



## Wortprotokoll der 48. Sitzung

### **Innenausschuss**

Berlin, den 8. Juni 2015, 14:00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
3.101 (Anhörungsaal)

Vorsitz: Frank Tempel, MdB

## Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt 1**

#### a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes**

**BT-Drucksache 18/4654**

#### **Federführend:**

Innenausschuss

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Verteidigungsausschuss  
Ausschuss Digitale Agenda  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

#### **Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Clemens Binninger [CDU/CSU]  
Abg. Uli Grötsch [SPD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]  
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- 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**

**Federführend:**

Innenausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Berichterstatter/in:**

Abg. Clemens Binninger [CDU/CSU]  
Abg. Wolfgang Gunkel [SPD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]  
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- 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**

**Federführend:**

Innenausschuss

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

**Berichterstatter/in:**

Abg. Clemens Binninger [CDU/CSU]  
Abg. Uli Grötsch [SPD]  
Abg. Petra Pau [DIE LINKE.]  
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	11
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	12
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	13
V. Anlagen	45
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL. M.	18(4)328A
Dr. Ehrhart Körting	18(4)328B
Dr. Hans-Georg Maaßen	18(4)328C
Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Roth LL.M.	18(4)328D
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff	18(4)328E
Rechtsanwalt Sebastian Scharmer	18(4)328F
Prof. Dr. Hartmut Aden	18(4)328G



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**  
Montag, 8. Juni 2015, 14:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Baumann, Günter		Albsteiger, Katrin	
Binniger, Clemens		Berghegger Dr., Andre	
Bosbach, Wolfgang		Brähmig, Klaus	
Brandt, Helmut		Fabritius Dr., Bernd	
Frieser, Michael		Feiler, Uwe	
Hellmuth, Jörg		Giousouf, Cemile	
Hoffmann (Dortmund), Thorsten		Gröhler, Klaus-Dieter	
Lindholz, Andrea		Hauer, Matthias	
Mayer (Altötting), Stephan		Heck Dr., Stefan	
Ostermann Dr., Tim		Liebing, Ingbert	
Schäfer (Saalstadt), Anita		Luczak Dr., Jan-Marco	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Monstadt, Dietrich	
Steinbach, Erika		Seif, Detlef	
Veith, Oswin		Sensburg Dr., Patrick	
Warken, Nina		Strohl (Heilbronn), Thomas	
Wendt, Marian		Ullrich Dr., Volker	
Woltmann, Barbara		Wellenreuther, Ingo	
Zertik, Heinrich		Wittke, Oliver	

Stand: 29. Mai 2015  
Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**  
Montag, 8. Juni 2015, 14:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Heidenblut, Dirk	
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	
Kampmann, Christina		Juratovic, Josip	
Lischka, Burkhard		Kolbe, Daniela	
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine	
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke	
Schmidt (Berlin), Matthias		Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	
Korte, Jan		Hahn Dr., Andre	
Renner, Martina		Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank		Pau, Petra	
<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>		<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>	
Beck (Köln), Volker		Haßelmann, Britta	
Mihalic, Irene		Künast, Renate	
Notz Dr., Konstantin von		Lazar, Monika	
Ströbele, Hans-Christian		Mutlu, Özcan	

Stand: 29. Mai 2015  
Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



**Anwesenheitsliste für Abgeordnete mitberatender Ausschüsse**  
**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am Montag, 8. Juni 2015**  
**Verfassungsschutz**

Name  
(bitte in Druckschrift)

Unterschrift

DR. KARL HEINZ BRUNNER  
Saskia Esken

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*



Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 8. Juni 2015, 14:00 Uhr

Seite 2

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Wenzel, Ralf	Bündnis	[Handwritten signature]
Uecker, Stefan	SPD	[Handwritten signature]
Tschirch, Dirk	Linke	[Handwritten signature]
Bursche, Christian	?	[Handwritten signature]

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro



Deutscher Bundes

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 8. Juni 2015, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
ERALP	LINKE	
Burczyk	LINKE	
Elfendich	Bio/Grün	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-3633





Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
BtM	Funk, Jörg	<i>[Handwritten Signature]</i>	LRD
- " -	Dr. KRATZSCH	<i>[Handwritten Signature]</i>	
- " -	Klein, Frank	<i>[Handwritten Signature]</i>	
T/AD1	K. e. e. e.	<i>[Handwritten Signature]</i>	RD
B/AD1	Bugemann	<i>[Handwritten Signature]</i>	ORR
B/RT	Koflex	<i>[Handwritten Signature]</i>	RD'n
B/RT	Thaschke	<i>[Handwritten Signature]</i>	TR
BSAMT	Dr. Papenkopf	<i>[Handwritten Signature]</i>	ORR'n
B/MJU	Hr. Milke	<i>[Handwritten Signature]</i>	STA
BM	Schmiedt	<i>[Handwritten Signature]</i>	St
B/M	HAYER	<i>[Handwritten Signature]</i>	ORR

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 8. Juni 2015, 14:00 Uhr

Seite 3

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
Baden-Württemberg	Delmotte		ORR'in
Bayern	Luderschmid		RD
Berlin	Kalus		RD
Brandenburg	Langel		RgBz
Bremen	Büchtemeyer-Welke		SR'in
Hamburg			
Heessen	Mentwill		TBE
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	Werne		CD/Min
Nordrhein-Westfalen	Rohlfing		Reg.-Anf.
Rheinland-Pfalz	Ravich		RR'in
Saarland	Stuhr		RD'in
Sachsen	Kühne		RR'in
Sachsen-Anhalt	Ebinger, Tom		ORR
Schleswig-Holstein	Bunke, Konrad		RD
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 8. Juni 2015, 14.00 Uhr

---

**Prof. Dr. Hartmut Aden**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

**Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M.**

Karlsruher Institut für Technologie

**Dr. Ehrhart Körting**

Senator a. D., Berlin

**Dr. Hans-Georg Maaßen**

Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Roth LL.M.**

REDEKER SELLSNER DAHS, Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH, Berlin

**Rechtsanwalt Sebastian Scharmer**

DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin

**Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**

Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Hartmut Aden	14, 24, 31, 43
Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M.	15, 27, 34, 41, 42
Dr. Ehrhart Körting	17, 18, 25, 30, 31, 35, 37
Dr. Hans-Georg Maaßen	19, 41
Prof. Dr. Wolfgang Roth, LL.M.	20
Sebastian Scharmer	21, 28, 35, 40, 43
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff	22, 25, 26

<u>Abgeordnete</u>	
Stellv. Vors. Frank Tempel (DIE LINKE.)	13, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24 25, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 37 38, 40, 41, 42, 44
BE Abg. Clemens Binninger (CDU/CSU)	23, 26, 28, 35, 40
Abg. Armin Schuster (Weil am Rhein) (CDU/CSU)	37
Abg. Eva Högl (SPD)	29
BE Abg. Petra Pau (DIE LINKE.)	26
Abg. Martina Renner (DIE LINKE.)	37
Abg. Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	17, 32, 33, 37
BE Abg. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	38

<u>Bundesregierung</u>	
MR Dietmar Marscholleck (BMI)	44



## Tagesordnungspunkt 1

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**

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich möchte höflich bitten, so nach und nach die vorgesehenen Plätze einzunehmen. Sachliche Debatten verlangen auch immer einen ruhigen Anfang, aber trotzdem wollen wir ohne große Zeitverzögerung beginnen – es sehen alle soweit bereit aus. Ich darf Sie ganz herzlich zur 48. Sitzung des Innenausschusses begrüßen. Ich bin Frank Tempel, ich bin der Stellv. Vorsitzende des Innenausschusses und vertrete heute den Vorsitzenden Herrn Bosbach bei der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen. Auf der Tagesordnung dazu stehen drei Punkte: der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“, BT-Drucksache 18/4654. Zweitens, die Unterrichtung durch die Bundesregierung „Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), das ist die BT-Drucksache 18/710, sowie

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

Ich danke den Sachverständigen, dass sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss zu beantworten, und natürlich auch die Fragen der mitberatenden Ausschüsse. Denn diese Anhörung dient dazu, die Beratungen der Vorlagen weiter sachgemäß vorzubereiten und Informationsgewinn zu erhalten. Ich darf weiterhin begrüßen alle Gäste und Zuhörer, etwas später wird noch hinzustoßen für die Bundesregierung der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Herr Dr. Günter Krings. Die Anhörung wird auch vom Parlamentsfernsehen übertragen. Vielleicht kann ja die Bundesdatenschutzbeauftragte sich das dann auch anschauen und mitverfolgen. Schriftliche Stellungnahmen haben wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind den Mitgliedern des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse zugeleitet worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung, diese öffentliche Anhörung, beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Veröffentlichung – entsprechend der vorgesehenen Aufnahme in die Gesamtdrucksache – vorliegt. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll gefertigt, dazu gibt es eine Bandabschrift. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt und entsprechend dann auch Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache besteht aus dem Protokoll und den schriftlichen Stellungnahmen, und sie wird dann auch in das Internet eingestellt.

Einleitend möchte ich, wie es hier üblich ist, jedem Sachverständigen die Möglichkeit geben, in einer Erklärung von fünf Minuten – diese bitte möglichst einhalten, damit wir nachher auch noch Zeit für die Fragen haben – hier Stellung zu beziehen und besondere Bereiche aus Ihren Expertisen noch einmal darzustellen. Danach würden wir mit der Befragung der Sachverständigen



durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter beginnen und anschließend auch die Befragung durch weitere Abgeordnete zulassen. Ich bitte darum, dass die Fragesteller ihre Fragen so formulieren, dass zum einen deutlich erkennbar ist, an welchen Sachverständigen diese Frage gerichtet ist und zum anderen bitte ich zu beachten, dass wir die Reihe herumgehen und dass möglichst alle Fraktionen gleichermaßen auch ihre Fragen stellen können. Das heißt, dass nicht der gesamte Fragenkatalog gleich in die erste Runde hineingepackt wird, sondern dass es immer ein Miteinander-Arbeiten hier ist – sodass wir ordentlich vorankommen, viele Fragen gestellt werden können und dass sich auch viele Abgeordnete an dieser Anhörung beteiligen können. Ich setze Ihr Einverständnis voraus, dass wir so verfahren, und um keine Zeit zu verlieren, fangen wir mit den ersten Sachverständigenausführungen an. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich deshalb Herrn Prof. Dr. Hartmut Aden um sein Eingangsstatement bitten.

**SV Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich 5 – Polizei und Sicherheitsmanagement): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich danke Ihnen sehr für die Einladung. Ihnen ist meine schriftliche Stellungnahme verteilt worden. Ich beschränke mich daher hier darauf, einige zentrale Punkte herauszuheben. Zunächst einmal begrüße ich es, dass aus dem NSU-Komplex jetzt auch gesetzgeberisch Konsequenzen gezogen werden. Allerdings greift das, was uns vorliegt, meines Erachtens an vielen Punkten zu kurz. Viele der neu vorgeschlagenen Regelungen bleiben mangelhaft, aber manches, was im Gesetz nicht angefasst worden ist, ist ebenfalls problematisch und hätte eigentlich in dieses Gesetzgebungsverfahren miteinbezogen werden müssen. Ich möchte hier insbesondere die weiterhin ausschließlich staatszentrierte Perspektive des Verfassungsschutzgesetzes hervorheben. Das halte ich für ein großes Defizit. Wir haben im NSU-Komplex gesehen, dass die Bedrohungen, die heute relevant sind, vor allem Bedrohungen für Menschen sind – viel weniger als das in der Vergangenheit manchmal der Fall war für den Staat. Wenn sich also die Behörde heute neu aufstellen möchte im Hinblick auf die Herausforderungen der heutigen Zeit, dann

brauchen wir in der Gesetzgebung eine ganz andere Perspektive. Das betrifft im Gesetz insbesondere die §§ 3 und 4 – die überhaupt gar nicht in den Änderungsentwurf einbezogen worden sind – in denen nämlich die Aufgaben definiert werden und die dazugehörigen Begrifflichkeiten. Da meine ich, sollte unbedingt nachgebessert werden, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen, weil diese Aufgabenbestimmungen durchaus Orientierungspunkt sind für die politisch-administrative Leitung der Behörde, zum anderen aber natürlich auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihrem Alltag. Und ein ganz wichtiger Punkt – weil auch diese Regelungen Auswirkungen auf die Länder haben. Denn diese Bestimmungen sind weitgehend identisch in allen Bundesländern, und wenn die Reformprozesse, die in Gang gekommen sind in einzelnen Bundesländern, weiter gelingen sollen, dann brauchen wir hier auch eine Vorreiterposition des Bundes bei der zeitgemäßen Änderung der Ziel- und Aufgabenbestimmungen. Ich möchte außerdem einige Punkte aus meiner Stellungnahme herausgreifen, die den vorliegenden Entwurf betreffen. Ich sehe gravierende Bestimmtheitsmängel, u. a. bei der Zuständigkeit für alle gewaltbezogenen Bestrebungen. Dazu hat der Bundesrat meines Erachtens richtigerweise kritisch Stellung genommen. Ich möchte das hier an dieser Stelle nicht vertiefen und verweise auf meine schriftliche Stellungnahme. Ich möchte hier allerdings auf einen anderen Punkt etwas ausführlicher eingehen, nämlich auf die aus meiner Sicht sowohl regelungstechnisch als auch inhaltlich missglückten Formulierungen in § 8 Absatz 2 i. V. m. § 9 Absatz 1. Diese Regelungen in § 8 Absatz 2 betreffen die Mittel der heimlichen Informationsbeschaffung. Sie sind zwar nicht unmittelbar die Eingriffsgrundlage in Grundrechte, aber für manche doch, in Verbindung mit dem § 9 Absatz 1. Die Formulierung ist offen, das heißt, wir haben keine abschließende Aufzählung aller Mittel im Gesetz. Hier sollte meines Erachtens, im Interesse der Bestimmtheit, der Gesetzgeber eine abschließende Auflistung vornehmen. Wir haben außerdem für manche sehr weitreichende Eingriffsbefugnisse keine spezifischen Regelungen, insbesondere für die Observation. Eine Observation kann dann, wenn sie längerfristig angelegt ist, durchaus mit sehr schwerwiegenden Grundrechtseingriffen



verbunden sein. Dafür wäre also unbedingt eine Spezialnorm erforderlich. Nicht akzeptabel aus der Sicht des Bestimmtheitsgebotes ist ferner die Regelung von Anordnungsbefugnissen per Dienstvorschrift. Nach dem Wesentlichkeitsprinzip müssen alle wesentlichen Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden, und dazu gehören auch die wesentlichen Verfahrensvorkehrungen. Deswegen hätten die Anordnungsvorschriften hier abschließend für alle eingesetzten Mittel mit Grundrechts-Eingriffscharakter im Gesetz mitgeregelt werden müssen. Ich begrüße es, dass erstmals nähere Regelungen aufgenommen worden sind für V-Personen in diesen Gesetzentwurf. Allerdings ist meines Erachtens regelungstechnisch leider verunglückt, dass hier die Regelungen für V-Personen und verdeckt arbeitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wesentlichen identisch gestaltet worden sind durch einen Verweis. Das ist meines Erachtens nicht sachgerecht, weil sich die V-Personen in der Vergangenheit, gerade im NSU-Komplex, als besonders problematisch herausgestellt haben – während die verdeckt arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde dem öffentlichen Dienstrecht, und damit insbesondere auch dem Disziplinarrecht unterliegen. Meines Erachtens hätte man also völlig eigenständige Regelungen für V-Personen schaffen sollen. Wir haben auch auf Landesebene einige Gesetzentwürfe, beziehungsweise schon in Kraft getretene Gesetze, die da wesentlich konkreter geworden sind, und die diese problematischen Grundrechtseingriffe durch V-Personen sehr viel klarer regeln – etwa was die Befristung angeht, auch die Befristung der Führung von V-Personen, aber auch die klare Definition der Konsequenzen aus strafbarem Verhalten. Das ist hier in diesem Entwurf alles in sehr rudimentären Ansätzen steckengeblieben. Da wäre aus meiner Sicht sehr viel mehr möglich gewesen. Ich will hier nicht näher eingehen auf die Datensammlung, -auswertung und Datenübermittlung. Dazu hat die Bundesbeauftragte für Datenschutz recht ausführlich Stellung genommen. Vielleicht möchte ich noch einen einzigen Punkt zusätzlich herausheben, nämlich das Auskunftsrecht. Da haben wir in der bestehenden gesetzlichen Regelung eine recht hohe Hürde, die meines Erachtens mit dem

Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar ist. Diese Hürde müsste abgesenkt werden, und außerdem sollte im Rahmen der neu geschaffenen beziehungsweise ergänzten Sperrungsregelung auch mit berücksichtigt werden, dass in dem Moment, in dem ein Auskunftsantrag gestellt worden ist, nicht mehr gelöscht, sondern nur noch gesperrt werden darf, damit die Kontrolle hinterher auch noch möglich bleibt. Das ist auch eine generelle Linie, die mir sehr wichtig erscheint, und in der noch sehr viel Potenzial für Verbesserungen im Gesetzentwurf vorhanden ist: nämlich Verfahrensvorkehrungen zu treffen, die im Nachhinein eine Kontrolle ermöglichen – eine Kontrolle durch parlamentarische Gremien, aber auch Kontrolle durch die Bundesbeauftragte für Datenschutz, und eine Kontrolle durch andere, dafür zuständige Stellen. Hier sollte noch sehr viel mehr gemacht werden. Wir haben ja im Moment in diesem Gesetzentwurf eigentlich gar keine zusätzlichen Regelungen für Kontrolle, was gerade vor dem Hintergrund der Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses verwunderlich ist. Ich belasse es hierbei an dieser Stelle, und bedanke mich für die Aufmerksamkeit und stehe gerne für Nachfragen zur Verfügung.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich danke Ihnen auch und es setzt fort der Sachverständige Herr Prof. Dr. Bäcker.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie): Ja vielen Dank. Ich bedanke mich auch für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich möchte aus meiner schriftlichen Stellungnahme vier Punkte herausgreifen, die ich auch als beispielhaft verstehe für ein allgemeineres Problem, auf das ich dann zum Ende kurz zu sprechen kommen möchte. Ich glaube, dass der Entwurf in vieler Hinsicht verfassungsrechtliche Mängel aufweist und er deswegen, sollte er so in Kraft treten, nicht in vollem Umfang eine Prüfung vor dem Verfassungsgericht überstehen würde – das nur einmal, wie gesagt, exemplarisch veranschaulicht an vier Punkten. Der Entwurf ermöglicht es, einen umfassenden Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden zu errichten, in den Daten praktisch jeder Art und Herkunft eingestellt werden können, ohne dass die Speicherung an besondere Anforderungen geknüpft wäre. Und ohne dass es auch besondere Anforderungen für die Art und die Voraussetzungen der Auswertung





des Datenbestandes gäbe. Ein so weit reichender Datenpool ist meiner Ansicht nach mit den betroffenen Grundrechten, insbesondere dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, nicht zu vereinbaren. Der Entwurf sieht auch eine sehr weitreichende Ermächtigung zum Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten vor, die Herr Aden ja schon in einigen Punkten kritisiert hat. Man kann vielleicht ergänzend noch sagen, dass der Einsatz solcher Vertrauenspersonen – je nachdem, wie die konkret geführt werden – eine sehr hohe Eingriffsintensität aufweisen kann, der dann auch durch eine entsprechende gesetzliche Eingriffsschwelle begegnet werden muss. Das leistet der Entwurf nicht, sondern er lässt diesen Einsatz weitgehend voraussetzungslos zu. Der Entwurf sieht weiter vor, die sogenannte strategische Beschränkung des Fernmeldeverkehrs durch den Bundesnachrichtendienst auszubauen, indem ein weiterer Gefahrenbereich geschaffen wird, an den eine solche strategische Beschränkung anknüpfen kann: das sind Angriffe auf IT-Systeme. Auffällig ist dabei, dass auch kriminelle Angriffe auf IT-Systeme bei erheblicher Bedeutung ein möglicher Anknüpfungspunkt für eine strategische Beschränkung sein sollen. Das geht eindeutig zu weit und entspricht auch nicht der Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes, der keine Kriminalbehörde ist, sondern ein Auslandsnachrichtendienst. Schließlich sind ein besonders heikler Punkt heutzutage Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Anti-Terrordatei ausgeführt, dass eine solche Übermittlung wegen der unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse von Nachrichtendiensten und Kriminalbehörden ein schwerer Grundrechtseingriff ist, der nur ausnahmsweise zulässig sein kann. Daraus ergibt sich für das geltende Recht ein sehr weitreichender Reformbedarf, dem der Entwurf nur sehr unvollkommen genügt. Der § 19 des BVerfSchG, der solche Datenübermittlungen regelt, soll restriktiver gefasst werden als bisher. Er ist aber insbesondere für den Bereich der präventiv-polizeilichen Kriminalprävention immer noch sehr weit und ermöglicht Datenübermittlungen in sehr weitem Umfang und unter sehr vagen Voraussetzungen. Gleichfalls geändert werden soll die Datenübermittlungsvorschrift in § 7 des G-10-Gesetzes. Da

geht es um Daten, die durch strategische Beschränkungen gewonnen werden sollen. Auch hier findet sich eine sehr weitreichende, zu weit reichende Übermittlungsermächtigung, die es insbesondere ermöglicht, Daten zur Strafverfolgung auch von Bagatelldelikten zu übermitteln, und die es ermöglicht, im präventiv-polizeilichen Bereich in unklaren Sachlagen Datenübermittlungen durchzuführen, was meiner Ansicht nach eindeutig mit dem grundrechtlichen Fernmeldegeheimnis nicht zu vereinbaren ist. Man muss aber sagen, wenn man einen Schritt zurücktritt und jetzt nicht nur diesen einzelnen Gesetzentwurf betrachtet, dass die Mängel, die ich versuche aufzuzeigen, sehr weitgehend schon im geltenden Recht angelegt sind. Was den Datenpool der Verfassungsschutzbehörden angeht, muss man sagen, dass ein großes Problem hier der § 10 des BVerfSchG ist, der seinerseits für die Speicherung von Daten in Dateien der Nachrichtendienste kaum substantielle Anforderungen errichtet. Die Vorschrift bleibt in diesem Punkt unverändert und wird jetzt in einen anderen, noch eingriffsintensiveren Kontext gestellt. Aber das Grundproblem hatten wir vorher schon. Das Gleiche gilt für die Regelung zu verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten. Im Moment wird das als sogenanntes nachrichtendienstliches Mittel ohne besondere Voraussetzungen gemacht, unter sogar noch niedrigeren Anforderungen, als sie der Gesetzentwurf vorsieht. Die strategische Telekommunikationsüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst ist schon in den 90er Jahren auf den Bereich der organisierten Kriminalität erstreckt worden. Sie steht heute in einem völlig anderen technischen Kontext, in dem die Begrenzungen, die das Artikel-10-Gesetz für diese Beschränkung vorsieht, weitgehend nicht funktionieren. Das wissen einige der Abgeordneten hier sehr viel besser als ich, nämlich die, die in dem NSA-Untersuchungsausschuss sitzen. Auch die Datenübermittlungsregelungen des Verfassungsschutzrechts sind im Moment schon völlig pathologisch und werden ein bisschen verschlimmbessert, aber nicht wirklich nachhaltig geändert. Wirklich auffällig ist übrigens, dass die Vorschrift, die wirklich unverändert bleibt, im BVerfSchG diejenige ist, die es dem Bundesamt für Verfassungsschutz ermöglicht, Datenübermittlungen in weitem Umfang zu unterlassen, zu Zwecken des Quellenschutzes. Wir haben also die





Situation, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz zwar fast immer übermitteln darf, wenn es will, aber fast nie übermitteln muss, auch nicht in Fällen schwerer Kriminalität. Hinzu kommen noch erhebliche gesetzgebungstechnische Mängel, die bereits das geltende Recht aufweist, das extrem überkomplex ist, mit einer Vielzahl von Verweisungsketten arbeitet, und auch für Leute, die sich ernsthafter damit beschäftigen, kaum noch verständlich ist. – Und der Entwurf fügt dem jetzt noch ein bisschen etwas hinzu, unter anderem mit dem geplanten Paragraph 8. Insgesamt muss man sagen, dass das Nachrichtendienstrecht sich derzeit schlicht in einem beklagenswerten Zustand befindet, und es ist bedauerlich, dass der Gesetzentwurf nichts dazu beiträgt, daran etwas zu ändern. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich und wechsele bei den Sachverständigen auf meine linke Seite und bitte als nächstes Herrn Dr. Körting.

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): Ich beschränke mich auf den Gesetzentwurf und die Anträge und fange mit den Anträgen an.

Da gibt es einmal den Antrag der Fraktion DIE LINKE., das Bundesamt für Verfassungsschutz abzuschaffen und eine ministerialfreie Koordinierungsstelle zu schaffen. Ich halte diesen Antrag mit der verfassungsrechtlichen Pflicht unserer Sicherheitsbehörden, die Verfassung zu schützen, nicht für vereinbar. Also, ich halte diesen Antrag nicht mit der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu schützen, für vereinbar. Diese Pflicht ist vom Bundesverfassungsgericht auch so bezeichnet worden, das heißt, man braucht auch auf Bundesebene eine Stelle, oder einen Teil einer Behörde, oder was auch immer, die sich um Verfassungsschutz bemüht, und die verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachtet. Dieses soll durch den Antrag der Fraktion DIE LINKE. untersagt werden. Das halte ich schlichtweg nicht für vereinbar mit dem Grundgesetz.

Dann kommt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Er ist etwas eleganter, aber begegnet gleichen Bedenken, weil, er will sich nämlich darauf begrenzen, von Bundesebene aus ausschließlich Spionage und bestimmte

gewaltbereite Bestrebungen zu beobachten. Das heißt, frei agierende legalistische Bestrebungen, die eine Diktatur einführen wollen, dürfen vom Bund nicht beobachtet werden, es darf kein Material über sie gesammelt werden usw. Auch dieses halte ich für nicht vereinbar. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN müsste dann, wenn man diese Inlandsaufklärung schafft, Herr Kollege Ströbele, ergänzt werden durch irgendeine Stelle, das muss nicht dieselbe sein, die sich auch um die anderen Fragen des Verfassungsschutzes kümmert. Es sei denn, Sie wollen das insgesamt ablehnen. Dann komme ich ...

Zwischenruf des Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): *nicht rekonstruierbar*

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): ... kann man alles denken, ich halte das schlichtweg nicht für vereinbar mit dem Grundgesetz.

Dann komme ich zum Gesetzentwurf, da gibt es mehrere Punkte.

Gemeinsame Behörden mehrerer Länder halte ich für völlig unproblematisch, das hätte man bisher schon machen können. Wenn das im Gesetz steht, ok.

Dann die Erweiterung der Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf gewaltgeneigte Bestrebungen. Das halte ich vom Grundsatz her für eigentlich nichts Neues, weil ich mir kaum gewaltgeneigte Bestrebungen vorstellen kann, die *nicht* einen Bundesbezug haben, sondern die sich ausschließlich darauf beschränken wollen, z. B. die Thüringer Landesregierung oder etwas ähnliches wegzubomben, das kann ich mir eigentlich nicht vorstellen. Sondern der Regelfall wird schon sein, dass gewaltgeneigte Bestrebungen auch einen Bundesbezug haben. Ich habe keine Bedenken gegen die Regelung, wie sie im Gesetz vorgeschlagen wird. Ich teile auch die Auffassung meiner ehemaligen Kollegen nicht, dass ein Einvernehmen herzustellen ist mit den Ländern. Wir werden immer Überschneidungen haben von Landesarbeit und Bundesarbeit – vernünftig ist es, die Ressourcen zu bündeln und die Ressourcen so einzusetzen, dass nicht zwei V-



Leute von verschiedenen Institutionen in derselben Bestrebung sitzen.

Die Auswertungsaufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz und die Lieferung der Landesbehörden ist im Grunde auch schon bisherige Praxis. Es ist wünschenswert, dass es jetzt auch im Gesetz steht, insbesondere, dass auch das Bundesamt dann unverzüglich – sozusagen – auszuwerten hat.

Dann komme ich zu den verdeckten Ermittlern. Die Begrenzung auf Bestrebungen von erheblicher Bedeutung halte ich für richtig. Man müsste überhaupt keine verdeckten Ermittler haben, das Grundgesetz schreibt nicht vor, verdeckte Ermittler einzusetzen, man kann auch darauf verzichten. Genauso wie bei V-Leuten, das ist alles freie Gesetzgebung. Aber die Beschränkung halte ich für richtig.

Dann gibt es spannende Vorschriften, wonach die sich an strafbaren Vereinigungen beteiligen dürfen. Das könnte eventuell sogar schon den Tatbestand ausschließen und nicht nur ein Rechtfertigungsgrund sein. Das ist aus meiner Sicht alles vernünftig, ich darf nämlich keinen Beamten da irgendwo hinschicken und ihn gleichzeitig der Strafverfolgung dann unterwerfen – das wäre mit der Fürsorgepflicht nicht vereinbar. Bei den anderen Möglichkeiten im Einsatz dürfte es eher ein Rechtfertigungsgrund sein. Ich halte allerdings dort im Gesetz eine Sache für nicht geregelt, die geregelt sein muss. Wenn es ein Tatbestandsausschluss ist, dann ist es Strafrecht und fällt unter die Zuständigkeit des Bundes, auch für die verdeckten Ermittler der Landesbehörden. Ich halte es für erforderlich, auch die Vorschrift auf die verdeckten Ermittler der Landesbehörden anzuwenden. Das kann man meines Erachtens auch sinnvollerweise machen für die V-Leute, die dann folgen. Es gibt meiner Einschätzung nach – anders als die Bund-Länder-Kommission, die dort gesagt hat, es ist Landesgesetzgebung bei den V-Leuten – es gibt auch eine Bundesgesetzgebung für Rechtfertigungsgründe, Notwehr, Notstand haben wir auch bundesgesetzlich geregelt, und die greifen natürlich auch bei Polizeibeamten im Einsatz. Insofern meine ich, dass das hinein muss. Ich habe empfohlen, die Sätze 2 und 3 in § 9a Absatz 2,

auch in Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz anzuwenden.

Dann kommt die Frage, ob ich auch minderjährige V-Leute haben kann. Ich würde das sogar bejahen, weil in dem Moment, in dem ich Leuten mit 16 Jahren zubillige, an Wahlen teilzunehmen, muss ich ihnen wohl auch zubilligen können, mit den Verfassungsschutzbehörden zum Schutz der Demokratie zusammenzuarbeiten. Also irgendwo ... sie dürfen in fast allen Bundesländern inzwischen an Kommunalwahlen teilnehmen ... - jedenfalls in dem mir bekannten Bundesland Berlin ...

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bitte ..., auf Zwiegespräche zu verzichten, denn die fünf Minuten ... gelten für alle Sachverständigen.

**SV Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): Herr Binninger, ich halte das meines Erachtens für zulässig. Ich halte übrigens auch die Speicherung von Daten von Minderjährigen für zulässig, insbesondere wenn ich mir ansehe, was wir zurzeit im Bereich Dschihadismus haben von 15- und 16jährigen, die nach Syrien ausreisen. Da wüsste ich eigentlich nicht, weshalb ich denen eine Privilegierung zubilligen soll, wenn sie dann mit 19 wiederkommen.

So, dann schlagen Sie vor, dass die Anwerbung und der Einsatz von Vertrauensleuten ausgeschlossen sein soll, wenn sie wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind. Im Grundsatz ausgeschlossen. Ich verweise einmal darauf, dass das, was in Justizvollzugsanstalten im Bereich Dschihadismus eventuell passiert, immer dann ausschließen würde, dass man V-Leute in den Justizvollzugsanstalten haben würde. Die Bund-Länder-Kommission hat gesagt, das kann im Einzelfall auch bei Verbrechen möglich sein. Ich habe so den Eindruck, dass der Gesetzgeber nicht den Mut gehabt hat, offen auszusprechen, wenn er überhaupt V-Leute einsetzt, dass man dann eben auch – wie im Bereich der organisierten Kriminalität – mit Straftätern und Verbrechern zusammen arbeitet. Das muss man dann abwägen, ob man das tut oder nicht. Das ist aber eine politisch grundsätzliche Entscheidung, – hier mogelt man sich ein bisschen um die Entscheidung herum. Dankeschön.



Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich auch und bevor Herr Dr. Maaßen fortsetzt, möchte ich noch etwas nachholen. Ich habe mehrere Vorlagen vorhin benannt, jetzt war von dem Antrag der Grünen die Rede. Das ist der Antrag „Für eine Zäsur und einen Neustart in der deutschen Sicherheitsarchitektur“ – für die anwesende Presse, das ist die Drucksache 18/4690 – sodass auch dieser Antrag vollständigshalber mit genannt ist. Jetzt bitte ich Herrn Dr. Maaßen fortzusetzen.

**SV Dr. Hans-Georg Maaßen** (Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, ich danke Ihnen für Ihre Einladung zu der heutigen Anhörung, der ich gerne nachgekommen bin. Der vorliegende Gesetzentwurf wird

1. die Zusammenarbeit im Verfassungsschutz-Verbund nach meinem Dafürhalten verbessern,
2. die Zentralstellenfunktion des Bundesverfassungsschutzes stärken,
3. das Daten- und Aktenregime verbindlich regeln und
4. die Bestimmungen zu V-Leuten und verdeckten Mitarbeitern konkretisieren und hier Rechtssicherheit schaffen.

Es wird damit den Forderungen des Bundestages aus den Geschehnissen um den NSU Rechnung getragen. Der Reformprozess innerhalb des Verfassungsschutzverbundes und insbesondere beim Bundesverfassungsschutz findet hiermit seine Fortsetzung. Die Änderungen setzen die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses um, Informationen zentral zusammenzuführen und gründlich auszuwerten. Es soll unabhängig von regionalen Strukturunterschieden verbundweit zu einer homogenen Aufgabenerledigung kommen, Informationsinseln müssen vermieden werden. Effektiv ist diese Aufgabe nur bei zeitgemäßem IT-Einsatz wahrzunehmen. IT nur als Aktenhinweis-System zu nutzen, ist die Welt des letzten Jahrhunderts, Ziel muss es sein, den Verfassungsschutz zeitgemäß aufzustellen. Für eine umfassende Auswertung und Analyse ist NADIS das Mittel, um darin Informationen nicht nur aufzubewahren, sondern um bisher unentdeckte relevante Zusammenhänge erkennbar zu machen.

Es ist nicht vermittelbar, weshalb zur Aufklärung islamistischer Bestrebungen andere Maßstäbe gelten sollen, als beim Rechtsextremismus. In beiden Phänomenbereichen haben wir es mit der gefährlichsten Ausprägung solcher Bestrebungen zu tun, nämlich dem Terrorismus. Wir sehen Linksextremismus, Linksextremisten, die ihre Bestrebungen ebenfalls gewalttätig verfolgen. Beschränkungen sind auch weiterhin vorgesehen, und zwar in einem anforderungsgerechten Umfang, der nur den, mit der Materie befassten Personen die erforderlichen Einblicke gewährt. Dort, wo dieser weitergehende Zugang nicht erforderlich ist, sind Zugriffsbeschränkungen vorgesehen. Die gesetzliche Protokollierungspflicht gewährleistet volle Datenschutzkontrolle. Weiterhin bleiben die nachrichtendienstlichen Erkenntnisse vor unbefugter Nutzung und unbefugtem Einblick geschützt, und sie werden zudem allein, in einem gesicherten und geschützten Datenverarbeitungsverbund betrieben. Die Abgrenzung zwischen den Diensten und den Strafverfolgungsbehörden wird bei der Übermittlungsbefugnis präzisiert, und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber einbezogen. Dem Trennungsgebot wird ausdrücklich Rechnung getragen. Die Informationserhebung des Verfassungsschutzes konzentriert sich ausschließlich auf Personenzusammenschlüsse, die durch ihr konkretes Verhalten, einen, im Gesetz bestimmten, Anlass gegeben haben, diese auch zu beobachten. Auch zum sicheren Umgang mit Daten und Akten finden sich Regelungen im Gesetzentwurf. Als im Mittelpunkt der Diskussion stehend, habe ich jedoch die Strafbarkeitsproblematik bei der Quellenführung und bei der Gewinnung und dem Einsatz von V-Leuten wahrgenommen. Zwangsläufig sind V-Leute in einem wenig rechtsstaatstreuen Milieu zu suchen. Der V-Leute-Einsatz soll künftig weiterhin rechtssicher in Bereichen von solcher Erheblichkeit erfolgen. Rechtsextremistische und terroristische Phänomenbereiche sind gerade *nicht* vom Respekt vor der verfassungsmäßigen Ordnung gekennzeichnet, sondern von deren fundamentaler Ablehnung und Bekämpfung. Ein Staat kann sich dafür entscheiden, V-Leute dort gar nicht, oder nur dort einzusetzen, wo sie keinesfalls mit Begehung von Straftaten konfrontiert werden können. Eine solche Entscheidung müsste sich jederzeit daran messen lassen, ob eine Chance verpasst wurde,



zum Beispiel einen verübten Anschlag rechtzeitig zu erkennen und ob verantwortungsvoll entschieden wurde. V-Leute müssen tatsächlich werthaltige Informationen liefern, sie müssen also zu einem inneren Zirkel gehören und dort auch etabliert sein, indem sie zum extremistischen oder terroristischen Personenzusammenschluss fortwährend etwas beitragen. Größere und kleinere politisch motivierte Delikte werden vorkommen. Daneben kommt es auch zu nicht politisch motivierten Taten. Dass die Suche nach einer Quelle zu Personen führt, die mit finanziellen Anreizen zu motivieren sind, wenn sie im Personenzusammenschluss eine nicht völlig untergeordnete Rolle spielen, liegt auf der Hand. Dem Verfassungsschutz hier, über den vorliegenden Entwurf hinaus, die Hände zu binden, erachte ich dagegen für nicht sachgerecht. Dem Staat muss der Einsatz von V-Leuten, wie im jetzigen Gesetzentwurf bestimmt, möglich sein. Meines Erachtens ist hier eine ausgewogene Balance im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewährleistet. Eine Quelle zu finden, die zu einer Zusammenarbeit zu motivieren ist, ist ein langwieriges, hochkomplexes Unterfangen, das auch für die Verfassungsschützer mit persönlichen Risiken verbunden ist. Zum weitergehenden, zu tragenden Risiko gehört das Strafbarkeitsproblem. Sie finden in der Gesetzesbegründung den Begriff von der Wahrnehmung eines sogenannten Amtsrechts, im Zusammenhang mit der Nutzung nachrichtendienstlicher Mittel. Wir wünschen keine Aufklärung um jeden Preis und ohne Rücksicht auf Recht und Gesetz. Die aber zumeist im Geheimen anfallenden Erfolge nachrichtendienstlicher Aufklärung durch V-Leute zeigen aber, dass der Einsatz von V-Leuten einen wichtigen Mehrwert erbringt. Sollen V-Leute weiterhin in den größten denkbaren Gefahrenbereichen eine Früherkennung ermöglichen, bedarf es einer rechtssicheren Regelung. Für einen Behördenchef ist es unerträglich, wenn seine Mitarbeiter, er selbst, oder die V-Leute, die zu betreuen sind, sich dem Vorwurf, kriminell zu sein, Beihilfe oder Anstiftung zu begehen, aussetzen müssen. Auch ein Justizvollzugsbeamter macht sich keiner Freiheitsberaubung schuldig, wenn er in Ausübung seines amtlichen Auftrags Menschen einschließt. Es ist ein Gebot der Personalfürsorge und eine Abwägung mit dem ansonsten größeren Übel, die Angehörigen des Verfassungsschutzes und die von ihnen

geführten Quellen davon freizustellen, für die ordnungsgemäße Wahrnehmung des Auftrages strafrechtlich belangt zu werden. Das Handeln muss unabweisbar notwendig und verhältnismäßig sein. Nicht alles ist erlaubt, sondern nur das unbedingt Notwendige. Individualrechtsgüter bleiben geschützt. Der Entwurf gibt klar zu erkennen, wo die Risiken liegen. Diese müssen dann aber auch rechtssicher geregelt sein. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bedanke mich auch bei Ihnen Herr Dr. Maaßen und Herr Prof. Dr. Roth setzt die Reihe fort.

**SV Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Roth, LL.M.** (REDEKER SELLNER DAHS, Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbH, Berlin): Ja vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Der Gesetzentwurf ist zu begrüßen. Er greift wesentliche Empfehlungen und Erkenntnisse der Bund-Länder-Kommission Rechts extremismus und des NSU-Untersuchungsausschusses auf. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagenen Änderungen habe ich nicht. Zu einigen Vorschriften habe ich Formulierungsvorschläge gemacht, zu denen ich auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen will. Hier möchte ich mich nur ganz kurz fassen. Zunächst kann ich mich in allen Punkten meinen beiden Vorrednern nur anschließen. Die Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV ist zu begrüßen. Es ist nicht hinnehmbar, dass allein aufgrund der föderalen Struktur und der föderalen Aufgliederung der Sicherheitsbehörden und der Verfassungsschutzbehörden möglicherweise wichtige, verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse nicht zusammengeführt werden. Das muss in der Tat geändert werden. Die Ergänzung des BfV-Zuständigkeits-Kataloges um die Beobachtung gewaltbereiter verfassungsfeindlicher Bestrebungen ist im Ergebnis nur eine Klarstellung, da ich meine, dass schon nach der jetzigen Gesetzeslage diese Bestrebungen in die Zuständigkeit des BfV fallen würden. Aber als Klarstellung denke ich, ist die Regelung durchaus zu begrüßen. Die Angleichung der wechselseitigen Übermittlungsvorschriften von BfV und LfV ist auch zu begrüßen. Es sind teilweise Bedenken geäußert worden gegen einen Übergang vom Erforderlichkeits- zum Relevanzkriterium. Auch hier meine ich, dass das nur im Endergebnis eine Klarstellung ist, da bei richtiger





Gesetzesauslegung auch schon jetzt die Übermittlungspflichten sehr früh ansetzen, also nur bei offensichtlicher Unnötigkeit der betreffenden Informationen von einer Übermittlung abgesehen werden darf. Soweit in der Praxis das nicht immer beachtet worden ist, denke ich, ist der Übergang zu einem Relevanzkriterium auch hier zur Klarstellung geboten. Die Dateien, die gemeinsamen Dateien der Verfassungsschutzbehörden, wurden bislang grundsätzlich als Hinweisdateien geführt. Nur in bestimmten Phänomenbereichen – nämlich im gewaltbereiten Extremismus und Rechtsextremismus – als Volltextdateien. Auch hier, glaube ich, gibt es keinen Grund für diese Beschränkungen. Linksextremismus, Islamismus, Ausländerextremismus sind genauso gefährlich wie Rechtsextremismus. Deswegen ist ein genereller Übergang zu den Volltextdateien zu begrüßen. Hier nur noch als letzten Punkt einige Gedanken zu dem Thema verdeckte Mitarbeiter und V-Leute. Dass diese Regelung in den jetzigen Gesetzentwurf kommt, basiert letztlich auf einer Rechtsprechungsänderung, oder sagen wir, einer Rechtsprechungsentwicklung, basiert insbesondere auf einem Urteil des OLG Düsseldorf, dass es zu einer Strafbarkeit von V-Personen gekommen ist. Man hat über lange Jahre immer gedacht, dass die Amtsbefugnisse einen hinreichenden Rechtfertigungsgrund geben. Das OLG Düsseldorf hat das nun anders gesehen, und zum Schutze der verdeckten Ermittler und der V-Personen ist deswegen eine Rechtsänderung, eine Gesetzesänderung, dringend geboten, die letztlich nur den früher immer für rechtmäßig gehaltenen Zustand wiederherstellt. Denn von der Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitern, und auch gegenüber den V-Personen ist ja zu Recht gesprochen worden. Soweit meine einleitenden Bemerkungen, für Rückfragen stehe ich natürlich gern zur Verfügung.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön, dann setzt fort Herr Rechtsanwalt Scharmer.

**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): Ja meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Die wesentlichen Kernpunkte des Gesetzentwurfes sind in meinen Augen fünf. Nämlich einmal die Erweiterung des Kompetenzbereiches aus § 5 Absatz 1 Nr. 2. Zweitens, die Neuregelung für den

Einsatz und die Auswahl von verdeckten Ermittlern und V-Personen. Drittens, die Möglichkeit, oder der Ausbau der Möglichkeiten zur Datensammlung und Auswertung durch das Bundesamt. Viertens aber auch praktisch ein Hinzu von 17 Millionen Euro mehr pro Jahr, 260 Planstellen mehr. Und Fünftens – der Hinweis sei erlaubt – was nämlich fehlt im Gesetzentwurf, es gibt keine Neuregelung zu etwa verbesserten Kontrollmöglichkeiten durch Sie hier im Parlament oder durch andere Institutionen. Ich will mein Ergebnis einmal vorwegnehmen. Die Neuregelung schafft es in keinem Punkt, die Konsequenzen, die auch beinhaltet waren in den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses dieses Hauses, umzusetzen. Vielmehr werden nach meiner Auffassung gerade die Mechanismen gestärkt, die mitursächlich für die bisherigen Entwicklungen waren. Kurz dazu im Einzelnen. Kompetenzerweiterung, wir haben es gerade von Herrn Prof. Roth schon gehört, die bisherige Praxis zeichnet sich durch eine besonders extensive Auslegung des Kompetenzbereiches des BfV aus. Bundesbezug soll danach nämlich nahezu immer gegeben sein. Deswegen kann man diese Neuregelung auch als, ja als Erweiterung oder Bekräftigung des aktuellen Zustandes begreifen. Das ist allerdings nach meiner Auffassung mit dem Kompetenzgefüge des Grundgesetzes nicht vereinbar. Denn Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10 GG, und auch Artikel 87 Absatz 1 GG regeln eben die Vorgaben für eine Zentralstelle und deren Aufgaben, und eben nicht immer die Möglichkeit der eigenen nachrichtendienstlichen Mittel und deren Einsatz. Jetzt fällt auch, sozusagen die Befürwortung jeder Art von Gewalt durch eine Bestrebung in diesen Kompetenzbereich. Selbst dann, wenn sie allein auf Landesebene – und das ist ja wohl möglich – stattfindet. Verdeckte Ermittler und Vertrauenspersonen: Dazu will ich kurz etwas ausführen, was sich allerdings auf die Vertrauenspersonen bezieht. Verdeckte Ermittler sind – jedenfalls mir – aus dem gesamten NSU-Komplex nicht bekannt geworden. Vielleicht kann Herr Dr. Maaßen noch etwas dazu sagen, ob und inwieweit überhaupt ein Einsatz von verdeckten Ermittlern durch das BfV erfolgt. Mir sind jedenfalls bislang nur, eben nicht verdeckte Ermittler, sondern Vertrauenspersonen bekannt und praxisrelevant. Es gab vier maßgebliche Empfehlungen des Untersuchungsausschusses als Mindeststandards, die umgesetzt



werden sollen. Das war erstens ein einheitlicher Sprachgebrauch für klare Regelungen zur Abgrenzung von Quellen. Zweitens, klare Vorgaben für die Eignung und die Auswahl von Quellen. Drittens, klare Vorgaben für die Dauer und die Art der Zusammenarbeit und viertens, die Relation des Quellenschutzes, dieser ist nämlich gerade nicht absolut. Es gibt keine Regelung im Gesetzentwurf für Gewährspersonen, für Informanten und sogenannte faktische verdeckte Ermittler; also Privatpersonen, die angeworben werden, um direkt in eine Szene erst einzusteigen. Was welche Person ist, in seiner Funktion, definiert der Verfassungsschutz im Wesentlichen selbst; nämlich in Umsetzung der Vorgaben aus §§ 9a und 9b des Gesetzentwurfs. Was natürlich auch die gesetzlichen Regelungen der §§ 9a und 9b aushebeln kann, nämlich dann, wenn die Personen umdefiniert werden zu Gewährspersonen oder Informanten. Die Regelungen für die Auswahl und die Anwerbung von V-Leuten klingen zunächst einmal gut, sind aber im Detail mit sehr weiten Ermessensspielräumen ausgestattet. Deswegen ist auch weiterhin die Anwerbung, beispielsweise von erheblich vorbestraften Neonazis als V-Personen, möglich. Der § 9a Absatz 2 beinhaltet, strafrechtlich gesehen, aus meiner Sicht, Rechtfertigungsgründe. Das heißt, für V-Personen bleiben viele Delikte, insbesondere Vereinigungs- und Propaganda-delikte – selbst bei Verbrechensvorwurf – straflos. Allerdings dürfte es praktisch das Ziel des Verfassungsschutzes sein, dass diese Ermittlungsakten überhaupt erst gar keine Angaben zu möglichen Quellen enthalten. Also in dem Moment, in dem eine Quelle in einem Ermittlungsverfahren auftaucht, ist es im Grunde genommen zu spät. Das heißt, im Vorfeld ist es Sinn dieser Regelung, im Grunde genommen, die V-Personen von ihrem Einsatz zu überzeugen mit dem Argument, dass bestimmte Dinge, die sie da eben tun, straflos sind, und – im Übrigen – auch eine Legitimierung für faktisch begangene Strafreitelung im Amt. Ich bin gern bereit, dazu nachher noch Beispiele zu nennen. Aber das erst einmal vorab. Letzter Punkt – mündlich kurz dazu – ist die Einstellungsregelung aus § 9a Absatz 3 des Gesetzentwurfes. Die sieht nämlich auch bei Individualrechtsgütern die Einstellungsmöglichkeit grundsätzlich voraus, und diese kann auch sozusagen in der Praxis erfolgen. Nach der Gesetzesbegründung soll von dieser Einstellungsmöglichkeit

auch großzügig Gebrauch gemacht werden. Beispielsweise darunter fallen würde eine gefährliche Körperverletzung durch bekennende Rechts-extremisten. Fazit dieser Stellungnahme vorab: die bisherige Aufklärung des NSU-Komplexes hat zahlreiche regelwidrige, rechtswidrige und letztlich auch unproduktive Praktiken der Verfassungsschutzbehörden aufgedeckt. An diesen Praktiken soll das Gesetz nichts ändern, vielmehr – und das ist schon ein bemerkenswerter Vorgang – sollen gerade diese vielfach kritisierten und verurteilten Praktiken gesetzlich nun legitimiert werden. Bei den Familien der vom NSU Ermordeten und den Verletzten der Bombenanschläge herrscht – und ich habe vor dieser Anhörung mit mehreren darüber gesprochen und Rückmeldungen erhalten – Unverständnis und Wut über dieses Vorhaben. Sie wehren sich ausdrücklich dagegen, dass diese Reform nun mit ihrem Leid begründet werden soll.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann danke ich auch hier für die Ausführungen. – Nach dort oben: von Beifall bitte ich Abstand zu nehmen, das ist hier nicht üblich, nicht erwünscht. – ... Und ich bitte Herrn Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, den Reigen der Sachverständigen hier zu beschließen.

**SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, ich freue mich sehr, dass ich Gelegenheit habe, heute hier zu sein, um bei diesem interessanten Gesetzesvorhaben meine Meinung äußern zu dürfen. Als letzter von sieben Sachverständigen kann ich gar nicht umhin, meinen Standardspruch zu äußern: Den Letzten beißen die Hunde, es sei denn, er heißt Wolff! Ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, in der – ich glaube – alle Vorschriften von mir kurz bewertet wurden. Deswegen würde ich gerne jetzt kurz nur die Gesamtbewertung zum Gesetzentwurf in den Vordergrund stellen. Der Gesetzentwurf intensiviert die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste, verbessert die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Analysen und stärkt insbesondere die Stellung des BfV erheblich. Diese Befugnisserweiterung des BfV fällt in eine Zeit, in der gleichzeitig – aus konkretem Anlass – über die Nachrichtendienste,



deren gesetzliche Grundlagen und die Reichweite ihrer Befugnisse auf mehreren Ebenen durchaus kritisch diskutiert wird. Kann es richtig sein, in einer solchen Zeit das BfV in der hier vorgesehenen Weise fitter zu machen? Ob es richtig sein kann, ist eine politische Entscheidung, die nicht von den Sachverständigen, zumindest nicht von mir, zu treffen ist. Nachvollziehbar ist es dennoch. Die Befugnisserweiterung bildet in meiner Sicht eine mögliche, in sich schlüssige, Folgerung aus der Aufarbeitung der NSU-Gewaltserie. Der Gesetzgeber greift nach meiner Wahrnehmung nicht blind intensiver in die Grundrechte der Bürger ein, sondern er versucht, durch Ausschärfungen des bisherigen Systems dort Schwachstellen zu relativieren, wo er sie in vertretbarer Weise festgestellt zu haben meint. Dieser Charakter der Erweiterung, als Reaktion auf eine nicht verhinderte Gewaltserie, wird auch in der verfassungsgerichtlichen Überprüfung berücksichtigt werden. Nichtsdestotrotz sind die Neuregelungen verfassungsprozessual nicht risikolos, das weiß jeder, der hier sitzt. Mit nennenswerten Risiken sind, zumindest fünf Neuerungen, behaftet: Die Ausweitung der Zuständigkeit des BfV, der Umfang des neuen Informationsverbundes in § 6, der erweiterte Anwendungsbereich von § 10 BDSG – Automatischer Abruf –, die Erweiterung der Individualbeschränkung gemäß § 3 G-10 und schließlich die Erweiterung der strategischen Fernmeldekontrolle gemäß § 5 G-10. Die aufgeworfenen verfassungsprozessualen Risiken erscheinen mir aber insgesamt nicht unverantwortlich und nicht besonders hoch. Ich habe an dieser Stelle hier schon über ganz andere Normen sprechen dürfen, die deutlich stärker auf Kante gestrickt waren. Verfassungspolitisch halte ich nicht alles für glücklich. Fünf Dinge sollen mir erlaubt sein, kurz zu nennen. Der Gesetzentwurf stärkt die Zentralisierung im Sicherheitsrecht, ich bin mir nicht sicher, ob ich das gut finde. Die Regelung zu den V-Leuten ist mir zu großzügig. Es gibt viele Möglichkeiten der sinnvollen Einschränkung, die nicht genutzt werden. Die Systematik des Bundesverfassungsschutzgesetzes wird immer schlimmer. Viertens, als Ausgleichsmaßnahmen für die intensivierten Recherchemöglichkeiten sieht der Entwurf Protokollierungspflichten vor. Das ist ein bisschen wenig. Die Intensivierung einer unabhängigen Kon-

trolle wäre durchaus denkbar. Schließlich fünftens, ich persönlich kann die Reichweite des neuen Verfassungsschutz-Informationsverbundes in § 6 BVerfSchG nicht richtig abschätzen. Das macht mich ein bisschen nervös. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich möchte mich bei allen Sachverständigen abschließend bedanken. Wir fangen an mit der Runde der Berichterstatter, und das heißt, der Herr Kollege Binninger beginnt.

BE Abg. **Clemens Binniger** (CDU/CSU): Ja meine Herren Sachverständigen, vielen Dank für Ihre Ausführungen. Ich habe streng nach der Vorgabe des Vorsitzenden nicht vor, alle Fragen gleich zu stellen. Zunächst einmal nur wenige kurze Fragen. Mich würde etwas interessieren mit Blick auf eine Äußerung von Herrn Aden. Ich hoffe, ich habe Sie da richtig verstanden, dass Sie sich daran gestört haben, was die Informationsweitergabe vom Verfassungsschutz an die Polizei – als Beispiel – betrifft, dass hier auch schon ganz einfache Straftaten darunter fallen könnten. Ich will Ihnen nur etwas als Maßstab für uns mitgeben und will Sie dann einfach fragen, wie Sie das Problem lösen würden. Einer unserer ersten Erkenntnisse im NSU-Untersuchungsausschuss, die uns ja geleitet haben bei der Frage der Erweiterung von Kompetenzen des BfV und bei der Frage des Informationsaustausches, war die, dass drei Verfassungsschutzbehörden eine Information hatten, von einem V-Mann, also eine Information über eine nachrichtendienstliche Datenerhebung hatten, dass das Trio, das untergetauchte, sich Waffen besorgen will und wohl Banküberfälle begehen will. Also: ein Hinweis auf einen Verstoß gegen das Waffengesetz. Dieser Hinweis von drei Verfassungsschutzbehörden, der möglicherweise dazu geführt hätte, das Trio noch vor der ersten Straftat zu finden, ist – zumindest nachweislich – unter Verweis auf Rechtsgründe formal nie bei der Polizei gelandet. Deshalb wäre meine Frage an Sie, wie würden Sie dann, wenn Ihnen das zu weit geht, was wir heute schon machen – was ich nicht finde – wie würden Sie so ein Problem dann auch lösen? Meine zweite Frage ist gerichtet an Herrn Körting. Sie sehen es – gestatten Sie mir die auch etwas lockere Formulierung – etwas lockerer bei den V-Leuten als wir. Ich habe nie



ganz verstanden, warum der Staat am Ende, so muss man es wohl ja auch nennen, so verzweifelt ist, dass er sagt, jetzt hilft nur noch die Zusammenarbeit mit einem Verbrecher. Darum geht's nämlich. Es geht hier nicht um eine konkrete Situation, wo ich jetzt aus Polizeisicht – wo ich an dem Thema näher daran wäre – sagen kann, ich kann einen Anschlag nur noch verhindern, indem ich mit der Person zusammenarbeite als Informant. Dann ist das alles, glaube ich, in Güterabwägung vertretbar und dann mag auch derjenige einmal als Informant interessant sein. – Hier geht es ja um mehr, hier geht es ja um eine strukturelle Zusammenarbeit, vertraglich festgelegt, mit Geldzahlungen verbunden, mit einer Prognose, was seine Eignung angeht – ob er uns das jemals bringt, wissen wir nicht – bis hin zu einer garantierten Vertraulichkeit für die nächsten 30 Jahre, die wir diesem Verbrecher geben. Und da muss ich ehrlich sagen, ist mir der Lebenssachverhalt ..., den kann ich mir nicht vorstellen, – dass der Rechtsstaat und seine Behörden sagen, das ist der einzige Weg der uns hilft, unsere Aufgabe zu erfüllen. Deshalb Herr Körting, vielleicht können Sie das noch einmal erklären. Ich hätte hier eher – umgekehrt sogar – viel Verständnis dafür, diese Regelung bei dem Thema Verbrecher noch enger zu fassen. Aber Sie, Herr Körting, waren lange genug in der praktischen Verantwortung als Innensenator – ich darf das ja hier sagen – vielleicht können Sie noch einmal erklären, wo Sie überhaupt den Lebenssachverhalt erkennen, der das rechtfertigen würde. Meine letzte Frage geht an Herrn Wolff, wenn Sie sagen, es wird immer unübersichtlicher mit den Verweisen im Gesetz – was es natürlich mit sich bringt, wenn man immer auch anlassbezogen ..., und das ist es ja hier auch, die NSU-Verbrechen waren ja ein trauriger Anlass für diese Reform – was würden Sie uns denn dann empfehlen?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, das waren drei Fragen und wir bekommen drei Antworten. Herr Prof. Aden bitte.

SV **Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich 5 – Polizei und Sicherheitsmanagement): Ja, vielen Dank für die Nachfrage. Ich habe mich allerdings in dem Sinne, in dem Sie es vermuten, nicht zu diesem

Thema geäußert. Was die Datenübermittlung vom Verfassungsschutz zur Polizei angeht, haben wir eigentlich, auch schon aus der Verfassung hergeleitet, einen relativ einfach zu handhabenden Grundsatz für die Bereiche, in denen der Staat Pflichten für Grundrechte hat. In den Bereichen, in denen es insbesondere um körperliche Unversehrtheit, Leben oder Freiheit von Personen geht, haben staatliche Behörden, nach meiner Rechtsauffassung, auch in der Vergangenheit keine Auswahl gehabt, ob sie Informationen weitergeben oder nicht. Das heißt, wenn das nicht funktioniert hat, ist es nach meiner Ansicht auch in der Vergangenheit fehlerhaft gewesen. Dieser Grundsatz sollte heute die eine Leitlinie sein, wenn diese Regelungen neu ausgestaltet werden. Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht nach meiner Auffassung zu Recht gesagt, dass es bestimmte Informationen gibt, an die die Verfassungsschutzämter nur deswegen herankommen, weil sie sehr viel stärker im Vorfeld ansetzen. Da haben wir ein Spannungsfeld zwischen diesen beiden Zielen. Die Grenze wäre meines Erachtens spätestens da erreicht, wo wir im Bereich der Schutzpflichten sind. Davor wird es sicherlich einen Bereich geben, für den die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts gesetzgeberisch ernst genommen werden müssen: Nämlich, dass die gesetzgeberischen Regelungen so ausgestaltet werden müssen, dass es keinen umfassenden Informationsverbund zwischen Polizei und Verfassungsschutz gibt. Wenn man das ändern wollte, dann hätte man ein ganz anderes Sicherheitssystem. Dann bräuchte man eigentlich überhaupt nicht mehr diese Trennung zwischen dem Früherkennen und der Gefahrenabwehr, so wie das eigentlich angelegt ist. In der Praxis haben wir damit einige Probleme, weil wir eine starke Tendenz gehabt haben in den letzten Jahren, dass die Polizeibehörden auch weit im Vorfeld schon tätig waren – schlicht und ergreifend, weil sie den Verfassungsschutzämtern – wie man auch gesehen hat im NSU-Komplex – manchmal berechtigterweise nicht zugetraut haben, dass sie tatsächlich die Dinge früh erkennen. Da müssen wir also neu justieren und die Aufgaben auch noch einmal neu verteilen. Das heißt, die Verfassungsschutzämter müssen und sollen sich darauf beschränken, sehr weit im Vorfeld analytisch ihre Kompetenz zu verbessern,





– und wenn es in die konkrete Gefahrenabwehr geht, dann haben eigentlich die Verfassungsschutzämter in den Fällen gar nichts mehr zu suchen. Sondern dann müssen die Fälle automatisch zur Polizei hinüber gehen, und zwar pflichtmäßig, wenn wir im Bereich der Schutzpflichten sind.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Ich bitte dann Herrn Dr. Körting und anschließend Herrn Prof. Wolff, sich mit ihren Antworten anzuschließen.

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): Herr Binner, ich bin für einen sehr behutsamen Einsatz von V-Leuten, und die V-Leute, die die Verfassungsschutzbehörde eines Landes einsetzt, wird man höchstwahrscheinlich an zwei Händen – oder ähnlich – oder drei Händen abzählen können. Das hängt damit zusammen, dass einmal die nur eingesetzt werden können, auch aus der Grundrechtsbetreffenheit derjenigen Leute, mit denen sie zusammen sind, wenn es wirklich erforderlich ist, und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit heraus. Ich bin nur dagegen, das von vornherein – gesetzlich sozusagen – in einer Art und Weise zu beschränken, wobei ich glaube, dass dann bestimmte Dinge nicht abgeklärt werden können, dann muss man damit leben. – Ich möchte damit nicht leben, und als Beispiel habe ich genannt Justizvollzugsanstalten. Wenn Sie sich die Haftpraxis in Deutschland ansehen, sitzen in den Justizvollzugsanstalten heute ganz überwiegend Leute, die wegen Verbrechen bestraft worden sind, oder die Bewährungsstrafe eben nicht gekriegt haben, sonst würden sie da nicht sitzen. Wenn ich mir im Bereich dschiha-distische Radikalisierung ansehe, dass ein zentrales Agitationsfeld – in Deutschland noch nicht so stark, aber in anderen Ländern – die Radikalisierung von einsitzenden Straftätern durch Dschihadisten ist, dann brauche ich den Zugang dorthin. – Ich hätte andere Möglichkeiten, ich hätte die Möglichkeiten der Totalüberwachung des gesprochenen Wortes und alles was da möglich ist. Das ist ein viel größerer Grundrechtseingriff, als dass ich einen V-Mann habe, mit dem ich reden kann. Ich bin mir wohl darüber im Klaren – ich glaube, das ist im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN so bezeichnet – ... die persönliche Eignung des V-Mannes. ... Moralisch sind die alle nicht persönlich geeignet, also kein einziger V-Mann, ich kann

mir keinen einzigen V-Mann vorstellen, das sind ja alles Leute, die irgendwelchen verfassungswidrigen Organisationen vom innersten Herzen her angehören. – Ich kann mir kaum jemanden vorstellen, den ich für persönlich – wirklich im Sinne des Wortes – für geeignet halten würde. Das ist dann eben die Frage, ob man diesen unappetitlichen Weg geht – das ist unappetitlich, mit solchen Leuten zusammen zu arbeiten. Da kann man sich politisch entscheiden und sagen, man will das überhaupt nicht. Da habe ich keine Probleme damit, wenn jemand politisch sagt, er möchte das nicht! – Ich halte das leider für erforderlich. Und wenn es erforderlich ist, dann bin ich dagegen, es von vornherein zu begrenzen, Sie tun es im Gesetzentwurf ja auch nicht. – Sie schreiben, grundsätzlich ist der Einsatz solcher Leute nicht möglich, das heißt, Sie lassen sie im Grunde auch zu. Dann schreiben Sie es doch gleich hinein.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Prof. Wolff bitte.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII): ... Ich war ganz gebannt ... ich habe gerade überlegt, was ich wohl sagen würde, wenn ich gefragt worden wäre ... – Also, zur Systematik, ich habe dazu etwas geschrieben auf Seite 11 in meiner Stellungnahme. Da habe ich einen Vorschlag gemacht, es geht mir um zwei Punkte. Erstens, der § 8 heißt Befugnisnorm, er ist aber gar keine Befugnisnorm und wir schreiben es auch so ausdrücklich hinein. – Da frage ich, na, da wäre es vielleicht ganz gut, wenn wir ihn Aufgabennorm oder Kompetenznorm nennen? Das zweite ist, nun einmal vom Polizeirecht her denkend – auch wenn hier der Nachrichtendienst in Rede steht und von daher hier kein Polizeirecht – Befugnis, allgemeine Eingriffsgrundlage – speziellere Eingriffsgrundlagen. Das heißt, § 8 als Befugnis oder Kompetenz, also Kompetenznorm. – § 9 Absatz 1 ist die normale Eingriffsgrundlage und alles, was wir jetzt haben, § 8a, § 8b, § 8c, § 8d kommt hinter den Paragraphen 9. – Und im § 9 machen wir nur einen Absatz 1, weil es die allgemeine, die normale Eingriffsgrundlage ist, und alles das in Absatz 2 bis 4, was die speziellen Eingriffsgrundlagen sind, schiebe ich nach hinten. Dann hätte



wenigstens ein Bürger, der nicht Jura studiert hat, eine Chance, ein bisschen etwas zu ersehen, wie die Sache aufgebaut ist – finde ich.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja – direkt die Nachfrage dazu?

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Nein, keine Nachfrage. Aber jetzt auch angeregt ein bisschen durch das Plädoyer von Herrn Körting, ob Herr Prof. Wolff *seine* Ansicht zu diesem Thema: V-Mann, Begrenzung – Stichwort: verurteilt wegen eines Verbrechens, ob Prof. Wolff seine Ansicht darstellen könnte, so dass wir zwei Positionen vielleicht auch haben. Es sei denn, Sie teilen die Ansicht von Herrn Körting, dann frage ich noch jemanden anderes!

SV Prof. Dr. **Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII): Dann müssen Sie auch damit leben, wenn ich sage, dass ich die Ansicht von Herrn Körting teile!

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Ja, das sowieso!

SV Prof. Dr. **Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII): Ja, also Herr Binninger, das ist jetzt natürlich nicht ganz fair, weil ich lange nicht die Erfahrung habe wie der ehemalige Innensenator. Das sind insofern zwei völlig unterschiedlich gewichtige Stellungnahmen. Aber ich würde ihm *nicht* folgen, sondern ich finde, die Position, die Sie formuliert hatten, kommt meiner Position sehr viel näher. Ich würde Ihnen eher zurufen: Streichen Sie das „grundsätzlich“ in dem Gesetzentwurf. Das war ja der letzte Teil von Herrn Körting, mit dem Hinweis, Sie hätten die Möglichkeit ja sowieso darinstehen... Da würde ich sagen: streichen Sie das „grundsätzlich“ damit Herr Körting Ihnen nicht mehr sagen kann, Sie seien inkonsequent! – Jetzt ist natürlich die Frage die: das, was ich natürlich nicht will ist, dass Sie nicht die Information bekommen, die Herr Körting Ihnen besorgen will. Er macht das ja nicht zum Spaß, sondern es ist ja klar, warum er es macht! Was ich noch nicht verstanden habe, ist, warum ich nicht diesen Leuten, mit denen ich

nicht zusammen arbeiten will und die im Gefängnis sind, für einen Einzelfall einen Haufen Geld gebe und sage, du arbeitest zwar nicht grundsätzlich für mich, aber Cash gegen Informationen ...Für mich wäre das als Hochschullehrer ein deutlicher Unterschied, ein deutlich anderes Staatsverständnis. – Aber noch einmal, ich habe das Glück, hinter einem Schreibtisch in einem trockenen Zimmer zu sitzen, und muss nicht an vorderster Front mit der Realität kämpfen. Aber aus der Sicht würde ich ihm nicht zustimmen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön, dann setzen wir jetzt in der Runde der Berichterstatter fort. Das Fragerecht wechselt zur Opposition und die Kollegin Abg. Pau beginnt.

BE Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.): Danke Herr Vorsitzender und vielen Dank auch an alle Sachverständigen. Mein erstes Wort richtet sich jetzt gar nicht an Sie, sondern an uns selbst. Ich bedaure es sehr, dass eine Praxis, die ich seit Beginn meiner Mitgliedschaft in diesem erlauchten Gremium, und das ist jetzt immerhin das 17. Jahr, als sehr wohltuend empfunden habe, heute hier durchbrochen wird, nämlich, dass nicht die Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sozusagen vor der Klammer auch hier als Sachverständige mit zur Verfügung steht und uns die datenschutzrelevanten Fragen hier auch erörtern kann. Deshalb richte ich jetzt zwei Fragen an die Herren Scharmer und Dr. Bäcker. Sie haben in Ihren Stellungnahmen diese Themen auch entsprechend mitbearbeitet. Zunächst eine Frage zur Datenübermittlung im Verfassungsschutzverbund. Nach dem neuen § 6 Absatz 1, sollen hier nun alle relevanten Informationen übermittelt werden. Bislang war da von erforderlichen Informationen die Rede, was zumindest einigmaßen rechtsklar ist. Herr Bäcker, Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, der Begriff der Relevanz sei wohl als Nützlichkeit zu interpretieren. Nützlichkeit ist meines Erachtens kein verfassungsrechtliches Kriterium für Behördenhandeln. Deshalb wüsste ich gern von Ihnen beiden, wie Sie diesen Begriffswechsel aus verfassungsrechtlicher Sicht beurteilen. Genügt es, wenn die Verfassungsschutzbehörden gemeinsam die Auslegung des Begriffs der Relevanz festlegen, oder müssten nicht eigentlich wir als Gesetzgeber das tun? Und muss nicht auch für Bürgerinnen



und Bürger aus dem Gesetz einigermaßen ersichtlich sein, welche Informationen über sie möglicherweise innerhalb der Verfassungsschutzbehörden weitergegeben werden? Flankiert, das spielte hier auch schon eine Rolle, wird die Befugnis zur Übermittlung durch die Neugestaltung des gemeinsamen Datenbestandes, also NADIS. Da hatten wir im Jahr 2012 schon einmal eine Änderung, die das Hinzuspeichern von unstrukturierter Textdateien betraf. Nun soll es möglich sein, generell zu jeder Person auch Text- und Bildinformationen und multimediale Informationen zu speichern. Wie bewerten Sie diese deutliche Ausweitung der Speicher-, und natürlich dann auch der Abrufmöglichkeiten, in NADIS-neu aus datenschutzrechtlicher Sicht? Damit bin ich bei einem zweiten Komplex, ganz kurz, Herr Scharmer, Sie haben – das gestehe ich – einen Großteil der Antworten auf meine Fragen hier vorweg genommen. Insbesondere durch die Darstellung der Sicht der Angehörigen und Überlebenden des NSU-Terrors, was jetzt die Aufwertung des Bundesamtes für Verfassungsschutz betrifft, aber auch die Neuausgestaltung der gesetzlichen Regelungen. Ich würde aber gern auf Ihr Angebot zurückkommen, noch einmal Beispiele von Ihnen zu hören, warum die hier gefundenen Regelungen, insbesondere zur Umsetzung der Empfehlungen 44 bis 47 bezogen auf das V-Mann-Wesen, oder ich würde es V-Mann-Unwesen nennen, jetzt hier geeignet sind, dieses wenigstens, wenn meinem Wunsch schon nicht entsprochen wird es abzuschaffen, eingrenzt beziehungsweise auf eine andere Grundlage stellt. Und insbesondere wüsste ich gern, wie Sie die §§ 9a und 9b im Gesetzentwurf bewerten, mit Blick auf praktische Auswirkungen. Kommen wir hier wirklich zu einer Eingrenzung oder wie schätzen Sie das ein?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich würde vorschlagen, da die Fragen an Herrn Scharmer etwas umfangreicher sind, dass zunächst Herr Prof. Dr. Bäcker beginnt.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie): Ja vielen Dank. Die erste Frage bezog sich auf diesen Begriffswechsel in § 5. Bisher sieht § 5 vor – und das steht mit datenschutzrechtlicher Terminologie in Einklang –,

dass erforderliche Informationen übermittelt werden. Der § 6 sagt jetzt, dass relevante Informationen übermittelt werden. Was dieser Begriffswechsel zu bedeuten hat, finde ich sehr schwierig einzuschätzen. Die Gesetzesbegründung geht ja davon aus, dass das eine Klarstellung sei und Relevanz sozusagen die neue Anforderlichkeit sei. Wenn man das so versteht, dann fragt man sich natürlich, warum wird von der etablierten Terminologie abgewichen, wenn da eigentlich gar keine sachliche Änderung intendiert ist? Auf der anderen Seite liegt es recht nahe, den Begriff der Relevanz zusammen zu lesen mit dem neuen § 5 Absatz 2 des Entwurfs, der ja vorsieht, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz alle Erkenntnisse über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne von § 3 zentral auswertet. Das heißt, das Bundesamt bekommt eine All-Zuständigkeit dafür, alle Informationsflüsse zu bündeln, um alles, was bei den Landesämtern anfällt, dann in einem nächsten Schritt zugeschoben zu bekommen, um das auswerten zu können. Wenn man den Relevanzbegriff jetzt in diesem Zusammenhang interpretiert, dann liegt es wieder nahe, dass damit nur ausgeschlossen werden soll, dass die sozusagen bloß Müll bekommen. – Dass also alles, das irgendwie interessant sein könnte für diese Auswertungstätigkeit, dass das dann auch an das Bundesamt fließen soll. Wenn man das so versteht, dann geht das erst einmal sehr weit. Wie man das verfassungsrechtlich einzuordnen hat, hängt sehr stark damit zusammen, in welcher Form diese Informationen fließen, auch, wie diese Informationen vorher erhoben worden sind und wie sie möglicherweise im Rahmen der Übermittlung gefiltert werden. Das ist dann sozusagen auch der Übergangspunkt zu NADIS-neu, also zu der Regelung in § 6 Absatz 2, die ja eben vorsieht, die bisherige bloße Index-Funktion von NADIS – abgesehen von bestimmten Sonderbereichen – die bisherige Index-Funktion zu ersetzen durch eine umfängliche Datensammlung mit Volltextdateien. Jedenfalls aber mit der Möglichkeit, praktisch beliebig viele Datenfelder anzulegen, in denen beliebig viele Daten gespeichert werden können. Daten jeglicher Provenienz, also auch Daten, die durch eingriffintensiv Datenerhebungsmaßnahmen gewonnen worden sind. Das Ganze wird eingebettet in ein Regulierungsumfeld, das wir schon haben, insbesondere den § 10, der Datensammlungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz heute schon



regelt und der sehr weit formuliert ist. Der also die Speicherung von Daten in sehr weitem Umfang zulässt. Wenn man das zusammenführt, dann kommt man dazu, dass man nur auf der Grundlage des Gesetzes da kaum noch eine Grenze erkennen kann. Dann steht eigentlich im § 6, dass alles, was irgendwo, bei irgendeinem Landesamt oder beim Bundesamt für Verfassungsschutz in irgendeiner Weise gewonnen worden ist – mit Ausnahme von Daten aus Wohnraumüberwachungen, aber ansonsten alles – kann in NADIS eingestellt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen vorliegen, oder wenn dies für die Erforschung und Bewertung von Bestrebungen oder Tätigkeiten erforderlich ist. Das lässt sich auch ganz, ganz weitgehend immer dann bejahen, wenn überhaupt die Aufgabe des Bundesamts für Verfassungsschutz eröffnet ist. – So, und im nächsten Schritt kommt man dann dazu, dass auch an die Auswertung kaum Anforderungen gestellt werden. Zugegriffen werden kann auf das, was darin steht in dem Moment, wenn das zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Das ist auch wieder kein konkreter Eingriffsanlass im Tatsächlichen, sondern das verweist eigentlich auch wieder auf die Zuständigkeitsordnung. Deswegen, wenn man das Gesetz naiv liest und guckt, was könnte man machen, ohne gegen das Gesetz zu verstoßen – und das ist aus meiner verfassungsrechtlichen Perspektive der entscheidende Punkt, und nicht das, was die Praxis nachher vielleicht damit anfangen möchte – dann muss man sagen, es kann alles gespeichert werden und es kann praktisch nach Belieben ausgewertet werden, und das geht zu weit.

**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): Ja hinsichtlich der ersten Frage kann ich mich vollumfänglich Ihren Ausführungen, Herr Prof. Dr. Bäcker, anschließen, die ja im Wesentlichen auch inhaltsgleich geteilt werden von der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit. Diese Stellungnahme ist ja inzwischen veröffentlicht. Ein Punkt vielleicht noch ergänzend, das, was da sozusagen auch ausgeweitet angewandt wird, ist dann in der Praxis auch nicht kontrollierbar, weil eben die Kontrollmöglichkeiten nach dem Gesetz nicht gegeben sind beziehungsweise erheblich eingeschränkt sind. Zu der zweiten Frage will ich gerne ein bisschen weiter ausholen.

Die Frage war nach Beispielen. Ich will an zwei Beispielen vielleicht einmal zeigen, wie sich dieses Gesetz auswirkt. Wenn ich da Klarnamen verwende, sind die auch im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses öffentlich geworden. Also, nehmen wir einmal das Beispiel, Carsten Szczepanski war V-Mann in Brandenburg, hat im Übrigen den von Herrn Binninger gerade benannten Tipp gegeben, dass die drei Personen im Raum Chemnitz unterwegs sind und Raubüberfälle planen, sich auch bewaffnen würden. Diese Information ist gekommen von einem V-Mann, der angeworben wurde in der Untersuchungshaft, in der er saß wegen der Anstiftung zu einem rassistisch motivierten Mord. Diese Anwerbemöglichkeit wird durch das Gesetz nicht beschränkt. Es soll zwar grundsätzlich nicht passieren, aber ausnahmsweise schon. Der Szczepanski hatte angegeben, ja er möchte eigentlich aus der rechten Szene aussteigen, er möchte sich davon abwenden. Das Gegenteil ist dann passiert, er ist tiefer hineingeführt worden. Er wurde vom Verfassungsschutz abgeholt aus der JVA und in solche Kreise gefahren, um an diese Informationen heranzukommen. Diese Informationen selbst hätten durch die Polizei sehr einfach erhoben werden können, und die Polizei wäre auch für die Zielfahndung zuständig gewesen und auch für die konkrete Gefahrenabwehr. Die Polizei selbst sagte, im Bereich Rechtsextremismus können wir keine Observation machen. Wir kriegen nämlich für die 30 Tage, die wir planen, an drei Tagen Beamte. Daher fragen wir den Verfassungsschutz in einer, quasi rechtswidrigen, Amtshilfe, könnt Ihr die für uns observieren und findet Ihr da möglicherweise etwas? Also, das muss man dann auch einmal sehen, der Ausbau der Möglichkeiten im Rahmen des polizeilichen Staatsschutzes ist ja überhaupt nicht das Thema hier. Und Aufgabe des Verfassungsschutzes als Frühwarn-Radar für solche Bestrebungen ist es eben nicht, konkrete drei untergetauchte Personen zu finden, um dann deren Straftaten zu verhindern. Das ist zugewiesene Aufgabe der Polizeibehörden.

**BE Abg. Clemens Binninger** (CDU/CSU): Das passt jetzt nicht auf das Eingangsbeispiel von Szczepanski, jetzt haben Sie einen zweiten Sachverhalt hinten daran gehängt, der etwas anders war.





**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): Der Sachverhalt, der aus der Observation durch die Polizei, der fehlenden, war in Thüringen, das ist richtig. Das war nicht die Sache Szczepanski, aber Szczepanski diente als Beispiel für die Anwerbung einer kriminellen – und zwar hochkriminellen Person in dem Fall, wegen Anstiftung zu versuchtem Mord – einer, dann auch später verurteilten Person. Was ist beispielsweise mit der Weitergabe von Geld an V-Personen? Nehmen Sie das Beispiel Tino Brandt. Tino Brandt hat nach eigenen Angaben das Geld, was er bekommen hat, in den Aufbau rechtsextremistischer Strukturen gesteckt. Selbst wenn man diese Angabe vorsichtig beleuchtet, ist es jedenfalls bewiesen, dass Geld des Verfassungsschutzes in seine Tätigkeiten geflossen ist, nämlich in Fahrtkosten, in Telefonkosten, in Vernetzung von rechtsextremistischen Strukturen, insbesondere mit dem „Thüringer Heimatschutz“. Wäre das nach dem Gesetzentwurf jetzt ausgeschlossen? Nein, das Geld würde weiterhin bezahlt werden, Brandt könnte weiterhin angeworben werden. Das Geld könnte auch weiterhin, selbst wenn man andere Anweisungen gibt, in diese Strukturen fließen, und es ist auch zu befürchten, dass das so ist. Dabei, und das muss man gerade am Beispiel Brandt sehen, ist die Weitergabe von Informationen gerade von V-Personen – und da gebe ich in dem Punkt auch Herrn Körting völlig Recht, dass das nicht gerade moralisch integre Personen sind – die Weitergabe dieser Informationen ist immer fragwürdig. Denn diese Informationen sind in der Regel interessengeleitet. Da muss man eben filtern, was ist eigentlich wahr und was ist nicht wahr? Kann man auf diese Personen vertrauen, kann man diesen Informationen vertrauen? In der Regel nicht! – Und als letztes Beispiel vielleicht, auch noch bei Brandt: Brandt hat nach eigener Schilderung Warnungen bekommen vom Verfassungsschutz, vor Durchsuchungen der Polizei, und zwar insbesondere wegen Propaganda- und Vereinigungsdelikten. Es gab ein Strukturermittlungsverfahren, in dem auch Brandt Beschuldigter war. Die Polizei kam, und wir haben von den Polizeibeamten gehört, dass Herr Brandt sie quasi schon mit der Kaffeetasche in der Hand erwartete, und in der Wohnung, die zu durchsuchen war, nichts zu finden war. Und

zwar aufgrund der Rückmeldung des Verfassungsschutzes. Wäre das nach diesem Gesetzentwurf legal? Ja. – Denn, wenn die Delikte, die Brandt da möglicherweise begangen hat oder deren er beschuldigt wird, solche sind, die nach § 9a Absatz 2 gar nicht mehr rechtswidrig wären, beziehungsweise sogar die Strafflosigkeit gegeben wäre, dann wäre auch die Hilfe zur Strafvereitelung – beziehungsweise das wäre ja dann gar keine Strafvereitelung mehr – die Hilfe dazu von Amts wegen legal. Das heißt, Sie erlauben den Verfassungsschutzbehörden genau das, was Sie kritisiert haben in Ihrem Abschlussbericht.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön. Dann kommen wir zur weiteren Berichterstattungsrunde und für die SPD die Kollegin Frau Dr. Högl.

Abg. **Eva Högl** (SPD): Herzlichen Dank Herr Vorsitzender und von mir natürlich auch ein Dankeschön an alle Experten, die heute hier sind. Das ist wirklich sehr hilfreich für unsere weiteren Beratungen. Ich möchte einmal mit einem Punkt beginnen, der uns als SPD am Herzen liegt und den Herr Prof. Aden erwähnt hat, nämlich die Formulierung der Ziele und Aufgaben des Verfassungsschutzes. Wir sind ja jetzt auch an einigen Stellen grundsätzlich da herangegangen, und ich würde die Frage gerne einmal Herrn Körting stellen. Nämlich die, wäre es nicht sinnvoll und notwendig, bei dieser Gelegenheit – nach den reichhaltigen Erfahrungen, die wir auch haben im Bereich der Abgrenzung des Verfassungsschutzes zu anderen Behördenaufgaben – wäre es nicht sinnvoll und notwendig, auch im vorliegenden Gesetzentwurf etwas größer heranzugehen und auch über Ziele und Aufgaben nachzudenken? Sie haben viel Erfahrung, Herr Körting, auch im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern. Daher richte ich die Frage an Sie und würde mich freuen, wenn Sie dazu etwas sagen könnten. Bisher ist es ja nicht aufgenommen in den Gesetzentwurf und auch von den Bundesländern nicht vorangetrieben worden. Ich habe eine andere Frage an Herrn Prof. Aden – und zwar, die Tatsache, dass wir überhaupt den Einsatz von V-Leuten gesetzlich regeln, ist ja schon ein großer Fortschritt. Denn bisher ist das überhaupt nicht gesetzlich geregelt. Bei aller Kritik, die man im Detail hat, – dass wir jetzt hier For-



mulierungen vorgeschlagen bekommen und darüber diskutieren, ist ja schon ein Fortschritt. Deswegen frage ich noch einmal konkret nach, das ist auch schon angesprochen worden in der Diskussion. Wäre es nicht sinnvoll, auch Minderjährige anzuwerben, auszuschließen? Also noch mehr in das Gesetz hineinzuschreiben? Vielleicht auch Personen, die ein Zeugnisverweigerungsrecht haben? Wie sehen Sie das, Herr Prof. Aden? Oder reicht das aus, was wir jetzt vorliegen haben im Gesetzentwurf? Und reicht es dann auch aus, gegebenenfalls weitere Einschränkungen in Form von Dienstvereinbarungen zu machen, die man auch parlamentarisch kontrollieren kann und auch gegebenenfalls diskutieren kann? Das interessiert mich. Also die Frage: mehr ins Gesetz hinein, oder reicht das aus, was wir jetzt vorliegen haben? – Dann will ich natürlich auch noch einmal nachfragen, vielleicht können Sie dazu auch etwas sagen, weil es in diesen Komplex gehört, Herr Prof. Aden, das Thema „grundsätzlich“ streichen. Also, bei aller Kritik an der Formulierung ist es ja die Frage, wen wollen wir zum V-Mann, zur V-Frau machen, und ich will ganz deutlich sagen, dass die Erfahrung des V-Mann Piato uns natürlich lehrt, dass wir keine Mörder und keine Schwerstverbrecher zu V-Leuten machen. Das führt nicht dazu, dass wir auf die Informationen vollständig verzichten müssen, aber wie stehen Sie zu dem Vorschlag, der ja auch von Prof. Wolff gekommen ist, das „grundsätzlich“ zu streichen? – Und dann habe ich noch eine dritte Frage, einen dritten Komplex, und die Frage würde ich gerne richten an Herrn Prof. Aden und auch noch einmal an Sie, Herr Dr. Körting, nämlich die: Es ist eben ja schon angesprochen worden, dass es doch sinnvoll sein könnte – und ich schließe mich dieser Auffassung an – die einzelnen Personen und Personengruppen, die wir im Bereich des Verfassungsschutzes haben, um Informationen zu gewinnen, also angefangen von dem Informanten, der Informantin, über die Gewährsperson, verdeckte Ermittler bis zu V-Personen, – wäre es nicht sinnvoll, im Gesetzentwurf vielleicht diese Personen auch erstens konkret zu definieren? – Also: wir machen das mit verdeckten Ermittlern und V-Personen, aber mit den anderen nicht, und sie zweitens dann auch mit konkreten Befugnissen im Gesetz zu versehen, also das klar abzugrenzen und vorzusehen? – Weil, eben

wurde natürlich geäußert, dass, wenn wir die Einschränkung bei V-Personen haben, – Herr Scharmer, Sie sagten es – dass das dann bei Gewährspersonen nicht ausgeschlossen ist oder bei Informanten. Und diese Frage würde ich gern an Herrn Prof. Aden und Herrn Dr. Körting, an Sie noch einmal richten, ob Sie uns da Hinweise geben können für die weitere Beratung. Dankeschön.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön, und da die erste Frage auch an Herrn Dr. Körting gerichtet war, würde ich ihn bitten anzufangen und Herrn Prof. Aden bitten, dann fortzusetzen.

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): Ich hatte ja einleitend gesagt, dass ich mich beschränkt habe auf den Gesetzentwurf, so wie er vorliegt. Wenn ich das weiter sehe und sage, ich will eine Gesamtrevision des Gesetzes haben, dann ist das, was Herr Aden zur Staatszentrierung schreibt, nicht so weit weg von dem, was ich selber sehen würde. Weil, in der Tat, Verfassungsschutz – ich glaube, ich habe das auch geschrieben – passiert in erster Linie durch streitbare Demokraten und nicht so sehr durch Behörden. Unsere Verfassung wird dadurch geschützt, dass Menschen sich für sie einsetzen, sich für die Demokratie einsetzen, das ist die Grundfrage. Von der Grundfrage her würde ich auch die Aufgaben des Verfassungsschutzes, wenn ich sie neu bewerten würde, ein bisschen anders definieren. Weil für mich immer eine zentrale Aufgabe des Verfassungsschutzes die Aufklärung der Öffentlichkeit war, und nicht nur immer so sehr die innerbehördliche Vorwarnung von dem was passiert sondern Aufklärung Öffentlichkeit, aber auch Beratung des Parlaments und der Regierung. Davon findet sich im Gesetz nur rudimentär etwas. Insofern kann ich mir schon vorstellen, dass man die Ziele und die Aufgaben präzisiert.

Das gilt auch für eine Definition von Bestrebungen. Also, ich will jetzt keine Beispiele nennen, aber es gibt unzählige, sogenannte Bestrebungen, die von Verfassungsschutzbehörden mitbeobachtet werden, bei denen ich die Relevanz oder die Erforderlichkeit nicht sehen würde. Weil von ihnen keine echte Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ausgeht, ungeachtet vieler Einzelpositionen, die eventuell Positionen vertreten, die



mit der Verfassung nicht vereinbar sind oder etwas Ähnliches. Wie man das definiert, darüber habe ich mir für heute keine Gedanken gemacht, aber ich könnte mir vorstellen, dass man da, wenn man das gesamtrevidiert, zu Einschränkungen dessen kommt, was dort gesammelt wird. Weil, ein Problem ist ja teilweise nicht, dass wir zu wenig sammeln, sondern ein Problem ist, dass wir zu viel sammeln, und wir deshalb Schwierigkeiten haben, die relevanten Informationen von irrelevanten zu unterscheiden. Das ist das gleiche Problem, was wir außerhalb der Bundesrepublik Deutschland überdeutlich auch am 11. September 2001 gesehen haben.

So, ich darf auch gleich zur zweiten Frage Stellung nehmen. Wenn man eine Gesamtrevision macht, dann kann man natürlich auch deutlicher definieren, auf welche Informationen der Verfassungsschutz zurückgreift. Das ist dann auch die Frage der Informanten und die der sonstigen Informationen, die ich habe. Ob das allerdings zielführend ist, möchte ich im Moment nicht beurteilen. Ich halte es für einen sehr, sehr großen Vorzug des Gesetzes, dass es sich zu V-Leuten und verdeckten Ermittlern äußert, und dass es umschreibt, was die können und was die nicht können. Wenn ich das richtig im Kopf habe, sagen die meisten Verfassungsschutzgesetze heute nur in irgendeiner Aufzählung, solche Leute gibt es, ohne dass näher definiert wird, wie es sie gibt. Insofern meine ich schon, dass das hier im Gesetzentwurf ein wesentlicher Vorzug ist. Wie weit man das dann präzisieren kann – Herr Scharmer hat davon gesprochen – von dem Beispiel Tino Brandt, glaube ich, in Thüringen. Der wäre, nach allen mir bekannten Regelungen, die bei den Verfassungsschutzbehörden üblich sind, nicht in dem Maße bezahlt worden, wie er dort bezahlt worden ist. Das wäre schlichtweg, auch nach allen internen Regelungen die ich kenne, unzulässig, jemanden so zu bezahlen, dass er davon seinen Lebensunterhalt bestreiten kann.

Zwischenruf: *nicht rekonstruierbar*

**SV Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): ... Nein, ich sage das nur, ... ich weiß nicht, was ... Also die Handhabung in Thüringen ist jetzt von Ihnen auch zu Recht kritisiert worden. In den mir bekannten Dienstanweisungen von Landesverfas-

sungsschutzbehörden steht sogar ausdrücklich etwas darin zu der Frage, dass sie nicht bezahlt werden dürfen, um damit ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Es steht nicht darin, dass die verfassungsfeindliche Bestrebung nicht gefördert werden darf, das halte ich eher für selbstverständlich – aber man mag es auch noch hineinschreiben.

**SV Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich 5 – Polizei und Sicherheitsmanagement): Vielen Dank für die Nachfragen. In der Tat, es ist ein Fortschritt, dass wir jetzt überhaupt eine gesetzliche Regelung bekommen für die V-Personen. Ich würde auch die Einschätzung teilen, dass die Regelungen für die verdeckten Ermittler in der Praxis weniger relevant sind, aber für die V-Personen halte ich sie für sehr wichtig und gerade deswegen an der Stelle für ausbaufähig. Wir haben hier verschiedene Regelungen schon in dem Entwurf angelegt, insbesondere die Minderjährigen sind in dem Entwurf schon ausgeschlossen. Es gibt aber viele weitere Punkte, die bereits in den Landesgesetzen, die in letzter Zeit geändert worden sind, aufgegriffen wurden – Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen – die hier noch zusätzlich aufgenommen werden könnten, um das Verfahren transparenter zu machen, auch gegenüber der Öffentlichkeit. Es steckt meines Erachtens hier auch eine Grundsatzfrage dahinter, nämlich, wie geheim müssen eigentlich die Abläufe eines Nachrichtendienstes sein? Meines Erachtens sollte sich die Geheimhaltung bei Nachrichtendiensten auf die Einzelfälle konzentrieren, die Verfahren sollten aber auch im Interesse der Akzeptanz durch eine breitere Öffentlichkeit sehr viel transparenter gemacht werden. Das können wir durch Dienstvorschriften nicht erreichen, sondern nur durch gesetzliche Regelungen. Dazu gehören dann eben solche Dinge, wie zu benennen, dass zu einer V-Person jeweils auch eine Führungsperson gehört, und es ist sicherlich von Relevanz, ob diese Führungsperson mit derselben V-Person zwei Jahre, fünf Jahre oder vielleicht 20 Jahre zusammenarbeitet. Bei 20 Jahren hat man eine Art Eltern-Kind-Verhältnis, das sicherlich für die Informationsbeschaffung in manchen Fällen nicht mehr so gesund ist. Deswegen finde ich es richtig, dass einige Länder da vorangegangen sind und eine zeitliche Begrenzung vorgesehen haben. Das betrifft natürlich auch die Anordnung des V-



Personen-Einsatzes selber. Da sollte auch regelmäßig jemand von außen, oder zumindest von sehr hoher Stelle innerhalb der Behörde darauf schauen, ob das eigentlich noch erforderlich ist. Da könnte man sicherlich auch einiges mehr noch an Transparenz herstellen, da bin ich auch ganz bei dem, was Herr Körting gerade ausgeführt hat. Was die Bestrebung selber angeht: Wie wird eigentlich eine Bestrebung im Sinne des Verfassungsschutzgesetzes zu einer Bestrebung? Wer entscheidet das, in welchen Zusammenhängen? Das Niedersächsische Landesgesetz etwa sieht vor, dass der Fachminister diese Entscheidung trifft. Das halte ich für eine sehr gute Regelung, um auch klar zu machen, dass das eine sehr weitreichende Entscheidung ist, und dann würden vielleicht, Herr Körting, tatsächlich solche Bagatellfälle irgendwann herausfallen. Denn man fragt sich ja schon: Wir haben auf der Bundesebene eine recht große Behörde, und sie bekommt jetzt noch 260 weitere Stellen: Gibt es nicht vielleicht die eine oder andere Aufgabe, die man auch abbauen könnte? Geht es nicht vielleicht einfach nur darum, dass die Behörde im Moment nicht das qualifizierte Personal für die Analysefähigkeit hat, aber in manchen Bereichen womöglich auch gänzlich überflüssiges Personal sitzen hat? Ist denn überhaupt schon eine ganz ausführliche Aufgabenkritik durchgeführt worden? Das kann ich jedenfalls diesen Unterlagen und dem, was sonst dazu veröffentlicht worden ist in letzter Zeit, nicht entnehmen. Da wäre also meines Erachtens sehr viel mehr möglich. Was die Zusammenarbeit mit Straftätern angeht, wäre ich auch eher vorsichtig und auf der Linie von Herrn Wolff und auch von Herrn Scharmer. Denn wir müssen ja in der Tat berücksichtigen, dass diese Personen nicht unbedingt loyal sind in dem Moment, in dem sie als V-Person angeworben werden. Das ist bei den verdeckt tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sicherlich anders, aber bei den V-Personen, die aus dem Milieu angeworben werden, müssen wir ja geradezu damit rechnen, dass sie ihre Eigeninteressen durchsetzen möchten – nicht nur finanzieller, sondern womöglich auch inhaltlicher Art. Deswegen halte ich es für sinnvoll, Personen auszuschließen, die ein sehr zwielichtiges Vorleben haben, aufgrund dessen, was sie an Straftaten begangen haben, insbesondere Gewalttaten. Deswegen meine ich,

spräche hier einiges dafür, das „grundsätzlich“ zu streichen. In der Verweisnorm, die ja auch für die verdeckt tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gilt, sollte die „Ausnahme“, dass die Behördenleitung im Zweifelsfall doch die weitere Zusammenarbeit noch ermöglichen kann, gestrichen oder zumindest präzisiert werden. Ich könnte mir vorstellen, dass es vielleicht einen Bedarf gibt für einen ganz kurzen Übergangszeitraum, wenn also etwa eine V-Person eine schwere Straftat begangen hat, damit man sie noch geordnet abziehen kann aus der Bestrebung. Aber dann sollte auch Schluss sein – das sollte das Gesetz auch so definieren. Und nicht diese Hintertür eröffnen, dass sich die Behördenleitung das im Zweifelsfall doch ganz legal noch wieder anders überlegen kann. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bedanke ich mich, Nachfragen direkt dazu sehe ich nicht von den Fragestellern, also setzen wir in der Berichterstatter-Runde mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fort, und Herr Ströbele fragt.

Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, Danke Herr Vorsitzender, ich danke auch den Sachverständigen, dass sie uns hier zur Befragung und Diskussion zur Verfügung stehen. Ich habe den Eindruck, dass die Verfasser dieses Entwurfs etwas missverstanden haben. Wir haben uns in dem Untersuchungsausschuss, dem ja auch einige hier anwesende Kolleginnen und Kollegen angehört haben, über verschiedene Erkenntnisse sehr, sehr gewundert. – Und anstatt dass man jetzt sagt, das wird in Zukunft abgestellt, da schreibt man das jetzt ins Gesetz hinein, und das wird damit auf eine legale Basis gestellt und gesetzlich legitimiert. Ich nehme einmal das Beispiel, was jetzt ja hier auch schon diskutiert worden ist, und da habe ich auch gleich eine Frage an den Sachverständigen Prof. Bäcker. Da geht es um die Straftaten von V-Leuten oder auch Vertrauenspersonen. Wir haben uns gewundert, geärgert darüber, dass Tino Brandt beschuldigt wurde, in 35 Fällen Straftaten begangen zu haben. Es sollen Strafverfahren durchgeführt oder angefangen worden sein. In keinem einzigen war eine Verurteilung. Wir haben von ihm – wir haben ihn ja nicht selber gehört, aber was man über ihn gelesen hat – unter anderem gehört, dass immer wie-





der V-Leute gesagt haben, wir fühlen uns ganz sicher, uns passiert nichts. Weil, wir sind ja V-Leute. Also der Letzte, mit dem wir uns jetzt beschäftigt haben, Herr Corelli, hat ja ähnliche Reaktionen gezeigt. Die waren sich ganz sicher, ihnen kann ja nichts passieren. – Und jetzt schreiben Sie ins Gesetz nicht etwa, die dürfen in Zukunft nicht, die sind genauso zu verfolgen wie andere Straftäter auch, sondern Sie machen das, was wir immer gesagt haben: Da gab es geheime Zusagen und auch der Verfassungsschutz hat den Eindruck erweckt, denen passiert nichts, sie sind ja unter unserem Schutz. – Und da schreiben Sie ins Gesetz, der Staatsanwalt kann unter bestimmten Voraussetzungen von der Strafbarkeit absehen, und das geht ja relativ hoch. Oder das zweite Beispiel, was hier darin steht, was ich geradezu empörend finde. Hier steht darin, wann ein Verfassungsschutzmitarbeiter, also Vertrauensmann oder V-Mann, abzuschalten ist, wie das da im Jargon heißt, also nicht mehr beschäftigt werden kann. Da steht, wenn er Straftaten von erheblicher Bedeutung begeht. Da denkt man, na ja, immerhin – und dann steht aber da, die Behördenleiter können Ausnahmen davon zulassen. Straftaten von erheblicher Bedeutung, ohne Begrenzung nach oben, also theoretisch denkbar bis hin zum Totschlag oder Mord. Wer ist auf die Idee gekommen, so etwas ins Gesetz zu schreiben? Dann kann der Präsident sagen, oder der Vizepräsident, ok, du kannst weiterarbeiten, du bist wichtig bei uns. Das kann doch nicht in einem Gesetz stehen, wo man Konsequenzen aus dem ziehen will, was wir in dem Untersuchungsausschuss erarbeitet haben. Sondern, wenn man da eine gesetzliche Regelung treffen will, kann das doch nur Striktheiten, ohne jede Einschränkung, heißen. Und so geht das weiter. Wir haben uns viel empört, Herr Kollege Binninger, Sie auch, darüber empört, dass der Verfassungsschutz nicht nur Informationen nicht weitergegeben hat – oder nur mit halbjährlicher Verzögerung wie in Bayern – an die Polizei über Erkenntnisse, und da ging es ja immerhin um Mordgeschichten, um mehrfachen Mord. Sondern, es ist uns auch in diesem Zusammenhang immer wieder aufgefallen, dass solche Mordtaten von den Verfassungsschutzbehörden gedeckt worden sind. Und ich kann überhaupt nicht verstehen, wie hier ein Gesetz gemacht wird, das nicht einen Weg aufzeichnet darüber, dass Informationen, die

dem Verfassungsschutz vorliegen und möglicherweise zur Aufklärung von Mordtaten beitragen können, dass der Verfassungsschutz diese Informationen nicht nur weitergeben kann, sondern dass er sie weitergeben muss. Und dass der Verfassungsschutz sogar – anders als das in Hessen der Fall gewesen ist – zur Zusammenarbeit mit der Polizei geradezu verpflichtet wird. Nach meiner Auffassung, nach unserer Auffassung, gehören diese Sachen sowieso, wenn so eine Situation eintritt, sofort in die Hände der Strafverfolgungsbehörden, der Staatsanwaltschaften, der Polizei – und nicht so, dass die das auch noch verhindern können, der Verfassungsschutz, dass die Staatsanwaltschaft da tätig wird. Das heißt, wenn man wirklich Konsequenzen ziehen will und sagen will, da sind ungeheure Missstände aufgedeckt worden, Skandale, wir waren uns ja einig, das steht ja auch in dem Bericht darin, dann muss man solche klaren Veränderungen im Gesetz vornehmen und so etwas für die Zukunft verhindern. – Und das frage ich jetzt natürlich auch den Praktiker, den Sachverständigen Herrn Scharmer, ob Sie mir in diesen Punkten nicht recht geben und sagen, da ist dringender Handlungsbedarf gegeben, weil diese Missstände, die wir festgestellt haben, nicht weiter geduldet werden können. Und an Herrn Körting habe ich noch zwei Bemerkungen und Fragen, das eine ist das Beispiel mit den Haftanstalten, das Sie immer bringen, Ist das nicht ein typischer Fall für die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden? Also, wenn in der Haft ein verurteilter Islamist, ein möglicherweise wegen eines Verbrechens verurteilter Islamist sitzt, und es besteht ein Verdacht, entweder er bereitet wieder etwas vor, oder er ist weiterhin Mitglied oder er arbeitet für eine terroristische Vereinigung oder Ähnliches, dann ist doch die Polizei zuständig. Und dann ist der Eingriff, wo Sie sagen, der Eingriff möglicherweise eines Abhörens bei dem Verdächtigen, bei dem einer schweren Straftat Verdächtigen, natürlich – von der Verfassung her gesehen – der wesentlich geringere Eingriff, als wenn Sie jetzt jemanden anwerben, und der dann bei dem Verdächtigen in der Zelle oder in der Nachbarzelle so etwas Ähnliches macht. Und meine letzte Frage an Sie ist, wo steht im Grundgesetz, dass es einen Verfassungsschutz, und noch so einen, geben muss, wie er derzeit in Deutschland in Bund und Ländern da ist?



Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön, wenn ich das jetzt richtig verstanden habe, dann wurden die Sachverständigen Prof. Bäcker und Herr Scharmer gefragt, ob sie Ihnen recht geben und dann noch zwei Praxisfragen an Herrn Körting, richtig so? – Die Ihnen natürlich ein bisschen ausführlicher recht geben.

Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Sehr gut!

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bitte ich zunächst Herrn Prof. Dr. Bäcker.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie): Ich versuche jetzt, die Frage für meine Zwecke verständlich umzuinterpretieren, also nicht, ob ich Ihnen recht gebe, sondern ich soll ja eine gehaltvolle Stellungnahme abgeben. Ich verstehe die Frage so: wie geht man eigentlich mit dem Zurückhalten von Informationen über Straftaten um? Einerseits mit Straftaten von V-Personen selber, aber natürlich auch – und das ist ja die Frage, die Herr Binninger gestellt hat – und mit der er, glaube ich, wenn ich das so sagen darf, mich gemeint hatte, – wie man damit umgehen soll, wenn V-Personen Informationen über Straftaten Dritter abgeben und diese Informationen werden zurückgehalten. Also, vielleicht kann man hier zwei Themenkreise abschichten. Das eine betrifft die Frage, wie ist es mit Straftaten von V-Personen selber? Dazu enthält der Gesetzentwurf ja bestimmte Vorgaben, die man präzisieren könnte. Das hat Herr Roth in seiner Stellungnahme – glaube ich – vorgeschlagen, was man da an Präzisierungen anbringen könnte. Die man auch kritisch sehen kann, die aus meiner Sicht jetzt aber verfassungsrechtlich keine unüberwindlichen Schwierigkeiten aufwerfen. Der Gesetzgeber kann solche Rechtfertigungsgründe schaffen, daran habe ich keinen Zweifel, und der Gesetzgeber kann auch den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, von Strafverfolgung abzusehen, das geht. – Ob man das gut findet oder nicht, das ist dann politisch zu entscheiden, und da fühle ich mich jetzt nicht kompetenter als jede andere Staatsbürgerin, jeder andere Staatsbürger auch, Ihnen dazu einen Rat zu geben. Die andere Frage ist die, wie ist umzugehen mit dem Zurückhalten von Informationen durch Verfassungsschutzbehörden? Das ist eine Frage, die Sie beide

aufgeworfen haben. Da würde ich jetzt tatsächlich gerne ein bisschen in das derzeit geltende Recht einsteigen, weil man da nämlich einen ganz klaren Ansatzpunkt findet, wo das Problem besteht. Das Problem besteht nämlich überhaupt nicht in Regelungen, die in diesem Entwurf modifiziert werden sollen. Sie haben im Moment in § 19 BVerfSchG eine Regelung, die erlaubt es dem Bundesamt für Verfassungsschutz, Daten zu übermitteln für Zwecke der öffentlichen Sicherheit. Das ist alles! – Öffentliche Sicherheit ist nach polizeirechtlicher Terminologie die gesamte Rechtsordnung. Immer wenn ein Zweck der öffentlichen Rechtssicherheit betroffen ist, darf das Bundesamt übermitteln. Das ist total verfassungswidrig übrigens, das ist auch ganz klar in einem Obiter Dictum des Anti-Terrordatei-Urteils schon ausgesprochen. Sie können die Regelung stehen lassen, dann kippt sie in ein, zwei oder drei Jahren, oder Sie ändern sie, wie es der Entwurf ja vorsieht und machen sie ein bisschen restriktiver. Aber das ist nicht das Problem. Das Unterbleiben einer Weitergabe liegt nicht daran, dass der § 19 das nicht hergeben würde, diese Information zu übermitteln. Und das gilt mit dem von Ihnen vorgeschlagenen Entwurf, der ja auch Mängel aufweist, ganz genauso. Die Regelung des § 19-neu, enthält auch vollkommen ausreichende Handhabe, um Informationen zu übermitteln, in Fällen, wo Waffen gefunden worden sind, beispielsweise, und in Fällen, in denen Informationen über schwerere Straftaten von V-Personen mitgeteilt worden sind. Ihr Problem liegt in § 23 BVerfSchG. Der § 23 sagt, eine Übermittlung unterbleibt, wenn überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern. Und überwiegende Sicherheitsinteressen schließen den Quellenschutz ein. – Das Problem an § 23 ist, der erfordert eigentlich eine Abwägung, und verständigerweise müsste man sagen, wenn eine Verfassungsschutzbehörde von einer schwerwiegenden Straftat erfährt, dann geht die Abwägung so aus, dass übermittelt werden muss. Das scheint aber in der Praxis nicht geschehen zu sein. Das wissen Sie alle viel besser als ich, die Sie in diesem Untersuchungsausschuss gesessen haben. So, den § 23, der ja offensichtlich ein Vollzugsdefizit aufweist, den fasst der Entwurf überhaupt nicht an! Daran ändern Sie nichts. Die Bund-Länder-Kommission hat Ihnen eine unglaublich lange Regelung vorgeschlagen – vielleicht zu lang – wie man den § 23 weiter



spezifizieren könnte, mit Ausnahmen und Gegenausnahmen, um sicherzustellen, dass in wirklich schwerwiegenden Fällen auch übermittelt wird. Ein weiterer Vorschlag, der im Raum ist, ist der, ein Verfahren einzurichten für den § 23, das sicherstellt, dass nicht die Verfassungsschutzbehörde selber entscheidet, ob die Übermittlung unterbleibt, sondern dass diese Entscheidung politisch hochgeholt wird, sei es an den Behördenleiter, sei es an den Minister. So etwas könnte man sich vorstellen, dann hätten Sie wenigstens nachher eine klare politische Verantwortlichkeit für das Unterbleiben einer Übermittlung. Das ist aus meiner Sicht die Vorschrift – wenn Sie wirklich das Risiko ausschließen wollen, dass Informationen zurückgehalten werden, dann müssen Sie an den § 23 heran. Sie gehen an alles Mögliche heran, Sie geben dem BfV mehr und mehr und mehr Macht, teilweise in verfassungskonformer Weise, teilweise in verfassungswidriger Weise. Aber diese Vorschrift, die eigentlich ganz zentral auf Ihrer Agenda stehen sollte – wenn ich mir das erlauben darf, das so zu sagen, ja nur aufgrund der Ziele, die Sie selber formuliert haben – an diese Vorschrift gehen Sie überhaupt nicht heran. Und deswegen können Sie dieses Problem auf dieser Ebene einfach nicht bewältigen. Dankeschön.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Scharmer bitte.

**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): Also, es sind ja im Grunde genommen zwei Probleme, die in der Frage stecken. Die eine Frage ist die, bis wohin darf ein solches Amt nicht Daten an die Polizei übermitteln, und ab wann muss es das tun. Ich sehe da neben dem § 23 das Problem von § 138 StGB, der eben bei Kenntnis von schwersten Straftaten, also beispielsweise Morden, eine Pflicht zur Anzeige normiert. Das Bundesamt und auch alle Landesämter sind nach der gängigen-Kommentierung nicht dem Legalitätsprinzip, sondern dem Opportunitätsprinzip unterworfen. Aber ich denke, wenn bei Bekanntwerden solcher Umstände für konkret geplante Taten diese Umstände nicht weitergeleitet werden, dann ist natürlich eine gewisse Mitverantwortung gegeben. Und diese Umstände von bekannt gewordenen oder geplanten Morden sind immer überwiegend

dem Quellenschutz ... Da gibt es aus meiner Sicht auch gar keine Diskussion, und gab es eigentlich auch nach geltender Rechtslage nicht. Wenn man die Funktion der Verfassungsschutzbehörden genauer definiert, nämlich als tatsächliche Frühwarn-Funktion – gar nicht im Rahmen der konkreten Gefahrenabwehr – sondern das den Behörden überlässt, die dafür zuständig sind, nämlich den Polizeibehörden, dann würden solche Fragen möglicherweise gar nicht erst auftauchen. – Der zweite Punkt, also zum Einsatz von V-Leuten habe ich im Grunde genommen schon in meinem Eingangsstatement gesagt, dass es schon bemerkenswert ist, dass dieser Gesetzentwurf eben nicht die Praktiken, die als regelwidrig angesehen wurden, ändert, sondern diese im Nachhinein legitimiert. Das ist auch eine Art des Umgangs, die dann – aus meiner Sicht – eine nachvollziehbare Empörung und Wut bei vielen der Betroffenen hinterlässt. Es wird mit diesem Gesetzentwurf weiterhin nahezu alle Probleme geben, die im NSU-Komplex aufgetaucht sind. – Und wenn ich das noch ganz kurz aufgreifen darf, vorhin kam die Ansage Tino Brandt, das hätte man schon nach den bestehenden Regelungen nicht machen können, – das ist aus meiner Sicht falsch. Auch mit der jetzigen Regelung würde es gehen, weil ja die Bezahlung eben nicht die *alleinige* Lebensgrundlage sein kann, und Tino Brandt, genauso wie Carsten Szczepanski, und wie alle anderen V-Leute, die wir haben, haben natürlich schöne legale Jobs gehabt, in denen sie selbst auch Geld verdient haben. Das Geld, das sie zusätzlich bekommen haben, konnte sie nämlich deswegen auch in die Szene stecken. – Und diese Regelung verändert dieses Verhalten nicht.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, ich bitte Herrn Dr. Körting, sich gleich anzuschließen.

**SV Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): Also, die erste Frage von Herrn Ströbele war die Frage mit den Justizvollzugsanstalten. Wenn dort ein Mitglied einer terroristischen Vereinigung sitzt, dann ist die Beobachtung dieses Mitglieds Aufgabe der Polizei, völlig klar. Wenn es Leute anwirbt für eine terroristische Vereinigung, ist es auch Aufgabe der Polizei. Aber ansonsten bin ich für eine relativ strikte Trennung von Polizei und Verfassungsschutz, auch aus der Historie heraus, die wir haben. Wenn die Polizei präventiv tätig wird zur Verhinderung von Straftaten, dann ist



das Polizeiaufgabe. Im gesamten übrigen präventiven Bereich hat die Polizei und hat ein Staatsschutz, meines Erachtens, nichts zu suchen. So, das heißt, wenn ich mir jetzt eine JVA ansehe, in der Leute anradikalisiert werden, und zwar ...

Zwischenruf des Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): ... anradikalisiert?

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): ... ja doch – nach dem Motto, du kannst die Schuld, die du in diesem Leben auf dich geladen hast, später dadurch sühnen, wenn du einen Selbstmordanschlag gegenüber Christen – oder gegen weiß ich was – begehst. Oder wie das so schön jetzt in einem Video von ISIS dargestellt wurde, mit Zwillingen, die beide als Märtyrer von uns gegangen sind, und wo dann triumphierend gesagt wird, na der eine hat seine Schuld gesühnt. Seine Schuld bestand darin, dass er bei der Bundeswehr war, das war also seine Schuld, weshalb er also gesühnt hat mit einem Selbstmordanschlag. – Wenn ich also sehe, dass sozusagen eine Ideologie da ist, die die Leute vorbereitet darauf, später Mitglieder einer terroristischen Vereinigung zu werden, ohne dass die Leute, die sie anwerben schon Mitglieder sind – und ohne, dass die Leute, die angeworben werden, schon Mitglieder werden, dann habe ich, glaube ich, ein Interesse an Früh-Aufklärung. Und diese Früh-Aufklärung muss ich in irgendeiner Form erreichen, es sei denn, ich verzichte darauf und sage, ich warte. Nein, ich habe ja ironisch gesagt, in der Justizvollzugsanstalt wird die Anwerbung von V-Leuten in der Regel und nicht grundsätzlich Leute betreffen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, die nicht zur Bewährung ausgesetzt ist. Das ist so, sonst sitzt nämlich niemand ein, wenn er zur Bewährung ausgesetzt seine Freiheitsstrafe hat. – Also insofern, das mag ja nicht so häufig der Fall sein, insbesondere ist es wahnsinnig problematisch, an die Leute heranzukommen, das wissen wir alle. Aber ich komme eventuell über einzelne Häftlinge an Informationen – und zwar nicht, dass die an der Wand horchen – sondern, dass ich von denen eine Information bekomme, ... der hat versucht, mich für bestimmte Richtungen zu werben. Da muss man politisch entscheiden, ob man das in diesem Vorfeld haben will, oder nicht haben will. – Ich persönlich halte es zum späteren Schutz vor dem, was dann passiert, nämlich, dass Leute

Mitglieder terroristischer Vereinigungen werden, für erforderlich.

So, die zweite Frage ist eine viel spannendere Frage: Wo steht denn was im Grundgesetz von Verfassungsschutz? Dazu habe ich schriftlich etwas – etwas Unvollkommenes höchstwahrscheinlich, aber das ist so – etwas gesagt. Fangen wir einmal mit der Geschichte an. Es gibt einen Polizeibrief vom 14. April 1949 der Militärgouverneure, die seinerzeit gesagt haben – ich will einmal versuchen, das frei zu übersetzen – der Bundesregierung wird erlaubt, eine Agency, also eine Behörde, zu errichten, um Informationen, die subversiv gegen den Bund gerichtet sind, zu sammeln und zu verbreiten. So, das ist der Polizeibrief der Alliierten gewesen, dieser Polizeibrief ist dann im Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 mit aufgenommen worden und beinhaltet im Ergebnis, dass man seinerzeit von einer Behördeninstitution ausging, die sich um Verfassungsschutz kümmert. So, diese Behörde muss nicht das Bundesamt für Verfassungsschutz sein, das kann man natürlich abschaffen und kann sagen, das macht ein Referat im Bundesinnenministerium oder im Bundesjustizministerium, oder ... – Nein, es gibt keine Bestandsgarantie für diese Zentralstelle, sondern das Grundgesetz ermöglicht die Einrichtung der Zentralstelle. Aber das Problem ist – glaube ich – welches hier verkannt wird, wenn man sagt, ich löse das Bundesamt für Verfassungsschutz auf: Sie können die Behörde auflösen, aber nicht die Aufgabe abschaffen! Der Bund hat die Aufgabe, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen, und dazu muss er eben auch über die nötigen Informationen verfügen, und er darf die nötigen Informationen selber sammeln. Das finden Sie dann auch in Artikel 73 bei der ausschließlichen Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, auch da setzt das Grundgesetz – sozusagen *expressis verbis* – voraus, dass es eine Arbeit des Bundes in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes gibt, sonst könnte er mit den Ländern nicht zusammenarbeiten.

Ich habe noch zwei andere Anknüpfungspunkte, die ich auch in meiner kurzen Stellungnahme benannt habe. Das eine ist die Würde des Menschen. Da haben Sie in Artikel 1: „Sie zu





schützen ist Aufgabe aller staatlichen Gewalt.“ Wenn ich dieses so interpretiere, wie es das Bundesverfassungsgericht tut, das einen Großteil der Grundrechte letztlich auf die Würde des Menschen zurückgeführt hat – so interpretiere ich, dass auch das Selbstbestimmungsrecht der Menschen, das politische Selbstbestimmungsrecht der Menschen, mit zu einer Würde in einer Demokratie gehört. Und dann gibt es eine staatliche Aufgabe, dieses Selbstbestimmungsrecht der Menschen, nämlich die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen. Deshalb spricht das Bundesverfassungsgericht im 40. Band von einer staatlichen Verpflichtung, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen. Ich führe das auf Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 zurück. Ich glaube, das ist Satz 2, das mögen unsere Herren Professoren vielleicht besser wissen! Ich habe den Text jetzt nicht vor mir liegen, aber es steht in Artikel 1. Und Sie finden einen anderen Hinweis ...

Zwischenruf des Abg. **Hans-Christian Ströbele** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): *nicht rekonstruierbar*

SV **Dr. Ehrhart Körting** (Senator a. D., Berlin): ... Sie finden einen anderen Hinweis – Herr Ströbele – auch noch einmal im Artikel 20 Absatz 4 des Grundgesetzes. Wir haben das Widerstandsrecht gegen Diktaturen, soweit staatliche Abhilfe nicht gegeben ist. Das heißt, das Grundgesetz setzt voraus, dass die freiheitlich-demokratische Grundordnung auch durch den Staat geschützt wird. Ich habe vorhin gesagt, wichtiger als jeder staatliche Schutz ist, dass die Demokraten selber ihre Grundordnung schützen. Aber auf den staatlichen Schutz und auf die Aufgabe des staatlichen Schutzes kann man nicht verzichten.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön, die Berichterstatterrunde haben wir geschafft, und ich bedanke mich auch bei allen Berichterstattern, die politisch kulturvoll sich gegenseitig Raum gelassen haben. Wir haben noch wenige Minuten bis 16:00 Uhr der vereinbarten Schlusszeit dieser Anhörung. Wir haben zwei Wortmeldungen bisher, wenn wir keine übersehen haben. Das ist zunächst der Kollege Armin Schuster, der beginnen wird. Dann habe ich noch eine Wortmeldung von der Kollegin Renner und jetzt auch eine Wortmeldung von der Kollegin

Mihalic, – und der Kollege Binninger ebenfalls. Ich denke, wir schaffen das auch, dass alle vier noch ihre Fragen stellen.

Zwischenruf: *nicht rekonstruierbar*

Das ist wohl auch so dann Konsens, also erst alle Fragen stellen, sammeln und dann werden wir das auch realisieren, dass alle Fragen beantwortet werden können. Der Kollege Schuster hat sich definitiv als erster gemeldet.

Abg. **Armin Schuster** (Weil am Rhein) (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Vorsitzender, ich habe nur eine Frage an Herrn Dr. Maaßen. Ich hätte jetzt gern eine Frage zu dem praktischen Eindruck – den auch schon Herr Prof. Wolff, glaube ich, nachgefragt hat – und zwar: Ausnahme beim Einsatz von V-Leuten mit gewichtigen Vorstrafen. Ich glaube, dass wir uns hier wahrscheinlich komplett einig sind, dass es ziemlich fragwürdig ist, dass wir mit Verbrechern zusammenarbeiten. Ich habe aber auch den Eindruck, dass die meisten der Verbrechen einfach nur Straftaten gegen das Leben meinen. Und das ist natürlich einfach, sich vorzustellen, ich möchte nicht mit einem Mörder zusammen arbeiten. So, jetzt zoomte ich einmal herunter und gehe auf die Fälle, bei denen ich jetzt selber in mir einen großen Widerstreit habe und ehrlich gesagt, völlig unentschieden bin. Ich nehme einmal den Fall, in dem wir tatsächlich jemanden haben, der „nur“ Mitglied in einer terroristischen Vereinigung ist, oder der verurteilt wurde. Wir diskutieren auch öffentlich relativ wenig über diesen Fall. Ich weiß nicht, ob da auch die Eindeutigkeit bei allen hier vorhanden ist darüber: man kann auch nicht zusammenarbeiten. – Um das für mich einmal klar zu ziehen, Herr Dr. Maaßen, warum eigentlich, einmal angenommen, wir würden generell die Ausnahme ausschließen, warum könnten Sie nicht, statt so jemanden als V-Person zu führen, mit ihm als Informant arbeiten und ihn dafür bezahlen? Einmalig oder vielleicht über einen kurzen Zeitraum. Woran scheitert das praktisch, so zu arbeiten, wenn es wirklich um eine hochrelevante Information geht?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Wir hatten ja vereinbart, dass jetzt der Reihe nach alle vier Abgeordnete, die genannt sind, ihre Fragen stellen, also die Kollegin Renner setzt fort.



Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Ja, Danke Herr Vorsitzender. Ich habe drei Fragen und eine Vorbemerkung zu Ihren Ausführungen, Herr Körtling, dass Sie keinen weiteren V-Mann kennen, der alimentiert wurde, möchte ich nur darauf hinweisen, dass der V-Mann Corelli, Thomas Richter, in 18 Jahren 300.000 Euro erhalten hat. Das sind 1.400 Euro im Monat durchschnittlich. Das ist quasi ein bedingungsloses Grundeinkommen für staatliche Spitzelei. Ich habe aber jetzt zwei Fragen an Herrn Dr. Maaßen, auch bezogen auf seine Ausführungen und seine Stellungnahme. Einmal ganz konkret zu § 9a, zu den sogenannten verdeckten Mitarbeitern. Ich habe in einer schriftlichen Frage dazu die Bundesregierung gebeten, Auskunft zu erteilen, und die Aussage war die, dass es keine solchen verdeckten Mitarbeiter gebe. Deswegen ganz schlicht meine Frage, warum braucht es dann eine entsprechende gesetzliche Regelung und wie grenzen Sie diese verdeckten Mitarbeiter eigentlich von den polizeilich arbeitenden verdeckten Ermittlern ab? Meine zweite Frage, dann auf Ihre mündlichen Ausführungen, Sie haben gesagt, Straftäter werden nur dann angeworben, wenn es unbedingt notwendig ist. Wer definiert und entscheidet im Amt? Es heißt ja im Gesetz, der Präsident entscheidet über die Verpflichtung, heißt das auch, er unterzeichnet die Verpflichtungserklärung? Wird das dokumentiert und ist das der parlamentarischen Kontrolle zugänglich? Eine Frage, die uns sicherlich auch mit Blick auf den Untersuchungsausschuss interessiert, nämlich die Frage, kann das in irgendeiner Form nachvollzogen und kontrolliert werden? Dann eine weitere Frage, die jetzt nicht das BVerfSchG betrifft, sondern die Neuregelung zu den Befugnissen des Bundesnachrichtendienstes. Diese Frage geht an Herrn Dr. Bäcker. Es werden ja hier neue Befugnisse im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung geschaffen, wir wissen alle, um was es geht und ich muss das nicht im Einzelnen ausführen. Diese Daten, die dort erhoben werden, sollen ja auch geteilt werden mit anderen Behörden, dem BfV, dem MAD, dem BSI und auch gegebenenfalls mit polizeilichen Strafverfolgungsbehörden. Inwieweit entsprechen an dieser Stelle die Übermittlungsbefugnisse des BND dem informationellen Trennungsprinzip? – Und noch eine sehr allgemeine Frage, macht es eigentlich Sinn, jetzt die Befugnisse des

BND im Bereich der strategischen Fernmeldeaufklärung anzupacken? Wo hier parallel ein Untersuchungsausschuss versucht, die Praktiken des BND in diesem Fall aufzuklären, und sollte man nicht eine Gesetzesnovelle den abschließenden Bewertungen des Untersuchungsausschusses nachlagern? Danke.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja, jetzt bitte Frau Kollegin Mihalic und dann der Kollege Binninger.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte auch eingangs bemerken, dass meiner Ansicht nach die Berichterstatterrunde hier schon ergeben hat, dass solche Fälle, wie beispielsweise bei dem V-Mann Carsten Szczepanski, auch nach dieser Gesetzesänderung, oder auch nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf, weiterhin möglich wären. Das habe ich jetzt hier auch den Aussagen mehrerer Sachverständigen entnommen, und das bringt mich dann auch zu dem Komplex, den Herr Aden vorhin aufgeworfen hat, wenn es darum geht, dass man V-Leute ja abschalten kann, wenn sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen, beziehungsweise dann sind sie abzuschalten nach dem Gesetzesentwurf. Es sei denn, der Behördenleiter definiert oder lässt da entsprechende Ausnahmen zu. – Das ist auch eine Frage, die ich an Herrn Aden richten möchte: Sie beurteilen den Ermessensspielraum, der von der Behördenleitung eben dann angewandt werden kann, durchaus kritisch. Das tue ich auch. Aber kann denn nach den bestehenden, oder nach den jetzt auch neu zu fassenden Regelungen, der Behördenleiter, hier also Herr Dr. Maaßen, denn wirksam darin kontrolliert werden, wie er dann diesen Ermessensspielraum anwendet? Das ist für mich eine wichtige Frage: kann festgestellt werden nach bestehenden Regelungen oder eben nach dem Gesetzesentwurf, ob der Behördenleiter diesen Ermessensspielraum nicht in irgendeiner Art und Weise unsachgemäß ausdehnt? Hier wäre mir die Frage der Kontrolle noch eine wichtige. Dann hatte Herr Schuster vorhin eine Frage aufgeworfen, und zwar die Frage der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung. Diese Frage möchte ich jetzt an Herrn Bäcker und Herrn Scharmer richten, im Hinblick auf den § 9a Absatz 2, wonach zum Beispiel die Mitgliedschaft



in einer terroristischen Vereinigung eben straffrei bleiben soll. Bei den betreffenden Delikten handelt es sich ja überwiegend um Dauerdelikte, und da stellt sich mir schon die Frage, ab wann ist denn der V-Mann oder die V-Frau straffrei? Ist das rückwirkend so, oder erst ab Beginn des V-Leute-Einsatzes? – Und wie sieht es aus mit der Straffreiheit, wenn die Quelle wieder abgeschaltet wird, weil sie nicht funktioniert? Dazu würde ich mir auch ein paar Aussagen von Ihnen erhoffen, vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, dann beendet der Kollege Binninger, was er vorhin vor zwei Stunden begonnen hat.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich will nur eine Bemerkung vorausschicken, weil das auch für die Öffentlichkeit vielleicht manchmal etwas schwer nachzuvollziehen ist, dass ein Untersuchungsausschuss, der sich – ja parteiübergreifend – auf 47 Empfehlungen geeinigt hat, jetzt bei der Umsetzung auf einmal doch Differenzen hat. Das liegt meines Erachtens natürlich auch darin begründet, dass zwei der Fraktionen die V-Leute abschaffen wollen, und dass sie ja damit auch jede Regelung, die wir wiederum vorsehen, auch nicht für gut halten können – das liegt in der Natur der Sache, kein Vorwurf, nur eine Feststellung. Während wir gesagt haben, wir wollen am Instrument festhalten, es aber verändern und reglementieren. Herr Prof. Bäcker, verzeihen Sie es mir bitte noch einmal, dass ich sie verwechselt habe mit Herrn Prof. Aden, aber Sie sitzen auch nahe beieinander – also insofern ... Aber den Vorschlag des § 23 greifen wir auf, und wir werden sicher auch über die Frage grundsätzlich noch einmal diskutieren müssen. – Herr Scharmer, dass wir nicht alles umsetzen, was in den Empfehlungen steht, darauf will ich insofern noch hinweisen: Nicht alles ist Gesetzgebung, auch nicht bei V-Leuten, sondern manches ist eben auch behördenintern in Erlasse, in Verwaltungsvorschriften umzusetzen, die wiederum von uns kontrolliert werden, ob es so gemacht wird. Also, nicht alles ist Gesetzgebung. Ich will noch einmal fragen, weil der Kollege Ströbele da den Eindruck erweckt hat, als ob V-Leute, wenn es der Behördenleiter billigt, im Einsatz schwerste Straftaten begehen können. So habe ich, ehrlich gesagt, das Gesetz nicht gelesen, weil der § 9a, in dem das aufgeführt ist, vorneweg

die Straftaten ja ausschließt, die er begehen darf, damit er in der Szene nicht auffällt. Das ist das eine, aber die Straftaten sind nicht zulässig, wenn sie in Individualrechte eingreifen. Da gehören für mich alle Körperverletzungsdelikte, Totschlag, Mord sowieso, dazu. Das heißt, da kann auch der Behördenleiter nicht sagen, über gefährliche Körperverletzung, da schauen wir einmal darüber hinweg. So habe ich das Gesetz verstanden. Wenn – Herr Vorsitzender, wenn Sie es erlauben – wenn die Bundesregierung das so nicht verstanden haben will, dann muss sie es sagen. Aber ich lese das wirklich nicht so.

Zwischenruf des SV **Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): *nicht rekonstruierbar*

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): ... Ja, ich kenne den Satz auch ... Über Ausnahmen entscheidet der Behördenleiter ...

Zwischenruf des SV **Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): *nicht rekonstruierbar*

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Also, Zwiegespräche bitte nur eingeschränkt, und wenn, dann müssen es alle hören – und damit ins Mikrofon und dann auch auf die Tonaufzeichnung.

BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Also, meine Frage an Herrn Scharmer, und wenn erlaubt, an die Bundesregierung: Ich lese den § 9a eben gerade nicht so, dass der Behördenleiter jede Straftat eines V-Mannes billigen kann. Weil, wenn in Individualrechte eingegriffen wird, ist es ausgeschlossen, dazu gehören die gefährliche Körperverletzung sowieso und das andere auch. Was ich im § 9a auch nicht gefunden habe – Herr Scharmer, wenn Sie mir das vielleicht noch einmal sagen könnten – ich finde im gesamten Paragraphen keine Bestimmung und keinen Satz, die es dem Verfassungsschutz erlaubt, einen V-Mann vor einer polizeilichen Untersuchung zu warnen. Dies, weil Sie vorhin gesagt haben, das ergäbe sich jetzt aus dem § 9a, dass man jetzt warnen dürfte. Man dürfte es wohl auch schon in der Vergangenheit nicht – ja, dass man es gemacht hat, ist eine andere Frage. Das haben wir kritisiert, die Fälle kenne ich alle zur Genüge. – Aber wir soll-



ten dem Eindruck widersprechen, wenn im Gesetz so etwas auch nicht vorgesehen ist. Deshalb wäre meine Frage, wo steht denn das im § 9a, dass der Verfassungsschutz seinen V-Mann vor StPO-Maßnahmen warnen darf?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, – dann haben wir eine Reihe von Fragen zusammengefasst, und ich würde vorschlagen, Herr Dr. Maaßen beginnt, da hatten wir gleich zu Beginn einige Fragen. Herr Prof. Bäcker würde sich dann anschließen und Herr Prof. Aden dann ebenfalls. Anschließend bitte ich dann Herrn Scharmer und dann schauen wir einmal, ob die Bundesregierung noch Ergänzungen hat. Es wurde ja gesagt, wenn es falsch verstanden wurde, – in dem Moment entscheiden Sie dann, ob Sie Verständnisfragen noch klären wollen. – Bitte, Herr Dr. Maaßen.

**SV Dr. Hans-Georg Maaßen** (Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz): Dankeschön Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren Abgeordnete, es ist nicht so, als ob meine Mitarbeiter sich danach reißen, V-Leute zu führen. Es ist nicht schön, es ist nicht immer angenehm, es ist vielfach riskant und gefährlich, V-Leute zu führen, insbesondere im gewaltorientierten Bereich. Und seit drei Jahren haben wir im Amt die Orientierung der Prioritätensetzung in der Hinsicht, dass wir in erster Linie Informationen aus dem gewaltorientierten Bereich generieren wollen. Wir sind auch nicht die einzige Behörde, die V-Leute führt. Sie erinnern sich vielleicht an die Warnung in Bremen vor einigen Monaten. Der Hinweis kam von einer Quelle, er kam nicht von uns, sondern er kam vom Zoll. Wir wissen, Polizeibehörden, Zoll ... – alle Sicherheitsbehörden haben in ihren Bereichen auch ihre Quellen, ob das organisierte Kriminalität oder Rauschgiftkriminalität ist. Und wenn wir heute über V-Leute beim Bundesverfassungsschutz sprechen, reden wir nur über ein Segment. Wir müssen auch im Blick haben, das kann auch Auswirkungen haben auf die Führung von Quellen im Bereich der organisierten Kriminalität oder im Bereich der Rauschgiftkriminalität, weil die Polizeien letztendlich Ähnliches machen, und auch ähnliche Probleme haben und auch die Frage stellen müssen, können wir eine Quelle führen, die schon schwer vorbestraft ist? Natürlich haben wir es im Bereich der organisierten Kriminalität oftmals mit Personen zu tun, die

auch schon vorbestraft sind. Wir möchten auch nicht Quellen führen, die erhebliche Vorstrafen haben, aber oftmals kriegen wir keine anderen, jedenfalls in den Bereichen, in denen wir wertige Informationen haben wollen. Bei jeder Entscheidung, ob wir eine Quelle führen wollen, machen wir ein Forschungs- und Werbungsverfahren. Das heißt, wir schauen uns genau an, kann die Quelle Informationen liefern, die für uns brauchbar sind, und können wir die Quelle aufgrund unserer hohen Standards, die wir haben, auch verantworten zu führen. Und diese hohen Standards, die wir haben – und das sage ich auch klar – sind nicht die Standards, die Thüringen vor zehn oder 15 Jahren hatte, davon distanzieren mich hier ausdrücklich. Gewichtige Straftaten sind auch solche nach §§ 129a und 129b, Herr Abgeordneter Schuster. Und da muss ich auch sagen, wenn man eine Organisation verbietet, wie der Bundesinnenminister zu Recht den IS in Deutschland verboten hat, hätte ich auch Probleme, eine Quelle im IS zu führen, weil diese Quelle im IS eine Quelle ist in einer verbotenen, und auch terroristischen Organisation. Zu der Position, ich führe keine Quelle mehr im IS, muss ich sagen: wenn ich eine habe in der heutigen Zeit, wäre sie für mich sehr wichtig – und wäre es fast verantwortungslos zu sagen, ich schalte sie ab, ich verzichte auf diese Information – weil ich diese Information nicht auf andere Art und Weise generieren kann. Ein Ersatz von V-Leuten durch Informanten ist aus unserer Sicht nicht möglich. Der Unterschied zwischen einer V-Person und einem Informanten besteht darin, dass die V-Person geführt wird, jedenfalls, wenn es richtig gemacht wird. Sie muss geführt werden und bekommt Aufträge. Und wenn wir hier auch über die Strafbarkeit von V-Leuten reden, reden wir nicht darüber, dass die Quelle der V-Person so nebenher einmal einen Tankstellenüberfall begangen hat oder nebenher einmal eine Vergewaltigung begangen hat, sondern es geht darum, dass die Quelle im Auftrag, im Rahmen der Führung, eine bestimmte Handlung vollzogen hat, die auch strafrechtswürdig ist. Beispielsweise bei der Demonstration eine PKK-Fahne zu heben, oder im Rahmen einer Demonstration von Rechtsextremisten den Hitlergruß zu zeigen. Das macht sie insoweit im staatlichen Auftrag, weil der V-Mann-Führer sagt, geh' da hin und mache dort mit, verhalte dich szenegerecht.





Das heißt, es geht nicht darum, Straftaten von einer Quelle, von einer V-Person zu legalisieren oder diese V-Person zu schützen, wenn sie eine Straftat außerhalb des Auftrags gemacht hat. – Und der Informant ist eine Person, die nicht geführt wird, sondern die eine Information hat, die man abgreifen kann, also gelegentlich. Wo man nicht sagen kann, XY gehe einmal dahin, besorge mir die und die Information, gehe einmal in die Szene, hast du gehört, ob Abu sowieso al Almani inzwischen aus Syrien zurück ist und sich in Kassel aufhält. Eine derartige Weisung geht an eine V-Person, nicht an einen Informanten. Würde man das auch bei einem Informanten machen, käme man schon in ein Verhältnis wie bei einer V-Person und müsste das dann auch zwangsläufig legalisieren. – Mit Blick eben auf verdeckte Mitarbeiter: In der Tat, verdeckte Mitarbeiter kann man nicht so einsetzen wie Quellen, wie menschliche Quellen aus der Szene. Menschliche Quellen aus der Szene kommen aus dem Milieu. Ein Mitarbeiter aus dem Haus ist ein Beamter, regelmäßig ein Beamter. Ihn in diese Szene einzuführen von außen, ist ausgesprochen schwierig. Es ist ein langes schwieriges Verfahren. Vor allem, wenn es um den gewaltorientierten Bereich geht, besteht da natürlich eine ganz besondere Gefahr, dass diese Person sich Risiken aussetzt, körperlichen Risiken, bis hin eben auch zur Gefahr, dass diese Person Straftaten begeht, die sie nicht begehen möchte, auch aufgrund ihrer eigenen Einstellung zu Recht und Gesetz, auch wenn sie eben durch unsere neuen Regelungen möglicherweise straflos gestellt werden würde. – Verdeckte Mitarbeiter zu führen, das haben wir in der Vergangenheit immer wieder gemacht, wenn es gar nicht anders ging und wenn wir Mitarbeiter hatten, die sich auch dazu bereit erklärt haben. Für uns ist das ein notwendiges Instrument, das in den Werkzeugkasten gehört, darauf zu verzichten, wäre aus meiner Sicht nicht gut. – Die Frage, wer letztendlich über die Verpflichtung von V-Personen entscheidet, will ich so beantworten: das macht der Behördenleiter, beim Bundesverfassungsschutz bin ich es, oder in Abwesenheit, mein Stellvertreter. Ich werde kontrolliert durch das Bundesinnenministerium, bin ihm Rechenschaft schuldig. Das Bundesinnenministerium kann von mir erwarten, dass ich darüber berichte, was ich tue. Insoweit ist eine Kontrolle auch gewährleistet. Ich glaube,

das sind die wesentlichen Fragen, die an mich gerichtet worden sind. Dankeschön.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke, Herr Prof. Bäcker bitte.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie): Ja, vielen Dank. An mich sind zwei Fragen gestellt worden. Die eine betraf die Datenübermittlungsregelung des G-10-Gesetzes, die Frage von Frau Renner. Ich will jetzt fair bleiben – was der Gesetzentwurf macht, ist, er ersetzt eine verfassungswidrige Vorschrift durch eine andere, in der auch gar nicht so viel anderes steht als in der alten Vorschrift. Ich habe den § 7 im Entwurf aufgespießt, weil das eine dankbare Gelegenheit ist, einmal diese Norm zu fokussieren. Der § 7 betrifft die Übermittlung von Daten, die durch G-10-Maßnahmen – also durch strategische Fernmeldeüberwachungen – gewonnen worden sind. Das ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon 1999, als die technischen Möglichkeiten bei Weitem nicht die waren wie heute, eine sehr eingriffsintensive Maßnahme. Eine Maßnahme, die einer nationalen Strafverfolgungsbehörde oder einer Polizeibehörde nicht erlaubt werden dürfte, sondern nur dem BND – aufgrund seiner besonderen Aufgabe, der Auslandsaufklärung – überhaupt zukommen kann. So schon im Jahr 1999. – Jetzt hat das Bundesverfassungsgericht dann noch in seinem Urteil zur Anti-Terrordatei gesagt, dass generell Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden besonders schwere Grundrechtseingriffe sind. Wenn man das zusammensetzt, wird man sagen müssen, so eine Übermittlung von Daten aus einer strategischen Telekommunikationsüberwachung an eine Polizei- oder Strafverfolgungsbehörde geht nur in ganz, ganz dicken Fällen. Wenn wir hineingucken ins Gesetz, und das ist – wie gesagt – gar nicht neu, sondern das war bisher auch schon so, dann kann unter anderem übermittelt werden zur Strafverfolgung, wenn der Verdacht einer Straftat nach § 3 Absatz 1 bestimmte Nummern des G-10-Gesetzes vorliegt. Diese Vorschrift enthält einen Straftatkatolog, und darin findet sich zum Beispiel – das ist mein Lieblingsbeispiel – der Paragraph 20 des Vereinsgesetzes – die Fortführung einer Vereinigung, die verboten wurde, in der Zwischenzeit, wenn dieses Verbot schon sofort vollziehbar ist,



aber noch nicht bestandskräftig geworden ist, nach Bestandskraft greift eine andere Vorschrift. – Also eine Übergangsvorschrift, die eine bestimmte Form von, sagen wir einmal, von verwaltungsrechtlicher Unbotmäßigkeit, wenn man noch nicht weiß, ob das Vereinsverbot hält oder nicht, pönalisiert – Strafandrohung: ein Jahr. Das wird vom Gesetzgeber so eingestuft wie eine Beleidigung, und das ist kein hinreichender Übermittlungsanlass. – So, dann kommt noch dazu, dass wir im präventiv polizeilichen Bereich auf denselben Straftat katalog wie im repressiven Bereich verweisen. Das heißt, wenn eine Straftat aus diesen Katalogen geplant wird, dann kann auch übermittelt werden, um die Straftaten zu verhindern. Das erste Problem ist natürlich: Wenn die Straftaten ohnehin schon nicht schwergewichtig genug sind, dann geht das auch nicht zur Abwehr dieser Straftaten. Es kommt aber noch ein spezifisch polizeirechtliches Problem dazu. Wir finden im Strafgesetzbuch ganz viele Straftatbestände, die ein Verhalten verbieten, das als Vorstufe einer weiteren Straftat angesehen wird. Zum Beispiel, die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, oder die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung. Die ist ja nicht verboten, weil die Beteiligung als solche Rechtsgüter verletzen würde, sondern die ist verboten, weil man befürchtet, dass so ein Prozess mitunterstützt wird, der dann letztlich dazu führt, dass die terroristische Vereinigung Straftaten begeht. Wenn wir jetzt eine Datenübermittlung schon im Planungsstadium einer solchen strafrechtlichen Vorfeldstraftat erlauben, dann verdoppeln wir die Vorverlagerung. Das Strafrecht verlagert schon vor, und das Polizeirecht, beziehungsweise der Übermittlungstatbestand, verlagert noch einmal vor. – Nehmen Sie die Planung der schweren staatsgefährdenden Gewalttaten. Da sind durchaus solche Handlungen strafbar wie Heizöl kaufen, weil man vorhat, damit einen Sprengstoffanschlag zu begehen, also aus dem Heizöl später eine Bombe bauen möchte. Übermittelt werden können die Daten schon, wenn Anhaltspunkte dafür sprechen, dass jemand plant, Heizöl zu kaufen. Das steht so im Gesetz. Das ist ganz eindeutig Gesetzeslage. Das wird gemacht oder nicht, aber es steht so darin. Was hier ermöglicht wird, ist eine Datenübermittlung in einer höchst ambivalenten Sachlage, in der allererste

Anhaltspunkte darauf hindeuten, dass möglicherweise etwas schiefgeht. – Und im Übrigen setzen Sie das in die Hände der Behörden und vertrauen darauf, dass der Verfassungsschutz das schon ordnungsgemäß anwenden wird. Und das ist, meiner Ansicht nach, nicht in Ordnung. Der Appell an das behördliche Ethos, an die Selbstprogrammierung der Behörde, kann in einem demokratischen Rechtsstaat die gesetzliche Programmierung nicht ersetzen. – Und das ist die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Bestimmtheitsgrundsatz, und deswegen wird diese Vorschrift niemals halten. Vielen Dank.

Zwischenruf: ... *dass die Frage von Frau Mihalic vergessen wurde.*

**SV Prof. Dr. Matthias Bäcker**, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie): Ja, die habe ich vergessen, Entschuldigung. – Ich hatte so eine schöne Schlusspointe, und jetzt muss ich noch etwas sagen! Zu der Frage von Frau Mihalic, wie ist das mit der Mitgliedschaft in der terroristischen Vereinigung. Das ist so ein bisschen ein Problem, glaube ich, das daraus entsteht, dass das Gesetz erst einmal den Paragraphen 9a, den verdeckten Mitarbeiter regelt. Es ist plausibel, dass ein Mitarbeiter einer Verfassungsschutzbehörde sich vor seinem Einsatz nicht an einer terroristischen Vereinigung beteiligt. Das heißt, der § 9a sagt jetzt, wir dürfen diesen Mitarbeiter nutzen, um die Vereinigung zu infiltrieren, und dann macht der sich nicht strafbar. Das ist vernünftig. Es ist genauso plausibel – für mich als Außenstehenden jedenfalls – dass als Vertrauensleute Personen angeworben werden, die möglicherweise schon in der Vereinigung sind. Der § 9b wird aber jetzt gesetzestechnisch so geregelt, dass einfach auf den § 9a verwiesen wird. Das passt aber nicht gut zusammen an dieser Stelle, sodass dann in der Tat die Frage entsteht, was ist denn jetzt mit der Vertrauensperson? Die war vorher in der Vereinigung, wird dann als Vertrauensperson geführt, und dann wird sie vielleicht, weil sie nichts bringt, wieder abgeschaltet und bleibt in der Vereinigung. Hat die Person sich jetzt strafbar gemacht, oder ist die Strafbarkeit weg? Oder macht der sich dann erst strafbar, wenn er abgeschaltet worden ist und trotzdem in der Vereinigung bleibt? Das ist aus meiner Sicht sehr schwer zu sagen. Ich habe keine Ahnung, wie die Strafjustiz damit umgeht. Mein spontanes



Bauchgefühl wäre – wenn ich Strafrichter wäre, was ich ja Gott sei Dank nicht geworden bin – dann würde ich sagen, die Straffreiheit betrifft die Phase, in der die Person eine V-Person war. Und wenn sie vorher schon in der Vereinigung war, dann hat sie sich strafbar gemacht, und dabei bleibt es. – Wissen tue ich das nicht, eindeutig ist das nicht. Es wäre sicherlich vorzugswürdig, eine spezifischer zugeschnittene Regelung in den § 9b aufzunehmen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Prof. Aden bitte.

**SV Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich 5 – Polizei und Sicherheitsmanagement): Vielen Dank für die Nachfrage. Ich kann hier unmittelbar anknüpfen. Die Diskussion und die Nachfragen haben meines Erachtens das bestätigt, was ich auch schon in meiner Stellungnahme geschrieben habe – nämlich, dass sowohl das Verhältnis zwischen den §§ 9b und 9a als auch der § 9a Absatz 2 noch einmal gründlich angeschaut werden sollten. Das betrifft diese Formulierung ganz am Ende des Absatzes, aber das betrifft im § 9a Absatz 2 auch das Verhältnis der verschiedenen Sätze untereinander. Vom Wortlaut her ist nicht klar, dass tatsächlich nur Straftaten gemeint sind, die im Rahmen des Auftrags – sozusagen im Auftrag der Behörde – begangen werden. Vom Wortlaut her wäre auch einiges mehr da hinein interpretierbar, nämlich auch die privat begangene Straftat. Und dann hätte tatsächlich der letzte Satz plötzlich eine ganz andere Dimension. Meines Erachtens könnte man vieles gewinnen, indem man die Regelungen völlig voneinander trennt: Die V-Person wirklich nur im § 9b regelt, und dann spezifische Regelungen für die verdeckten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter macht, die sicherlich gerade an solchen Punkten auch geringfügig anders ausfallen müssen und sollten, als die Regelungen für die V-Personen. Was die Entscheidung des Behördenleiters für Ausnahmen angeht, ob man die tatsächlich dann für die V-Personen braucht, da würde ich einmal ein ganz großes Fragezeichen machen. Für die verdeckten Ermittler würde es meines Erachtens helfen, Dokumentationspflichten in das Gesetz hineinzuschreiben. Ich denke, dass würde für Sie auch keine großen Unterschiede machen, da Sie

sagen, Sie müssen ohnehin dem Ministerium berichten. Deswegen gehe ich einmal davon aus, dass Sie mindestens eine Aktennotiz anlegen werden, wenn Sie eine solche Entscheidung treffen, damit Sie sich auch vielleicht in ein oder zwei Jahren noch erinnern, was Sie eigentlich dazu bewogen hat, diese Entscheidung zu treffen. Deswegen wäre es eben eine schöne Sache, das auch an dieser Stelle ins Gesetz hineinzuschreiben, aber auch den Absatz insgesamt noch einmal anzuschauen, etwa diese Formulierung „im Übrigen“. Sie schaffen hier mit diesem Entwurf sehr viele Interpretationsschwierigkeiten, die meines Erachtens relativ leicht durch klarere Formulierungen vermeidbar wären.

**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): Ja, ich will noch einmal auf die Fragen von Frau Mihalic und von Herrn Binninger eingehen. Der § 9a und die Relevanz, ab welchem Stadium, wie strafbar. Also, strukturell ist es so, dass § 9a Absatz 2 meines Erachtens Rechtfertigungsgründe, strafrechtlich gesehen, regelt. Man kann auch davon ausgehen, dass bestimmte Tatbestände schon nicht mehr erfüllt sind, aber jedenfalls bleibt die Handlung in der Hauptsache straflos. Das heißt, auch die Anstiftung des V-Mann-Führers dazu bliebe straflos, und das gilt für alle Delikte, die eben nicht in Individualrechte eingreifen. Also alle Delikte gegen die öffentliche Ordnung, beispielsweise § 129a als Verbrechenstatbestand, oder aber auch andere Tatbestände gegen die öffentliche Ordnung, beispielsweise Propagandadelikte, Volksverhetzung etc. Das zählt dazu, und zwar so lange der Einsatz für die Aufklärung der Bestrebungen der Beteiligten dient. Das heißt aber auch, wenn wegen solcher Delikte verfolgt wird durch die Ermittlungsbehörden – die ja in der Regel nicht wissen und nicht wissen sollen, dass da eigentlich ein V-Mann sitzt – dann kann der Verfassungsschutz kommen und der V-Mann-Führer und sie können sagen, wir haben aber erfahren, durch Anfragen beispielsweise, über NADIS etc., dass die Polizei auf der Spur von dir ist und die werden übrigens wegen einer möglichen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung durchsuchen morgen. Das können die dann machen, weil die Strafvereitelung dann deswegen nicht gelingt, weil das Hauptdelikt gar nicht strafbar wäre. Das regelt Ihr Gesetzentwurf in § 9a Absatz 2. Das ist genau das, was Sie kritisiert haben



in den Ergebnissen des NSU-Untersuchungsausschusses, und ...

Zwischenruf: *nicht rekonstruierbar*

**SV Rechtsanwalt Sebastian Scharmer** (DKA Rechtsanwälte Fachanwälte, Berlin): ... Ja, es ist aber die Folge davon. Wenn Sie dann § 9a Absatz 3 nehmen und auf V-Leute anwenden, dann fällt da auch die gefährliche Körperverletzung darunter. Wenn Sie sich die Voraussetzungen anschauen, es ist kein Verbrechenstatbestand, und solange die gefährliche Körperverletzung begangen wird – die nicht mit mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt bestraft wird – fällt die darunter. Das heißt, es gibt eine Einstellungsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft beziehungsweise auch des Richters, die danach besteht. – Ich will noch einmal zum Verhältnis zu Vertrauenspersonen und Informanten und Gewährspersonen eingehen. Alle diese Regelungen zur Straffreiheit, die gelten natürlich für Gewährspersonen und Informanten nicht. Das mag man gut finden, allerdings gelten auch die ganzen Ausschlussgründe für Gewährspersonen und Informanten nicht. Beispielsweise ein Mitarbeiter von Ihnen, Herr Binninger, könnte eine Gewährsperson oder ein Informant sein. Das wäre weiterhin zulässig. Genauso wie eben Minderjährige als Informanten oder Gewährspersonen angeworben werden könnten, solange sie nicht planmäßig und dauerhaft agieren. Und was planmäßig und dauerhaft ist, das definiert in der Regel dann das Bundesamt für Verfassungsschutz.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön. Wir können das gern im Anschluss dann auch noch weiter diskutieren. Aber zunächst die Frage an den Vertreter der Bundesregierung, ob er noch Hinweise hat.

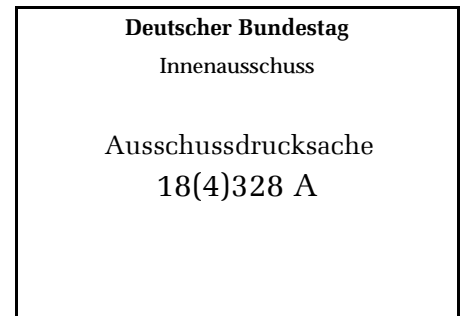
**MR Dietmar Marscholleck** (BMI, Referent Terrorismusbekämpfung): Ich hätte sehr viele Hin-

weise, aber es ist ja eine Sachverständigenanhörung. Das heißt, die Bundesregierung ist jetzt nicht gehalten, alles – zum Teil etwas Verwirrende – hier zu kommentieren. Aber eine konkrete Frage ist an die Bundesregierung gerichtet worden, wie ist es denn mit dem Verbot von Individualrechtseingriffen? Das ist strikt und ohne Hintertür, da gibt es keine Ausnahmemöglichkeit für den Präsidenten. Beim szenetypischen Verhalten sind Individualrechte sakrosankt, keine Erlaubnis zum Eingriff in Individualrechte. Worum Herr Ströbele gesprochen hat, ist die Abschaltungsregelung. Die hat aber auch andere Voraussetzungen, die setzt nämlich dann schon ein, wenn ich gewissermaßen einen Verdacht habe, wenn ich zureichende Anhaltspunkte dafür habe, dass die V-Person etwas getan hat. Und da werbe ich dafür, dass man in diesem Fall, wenn wir schon im Verdachtsfall – mit einer sehr frühen Schwelle – gewissermaßen Selbsthygiene betreiben wollen, dass wir dann aber eine Reserveflexibilität brauchen, wo der Präsident sagen darf: Ok, der Verdacht ist mir hier zu dünn, die Sache ist so wichtig, bei dem dünnen Verdacht machen wir erst einmal weiter. Also, Individualrechte bleiben ohne jede Einschränkung geschützt, und bei der Abschaltungsregelung setzen wir schon sehr früh ein, nämlich beim Verdacht, und sagen dann aber auch, dann muss ich auch die Möglichkeit haben, einmal ausnahmsweise den Einzelfall genauer anzuschauen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön. Dann haben wir nach meinen Notizen jetzt keine offenen Fragen mehr. Ich frage aber trotzdem, ob jemand seine Frage nicht beantwortet sieht? – Das ist offensichtlich nicht der Fall. Dann darf ich diese Anhörung von Sachverständigen im Innenausschuss beenden. Ich bedanke mich bei allen für das Mitwirken und verabschiede mich für heute, und wir sehen uns alle zur nächsten Sitzung des Innenausschusses wieder.

Schluss der Sitzung: 16.27 Uhr

Karlsruher Institut für Technologie  
Institut für Informations- und Wirtschaftsrecht  
Vincenz-Prießnitz-Straße 3  
76131 Karlsruhe



### **Stellungnahme**

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit  
im Bereich des Verfassungsschutzes

(BT-Drs. 18/4654)

### **Gliederung**

Ergebnisse

I. Erweiterte Zuständigkeit des Bundesamts für Verfassungsschutz

II. Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden

III. Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch das Bundesamt für Verfassungsschutz

1. Die allgemeine Regelung in § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E

2. Regelungen zu verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten in § 9a f. BVerfSchG-E

IV. Ausbau der strategischen Telekommunikationsüberwachung des Bundesnachrichtendienstes

V. Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

1. Übermittlungsermächtigungen im BVerfSchG

a) Defizite von § 19 Abs. 1 BVerfSchG-E

b) Fortbestehende Mängel von § 20 und § 23 BVerfSchG

2. Defizite von § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 G 10-E



## Ergebnisse

1. Die geplante Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Bundesamts für Verfassungsschutz durch § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E steht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht in Einklang.
2. Durch § 6 BVerfSchG-E soll ein umfassender Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden geschaffen werden. Der Entwurf sieht hierfür keine hinreichenden begrenzenden Regelungen vor. Die geplante Regelung steht daher mit den Grundrechten der Betroffenen nicht in Einklang.
3. Die vorgesehene allgemeine Regelung zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel in § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E ist verwirrend formuliert und trägt nichts dazu bei, diesen Einsatz rechtsstaatlich zu disziplinieren. Dabei ist es verfassungsrechtlich angezeigt, die Rechtsgrundlagen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zu überarbeiten.
4. Die geplanten Ermächtigungen zum Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten in §§ 9a f. BVerfSchG enthalten für eingriffsintensivere Einsatzformen keine hinreichende tatbestandliche Eingriffsschwelle. Zudem fehlt es für solche Einsatzformen an den gebotenen verfahrensrechtlichen Sicherungen.
5. Die vorgesehene Ausdehnung der strategischen Telekommunikationsüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst in § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 8 G 10-E, um Angriffen auf IT-Systeme zu begegnen, steht mit dem grundrechtlichen Fernmeldegeheimnis nicht vollständig in Einklang.
6. Der Entwurf beseitigt die derzeitigen Mängel der Datenübermittlungsermächtigungen in §§ 19 ff. BVerfSchG nicht vollständig. § 19 Abs. 1 BVerfSchG-E geht teilweise immer noch zu weit und verletzt Grundrechte. Der ebenfalls teils verfassungswidrig zu weit, zudem teils zu eng gefasste § 20 BVerfSchG soll überhaupt nicht geändert werden. Kritikwürdig ist schließlich, dass § 23 BVerfSchG unverändert bleiben soll, obwohl gerade diese Norm die Gefahr birgt, dass Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auch bei schwerwiegenden Straftaten unterbleiben.
7. Die vorgesehenen Datenübermittlungsermächtigungen in § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 G 10-E sind teilweise zu weit gefasst und stehen insoweit mit den Grundrechten der Betroffenen nicht in Einklang.

Eine umfassende Stellungnahme zu allen Rechtsfragen, die der Gesetzentwurf aufwirft, war mir in der eingeräumten Bearbeitungszeit nicht möglich. Meine Stellungnahme beschränkt sich daher auf ausgewählte verfassungsrechtliche Probleme der beabsichtigten Regelungen. Soweit ich mich zu dem Entwurf nicht äußere, ist daraus nicht zwangsläufig zu folgern, dass ich die betreffenden Normen für unbedenklich halte.

Der Entwurf weist in mehrfacher Hinsicht erhebliche verfassungsrechtliche Mängel auf: Er sieht vor, den Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Verfassungsschutz in einer Weise auszubauen, die der bundesstaatlichen Kompetenzordnung widerspricht (unten I). Zudem soll ein annähernd grenzenloser Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden geschaffen werden, der mit den Grundrechten der Betroffenen nicht in Einklang steht (unten II). Grundrechtliche Mängel enthalten auch die vorgesehenen Regelungen zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (unten III), zum Ausbau der strategischen Telekommunikationsüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst (unten IV) und zu Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (unten V).

### **I. Erweiterte Zuständigkeit des Bundesamts für Verfassungsschutz**

Die geplante Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Bundesamts für Verfassungsschutz durch § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E steht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht in Einklang.

Kompetenzrechtlich ist es generell problematisch, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz selbst und aufgrund eigener Erkenntnisinteressen Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen erheben soll. Denn das Grundgesetz vermittelt dem Bund lediglich eine Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Verfassungsschutz<sup>1</sup> und eine Verwaltungskompetenz für eine Zentralstelle in diesem Bereich.<sup>2</sup> Zwar sind diese Begriffe und das Zusammenspiel beider Kompetenztitel schwierig zu bestimmen. Ihnen lässt sich aber doch entnehmen, dass das Grundgesetz den Bund gerade nicht ermächtigt, in redundanter Weise eine Bundesbehörde mit umfassenden Datenerhebungsbefugnissen neben die Verfassungsschutzbehörden der Länder treten zu lassen. Insbesondere der Zentralstellenbegriff gewinnt Konturen nur bei einer restriktiveren Interpretation. Die Aufgabe einer Zentralstelle besteht danach lediglich darin, die Landesbehörden zu vernetzen und ihre Tätigkeit zu koordinieren. Die Tätigkeit der Zentralstelle bleibt stets auf die Tätigkeit der Landesbehörden bezogen. Eigene Datenerhebungen führt sie allenfalls durch, um diese Servicefunktion erbringen zu können,<sup>3</sup> nicht aber aufgrund selbst gesetzter Erkenntnisziele.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstaben b und c GG

<sup>2</sup> Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG.

<sup>3</sup> Vgl. in diesem Sinne die kompetenzrechtlich heiklen, aber noch zulässigen Ermächtigungen in § 7 Abs. 2 und 3 BKAG und näher dazu *Graulich*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2014, § 7 BKAG Rn. 24 ff.

<sup>4</sup> Näher mit Blick auf das G 10 *Bäcker*, DÖV 2011, S. 840 (843 f.), m.w.N. auch zu den anderen vertretenen Auffassungen.

Diese Interpretation des Zentralstellenbegriffs liegt in der Gesetzgebungspraxis dem BKAG zugrunde. Eigene Datenerhebungsbefugnisse hat das Bundeskriminalamt grundsätzlich<sup>5</sup> nicht in seiner Eigenschaft als Zentralstelle, sondern aufgrund anderer Aufgaben, die auf andere Kompetenztitel als Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG zu stützen sind.<sup>6</sup> Hingegen weist § 5 Abs. 2 (nach dem Entwurf zukünftig Abs. 1) BVerfSchG dem Bundesamt für Verfassungsschutz bereits heute auch die Zuständigkeit zu, eigenständig – wenngleich im Benehmen mit den Landesbehörden – Informationen zu erheben. §§ 8 ff. BVerfSchG enthalten die zugehörigen Datenerhebungsermächtigungen.

Immerhin beschränkt sich der Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Verfassungsschutz bislang jedoch auf Sachverhalte mit einem spezifischen Bundesbezug. Das Bundesamt ist danach insbesondere zuständig, wenn Bestrebungen über den Bereich eines Landes hinausgehen oder auswärtige Belange der Bundesrepublik berühren oder wenn eine Landesbehörde das Bundesamt um ein Tätigwerden ersucht. Die weitere Regelung, nach der es auch ausreicht, wenn sich eine Bestrebung gegen den Bund richtet, beschreibt einen spezifischen Bundesbezug dann, wenn sie restriktiv ausgelegt wird. Danach muss das Ziel der Bestrebung gerade darin bestehen, den Bestand der Bundesrepublik zu untergraben. Nicht ausreichend ist es etwa, wenn eine Bestrebung sich lediglich gegen bestimmte materielle Kernbestandteile der freiheitlich demokratischen Grundordnung richtet.<sup>7</sup>

Die kompetenzrechtlichen Begriffe der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und der Zentralstelle mögen bei einer extensiven Interpretation so zu verstehen sein, dass eine eigenständige Datenerhebungstätigkeit des Bundesamts für Verfassungsschutz in solchen Sachverhalten mit einem spezifischen Bundesbezug noch von der Kompetenzordnung gedeckt ist. Damit werden die maßgeblichen Kompetenztitel allerdings bis zum äußersten Rand ausgereizt.

Die geplante Zuständigkeitsregelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E überschreitet selbst diese Grenze. Sie ersetzt einen Bundesbezug durch die Gefährlichkeit der betreffenden Bestrebung, indem das Bundesamt für Verfassungsschutz pauschal zuständig sein soll, Informationen über gewaltbereite oder Gewalt befürwortende Bestrebungen zu erheben. Damit sind für Datenerhebungen über solche Bestrebungen stets mindestens zwei Verfassungsschutzbehörden zuständig, nämlich das Bundesamt für Verfassungsschutz und mindestens eine Landesverfassungsschutzbehörde. Eine derartige pauschale Verdoppelung des außenwirksamen Verfassungsschutzes wird von der Kompetenzordnung nicht mehr gedeckt.

Diesem Befund lässt sich nicht mit der Entwurfsbegründung entgegenhalten, gewaltorientierte Bestrebungen seien stets gesamtstaatlich bedeutsam.<sup>8</sup> Wenn eine gewaltorientierte Bestrebung

---

<sup>5</sup> Eine Ausnahme bilden die Ermächtigungen in § 7 BKAG, die allerdings lediglich darauf gerichtet sind, ergänzende Informationen zu beschaffen, s.o. bei Fußnote 3.

<sup>6</sup> Vgl. zu dem Gefüge von Kompetenztiteln, auf das sich die gegenwärtige Ausgestaltung des Bundeskriminalamts stützen kann, mit unterschiedlichen Positionen im Einzelnen etwa *Ibler*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Stand 2012, Art. 87 Rn. 128 ff.; *Bäcker*, Terrorismusabwehr durch das Bundeskriminalamt, 2009, S. 18 ff.

<sup>7</sup> A.A. anscheinend *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 5 BVerfSchG Rn. 12, der meint, dass sich „Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 [BVerfSchG] so gut wie immer auch gegen den Bund richten“. In dieser Auslegung ist bereits die geltende Zuständigkeitsregelung mit der Kompetenzordnung nicht zu vereinbaren.

<sup>8</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 20.

einen spezifischen Bundesbezug aufweist, ist das Bundesamt für Verfassungsschutz bereits nach geltendem Recht zuständig, Informationen über sie aufgrund eigener Erkenntnisziele zu erheben. Einer neuen Zuständigkeitsregelung bedarf es insoweit nicht.<sup>9</sup> Im Übrigen ist ohne weiteres vorstellbar, dass sich eine extremistische Bestrebung regional auf ein kleines Gebiet beschränkt, auf diesem Gebiet aber äußerst aggressiv vorgeht. Eine gesamtstaatliche Relevanz ergibt sich in einem solchen Fall nicht schon daraus, dass von der Bestrebung erhebliche Schäden drohen mögen. Die bundesstaatliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes beruht vielmehr auf der Annahme, dass die Länder in der Lage sind, auch erhebliche Gefahren abzuwehren; dies zeigt sich neben dem Verfassungsschutz etwa an der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder für die allgemeine polizeiliche Gefahrenabwehr. Ein Schluss von Schadenspotenzialen auf Bundeskompetenzen ist ohne Verfassungsänderung nicht statthaft.

## **II. Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden**

Nach dem derzeitigen § 5 BVerfSchG sind die Verfassungsschutzbehörden der Länder verpflichtet, den anderen Landesbehörden und dem Bundesamt für Verfassungsschutz Informationen zu übermitteln, soweit dies erforderlich ist, damit die Empfangsbehörde ihre Aufgaben erfüllen kann. Umgekehrt hat das Bundesamt die Landesbehörden über alle Unterlagen zu unterrichten, deren Kenntnis für das jeweilige Land zum Zweck des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Diese Unterrichtungspflichten werden durch die Regelung zu gemeinsamen Dateien in § 6 BVerfSchG flankiert, die bei dem Bundesamt für Verfassungsschutz zu führen sind. Dabei handelt es sich gemäß Satz 2 dieser Vorschrift grundsätzlich<sup>10</sup> nur um Indexdateien, die dazu dienen, Akten aufzufinden und Personen zu identifizieren.

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden erheblich auszubauen. Dadurch intensiviert sich allerdings der Grundrechtseingriff erheblich, der darin liegt, dass personenbezogene Daten in einer zentralen, automatisiert auswertbaren Verbunddatei gespeichert werden. Diese Intensivierung müsste durch begrenzende materielle Vorgaben kompensiert werden, die in dem Entwurf jedoch fehlen.

Der Entwurf führt zunächst die wechselseitigen Unterrichtungspflichten der Verfassungsschutzbehörden in § 6 Abs. 1 BVerfSchG-E zusammen. Unklar ist, ob diese Pflichten inhaltlich weiterreichen als bislang. Der Entwurf ersetzt den Begriff der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung durch die Relevanz für die Aufgaben und begründet dies mit „Einschätzungsdivergenzen zur Erforderlichkeit..., aus denen auch Defizite beim Informationsaustausch resultierten“.<sup>11</sup> Allerdings kann es zu solchen Divergenzen bei jedem Rechtsbegriff kommen. Sprachlich erscheint es naheliegend, Relevanz als Nützlichkeit zu interpretieren.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> In sich widersprüchlich ist insoweit die Entwurfsbegründung. Danach sollen gegenüber gewaltorientierten Bestrebungen zwar stets die Zuständigkeitsregelungen in § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 BVerfSchG greifen. Gleichwohl werden „Beobachtungslücken“ befürchtet, denen die neue Zuständigkeitsregelung begegnen soll.

<sup>10</sup> Eine Ausnahme für besonders schadensträchtige Bestrebungen und für „eng umgrenzte Anwendungsgebiete“ sieht § 6 Satz 8 BVerfSchG vor.

<sup>11</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 22.

<sup>12</sup> So wohl auch die Entwurfsbegründung, die allerdings zugleich terminologisch zweifelhaft ausführt, der Relevanzbegriff sei als „Präzisierung der Erforderlichkeit“ anzusehen, BT-Drs. 18/4654, S. 22.

Hierfür spricht mit Blick auf Übermittlungen an das Bundesamt für Verfassungsschutz auch die in § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E vorgesehene Aufgabe des Bundesamts, *alle* Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen auszuwerten. In dieser Interpretation ginge der neue Begriff deutlich weiter als der hergebrachte, im Datenschutzrecht gängige Begriff der Erforderlichkeit.<sup>13</sup>

Jedenfalls sieht der geplante § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E vor, den Inhalt der gemeinsamen Dateien erheblich auszubauen. Die bisherige Beschränkung auf eine Indexfunktion soll wegfallen. Damit geht die geplante Regelung jedoch zu weit.

Um eine behördliche Datensammlung zu regulieren, kann der Gesetzgeber bei unterschiedlichen Parametern ansetzen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um

1. den Inhalt der Datensammlung, der durch Art und Umfang der gespeicherten Daten bestimmt wird,
2. die Voraussetzungen, unter denen Daten in der Datensammlung gespeichert werden, sowie
3. die Voraussetzungen und die zulässigen Arten einer Nutzung der gespeicherten Daten.

Von diesen Parametern hängt auch ab, wie intensiv eine behördliche Datensammlung, die personenbezogene Daten enthält, in Grundrechte eingreift. Dabei stehen die Parameter in einem wechselseitigen Kompensationsverhältnis. Soll etwa eine Datensammlung Daten in großem Umfang enthalten, die ganz oder weitgehend anlasslos bevorratet werden und aus denen sich sensible Informationen gewinnen lassen, so sind an die Voraussetzungen der Datennutzung grundsätzlich hohe Anforderungen zu stellen.<sup>14</sup> Wird allerdings die Datennutzung der Art nach enger begrenzt, können die Voraussetzungen niedriger angesetzt werden.<sup>15</sup> Umgekehrt können großzügige Nutzungsvoraussetzungen gerechtfertigt werden, wenn die Datensammlung nach ihrem Inhalt nur begrenzte Risiken für die Betroffenen birgt oder wenn hohe Anforderungen an eine Datenspeicherung bestehen.

Die vorgesehene Regelung gibt hingegen für den Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden alle Parameter weitgehend frei:

Erstens enthält § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E keine begrenzenden Vorgaben für den Inhalt der gemeinsamen Dateien. Diese Dateien können daher aufgrund beliebig vieler Datenfelder mit jeglichen Daten befüllt werden. Dies schließt Daten ein, die mit eingriffsintensiven nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden und bereits deshalb sensibel sind. Zudem soll § 10 Abs. 2 BVerfSchG-E den Verfassungsschutzbehörden ermöglichen, zusätzlich zu den gespeicherten Daten auch Belegdokumente in den gemeinsamen Datenbanken abzulegen. Zusam-

---

<sup>13</sup> Allgemein zur datenschutzrechtlichen Erforderlichkeit *Albers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 22 Rn. 130 ff.

<sup>14</sup> Vgl. für die Bevorratung von Telekommunikations-Verkehrsdaten grundsätzlich BVerfGE 125, 260 (327 ff.); für die umfassende Auswertung der Antiterrordatei in Eilfällen BVerfGE 133, 277 (364 f.).

<sup>15</sup> Vgl. für die Auflösung einer dynamischen IP-Adresse mittels bevorrateter Verkehrsdaten BVerfGE 125, 260 (340 ff.); für die Nutzung der Antiterrordatei als Indexdatei BVerfGE 133, 277 (360 ff.), anders aber für eine merkmalsbezogene Recherche ebd., S. 363 f.



men genommen ermöglichen die vorgesehenen Regelungen den Verfassungsschutzbehörden damit, praktisch ihren gesamten Informationsbestand in digitaler Form in den Datenverbund einzustellen.

Zweitens erlaubt das Gesetz, personenbezogene Daten fast ohne einschränkende Voraussetzungen in die gemeinsamen Dateien einzustellen. Wegen der Speichervoraussetzungen verweist § 6 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E insbesondere auf § 10 Abs. 1 BVerfSchG. Eine Speicherung ist danach zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder Tätigkeiten vorliegen oder wenn sie für die Erforschung und Bewertung solcher Bestrebungen oder Tätigkeiten erforderlich ist. Damit fordert die Norm letztlich nur, dass sich die Speicherung im Rahmen der Aufgaben des Verfassungsschutzes hält. Weitere Restriktionen hinsichtlich des Gewichts der jeweiligen Bestrebungen und Tätigkeiten, hinsichtlich des konkreten Speicherungsanlasses oder hinsichtlich der betroffenen Personen enthält § 10 Abs. 1 BVerfSchG nicht. Die Behördenpraxis mag restriktiver sein und insbesondere die Speicherung an eine bestimmte Beziehung des Betroffenen zu der Bestrebung knüpfen.<sup>16</sup> Dem Wortlaut der Norm lässt sich eine solche Einschränkung jedoch nicht entnehmen. § 10 Abs. 1 BVerfSchG ermöglicht seinem Wortlaut nach im Zusammenwirken mit § 6 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E vielmehr ohne weiteres, Daten etwa von nicht-dolosen Helfern („nützlichen Idioten“), flüchtigen Kontaktpersonen oder potenziellen Opfern der Angehörigen verfassungsfeindlicher Bestrebungen in die vorgesehenen gemeinsamen Dateien aufzunehmen.

Drittens enthält die vorgesehene Regelung kaum Beschränkungen für die Nutzung der gespeicherten Daten. Die Art der Nutzung ist in § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E überhaupt nicht vorgegeben. Die gemeinsamen Dateien können daher für komplexe IT-gestützte Analysen genutzt werden, mit denen etwa Sozialprofile gebildet oder persönliche Eigenschaften und Vorlieben erschlossen werden können.<sup>17</sup> Zudem setzt eine Nutzung nach § 6 Abs. 2 Satz 6 BVerfSchG-E lediglich voraus, dass sie für die Aufgabenerfüllung der nutzenden Behörde erforderlich ist. Ein besonderer Nutzungsstatbestand wird damit nicht geregelt. Insbesondere muss weder ein konkreter Nutzungsanlass bestehen noch muss sich die Abfrage auf Personen beziehen, die in einem spezifischen Näheverhältnis zu einer verfassungsfeindlichen Bestrebung stehen. Die weiteren Regelungen über die Zugriffsberechtigung in § 6 Abs. 2 Sätze 7 und 8 BVerfSchG-E geben lediglich vor, welche Amtswalter innerhalb einer Behörde die Dateien inwieweit nutzen dürfen. Die weite Nutzungsbefugnis des § 6 Abs. 2 Satz 6 BVerfSchG-E wird damit nicht beschränkt, sondern nur nach Maßgabe der innerbehördlichen Zuständigkeitsordnung verteilt.

Insgesamt wahrt § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E damit nicht mehr das Übermaßverbot. Um den Datenverbund der Verfassungsschutzbehörden verfassungsrechtlich tragfähig auszubauen, müssten begrenzende Regelungen gefunden werden, welche die verschiedenen Regulierungsparameter in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Soll eine inhaltlich derart weitreichende Datenbevorratung mit so weitgehenden Nutzungsmöglichkeiten verbunden werden, so müssten

---

<sup>16</sup> So implizit die Entwurfsbegründung, vgl. BT-Drs. 18/4654, S. 29; einen Vorschlag für eine restriktivere Interpretation von § 10 Abs. 1 BVerfSchG unterbreitet *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. H 97.

<sup>17</sup> So deutlich auch die Entwurfsbegründung, BT-Drs. 18/4654, S. 23 f., in Abgrenzung zu „archaischen Arbeitsmitteln“.

zumindest die Voraussetzungen der Datenspeicherung und der Datennutzung enger gefasst werden.

### **III. Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch das Bundesamt für Verfassungsschutz**

Als nachrichtendienstliche Mittel werden Methoden und Gegenstände bezeichnet, mit denen sich der Verfassungsschutz heimlich Informationen beschafft. Die Rechtsgrundlagen für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel sind auf mehrere Vorschriften verteilt: § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG beschreibt allgemein die Befugnis zur heimlichen Informationsbeschaffung und zählt exemplarisch einzelne nachrichtendienstliche Mittel auf. Diese Norm ermächtigt das Bundesamt für Verfassungsschutz jedoch nicht dazu, mit nachrichtendienstlichen Mitteln personenbezogene Daten zu erheben.<sup>18</sup> Die zugehörige Ermächtigung enthält vielmehr § 9 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG. Daneben finden sich spezielle Eingriffsermächtigungen für bestimmte eingriffsintensivere Datenerhebungsmaßnahmen in § 8a BVerfSchG, § 8d BVerfSchG, § 9 Abs. 2 und 4 BVerfSchG und § 1, § 3 G 10.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dieses Gefüge von Rechtsgrundlagen in zweierlei Hinsicht zu modifizieren. Erstens soll der allgemeinen Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG ein neuer Satz 2 hinzugefügt werden, der nach der Entwurfsbegründung für Rechtssicherheit sorgen soll. Die geplante Regelung wirkt jedoch verwirrend und verfehlt die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes. Zudem ändert sie nichts an den rechtsstaatlichen Bedenken, die eine pauschale Ermächtigung aufwirft, personenbezogene Daten heimlich zu erheben. Zweitens soll der Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten in §§ 9a f. BVerfSchG erstmals besonders geregelt werden. Diese Regelungen können allerdings eingriffsintensivere Einsatzformen nicht rechtfertigen.

#### **1. Die allgemeine Regelung in § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E**

Die geplante Regelung in § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E soll nach der Entwurfsbegründung für Rechtssicherheit sorgen, indem sie den Gehalt von § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG im Sinne der oben dargestellten hergebrachten Auffassung klärt.<sup>19</sup> Dieses Ziel verfehlt der Entwurf jedoch. Die geplante Regelung wirft vielmehr erhebliche Zweifelsfragen auf und trägt im Übrigen nichts dazu bei, den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel rechtsstaatlich zu disziplinieren.

§ 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E besagt, dass § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG nicht dazu ermächtigt, in Individualrechte einzugreifen. Dem lässt sich im Umkehrschluss entnehmen, dass § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG taugliche Rechtsgrundlage für den Einsatz solcher nachrichtendienstlicher Mittel sein soll, die nicht in Individualrechte eingreifen. Unklar ist dabei schon der – in Gesetzestexten sonst ungebräuchliche<sup>20</sup> – Begriff der Individualrechte: Handelt es sich dabei lediglich um Grundrechte<sup>21</sup> oder sollen diesem Begriff auch subjektive Rechte unterfallen, die lediglich durch das einfache Recht gewährleistet werden? Vor allem aber genügt

---

<sup>18</sup> Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 8 BVerfSchG Rn. 20.

<sup>19</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 25.

<sup>20</sup> Eine Volltextsuche nach „Individualrecht“ auf der Plattform <http://www.gesetze-im-internet.de>, die nahezu das gesamte Bundesrecht bereitstellt, ergab am 2. Juni 2015 keinen Treffer.

<sup>21</sup> So wohl die Entwurfsbegründung, BT-Drs. 18/4654, S. 25.

die Regelungstechnik des § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Die vorgeschlagene Regelung macht die Frage, welche Rechtsgrundlage den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel anleitet, von einer behördlichen Eingriffsprüfung abhängig, die das Gesetz nicht näher anleitet. Diese Eingriffsprüfung ist jedoch primär Sache des Gesetzgebers, der mit den gesetzlichen Ermächtigungsregelungen die jeweils berührten Grundrechte zu konkretisieren hat. Er kann diese Konkretisierungsleistung nicht durch eine derartige salvatorische Regelung an die vollziehende Gewalt delegieren.<sup>22</sup>

Die geplante Regelung verwirrt zudem auch insoweit, als sie auf „besondere Befugnisse“ verweist. Insbesondere liegt es sprachlich und im Vergleich etwa mit der polizeirechtlichen Terminologie nahe, als besondere Befugnisregelungen nur Normen anzusehen sind, die eine bestimmte Eingriffsmaßnahme zum Gegenstand haben und spezifisch regulieren. Die generalklauselartige Ermächtigung des § 9 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG wäre dann nicht als besondere Befugnisregelung anzusehen. Bei restriktiver Interpretation könnte § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG-E daher zur Folge haben, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz nachrichtendienstliche Mittel nicht mehr einsetzen darf, die in Grundrechte eingreifen, aber nicht in spezifischen Ermächtigungen geregelt sind, wie sie sich etwa in § 8a oder § 9 Abs. 2 BVerfSchG finden. Dieses mögliche Ergebnis dürfte nicht im Sinne des Entwurfs sein.

Dabei erscheint es durchaus geboten, weitere spezifische Ermächtigungen für nachrichtendienstliche Mittel in das Gesetz aufzunehmen, wie der Entwurf es mit § 9a und § 9b BVerfSchG-E partiell auch vorsieht. Denn einige der Mittel, die in § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG genannt werden, greifen erheblich in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dies gilt etwa für heimliche Tonaufzeichnungen und längerfristige Observationen. Solche Maßnahmen können nach dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht auf eine pauschale Generalklausel wie § 9 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG gestützt werden.<sup>23</sup> Insbesondere reicht es nicht aus, dass die nachrichtendienstlichen Mittel, die das Bundesamt für Verfassungsschutz einsetzen darf, lediglich in einer (überdies geheimen) Dienstvorschrift zu benennen sind, wie es § 8 Abs. 2 Satz 4 BVerfSchG-E (derzeit: § 8 Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG) vorsieht. Besondere Geheimhaltungsbedürfnisse können diese Regelungstechnik nicht rechtfertigen. Dass nachrichtendienstliche Mittel durchaus präziser gesetzlich reguliert werden können, zeigt sich bereits an den Landesverfassungsschutzgesetzen, welche diese Mittel abschließend aufzählen.<sup>24</sup> Gerade für heimliche Datenerhebungen durch Nachrichtendienste ist das abstrakt-generelle Gesetz andererseits ein unverzichtbares Mittel, um den Bürgerinnen und Bürgern zumindest ansatzweise eine Orientierung über die Befugnisse der Dienste zu ermöglichen<sup>25</sup> und um eine demokratische Öffentlichkeit über diese Befugnisse und ihre Grenzen herzustellen.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. zu einer vergleichbaren Regelung im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzrecht BVerfGE 120, 274 (317).

<sup>23</sup> Vgl. zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 –, Rn. 45 ff.

<sup>24</sup> § 6 Abs. 3 Satz 1 bbgVerfSchG; § 8 Abs. 1 BremVerfSchG; § 10 Abs. 1 Satz 1 mvVerfSchG; § 5 Abs. 2 nwVSG.

<sup>25</sup> Allgemein zu den rechtsstaatlichen Funktionen des Bestimmtheitsgrundsatzes bei sicherheitsbehördlichen Datenerhebungsermächtigungen BVerfGE 110, 33 (52 ff.); 113, 348 (375 ff.); 120, 378 (407 f.).

<sup>26</sup> Zur demokratischen Funktion des Bestimmtheitsgrundsatzes bei sicherheitsbehördlichen Datenverarbeitungen BVerfGE 133, 277 (336).

## 2. Regelungen zu verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten in § 9a f. BVerfSchG-E

Der Entwurf sieht erstmals besondere Ermächtigungen für den Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten vor. Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht im Ansatz zu begrüßen. Allerdings können die gesetzlichen Eingriffstatbestände die geregelten Maßnahmen nicht vollständig rechtfertigen.

Der Eingriffstatbestand für den Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten findet sich in § 9a Abs. 1 BVerfSchG, der wiederum auf § 9 Abs. 1 BVerfSchG verweist. Danach ist ein Einsatz insbesondere zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass damit Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen von erheblicher Bedeutung gewonnen werden können.

Dieser sehr offen gefasste Eingriffsanlass ist unbedenklich bei nachrichtendienstlichen Mitteln von geringerer Eingriffsintensität, mit denen der Verfassungsschutz in noch weitgehend diffusen Lagen Anhaltspunkte gewinnen soll, auf deren Grundlage gezieltere Maßnahmen eingesetzt werden sollen. Der Einsatz eines verdeckten Mitarbeiters oder einer Vertrauensperson mag als solches Mittel geringerer Eingriffsintensität in einer Frühphase angesehen werden, in der eher ungezielt erste Erkenntnisse über eine Bestrebung beschafft werden sollen.

Die Eingriffsintensität steigt jedoch erheblich, wenn ein verdeckter Mitarbeiter oder eine Vertrauensperson gezielt an einzelne Angehörige der Bestrebung herangeführt werden soll, um deren Rolle und Vernetzungen innerhalb der Bestrebung aufzuklären. Ein derartiger gezielter Einsatz kann sich auf einen erheblichen Anteil der Lebensgestaltung der Betroffenen erstrecken und sensible Informationen zum Gegenstand haben.<sup>27</sup> Hierfür bedarf es eines qualifizierten gesetzlichen Eingriffstatbestands. Dieser Eingriffstatbestand muss einen hinreichend gewichtigen Eingriffsanlass vorgeben und die möglichen Zielpersonen präzise und restriktiv beschreiben.<sup>28</sup> Da § 9a Abs. 1 BVerfSchG-E dies nicht leistet, taugt der vorgesehene Eingriffstatbestand nicht dazu, eingriffsintensivere Einsatzformen zu regeln. Hierfür bedürfte es eines zusätzlichen, restriktiver zu fassenden Tatbestands. Daneben sind – etwa in Anknüpfung an § 8b BVerfSchG – verfahrensrechtliche Sicherungen einzurichten, um solche Einsatzformen auch prozedural einzuhegen.<sup>29</sup>

Kritikwürdig ist zudem, dass der Gesetzentwurf keine spezifizierenden Vorgaben zu der Frage vorsieht, inwieweit das Bundesamt für Verfassungsschutz Erkenntnisse, die durch verdeckte Mitarbeiter und Vertrauensleute gewonnen wurden, aus Gründen des Quellenschutzes gegenüber anderen staatlichen Stellen – insbesondere Polizeibehörden und der Strafjustiz – zu-

---

<sup>27</sup> Nach Auffassung von *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. H 85, handelt es sich bei dem Einsatz einer Vertrauensperson in dieser Phase um „[m]öglicherweise ... (nach der akustischen Wohnraumüberwachung) das eingriffsintensivste Mittel überhaupt“.

<sup>28</sup> Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Eingriffsanlass steigen auch im Nachrichtendienstrecht mit der Eingriffsintensität. Bei besonders schwerwiegenden Eingriffen konvergieren sie mit den Anforderungen an präventivpolizeiliche Ermächtigungen, vgl. zu Wohnraumüberwachungen Art. 13 Abs. 4 GG, zu „Online-Durchsuchungen“ BVerfGE 120, 274 (329 ff.), zum Abruf bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten BVerfGE 125, 260 (331 f.).

<sup>29</sup> Vgl. zu dem verfassungsrechtlichen Gebot, intensive Grundrechtseingriffe durch verfahrensrechtliche Sicherungen abzuschirmen, etwa BVerfGE 120, 274 (331 ff.); 125, 260 (337 ff.).

rückhalten darf. Es soll damit bei der sehr pauschalen und wenig befriedigenden Regelung des § 23 Nr. 2 BVerfSchG bleiben.<sup>30</sup>

#### **IV. Ausbau der strategischen Telekommunikationsüberwachung des Bundesnachrichtendienstes**

§ 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 8 G 10-E soll die Gefahrenbereiche, deretwegen der Bundesnachrichtendienst die internationale Telekommunikation strategisch überwachen darf, um internationale Angriffe auf IT-Systeme ergänzen. Die geplante Regelung steht jedoch mit dem Fernmeldegeheimnis des Art. 10 GG nicht vollständig in Einklang. Bedenklich ist sie vor allem insoweit, als sie auch Angriffe mit kriminellem Ziel erfassen soll.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seinem zweiten G 10-Urteil aus dem Jahr 1999 festgehalten, dass strategische Telekommunikationsüberwachungen auch dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können, wenn sie Erkenntnisse über die international operierende organisierte Kriminalität gewinnen sollen. Denn solche Kriminalität kann die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik erheblich berühren.<sup>31</sup>

Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht bereits damals deutlich gemacht, dass nicht jede Form internationaler organisierter Kriminalität hinreichend schwer wiegt, um strategische Telekommunikationsüberwachungen zu rechtfertigen. Das Gericht hat die damals angegriffene Ermächtigungsnorm des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 G 10-a.F. deshalb insoweit verworfen, als sie auch im Ausland begangene Geldfälschungen als Gefahrenbereich aufführte. Hierzu führte es aus, Geldfälschungen bildeten nicht zwingend eine erhebliche Gefahr für Bestand und Sicherheit der Bundesrepublik. Tragfähig wäre nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hingegen eine Regelung, welche sich auf Geldfälschungen großen Stils beschränkt, durch welche die Geldwertstabilität und damit die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik bedroht sind. Eine solche Eingrenzung enthielt die seinerzeit angegriffene Regelung jedoch nicht.<sup>32</sup>

Zudem ist davon auszugehen, dass sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an strategische Telekommunikationsüberwachungen seit dem Jahr 1999 verschärft haben.<sup>33</sup> Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seiner damaligen Abwägung auf technische und rechtliche Begrenzungen der Überwachung abgestellt, die heute so nicht mehr bestehen. So lassen sich unter den gegenwärtigen technischen Bedingungen inländische und internationale Telekommunikationsverkehre nicht mehr trennscharf unterscheiden. Die strategische Überwachung erfasst zudem heute im Ansatz jedes Übertragungsmedium, während sie sich seinerzeit auf nicht-leitungsgebundene Verkehre beschränkte. Zwar begrenzt das Gesetz stattdessen die Überwachung auf einen bestimmten Höchstprozentsatz der Übertragungskapazität, die auf den überwachten Übertragungswegen zur Verfügung steht. Jedoch ist zumindest fragwürdig, ob diese Vorgabe die Überwachung tatsächlich wirksam einschränkt. Schließlich haben sich die Analysemöglichkeiten des Bundesnachrichtendienstes seit dem Jahr 1999 erheblich entwickelt. Insgesamt wiegt der Eingriff in das Fernmeldegeheimnis, der in einer strategi-

---

<sup>30</sup> Siehe zu dieser Norm noch unten V. 1. b).

<sup>31</sup> BVerfGE 100, 313 (381 ff.).

<sup>32</sup> BVerfGE 100, 313 (384 f.); vgl. hingegen nunmehr § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 G 10.

<sup>33</sup> Näher zum Folgenden *Bäcker*, K&R 2014, S. 556 (557 ff.).



schen Telekommunikationsüberwachung liegt, heute noch schwerer als zur damaligen Zeit. Dementsprechend muss das Eingriffsziel noch höheres Gewicht haben, damit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wird.

Angesichts dessen verfehlt § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 8 G 10-E insoweit die verfassungsrechtlichen Anforderungen, als der Bundesnachrichtendienst die strategische Überwachung auch einsetzen können soll, um kriminelle Angriffe auf IT-Systeme zu erkennen. Solche Angriffe weisen nicht durchweg ein Schadenspotenzial auf, das den auch heute noch anzuerkennenden Gefahrenbereichen wie Kriegsgefahr, Terrorismus oder Proliferation annähernd vergleichbar wäre. So zeugen etwa Angriffe mit dem Ziel, Betrugsstraftaten zu begehen, zwar von beträchtlicher krimineller Energie und können in der Summe erhebliche Schäden verursachen. Dies unterscheidet sie jedoch nicht von anderen Formen der organisierten Eigentums- oder Vermögenskriminalität, die gleichfalls keine strategischen Telekommunikationsüberwachungen rechtfertigen können. Die tatbestandliche Einschränkung, dass es sich um Fälle von erheblicher Bedeutung handeln muss, ändert hieran nichts, da sie zu unbestimmt und unspezifisch ausfällt. Hingegen finden sich in § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 8 G 10-E keine näheren Vorgaben für die bedrohten IT-Systeme oder die drohenden Schäden. Nur mithilfe solcher Vorgaben ließe sich der Anwendungsbereich der strategischen Telekommunikationsüberwachung möglicherweise auf solche Erscheinungsformen von *cyber crime* zuschneiden, die hinreichend schwer wiegen, um einen so intensiven Grundrechtseingriff zu rechtfertigen.

## **V. Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Antiterrordateigesetz aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein informationelles Trennungsprinzip für das Verhältnis von Nachrichtendiensten und Polizei- und Strafverfolgungsbehörden abgeleitet. Der Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen Aufgaben dieser Behörden, denen unterschiedliche Verteilungen von Datenerhebungs- und Zwangsbefugnissen zugrunde liegen. Verfassungsrechtlich problematisch sind insbesondere Datenübermittlungen von Nachrichtendiensten an operativ tätige Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Denn bei einer solchen Datenübermittlung wirken die weitreichenden Datenerhebungsbefugnisse der Nachrichtendienste mit den weitreichenden operativen Zwangsbefugnissen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zusammen. Hierin liegt ein besonders schwerer Grundrechtseingriff. Dieser Eingriff genügt nur dann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn er einem herausragenden öffentlichen Interesse dient. Dies muss durch eine hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwelle gesichert sein.<sup>34</sup> Es ist dabei Aufgabe des Gesetzgebers der Übermittlungsermächtigung, eine Eingriffsschwelle festzulegen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Denn dieser Gesetzgeber trägt eine grundrechtliche Regelungsverantwortung für den Umgang mit den Daten, die er zur Übermittlung freigibt.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> BVerfGE 133, 277 (329).

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 125, 260 (346); 130, 151 (201).

Das Urteil zum Antiterrordateigesetz erfordert es, die Datenübermittlungsregelungen des Nachrichtendienstrechts zu überarbeiten.<sup>36</sup> Der Gesetzentwurf wird dem nicht vollständig gerecht. Dies gilt sowohl für die vorgesehenen Regelungen im BVerfSchG als auch im G 10.

### 1. Übermittlungsermächtigungen im BVerfSchG

Der Entwurf sieht vor, § 19 Abs. 1 BVerfSchG neu zu fassen. Dies ist auch angezeigt, denn diese Norm weist momentan besonders schwere verfassungsrechtliche Mängel auf.<sup>37</sup> Jedoch begegnet die geplante Neufassung ihrerseits zum Teil verfassungsrechtlichen Bedenken. Zudem verfehlt auch § 20 BVerfSchG teils die verfassungsrechtlichen Anforderungen; diese Regelung soll nach dem Entwurf indes nicht geändert werden. Schließlich sind die Datenübermittlungsregelungen des BVerfSchG auch insoweit überarbeitungsbedürftig, als sie teilweise einen Informationsfluss von den Nachrichtendiensten selbst in gravierenden Fällen nicht zuverlässig gewährleisten. Diesem Defizit begegnet der Entwurf nicht, obwohl sein erklärtes Ziel darin besteht, die Kooperation der Sicherheitsbehörden zu verbessern.

#### a) Defizite von § 19 Abs. 1 BVerfSchG-E

§ 19 Abs. 1 BVerfSchG-E differenziert überzeugend zwischen Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, und sonstigen (insbesondere aus öffentlichen Quellen gewonnenen) Daten des Bundesamts für Verfassungsschutz.<sup>38</sup> Für die sensibleren Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, errichtet Satz 1 mehrere Übermittlungstatbestände mit unterschiedlichen Übermittlungszwecken. Überwiegend sind diese Tatbestände unbedenklich. Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet jedoch die vorgesehene Übermittlungsermächtigung in § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BVerfSchG-E, die eine Übermittlung zur Verhinderung oder sonstigen Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung vorsieht. Für diese Bedenken gibt es zwei Gründe:

Erstens droht der strafprozessuale Begriff der Straftat von erheblicher Bedeutung den präventivpolizeilichen Übermittlungstatbestand zu entgrenzen. Soweit durch eine Straftat Schäden für besonders bedeutsame Rechtsgüter drohen, ist bereits der Übermittlungstatbestand des § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BVerfSchG-E verwirklicht. Einer weiteren Übermittlungsermächtigung, die auf die Kriminalprävention zugeschnitten ist, bedarf es insoweit nicht. Allerdings finden sich im materiellen Strafrecht zahlreiche Deliktstatbestände, die Handlungen im Vorfeld strafbarer Rechtsgutsverletzungen bei Strafe verbieten. Insbesondere das Terrorismusstrafrecht zeichnet sich durch eine nahezu flächendeckende Vorfeldkriminalisierung aus.<sup>39</sup> Viele dieser Straftaten sind schon wegen hoher Strafandrohungen<sup>40</sup> ohne weiteres als Straftaten von erheblicher Bedeutung anzusehen, die im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ein-

---

<sup>36</sup> So etwa der Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 200 ff., mit unterschiedlichen Akzentuierungen durch die Kommissionsmitglieder.

<sup>37</sup> Eingehend zu diesen Mängeln *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 409 ff.

<sup>38</sup> Näher zu der unterschiedlichen Eingriffsintensität in beiden Übermittlungskonstellationen *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 249 ff.

<sup>39</sup> Näher die Kommissionsmitglieder *Bäcker*, *Hirsch* und *Wolff* im Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 37 ff.

<sup>40</sup> Vgl. beispielhaft § 89a StGB (Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat) – Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren; § 129a Abs. 1 und 2 StGB (Bildung einer terroristischen Vereinigung) – Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren.

griffsintensive Überwachungsmaßnahmen rechtfertigen können, wenn ein Tatverdacht besteht. Allerdings führt der materiell-strafrechtliche Vorfeldansatz dazu, dass in beträchtlichem Umfang Handlungen weniger wegen ihres unmittelbaren Schadenspotenzials als deswegen verboten werden, weil sich in ihnen der Wille des Handelnden manifestiert, weitere Straftaten zu begehen. Wenn präventivpolizeiliche Ermächtigungen an solche Vorfeldtatbestände anknüpfen, dehnen sie die strafrechtliche Vorverlagerung noch aus. Sie ermöglichen dann Eingriffsmaßnahmen in weitgehend diffusen und zumeist höchst ambivalenten Bedrohungslagen, in denen Schäden für hochrangige Rechtsgüter allenfalls mittelbar und in geraumer Zeit zu besorgen sind. Mit den verfassungsrechtlichen Geboten der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit ist dies nicht zu vereinbaren. Präventivpolizeiliche Eingriffsermächtigungen dürfen daher grundsätzlich nicht auf strafrechtliche Vorfeldtatbestände verweisen.<sup>41</sup> Für Übermittlungsermächtigungen zu präventivpolizeilichen Zwecken gilt dies ebenso. Soweit ein eigenständiger Übermittlungstatbestand für die polizeiliche Kriminalprävention in § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E überhaupt erforderlich sein sollte, müssten die Straftaten, die eine Datenübermittlung rechtfertigen, nach spezifisch präventivpolizeilichen Kriterien ausgewählt und enumerativ aufgezählt werden.

Zweitens ermöglicht § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BVerfSchG-E Datenübermittlungen auch, um Straftaten zu verhüten. Der Begriff der Straftatverhütung soll nach der Gesetzesbegründung – die sich mit Teilen der Gesetzgebungspraxis, Rechtsprechung und Literatur zum Polizeirecht deckt<sup>42</sup> – auf Bedrohungslagen im Vorfeld konkreter Gefahren verweisen.<sup>43</sup> Angesichts der hohen Eingriffsintensität einer Datenübermittlung von einem Nachrichtendienst an eine Polizeibehörde bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob eine solche Übermittlung im Gefahrvorfeld überhaupt verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Zumindest aber müsste die Übermittlungsermächtigung einschränkende Tatbestandsmerkmale enthalten, um den Übermittlungsanlass so zuzuschneiden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt.<sup>44</sup> § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BVerfSchG-E leistet dies nicht ansatzweise.

#### **b) Fortbestehende Mängel von § 20 und § 23 BVerfSchG**

Kritikwürdig ist weiter, dass der Entwurf sich darauf beschränkt, § 19 Abs. 1 BVerfSchG neu zu fassen. Denn auch die anderen Übermittlungsregelungen dieses Gesetzes begegnen teils verfassungsrechtlichen Bedenken. Zudem gewährleisten sie nicht hinreichend zuverlässig, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz in schwerwiegenden Fällen die erforderlichen Daten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden übermittelt.

Gleichzeitig zu weit und zu eng gefasst ist die Übermittlungsermächtigung in § 20 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG. Diese Norm verpflichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz, Daten an die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln, wenn die Daten benötigt werden, um Staatsschutzdelikte zu verhindern oder zu verfolgen. Einerseits reicht der Begriff des Staatsschutzdelikts, der in § 20 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG definiert wird, sehr weit und umfasst bei entsprechender Motivation auch Straftaten von geringem Gewicht wie eine rassisti-

---

<sup>41</sup> Näher *Bäcker*, in: Festschrift für Schenke, 2011, S. 331 (343 ff.); noch weitergehend BVerfGE 125, 260 (329).

<sup>42</sup> Vgl. etwa *Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Rn. D 1 ff.

<sup>43</sup> BT-Drs. 18/4654, S. 34.

<sup>44</sup> Vgl. zur präventivpolizeilichen Telekommunikationsüberwachung BVerfGE 113, 348 (385 ff.).

sche Beleidigung oder Sachbeschädigung. Andererseits besteht keine Übermittlungspflicht bei Straftaten ohne Staatsschutzbezug, selbst wenn es sich um schwerste Kriminalität handelt.<sup>45</sup> Diese in sich inkohärente und teils verfassungswidrige Norm sollte gleichfalls überarbeitet werden.

Korrekturbedürftig ist zudem § 23 Nr. 2 BVerfSchG, der eine Datenübermittlung verbietet, wenn überwiegende Sicherheitsinteressen der Übermittlung entgegenstehen.<sup>46</sup> Hierzu zählen insbesondere Anliegen des Quellen- und Methodenschutzes. Es spricht viel dafür, dass diese Regelung in der Vergangenheit teils vorschnell herangezogen wurde, um nachrichtendienstliche Informationsbestände auch in schwerwiegenden Fällen gegen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden abzuschotten. Daher sollte das Übermittlungsverbot tatbestandlich spezifiziert<sup>47</sup> und ein Verfahren eingerichtet werden, um die Anwendung dieser Norm zu kontrollieren. Denkbar wäre etwa, die Entscheidung darüber, ob die Voraussetzungen des Übermittlungsverbots vorliegen, auf die oberste Dienstbehörde zu verlagern.<sup>48</sup>

## **2. Defizite von § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 G 10-E**

Die vorgesehene Ermächtigung des Bundesnachrichtendienstes, Daten aus strategischen Telekommunikationsüberwachungen zur Verhütung oder Verfolgung bestimmter Straftaten an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln, steht mit den Anforderungen von Art. 10 GG nicht in Einklang.

Der geregelte Übermittlungseingriff wiegt äußerst schwer. Zu dem ohnehin hohen Gewicht, das einer Datenübermittlung von einem Nachrichtendienst an eine operativ tätige Polizei- oder Strafverfolgungsbehörde zukommt, tritt hier noch die sehr hohe Eingriffsintensität der strategischen Telekommunikationsüberwachung hinzu, die das besonders gewährleistete Grundrecht aus Art. 10 GG beschränkt.<sup>49</sup>

Angesichts dessen erscheint eine solche Datenübermittlung zur Strafverfolgung nur angemessen, wenn der Verdacht einer schweren Straftat besteht. Sollen Daten zu präventivpolizeilichen Zwecken übermittelt werden, ist die Übermittlung an eine konkrete Gefahr für ein besonders bedeutsames Rechtsgut zu knüpfen.<sup>50</sup> Diese Anforderungen verfehlt die geplante Übermittlungsermächtigung deutlich.

---

<sup>45</sup> Eingehend *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 318 ff.

<sup>46</sup> Näher *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 361 ff.

<sup>47</sup> In Betracht kommen insbesondere Rückausnahmen von dem Übermittlungsverbot und präzisere Abwägungsregeln, vgl. beispielhaft den Regelungsvorschlag im Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, Rn. 721.

<sup>48</sup> Hierfür *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 594 ff., der insgesamt acht Regelungsmodelle für die Zuständigkeit erörtert.

<sup>49</sup> Zur erhöhten Eingriffsintensität einer Datenübermittlung, die Daten aus Telekommunikationsüberwachungen zum Gegenstand hat, BVerfGE 133, 277 (372 f.).

<sup>50</sup> Ansatzweise bereits wie hier, aber tendenziell großzügiger noch das zweite G 10-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 100, 313 (391 ff.). Die damaligen Ausführungen sind jedoch durch die später ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sicherheitsrecht teils überholt. Zudem muss auf der Ebene der Datenübermittlung gleichfalls der zwischenzeitlich weiter gestiegenen Eingriffsintensität der strategischen Telekommunikationsüberwachung Rechnung getragen werden, siehe dazu oben IV.

Die vorgesehene Ermächtigung in § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 G 10-E, Daten an Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln, ist insoweit nicht zu beanstanden, als sie auf den Straftatenkatalog für die strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung in § 100a Abs. 2 StPO verweist.<sup>51</sup> Daneben ermöglicht die Norm jedoch Datenübermittlungen auch zu dem Ziel, weitere Straftaten zu verfolgen, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 5 und 7, Satz 2 und Abs. 1a G 10 genannt sind. Dabei handelt es sich nicht durchweg um hinreichend gewichtige Straftaten. Beispielhaft seien die Bagatelldelikte des § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 VereinsG (aufgeführt in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 G 10) und des § 95 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG (aufgeführt in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 G 10) genannt, die beide im Höchstmaß lediglich mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bedroht sind.<sup>52</sup>

Die vorgesehene Ermächtigung in § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 G 10-E, Daten zu präventivpolizeilichen Zwecken zu übermitteln, ist in noch größerem Ausmaß verfassungsrechtlich unzureichend. Dies gilt selbst dann, wenn davon ausgegangen wird, dass die tatbestandlich vorausgesetzte Planung einer Straftat stets eine konkrete Gefahr dieser Tat begründet.<sup>53</sup> Denn zur Verhinderung von wenig gewichtigen Straftaten, auf die § 3 G 10 zum Teil verweist, ist eine Datenübermittlung wiederum nicht angemessen. Zudem verweist die geplante Übermittlungsregelung über die angeführten Straftatenkataloge auch auf materiell-strafrechtliche Vorfeldtatbestände,<sup>54</sup> die in einer präventivpolizeilich ausgerichteten Ermächtigung fehl am Platze sind.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Zur Verhältnismäßigkeit dieses Katalogs BVerfGE 129, 208 (243 f.).

<sup>52</sup> Zur indiziellen Bedeutung der Strafandrohung für das Gewicht des öffentlichen Interesses an einer wirksamen Strafverfolgung BVerfGE 129, 208 (243). Es würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen zu erörtern, ob die Überwachungsermächtigung des § 3 Abs. 1 Satz 1 G 10 in jeder Hinsicht das grundrechtliche Fernmeldegeheimnis wahrt.

<sup>53</sup> Im Gefahrvorfeld verortet das Planungsstadium hingegen anscheinend BVerfGE 100, 313 (392).

<sup>54</sup> Etwa auf § 89a StGB (Katalogtat nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 G 10) sowie auf § 129 StGB (Katalogtat nach § 100a Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe d StPO).

<sup>55</sup> Siehe oben V. 1. a).

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 Strafvorschrift. 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 Erstreckung auf Vertrauensleute der Landesbehörden für Verfassungsschutz. Das ist bisher nur für das Absehen von Strafverfolgung erfüllt. Insofern heißt es in der Begründung: "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 inzwischen etlichen Djihadisten, die als Minderjährige (teilweise mit 15 Jahren) nach Syrien ausgereist sind, ist das zu hinterfragen. Die Altersgrenzen im Recht sind inzwischen in Frage gestellt. Viele Bundesländer billigen ab 16 Jahren das kommunale Wahlrecht zu. Mit der Zubilligung des Wahlrechts, mit der Verfassungsentscheidung vieler Bundesländer, dass 16-jährige demokratisch die Geschicke ihres Umfeldes mitentscheiden 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 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.  
Ein Richtervorbehalt, der auch im Antrag BÜNDNIS 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



Bundesamt für  
Verfassungsschutz

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)328 C

A-20150604-094533-5BB1

**Dr. Hans-Georg Maaßen**  
Präsident des BfV

POSTANSCHRIFT Bundesamt für Verfassungsschutz, Postfach 91 02 49, 12414 Berlin

1. Per E-Mail extern  
Deutscher Bundestag  
Sekretariat des Innenausschusses  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Am Treptower Park 5-8, 12435 Berlin

POSTANSCHRIFT Postfach 91 02 49, 12414 Berlin

TEL +49 (0)30-18-792-1000

FAX +49 (0)30-18-792-5010

E-MAIL [poststelle@bfv.bund.de](mailto:poststelle@bfv.bund.de)

INTERNET [www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de)

DATUM Berlin, 3. Juni 2015

BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-DrS 18/4654)**

HIER Stellungnahme des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz

BEZUG Öffentliche Anhörung zur Reform des Verfassungsschutzes am 8. Juni 2015 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

AZ **St/P-266-000012-0000-0007/15 S**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und für die Möglichkeit zur Äußerung bei der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2015.

Zum

- Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 18/4654),

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

- Antrag der Fraktion „Die Linke“: Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen (BT-Drs. 18/4682)

nehme ich wie folgt Stellung:



1. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes ist ausdrücklich zu begrüßen. Er stellt einen wichtigen und notwendigen Beitrag zur Stärkung der inneren Sicherheit dar, da er die bereits durchgeführten Reformmaßnahmen des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Verfassungsschutzverbundes gesetzgeberisch ergänzt und fortsetzt, notwendige Regelungsbedarfe erfüllt und gesetzgeberische Klarstellungen enthält. Die Kooperation der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern wird durch die Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz erheblich verbessert, ohne dass grundlegende Veränderungen am bewährten Zusammenarbeitsgefüge von Bundesverfassungsschutz und Landesämtern für Verfassungsschutz vorgenommen werden. Mit Blick auf den Informationsaustausch zwischen den Behörden werden hinsichtlich der Grundrechtsrelevanz maßvolle Änderungen vorgenommen, die zu deutlichen Verbesserungen bei der Zusammenarbeit der Behörden führen können.

2. Durch die Stärkung der Zentralstellenfunktion (Artikel 1 Nr. 2, Nr. 3 des Gesetzentwurfs) soll dem Bundesamt für Verfassungsschutz vor allem eine erweiterte, koordinierende Rolle bei der künftigen Steuerung von Informationserhebung, Erkenntnisgewinnung und analytischer Aufbereitung zugewiesen werden.

3. Eine Ausdehnung des Beschaffungsauftrags des Bundesamtes für Verfassungsschutz ohne Einvernehmen und mit Benehmen der Länder auf alle gewaltorientierten Bestrebungen (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BVerfSchG-E) ist infolge der Erkenntnisse um den rechtsterroristischen NSU zwingend erforderlich, da sich seinerzeit herausgestellt hat, dass das Gefährdungspotenzial gefährlicher gewaltorientierter Gruppen gesamtstaatlich bedeutsam ist und Beobachtungslücken ausgeschlossen werden müssen.

4. Bedeutsam und auf Grund der Erkenntnisse um den rechtsterroristischen NSU notwendig ist eine Stärkung der Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Bereich der Auswertung (§ 5 Abs. 2 BVerfSchG-E). Eine zentrale Auswertung aller vorhandenen nachrichtendienstlichen Erkenntnisse zu einem Phänomenbereich ist unabdingbar, um klare Lagebilder und Strukturberichte über die Sicherheitssituation in Deutschland zu erhalten. Um dies zu erreichen, bedarf es allerdings einer umfassenden und schnellen Unterrichtung durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder. § 6 BVerfSchG-E sieht hierzu die korrespondierende Unterrichtungspflicht der Landesämter für Verfassungsschutz vor. Nur dadurch, dass beim Bundesamt für Verfassungsschutz alle Informationen der Verfassungsschutzbehörden zusammenfließen, kann ausgeschlossen werden, dass bei einem Landesamt vorhandene Informationen bei der Auswertung unberücksichtigt bleiben.

5. Durch die rechtliche Neufassung der Bestimmungen über die gemeinsame NADIS-Datei





wird in Zukunft gewährleistet, die nach harmonisierten Bearbeitungsmaßstäben erlangten Informationen bedarfsgerecht verfügbar zu machen und zu analysieren (§ 6 Abs. 2 BVerfSchG-E). Dabei ist ein hoher Datenschutzstandard gewährleistet.

6. Die Mitarbeiter der Nachrichtendienste dienen dem Gemeinwohl. Sie gehen einer verantwortungsvollen Aufgabe, insbesondere bei der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung nach, um die Sicherheit dieses Landes zu gewährleisten. Ihre Arbeit ist insbesondere mit Blick auf den Bereich des gewaltorientierten Extremismus regelmäßig risikobehaftet. Dies gilt für die persönliche Sicherheit der Mitarbeiter, wenn sie im Umfeld von extremistischen oder terroristischen Strukturen tätig sind, aber auch beim Umgang und bei der Führung von Vertrauensleuten. Hier ist besondere Berufsqualifikation, Berufserfahrung und ein besonderes Risikomanagement der Mitarbeiter erforderlich. Die Mitarbeiter der Nachrichtendienste, die in staatlichem Auftrag tätig sind, haben aber auch einen Anspruch darauf, dass sie klare rechtliche Grundlagen für ihre Arbeit erhalten und, wenn sich ein Risiko realisiert, sie damit nicht alleine gelassen werden und nicht persönliche Nachteile oder sogar strafrechtliche Verfolgung erleiden müssen. Die Klarstellung in § 9a BVerfSchG-E zum Einsatz Verdeckter Mitarbeiter und insbesondere zur Strafbarkeit bestimmter Handlungen ist unabdingbar. Rund 60 Jahre lang war die Annahme eines Amtsrechts durch Mitarbeiter der Nachrichtendienste anerkannt, wenn sie Handlungen vornahmen, die strafrechtsrelevant sein könnten. Durch das Urteil des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 6. September 2011 (Az. 5 StS 5/10) und die nachfolgende Diskussion im juristischen Schrifttum (vgl. Warg/Sellmaier NWVBl. 2015, 136ff.) ist bei den Mitarbeitern der Nachrichtendienste eine erhebliche Verunsicherung eingetreten. Durch die in § 9a BVerfSchG-E vorgesehene Klarstellung wird wieder Rechtssicherheit für die Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz hergestellt.

7. Vertrauensleute sind für die Arbeit der Nachrichtendienste unverzichtbar. Oftmals können weder durch technische Aufklärung (G-10-Maßnahmen) noch durch offene Quellen Informationen aus abgeschotteten extremistischen oder terroristischen Strukturen oder über ausländische Agenten gewonnen werden. Vertrauensleute sind in diesen Fällen eine Möglichkeit Erkenntnisdefizite zu beseitigen, was nicht bedeutet, dass sie auch in allen Fällen Informationszugänge zu den relevanten Strukturen und Einzelperson haben können. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagene klare gesetzliche Regelung für die Führung von Vertrauensleuten ist ausdrücklich zu befürworten (§ 9b BVerfSchG-E). Notwendig sind klare Vorgaben für das Anwerben und Führen von Vertrauensleuten, die mit Blick auf die besondere Sensibilität dieses nachrichtendienstlichen Instruments eine verantwortungsvolle Führung von Vertrauensleuten mit Augenmaß zulassen, ohne dieses Instrument leerlaufen zu lassen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat bereits Anfang der 2000er Jahre und nach Bekanntwerden des rechtsterroristischen NSU im Rahmen seiner Binnenmodernisierung die internen Re-

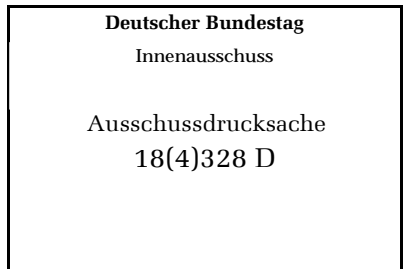


gelungen über die Vertrauensleute überarbeitet und strikt gefasst. Der Gesetzentwurf ergänzt diese Vorgaben und stellt sie auf eine bundesgesetzliche Grundlage.

8. Wichtig ist in dem Gesetzentwurf, dass die Regelung zur Strafbarkeit bestimmter Handlungen von Verdeckten Mitarbeitern auch auf Vertrauensleute angewandt wird (§9b Abs. 1 BVerSchG-E). Der Einsatz von Vertrauensleuten, insbesondere im Bereich des gewaltorientierten Extremismus und Terrorismus, führt dazu, dass diese Personen im staatlichen Auftrag im strafrechtsrelevanten Bereich agieren müssen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Klarstellung ist ausgewogen. Ohne eine derartige Regelung würde das Instrument der Vertrauensleute in den relevanten Bereichen weitgehend leerlaufen.

9. Der Antrag der Fraktion „Die Linke“ „Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen“ ist abzulehnen. Er fordert die Auflösung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und die Einrichtung einer Koordinierungsstelle und einer Bundesstiftung, die sich im Wesentlichen mit der Sammlung und Dokumentation von offenen und nicht nachrichtendienstlich gewonnenen Informationen befassen soll. Erkenntnisse aus dem gewaltorientierten Extremismus und Terrorismus wird man ohne nachrichtendienstliche Erkenntnisgewinnung nicht erhalten. Darüber hinaus sieht der Antrag die Beobachtung anderer Phänomenbereiche als die des Rechtsextremismus, insbesondere die Beobachtung des islamistischen Extremismus und Terrorismus, des Linksextremismus, des Ausländerextremismus und die der Spionage sowie Sabotage nicht vor. Das mit dem Antrag verfolgte Ziel würde die Sicherheit in Deutschland erheblich gefährden.

gez. Dr. Hans-Georg Maaßen



**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-Drucks. 18/4654)**

**hier: Art. 1 Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG)**

**Übersicht**

**Zusammenfassung..... 1**

**Formulierungsvorschläge ..... 4**

**Begründung..... 7**

**Zusammenfassung**

1. Die Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV ist zu begrüßen. Angesichts der hochrangigen Schutzgüter des Verfassungsschutzes ist es nicht hinzunehmen, dass allein aufgrund der föderalen Struktur der Verfassungsschutzbehörden möglicherweise länderübergreifend bedeutsame Informationen in ihrer Bedeutung nicht erkannt oder nicht zusammengeführt und deshalb bestehende Gefahren nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden.
2. Die Ergänzung des BfV-Zuständigkeitskataloges um die Beobachtung gewaltbereiter verfassungsfeindlicher Bestrebungen ist im Ergebnis deklaratorischer Art, als Klarstellung jedoch zweckmäßig.

Auch bei dieser Zuständigkeit des BfV handelt es sich um eine echte Parallelzuständigkeit, nicht um eine bloß subsidiäre Zuständigkeit. Es sollte bei dem – richtig verstandenen – Benehmens-Erfordernis bleiben; die Statuierung eines Einvernehmens-Erfordernis ist abzulehnen.

3. Die Angleichung der wechselseitigen Übermittlungspflichten von BfV und LfV ist zu begrüßen. Die Normierung des Relevanzkriteriums bedeutet gegenüber der geltenden Gesetzeslage keine sachliche Änderung, dient jedoch angesichts einer offenbar nicht immer befriedigenden Praxis der Klarstellung.
4. Während die gemeinsamen Dateien der Verfassungsschutzbehörden bislang grundsätzlich Hinweisdateien und nur in bestimmten Phänomenbereichen Volltextdateien zugelassen waren, sollen sie künftig generell als Volltextdateien geführt werden. Dies ist sachgerecht, da es schon bislang keinen überzeugenden Grund gab, weshalb Volltextdateien nur in einzelnen Phänomenbereichen geführt werden durften, namentlich im Bereich des Rechtsextremismus, nicht aber im Bereich z.B. des Linksextremismus und des Islamismus.

Durch die vorgesehenen Beschränkungen des Kreises der Zugriffsberechtigten und der Zugriffszwecke sowie die vorgeschriebene Vollprotokollierung ist der erforderliche Schutz personenbezogener Daten gewährleistet.

5. Aufgrund der neueren strafgerichtlichen Rechtsprechung ist eine gesetzliche Regelung dringend geboten, dass der gesetzmäßige Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel entweder schon keinen Straftatbestand verwirklicht oder jedenfalls einen diesbezüglichen Rechtfertigungsgrund darstellt. Dies entspricht nicht nur der herkömmlichen Sichtweise der Rechtfertigungswirkung von Amtsbefugnissen und ist bereits gegenwärtig für eine Reihe von Tatbeständen verwirklicht, sondern ist auch in der Sache angemessen.

Regelungsbedürftig ist insbesondere, dass sich Verdeckte Mitarbeiter und V-Personen der Verfassungsschutzbehörden nicht strafbar machen, wenn sie zwecks Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen als Mitglied oder Unterstützer in oder für Organisationen tätig sind, auch wenn dies sonst nach einschlägigen Organisationsstraftatbeständen strafbar wäre.

Die Straffreistellung in Bezug auf szenetypische Begleitstraftaten, die keine Individualrechtsgüter verletzen und nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhaltes stehen, ist sachgerecht.

6. Ein ausnahmsloser Ausschluss Vorbestrafter von der Verpflichtung als V-Person wäre weder erforderlich noch sachgerecht.
7. Es ist systemgerecht, elektronische Akten grundsätzlich wie herkömmliche Akten zu behandeln und nicht wie Dateien. Eine Abfrage personenbezogener Daten unter denselben Voraussetzungen zuzulassen, unter denen auch eine Abfrage in Dateien zulässig wäre, erscheint richtig. Hierüber hinaus ausnahmsweise Recherchen in elektronischen Akten zuzulassen, entspricht einem praktischen Bedürfnis, da auch bei sorgfältiger Sachbearbei-

tung nie ausgeschlossen werden, dass nicht alle aufgabenrelevanten personenbezogenen Daten in die Dateien übernommen werden.

8. Die in § 15 Abs. 1 Satz 2 Entwurf vorgesehene Regelung, dass sich der Auskunftsanspruch gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG auf alle Daten erstreckt – sich damit aber auch auf diese beschränkt –, die über eine Speicherung gemäß § 10 Abs. 1 BVerfSchG auffindbar sind, ist zu begrüßen.
9. Die Zulassung einer Berichterstattung auch über Verdachtsfälle ist verfassungsgemäß. Es besteht ein dringendes Interesse, die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über Bestrebungen unterrichten zu können, deren Verfassungsfeindlichkeit zwar womöglich noch nicht als erwiesen angesehen werden kann, bei denen jedoch hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen.
10. Die in § 18 Abs. 1 und 1b Entwurf vorgesehene Ausweitung der Übermittlungspflichten dient der Intensivierung der Zusammenarbeit und entspricht einem praktischen Bedürfnis. Ein überzeugender Grund, solche Übermittlungspflichten auf einzelne Phänomenbereiche zu beschränken, statt sie für alle verfassungsfeindlichen Bestrebungen vorzusehen, ist nicht zu erkennen, zumal dies auch der Gesetzeslage fast aller Landesverfassungsschutzgesetze entspricht.

Es sollte über den Entwurf hinausgehend erwogen werden, eine Übermittlungspflicht oder zumindest eine ermessensweise Übermittlungsbefugnis der Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf alle für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden relevanten Informationen vorzusehen.

11. Die in § 19 Abs. 1 Entwurf vorgesehenen Einschränkungen der Übermittlungsbefugnisse des BfV sind rechtspolitisch sinnvoll. Eine weitergehende Beschränkung ist verfassungsrechtlich nicht geboten.
12. Die Änderung des § 27 BVerfSchG eröffnet die Anwendbarkeit des § 10 BDSG und damit die Möglichkeit automatisierter Abrufverfahren für Abrufe der LfV und des MAD beim BfV und des BfV bei allen anderen Behörden. Dies entspricht einem praktischen Bedürfnis, impliziert aber noch nicht die Zulässigkeit automatisierter Abrufverfahren. Über diese muss vielmehr nach den Maßgaben des § 10 BDSG gesondert entschieden werden.

## Formulierungsvorschläge

1. Zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 Entwurf:

**Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Informationen über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 aus. Die Auswertung dient neben der Gewinnung von Erkenntnissen über Bestrebungen im Sinne des § 3 Absatz 1 auch der Gewinnung von Querschnittserkenntnissen, der Erarbeitung von Struktur- und Methodikberichten sowie der Erstellung regelmäßiger bundesweiter Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen.**

2. Streichung des § 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf

3. Zu § 9a Abs. 1 Entwurf: Ergänzung nach Satz 1 als neuer Satz 2 wie folgt:

**Sie dürfen unter der Legende am Rechtsverkehr teilnehmen und mit dem Einverständnis des Berechtigten dessen Wohnung betreten; das Einverständnis darf nicht durch ein über die Nutzung der Legende hinausgehendes Vortäuschen eines Zutrittsrechts herbeigeführt werden.**

4. Zu § 9a Abs. 2 Entwurf:

**Verdeckte Mitarbeiter dürfen weder zur Gründung von Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1, 3 oder 4 noch zur steuernden Einflussnahme auf derartige Bestrebungen eingesetzt werden. Sie dürfen in solchen Personenzusammenschlüssen oder für solche Personenzusammenschlüsse tätig werden, um deren Bestrebungen aufzuklären. Dies gilt auch, wenn die Mitgliedschaft oder Unterstützung einer solchen Vereinigung sonst strafbar wäre; beteiligt sich der Verdeckte Mitarbeiter als Mitglied oder Unterstützer, handelt er nicht rechtswidrig [ggf. präzisieren: im Sinne der § 84 Abs. 2, § 85 Abs. 2, § 129 Abs. 1, § 129a, § 129b i.V.m. §§ 129, 129a StGB oder § 20 VereinsG]. Verwirklicht der Verdeckte Mitarbeiter im Rahmen seines Einsatzes den Tatbestand einer Straftat, handelt er nicht rechtswidrig, wenn**

**1. durch die Tat keine Individualrechtsgüter verletzt werden,**



**2. die Begehung solcher Taten von den an den Bestrebungen Beteiligten derart erwartet wird, dass sie zur Gewinnung und Sicherung der Informationszugänge unumgänglich ist, und**

**3. die Tat nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.**

5. Zu § 9a Abs. 4 (neu):

**Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 3 und 4 sowie Absatz 3 gelten auch in den Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz.**

6. Zu § 9b Abs. 3 Satz 3 Entwurf:

**Als Vertrauensleute sollen Personen nicht angeworben und eingesetzt werden, bei denen im Bundeszentralregister ungetilgte Eintragungen von Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, enthalten sind.**

7. Zu § 16 Abs. 1 und 2 Satz 1 Entwurf:

**(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, sowie über präventiven Wirtschaftsschutz.**

**(2) Das Bundesministerium des Innern informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht insbesondere zu aktuellen Entwicklungen.**

8. Zu § 18 Abs. 1 Entwurf:

**Die Behörden des Bundes, der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespoli-**

**zeigesetz wahrnehmen, unterrichten von sich aus das Bundesamt für Verfassungsschutz oder die Verfassungsschutzbehörde des Landes über die ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist. Über Satz 1 hinausgehende Unterrichtungspflichten nach dem Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst oder dem Gesetz über den Bundesnachrichtendienst bleiben unberührt. Auf die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes findet Satz 1 keine Anwendung.**

## Gliederung der Begründung

<b>A.</b>	<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>10</b>
<b>B.</b>	<b>Zu einzelnen im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen des BVerfSchG .....</b>	<b>13</b>
<b>I.</b>	<b>Gemeinsame Landesverfassungsschutzbehörden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Entwurf).....</b>	<b>13</b>
	1. Gemeinsame Landesverfassungsschutzbehörden.....	13
	2. Notwendigkeit klarer Verantwortlichkeiten .....	14
<b>II.</b>	<b>Zuständigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (§ 5 Entwurf) .....</b>	<b>15</b>
	1. Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV .....	16
	2. Gewaltorientierte Bestrebungen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Entwurf).....	17
	a) Generelle Erstreckung der Beobachtungszuständigkeit des BfV auf gewaltorientierte Bestrebungen .....	17
	b) Keine bloße Reservezuständigkeit des BfV .....	19
	3. Benehmen (§ 5 Abs. 1 Entwurf).....	20
	4. Zentrale Auswertung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Entwurf) .....	22
	5. Unterrichtung der LfV und Querschnittsauswertung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 Entwurf) .....	24
	6. Koordinierungsaufgabe (§ 5 Abs. 3 Entwurf) .....	24
<b>III.</b>	<b>Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden (§ 6 Entwurf) .....</b>	<b>25</b>
	1. Übermittlungspflicht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf) .....	26
	2. Aufgabenrelevanz (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf).....	27
	3. Weitergabeeschränkung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Entwurf) .....	28
	4. Gemeinsame Dateien (§ 6 Abs. 2 Entwurf).....	28
	5. Schutz personenbezogener Daten.....	30
	a) Beschränkung des Abfragezwecks (§ 6 Abs. 2 Satz 6 Entwurf) .....	30
	b) Beschränkung des Kreises der Abfrageberechtigten (§ 6 Abs. 2 Satz 6 bis 8 Entwurf).....	32
	c) Vollprotokollierung (§ 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 Entwurf).....	33
	6. Führung der gemeinsamen Dateien (§ 6 Abs. 3).....	33
<b>IV.</b>	<b>Vorbemerkung: Amtsbefugnisse und Straffreiheit .....</b>	<b>33</b>
	1. Problemlage .....	33
	2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf.....	35
	3. Vorzugswürdigkeit und Legitimität einer materiellrechtlichen Lösung .....	35

4.	Landesgesetzliche Regelungsbeispiele .....	37
<b>V.</b>	<b>Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch das BfV (§ 8 Abs. 2 Entwurf) .....</b>	<b>43</b>
1.	Vorbehalt besonderer Eingriffsbefugnisse (§ 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf) .....	43
2.	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf) .....	44
<b>V.</b>	<b>Verdeckte Mitarbeiter (§ 9a Entwurf).....</b>	<b>46</b>
1.	Allgemeine Befugnisse des Verdeckten Mitarbeiters (9a Abs. 1 Satz 1 Entwurf) .....	47
2.	Dauerhafter Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern (§ 9a Abs. 1 Satz 2 Entwurf) .....	47
3.	Keine Gründung und steuernde Einflussnahme auf strafbare Vereinigung (§ 9a Abs. 2 Satz 1 Entwurf) .....	47
4.	Betätigung in und Unterstützung von solchen Personenzusammenschlüssen (§ 9a Abs. 2 Satz 2 Entwurf) .....	48
5.	Begehung von nicht individualrechtsgutsverletzenden Straftaten im Rahmen des Einsatzes (§ 9 Abs. 2 Satz 3 Entwurf) .....	49
6.	Einstellungsbefugnis (§ 9a Abs. 3 Entwurf) .....	51
7.	Erstreckung auf Verdeckte Mitarbeiter der LfV (§ 9a Abs. 3 Satz 5).....	52
<b>VI.</b>	<b>Vertrauensleute (§ 9b Entwurf).....</b>	<b>52</b>
1.	Legitimität und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von V-Leuten.....	53
2.	Strafbarkeit/Straflosigkeit von V-Leuten .....	53
3.	Behördenleitervorbehalt (§ 9b Abs. 2 Entwurf) .....	55
4.	Grundsätzlicher Ausschluss Vorbestrafter von der Verpflichtung als V-Personen (§ 9b Abs. 2 Satz 3 Entwurf).....	55
<b>VII.</b>	<b>Personenbezogene Daten Dritter in Unterlagen (§ 10 Abs. 2 Entwurf).....</b>	<b>57</b>
<b>VIII.</b>	<b>Übergang vom Behördenleiter- zum Abteilungsleitervorbehalt bei Verlängerung der Speicherfrist .....</b>	<b>58</b>
1.	Abteilungsleitervorbehalt .....	58
2.	Zu erörtern: Verlängerung der Speicherfrist auf 15 Jahre.....	58
<b>IX.</b>	<b>Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten (§ 13 Abs. 3 und 4 Entwurf) .....</b>	<b>59</b>
1.	Elektronische Akten (§ 13 Abs. 4 Satz 1 und 2 Entwurf) .....	59
2.	Recherchemöglichkeit in elektronischen Akten (§ 13 Abs. 4 Satz 3 und 4 Entwurf) .....	60
3.	Protokollierung (§ 13 Abs. 4 Satz 5 bis 7 Entwurf) .....	61

<b>X.</b>	<b>Sofortanordnung des BfV bezüglich Dateianordnung (§ 14 Abs. 3 Entwurf) .....</b>	<b>61</b>
<b>XI.</b>	<b>Auskunftsanspruch in Bezug auf Akten (§ 15 Abs. 1 Satz 2 Entwurf).....</b>	<b>62</b>
<b>XII.</b>	<b>Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit (§ 16 Entwurf).....</b>	<b>63</b>
	1. Information der Öffentlichkeit durch das BfV (§ 16 Abs. 1 Entwurf).....	64
	2. Verdachtsfallberichterstattung (§ 16 Abs. 1 und 2 Satz 2 Entwurf).....	64
	3. Bekanntgabe personenbezogener Daten (§ 16 Abs. 3 Entwurf).....	66
<b>XIII.</b>	<b>Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörden (§ 18 Entwurf) .....</b>	<b>66</b>
	1. Ausweitung der Übermittlungspflichten (§ 18 Abs. 1 und 1b Entwurf).....	66
	2. Erstreckung der Übermittlungspflicht bzw. Übermittlungsbefugnis auf alle Behörden des Bundes .....	67
	3. Übermittlungseinschränkungen und Übermittlungsverbote (§ 18 Abs. 6 BVerfSchG).....	69
<b>XIV.</b>	<b>Übermittlung personenbezogener Daten durch das BfV (§ 19 Abs. 1 Entwurf) ....</b>	<b>70</b>
	1. Einschränkung der Übermittlungsvoraussetzungen (§ 19 Abs. 1 Entwurf).....	70
	2. Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 Entwurf) .....	71
	3. Informationelles Trennungsgebot.....	76
	4. Verhältnis zu § 20 BVerfSchG (§ 19 Abs. 1 Satz 2 Entwurf).....	79
<b>XV.</b>	<b>Einrichtung automatisierter Abrufverfahren (§ 27 Entwurf).....</b>	<b>79</b>
	1. Zulässigkeit einzelner Abrufe (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 BDSG).....	80
	2. Prüfungszuständigkeiten bei automatisierten Abrufverfahren (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 4 BDSG).....	81
	3. Angemessenheitsprüfung bei der Einführung automatisierter Abrufverfahren (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG) .....	82

## A. Vorbemerkung

Ich beschränke mich in meiner Stellungnahme auf eine nähere Betrachtung der im Gesetzentwurf der Bundesregierung

BT-Drucks. 18/4654

vorgeschlagenen Änderungen des BVerfSchG, soweit diese einer verfassungsrechtlichen, rechtsdogmatischen und rechtspraktischen Bewertung zugänglich sind.

Zu den teilweise erhobenen allgemeinen rechtspolitischen Forderungen nach einer grundlegenden Umgestaltung der Aufgabenstellung der Verfassungsschutzbehörden

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks.  
18/4690

oder gar einer faktischen Abschaffung derselben

Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucks. 18/4682

darf ich auf die überzeugenden Ausführungen im Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus (BLKR) vom 30.04.2013 verweisen

BLKR, Rn. 395 ff.

und hier nur folgendes anmerken:

Die Verfassungsschutzbehörden auf die Beobachtung gewaltförmiger Bestrebungen zu beschränken, würde die Aufgabenzuordnung im Verhältnis zur Polizei verfehlen, da die Abwehr von Gewalttaten in erster Linie eine polizeiliche Aufgabe ist. Vor allem aber ließe dies außer Acht, dass extremistisch-gewalttätige Bestrebungen zumeist ihren Ursprung in verfassungsfeindlichen Bestrebungen haben, die (zunächst) selbst keine oder keine nachweisbaren gewaltförmigen Aktivitäten entfalten, aber eben durch die von ihnen betriebene verfassungsfeindliche Indoktrination ihrer Mitglieder und Anhänger den geistigen Nährboden bilden, aus dem schließlich die Bereitschaft eines mehr oder minder großen Teils davon erwächst, diese verfassungsfeindlichen Ziele und Vorstellungen (auch) in gewalttätigen Formen zu verfolgen. Diese Zusammenhänge lassen sich in allen Extremismusbereichen feststellen, gleich ob im Bereich des Rechtsextremismus, Linksextremismus, Islamismus oder Ausländerextremismus etc.

Man kann nicht einerseits – völlig zurecht – die verderbliche Rolle „geistiger Brandstifter“ anprangern, dann aber gerade diese von der Beobachtung durch den Verfassungsschutz ausnehmen. Die Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes ist das eines „Frühwarnsystems“ hinsichtlich Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

BVerwG, NVwZ 2014, 233 Rn. 25



und besteht gerade in der Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Vorfeld konkreter Gefahren.

BVerfGE 120, 274 (330); 133, 277 Rn. 118 f., 122

Der BR-Ausschuss für Innere Angelegenheit hat zudem sehr zutreffend darauf hingewiesen, dass von solchen legalistisch agierenden Gruppen durchaus besondere Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgehen können, weil sie aufgrund ihrer Unauffälligkeit ungestört agieren und ihre verfassungsfeindlichen Ideen verbreiten können.

BR-Drucks. 123/1/15, S. 2 f.

Die Auseinandersetzung mit solchen (zunächst noch) nicht gewaltförmigen verfassungsfeindlichen Bestrebungen kann auch nicht allein zivilgesellschaftlichen Institutionen überlassen bleiben.

Diesbezüglich ist zunächst zu betonen, dass die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden die Befassung mit den betreffenden Bestrebungen durch zivilgesellschaftliche Kräfte keineswegs ausschließt, sondern im Gegenteil sich beide Ebenen ergänzen. Es ist schließlich gerade ein Sinn der Berichtspflichten gemäß § 16 BVerfSchG, die Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen aufzuklären, damit sich diese schon im Vorfeld einer konkreten Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung mit diesen auseinandersetzen und ihnen im Wege geistig-politischer Auseinandersetzung entgegenwirken kann.

BVerwGE 110, 126 (134); OVG Greifswald, Beschluss vom 06.06.2013 – 2 M 110/13 –, juris, Rn. 11; Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 1 BVerfSchG Rn. 5

Tatsächlich gibt es ja auch zahlreiche wissenschaftliche, politische, gewerkschaftliche, kirchliche und sonstige zivilgesellschaftliche Einrichtungen, Vereinigungen und Initiativen, die sich der geistig-politischen Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen widmen. Nicht zuletzt kommt diesbezüglich den Medien große Bedeutung und Verantwortung zu.

Es ist aber nicht möglich, die Auseinandersetzung mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen allein den zivilgesellschaftlichen Kräften zu überlassen, schon weil diese ihrerseits – legitimer – Teil des politischen Meinungskampfes sind, im Unterschied zu den Verfassungsschutzbehörden indessen weder dem Gebot parteipolitischer Neutralität unterliegen noch über eine durch Wahl vermittelte demokratische Legitimation verfügen und der demokratisch legitimierten Kontrolle durch Regierung und Parlament unterfallen.

Vgl. hierzu zuletzt BVerfG, Urteil vom 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 –, Rn. 104 ff., [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

Abgesehen hiervon genügt es vielfach nicht, die Betrachtung auf offen zugängliche Parteiprogramme, Stellungnahmen und Verlautbarungen zu beschränken, gerade weil verfassungsfeindliche Gruppierungen ihre verfassungsfeindlichen Zielsetzungen und Bestrebungen oftmals nicht offen propagieren, sondern zu verbergen oder zu verharmlosen suchen.

Vgl. BVerfGE 2, 1 (20); 5, 85 (144); 30, 1 (18); BVerwGE 114, 258 (269); Droste, ebd., S. 179 f.; Roth, ebd., §§ 3, 4 BVerfSchG Rn. 116

Deshalb muss eine Möglichkeit bestehen, gegebenenfalls verdeckte Zielsetzungen mittels nachrichtendienstlicher Mittel aufklären zu können,

BVerfGE 30, 1 (18 f.); 107, 339 (391); 120, 274 (330); BVerwGE 110, 126 (137)

und da solche Mittel ausschließlich den Verfassungsschutzbehörden zur Verfügung stehen und nicht den zivilgesellschaftlichen Kräften, können diese die Verfassungsschutzbehörden nicht ersetzen.

BLKR, Rn. 396; Roth, ebd., § 1 BVerfSchG Rn. 14; Werthebach/Droste-Lehnen, DÖV 1992, 514 (521); ferner Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 67

Dieses Verständnis kommt auch im „Junge Freiheit“-Beschluss des BVerfG zum Ausdruck, wenn es darin die besondere Natur der Verfassungsschutzberichte dahin charakterisiert, dass diese kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sind, sondern auf die Abwehr besonderer Gefahren zielen und von darauf spezialisierten und mit besonderen Befugnissen, darunter der Rechtsmacht zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, arbeitenden Stellen stammen.

BVerfGE 113, 63 (77)

Diese Aufgabenstellung können zivilgesellschaftliche Institutionen und Kräfte nicht übernehmen.

## B. Zu einzelnen im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen des BVerfSchG

### I. Gemeinsame Landesverfassungsschutzbehörden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Entwurf)

§ 2 Abs. 2 BVerfSchG soll folgender Satz 2 angefügt werden:

„Mehrere Länder können eine gemeinsame Behörde unterhalten.“

#### 1. Gemeinsame Landesverfassungsschutzbehörden

Die an § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG (Zulassung gemeinsamer Landeskriminalämter) angelehnte Vorschrift soll im Anschluss an eine Empfehlung der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus

BT-Drucks. 18/4654, S. 20; BLKR, Rn. 411, 468, 792

abweichend von der bisherigen Gesetzeslage die Möglichkeit eröffnen, gemeinsame Verfassungsschutzbehörden von zwei oder mehr Ländern einzurichten. Die Neuregelung beruht auf der Einschätzung, dass zumal kleinere Landesverfassungsschutzbehörden personell nur schwerlich in der Lage sind, die Aufgaben des Verfassungsschutzes in umfassender Weise eigenständig wahrzunehmen, wohingegen gemeinsame Verfassungsschutzbehörden eine Möglichkeit zur der Schwerpunktsetzung und Kapazitätenbündelung eröffnen könnten.

BLKR, Rn. 410

Bundesverfassungsrechtlich ist gegen eine solche Ermächtigung nichts einzuwenden, einer Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG bedarf es nicht.

BLKR, Rn. 410

Ob die Länder von dieser Ermächtigung Gebrauch machen können, entscheidet sich zunächst nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht. Die Errichtung gemeinsamer Verfassungsschutzbehörde dürfte ausscheiden, wenn die Landesverfassung die Einrichtung einer Landesbehörde vorschreibt (vgl. Art. 97 Satz 1 ThürVerf).

Die Einrichtung solcher gemeinsamer Behörden wird im Wege von Staatsverträgen zwischen den beteiligten Ländern erfolgen müssen, da sie wegen ihrer Bedeutung nach dem organisationsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Außerdem dürften entsprechende Änderungen der jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetze erforderlich sein.

BLKR, Rn. 410

## 2. Notwendigkeit klarer Verantwortlichkeiten

Ergänzend sei hier angemerkt, dass bei der etwaigen Einrichtung solcher gemeinsamer Verfassungsschutzbehörden darauf zu achten sein wird, nicht die im Demokratieprinzip wurzelnde Minister- und Regierungsverantwortlichkeit und die Möglichkeit effektiver parlamentarischer Kontrolle zu beeinträchtigen.

Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung, dass im föderal verfassten Staat demokratische Legitimation grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden kann. Staatliche Aufgaben müssen daher durch Organe und Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung ermöglichen. Durch die organisatorische und funktionelle Trennung der Verwaltung des Bundes und der Verwaltung der Länder im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten wird die Zuordnung von Verantwortung ermöglicht, die Voraussetzung für eine effektive parlamentarische Kontrolle durch den Deutschen Bundestag und die Volksvertretungen der Länder ist und über die staatliches Handeln auf das Volk als Souverän des Bundes und des jeweiligen Landes rückgeführt werden kann. Die Kompetenzaufteilung nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG als wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips soll die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung schützen und schließt grundsätzlich eine Mischverwaltung von Bund und Ländern aus.

BVerfG, Urteil vom 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 –, Rn. 107 f.  
m.w.Nachw., [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)

Diese Grundsätze gelten nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern beanspruchen in gleicher Weise auch im Verhältnis der Ländern untereinander Geltung, da auch die jeweiligen Landesvölker demokratische Legitimation nur für ihren Bereich vermitteln können und eine klare Verantwortungszuordnung möglich sein muss.

Nicht nur im Verhältnis von Bund und einzelnen Ländern ist die Kreation einer „dritten Ebene“ unzulässig, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander. Zwar sind verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern verfassungsrechtlich möglich. Gleichwohl muss stets eine konkrete Zurechenbarkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung auf den Verfassungskreis des Bundes oder eines einzelnen Landes möglich sein. Es wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig, wenn ein Land im Wege staatsvertragsrechtlicher Vereinbarungen einen bedeutsamen Teil seiner ihm grundgesetzlich zustehenden Kompetenzen und die damit verbundene verfassungsrechtliche Verantwortung gegenüber seinen Bürgern preisgäbe, zumal auch mit Rücksicht auf den damit verbundenen Verlust ihres landesverfassungsrechtlichen und -gerichtlichen Schutzes.

VerfGH Berlin, LVerfGE 17, 62 (72 f.)

Die Notwendigkeit klarer Verantwortlichkeiten ist gerade in Bezug auf Verfassungsschutzbehörden zu bedenken, da deren Tätigkeit nicht selten besonders sensible Fragen betrifft. Es muss daher eine klare und eindeutige Ministerverantwortlichkeit wie auch parlamentarische Kontrolle gegeben sein, was bei gemeinsamen Verfassungsschutzbehörden in Gefahr geraten könnte.

BLKR, Rn. 410; Baldus, ThürVBl. 2013, 25 (31); Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 2 BVerfSchG Rn. 18

Hinzu kommt, dass es in Bezug auf die LfV und ihre Tätigkeit auch nicht allein um die *allgemeine parlamentarische Kontrolle* der Exekutive auf einem sensiblen Gebiet geht – was die Möglichkeiten für eine länderübergreifende, gemeinsame parlamentarische Kontrolle schon ohnehin sehr erschweren dürfte –, sondern dass in Bezug auf die Verfassungsschutzbehörden noch das zusätzliche bereichsspezifische Problem der *Kontrolle durch Parlamentarische Kontrollgremien und G 10-Kommissionen* besteht.

Es bleibt daher abzuwarten, ob und inwieweit die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 Entwurf praktische Bedeutung gewinnen wird. Gemeinsame Landeskriminalämter sind trotz der Ermächtigung in § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG bislang jedenfalls nicht errichtet worden.

## II. Zuständigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz (§ 5 Entwurf)

Die Vorschrift des § 5 BVerfSchG über die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verfassungsschutzbehörden, d.h. der Landesverfassungsschutzbehörden und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, soll unter Aufhebung des bisherigen Absatzes 1 und Einfügung einer neuen Nr. 2 in den bisherigen Absatz 2, nunmehr neuen Absatz 1, insgesamt wie folgt neu gefasst werden:

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln. Bei Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ist Voraussetzung, daß

1. sie sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
2. sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten,
3. sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
4. sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder
5. eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.

Das Benehmen kann für eine Reihe gleichgelagerter Fälle hergestellt werden.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Erkenntnisse über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 aus. Es unterrichtet die Landesbehörden für Verfassungsschutz nach § 6 Absatz 1, insbesondere durch Querschnittsauswertungen in Form von Struktur- und Methodikberichten sowie regelmäßig durch bundesweite Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen unter Berücksichtigung der entsprechenden Landeslageberichte.

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz koordiniert die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden. Die Koordinierung schließt insbesondere die Vereinbarung von

1. einheitlichen Vorschriften zur Gewährleistung der Zusammenarbeitsfähigkeit,
2. allgemeinen Arbeitsschwerpunkten und arbeitsteiliger Durchführung der Aufgaben sowie
3. Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Absatz 1 ein.

(4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterstützt als Zentralstelle die Landesbehörden für Verfassungsschutz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 insbesondere durch

1. Bereitstellung des nachrichtendienstlichen Informationssystems (§ 6 Absatz 2),
  2. zentrale Einrichtungen im Bereich besonderer technischer und fachlicher Fähigkeiten,
  3. Erforschung und Entwicklung von Methoden und Arbeitsweisen im Verfassungsschutz
- und
4. Fortbildung in speziellen Arbeitsbereichen.

(5) Dem Bundesamt für Verfassungsschutz obliegt der für Aufgaben nach § 3 erforderliche Dienstverkehr mit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz können solchen Dienstverkehr führen

1. mit den Dienststellen der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Streitkräfte,
2. mit den Nachrichtendiensten angrenzender Nachbarstaaten in regionalen Angelegenheiten oder
3. im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz.

## 1. Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV

Die mit der Neuregelung des § 5 und des § 6 angestrebte Stärkung der in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich vorgesehenen Zentralstellenfunktion des BfV entspricht den Empfehlungen der BLKR

BLKR, Rn. 446 ff., 795

und des NSU-Untersuchungsausschusses.

BT-Drucks. 1/14600, S. 864, Empfehlung 32

Angesichts der in Rede stehenden hochrangigen Schutzgüter des Verfassungsschutzes ist nicht hinzunehmen, dass allein aufgrund der föderalen Struktur der Verfassungsschutzbehörden länderübergreifend bedeutsame Informationen in ihrer Bedeutung nicht



erkannt oder nicht zusammengeführt und deshalb bestehende Gefahren nicht oder nicht rechtzeitig erkannt werden. Nach der Natur der Sache kann diese Aufgabe nur das BfV in seiner Funktion als Zentralstelle übernehmen.

Von der Zentralstellenfunktion des BfV (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG) zu unterscheiden ist die zugleich bestehende Stellung des BfV als Bundesoberbehörde (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG) gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

Badura, in: Verfassungsschutz: Bestandsaufnahme und Perspektiven (Hrsg. BMI), 1998, S. 13 (17); Gröpl, ebd., S. 146 ff.; Roewer, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 2 BVerfSchG Rn. 8; Roth, ebd., § 2 BVerfSchG Rn. 4; vgl. BVerfGE 110, 33 (50 f.)

## 2. Gewaltorientierte Bestrebungen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Entwurf)

Die im Entwurf vorgesehene neue Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, wonach das BfV unabhängig vom Erfüllen der bisher schon bekannten Zuständigkeitsregeln zuständig ist, wenn die Bestrebungen und Tätigkeiten i.S.d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG „darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten“, soll etwaige Beobachtungslücken bei dem gefährlichen gewaltorientierten Bereich ausschließen.

BT-Drucks. 18/4654, S. 20

### a) Generelle Erstreckung der Beobachtungszuständigkeit des BfV auf gewaltorientierte Bestrebungen

Die Entwurfsbegründung weist zutreffend darauf hin, dass solche gewaltorientierten verfassungsfeindlichen Bestrebungen zumeist schon unter die anderen Zuständigkeitsvorschriften fallen, wobei allerdings neben den § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 auch die bisherige Nr. 3 zu nennen ist, etwa wenn sich gewaltorientierte Bestrebungen gegen die Einrichtungen anderer Staaten in Deutschland richten oder wenn im Inland Unterstützungshandlungen für Organisationen vorgenommen werden, die Gewalt nur im Ausland verüben.

Vgl. Roth, ebd., §§ 3, 4 BVerfSchG Rn. 81

Da es nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BVerfSchG genügt, dass sich die Bestrebungen teilweise gegen den Bund richten, und dies bei Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG nahezu immer der Fall ist, ergeben sich hieraus kaum praktisch relevante Einschränkungen für die Tätigkeit des BfV.

Gröpl, ebd., S. 182 ff.; Rose-Stahl, Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl. 2006, S. 102; Roth, ebd., § 5 BVerfSchG Rn. 12

Bestrebungen, die sich (unmittelbar) gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes richten, bedrohen (jedenfalls mittelbar) auch die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes, da zu deren Bestandteil nach dem bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG das Bestehen einer den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates gemäßen verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern gehört.

Gröpl, ebd., S. 182 f.; Haedge, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 115; Rose-Stahl, ebd., S. 102

Angesichts der von gewaltbereiten verfassungsfeindlichen Bestrebungen ausgehenden Gefahren ist es gleichwohl zu begrüßen, die diesbezügliche Zuständigkeit des BfV gesetzlich ausdrücklich zu regeln, sei es – im Ergebnis wohl eher – deklaratorisch, sei es zwecks Schließung von – theoretisch vielleicht noch denkbaren – Lücken. In diesem letzteren Sinne kommt der Ergänzung Auffangfunktion zu.

BT-Drucks. 18/5051, S. 3

Der Bundesrat lehnt in seiner Stellungnahme vom 08.05.2015 die vorgesehene Erweiterung operativer Zuständigkeiten des BfV für sämtliche, auch nicht länderübergreifende gewaltorientierte Bestrebungen ab, da aus dem schlichten Gewaltbezug allein noch nicht auf eine generelle Betroffenheit des Bundes geschlossen werden könne. Die politische Verantwortlichkeit für die darauf gestützten Maßnahmen sei nicht mehr klar zuzuordnen.

BR-Drucks. 123/15 (Beschluss), S. 1 f. = BT-Drucks. 18/5051, S. 1 f.

Gegenüber diesen Bedenken ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene neue Zuständigkeitsregelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Entwurf dem BfV keine Zuständigkeit zur Beobachtung aller gewaltorientierter Bestrebungen gibt, sondern nur in Bezug auf solche, die mittels Gewalt Bestrebungen oder Tätigkeiten i.S.d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG verfolgen. Es geht also insbesondere um Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand und die Sicherheit eines Landes gerichtet sind (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG), und hierzu Gewalt anwenden, Gewaltanwendung vorbereiten, unterstützen oder androhen.

Indessen sind gewalttätige oder gewaltbereite Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes immer auch gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes gerichtet. Abgesehen hiervon sind auch örtlich begrenzte gewaltbereite verfassungsfeindliche Bestrebungen geeignet, ein Gefühl der Verunsicherung, wenn nicht der Bedrohung in der Bevölkerung insgesamt hervorzurufen. Beispielsweise

berühren „national befreite Zonen“ nicht nur örtliche oder regionale Belange, sondern sind gegen das Freizügigkeitsrecht im gesamten Bundesgebiet gerichtet und berühren deshalb auch Belange der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes. Hinzu kommt, dass im Vorhinein nie zu sagen ist, ob und wann eine solche Bestrebungen womöglich selbst überregional ausgreift oder andernorts Nachahmer findet. Mit Blick auf das besonders hohe Gefährdungspotential gewaltbereiter Bestrebungen ist es daher gerechtfertigt, unabhängig davon, ob die Zuständigkeit des BfV bereits nach anderen Vorschriften begründet ist, gesetzlich sicherzustellen, dass das BfV nicht abzuwarten braucht, bis sich gewaltbereite Bestrebungen unmittelbar gegen den Bund richten oder länderübergreifend agieren, sondern unabhängig hiervon beobachten darf.

b) Keine bloße Reservezuständigkeit des BfV

Möglicherweise missverständlich ist es allerdings, diesbezüglich von einer „Reservezuständigkeit“ des BfV zu sprechen, die lediglich ausschließen sollte, dass unter außergewöhnlichen Umständen dringend gebotene Maßnahmen unterbleiben, wohingegen es vorrangig Aufgabe der zuständigen Landesbehörde bleibe, die regionale Aufgabe selbst wahrzunehmen.

BT-Drucks. 18/4654, S. 20

Dies wirft die Frage auf, ob das BfV hiernach nur zuständig sein soll, wenn das „eigentlich“ zuständige LfV aus welchen Gründen auch immer nicht willens oder in der Lage ist, die „regionale“ Aufgabe der Beobachtung solcher örtlicher gewaltorientierter verfassungsfeindlicher Bestrebungen selbst wahrzunehmen. Im Wortlaut des Entwurfs kommt eine solche Subsidiarität der BfV-Zuständigkeit nicht zum Ausdruck, und sie besteht auch in den bisherigen Bestimmungen des § 5 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG nicht. Vielmehr ist das BfV nicht lediglich subsidiär zuständig, sondern verfügt bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen über eine originäre eigene Zuständigkeit, die dann parallel zu der Zuständigkeit des LfV besteht.

Roth, ebd., § 5 BVerfSchG Rn. 13

Eine tatsächlich subsidiäre Zuständigkeit des BfV, die nur greifen würde, wenn das zuständige LfV die Beobachtungsaufgabe nicht oder nicht ordnungsgemäß wahrnimmt oder wenn sonst außergewöhnliche Umstände ein Tätigwerden des BfV erfordern, wäre auch nicht zu empfehlen. Zum einen lässt sich die originäre Zuständigkeit des BfV überzeugend begründen. Zum anderen würde eine bloß subsidiäre Zuständigkeit des BfV nur zu gleichermaßen unerfreulichen wie unfruchtbaren Streitigkeiten zwischen dem BfV und dem betroffenen LfV führen, was womöglich auch die Sacharbeit beeinträchtigen könnte. Denn in diesem Falle würde eine Beobachtungstätigkeit des BfV den zumindest impliziten Vorwurf beinhalten, das LfV tue selbst nicht genug. Wenn das

LfV selbst der Auffassung ist, es sei alleine mit der Beobachtung einer solchen Bestrebung überfordert, kann es ohnehin jederzeit nach § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BVerfSchG = § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Entwurf das BfV um ein Tätigwerden ersuchen. Tut das LfV dies jedoch nicht, weil es meint, selbst durchaus ausreichend tätig zu sein, dann würde ein Tätigwerden des BfV auf der Grundlage einer Subsidiaritätsklausel lediglich Streit provozieren. Deshalb ist eine echte Parallelzuständigkeit, die mit einem Benehmensfordernis verbunden ist, entschieden vorzugswürdig.

Bei einer solchen Ausgestaltung greift auch der Einwand einer unklaren Zuordnung der Verantwortlichkeit nicht durch. Allerdings bedarf es zur Wahrnehmung von Aufgaben eines Landes durch den Bund mit eigenen Behörden einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung.

BVerfG, Urteil vom 02.06.2015 – 2 BvE 7/11 –, Rn. 109,  
www.bundesverfassungsgericht.de

Hierum geht es im hiesigen Zusammenhang jedoch nicht, weil das BfV nicht Aufgaben der LfV übernehmen, sondern eigene Aufgaben des Bundes wahrnehmen soll. Wenn das BfV tätig wird, liegt die Verantwortlichkeit eindeutig beim Bund und nicht beim Land.

BT-Drucks. 18/5051, S. 3

### 3. Benehmen (§ 5 Abs. 1 Entwurf)

Die Kritik des Bundesrates an dem „Benehmens“-Erfordernis, dass eine bloße Kenntnissgabe nicht ausreiche, es sei die Einführung eines echten Zustimmungsvorbehalts („Einvernehmen“) geboten,

BR-Drucks. 123/15 (Beschluss), S. 2 = BT-Drucks. 18/5051, S. 2

greift im Ergebnis nicht durch, wenn das „Benehmens“-Erfordernis richtig verstanden wird.

Allerdings entspricht es der wohl h.M., dass mit dem bislang in § 5 Abs. 2 BVerfSchG vorausgesetzten „Benehmen“ lediglich eine rechtzeitige vorherige und inhaltlich aussagekräftige Unterrichtung mit der Gelegenheit zur Stellungnahme

Droste, ebd., S. 71 f.; Gröpl, ebd., S. 180 f.; Rachor, in: Lisken/  
Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Teil C Rn.  
88

bzw. eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Stellungnahme des LfV gemeint sei.

Rose-Stahl, ebd., S. 100 f.

Richtigerweise schließt das Herstellen von „Benehmen“ indes die Pflicht ein, den Versuch einer Einigung zu unternehmen.

Roth, ebd., § 5 BVerfSchG Rn. 14; Schmalenbach, in: Thiel (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 415 (422); ebenso für das Benehmenserfordernis in § 1 Abs. 6 Satz 1 BPolG Drewes, in: Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, 5. Aufl. 2015, § 1 Rn. 59; Gnüchtel, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 1 Rn. 143

Für dieses Verständnis spricht neben dem allgemeinen Sprachsinn von „Benehmen“ und „im Benehmen“

vgl. BVerwGE 11, 195 (200); SG Mannheim, Urteil vom 21.01.2015 – S 9 KR 3065/13 –, juris, Rn. 48; abweichend allerdings etwa BVerwGE 92, 258 (262); 114, 232 (235)

auch die Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG = § 5 Abs. 1 Satz 3 Entwurf, dass das „Benehmen“ für eine Reihe gleichgelagerter Fälle „hergestellt“ werden könne. Dies zeigt, dass das „Benehmen“ über eine bloße Unterrichtung mit der Gelegenheit zur Stellungnahme hinausgehen muss, da eine solche nicht „hergestellt“ werden kann und diese Vorschrift auch nicht dahin verstanden werden kann, das BfV könne die Länder einfach unterrichten, in einer „Reihe gleichgelagerter Fälle“ in deren Gebiet tätig werden zu wollen.

Das BfV soll hiernach versuchen, mit dem betroffenen LfV Einvernehmen über die Betätigung des BfV in dem Land herzustellen. Wenn dies jedoch trotz bona fide unternommenem ernsthaftem Bemühen nicht gelingt, darf das BfV unter Zurückstellung der von dem LfV geäußerten Einwände tätig werden.

Roth, ebd., § 5 BVerfSchG Rn. 14

Nicht beizupflichten ist demgegenüber dem Vorschlag, ein echtes Einvernehmenserfordernis im Sinne einer notwendigen Zustimmung zu statuieren, da dies den Ländern im Ergebnis ein Veto-Recht gäbe. Ein solches wäre, soweit es um Belange des Bundes geht, nicht angemessen, und könnte die Arbeit des BfV zu sehr behindern. Gerade auch die vom Bundesrat betonte Notwendigkeit einer klaren Verantwortlichkeitszuordnung spricht gegen ein Zustimmungserfordernis, weil man dann dazu käme, dass der Bund und das zustimmende Land beide die volle Verantwortung für die Maßnahme tragen würden. Im Falle des Benehmens bleibt hingegen die alleinige rechtliche wie politische Verantwortung beim Bund.

Vgl. Drewes, ebd., § 1 Rn. 59; Gnüchtel, ebd., § 1 Rn. 143

#### 4. Zentrale Auswertung (§ 5 Abs. 2 Satz 1 Entwurf)

Die zentrale Auswertung aller auf Seiten des BfV gewonnenen oder ihm von den LfV übermittelten Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG) wird im Entwurf zu Recht als Kern der Zentralstellenaufgabe des BfV betont.

BT-Drucks. 18/4654, S. 21

Gerade die zentrale Auswertung soll sicherstellen, dass nach Möglichkeit die oftmals zunächst dezentral gewonnenen Informationen zu einem aussagekräftigen Gesamtbild zusammengesetzt werden können und nicht wegen ihrer auf mehrere Verfassungsschutzbehörden verteilten Auswertung möglicherweise wichtige Informationen in ihrer Bedeutung nicht erkannt werden. Die BLKR hat hierzu im Anschluss an Werthebach den treffenden Vergleich des Mosaikbildes benutzt und betont, dass erfolgreiche verfassungsschutzbehördliche Arbeit auf der Bündelung, dem Vergleich und der Auswertung einer Vielzahl von zunächst bei verschiedenen Behörden vorhandenen Einzelinformationen beruht.

BLKR, Rn. 447

Dies entspricht auch einer zentralen Empfehlung des NSU-UA, nach dessen Feststellungen durchaus bedeutsame Informationen über das NSU-Trio vorgelegen hatten, diese aber teilweise nicht oder unzureichend ausgewertet, nirgends zusammengeführt und nicht verlässlich für die Ermittlungen nutzbar gemacht wurden, und der deshalb forderte:

„Künftig muss sichergestellt sein, dass im Verfassungsschutzverbund vorliegende Informationen von länderübergreifender Bedeutung zentral zusammengeführt und auch tatsächlich gründlich ausgewertet werden sowie die Ergebnisse dieser Auswertung allen zuständigen Verfassungsschutzbehörden zur Verfügung stehen“.

BT-Drucks. 1/14600, S. 864, Empfehlung 32

Die hiergegen erhobenen Bedenken der BfDI, es sei keine „Einzelfallprüfung“ vorgesehen, „welche Daten tatsächlich erforderlich sind“,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 2, Ausschuss-Drucks. 18(4)318

trägt der Problematik nicht hinreichend Rechnung, dass sich die Relevanz und Bedeutung einzelner Informationen – um im Bild zu bleiben: der „Steinchen“ im „Mosaik“ – vielfach eben nicht a priori ermessen lässt, sondern sich oftmals gerade erst als Ergebnis der Zusammenschau der verschiedenen einzelnen Information ergibt.

Vgl. BLKR, Rn. 452

Es kann deshalb kein zutreffender Ansatz sein, den Zugriff auf einzelne Informationen von einer vorherigen Erforderlichkeitsprüfung abhängig machen zu wollen.

Auch der Einwand, es werde nicht geregelt, mit welchen Mitteln das BfV die Daten auswerten könne, sowie das für sich wenig aussagekräftige Schlagwort „Big Data“, es sei zu befürchten, das BfV könne Softwaresysteme einsetzen, „die breit gefächert unstrukturierte Daten auswerten und analysieren können“,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 2, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

werden der Gesetzeslage nicht gerecht. Zunächst gilt auch im Rahmen des § 5 BVerfSchG die allgemeine Aufgabenstellung des BfV gemäß § 3 BVerfSchG und die in § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG statuierte Voraussetzung, dass die Sammlung und Auswertung von Informationen i.S.d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte ist. Das BfV darf daher nicht „ins Blaue hinein“ beliebige Daten sammeln und auswerten, sondern nur unter den genannten Voraussetzungen. Für personenbezogene Daten ergeben sich aus §§ 10 und 11 BVerfSchG weitere Einschränkungen. Schließlich sind nähere Einzelheiten in der Dateianordnung gemäß § 14 BVerfSchG zu regeln.

#### Formulierungsvorschlag

Soweit in § 5 Abs. 2 Satz 1 Entwurf von der zentralen Auswertung der „Erkenntnisse“ über verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten gesprochen wird, ist zu erwägen, ob hier nicht im Anschluss an die Formulierung des § 3 Abs. 1 BVerfSchG von der Auswertung von „Informationen“ gesprochen werden sollte, da „Erkenntnisse“ bereits das Resultat der Auswertung sind (vgl. in diesem Sinne auch § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf). Soweit es um die von ihm selbst erhobenen Informationen geht, ist ohnehin klar, dass das BfV diese auswertet, um zu Erkenntnissen zu gelangen. In Bezug auf die LfV könnte man sich zwar eine Regelung vorstellen, dass das BfV nicht deren Informationen, sondern deren dezentral gewonnenen Erkenntnisse zentral weiter auswertet. Die Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV beruht indessen gerade auf der Überlegung, dass die dezentrale Informationserhebung und dezentrale Auswertung durch die LfV die Gefahr beinhaltet, dass bedeutsame Informationen nicht erkannt und zusammengeführt werden, so dass die dezentral gewonnenen Erkenntnisse hinter dem zurückbleiben können, was bei einer zentralen Auswertung möglich wäre. Deshalb sieht auch § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf richtigerweise die Übermittlung von Informationen einschließlich der Erkenntnisse vor, und nicht nur die Übermittlung von Erkenntnissen

Die Vorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 1 wäre hiernach wie folgt zu formulieren:



**Das Bundesamt für Verfassungsschutz wertet unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Informationen über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 aus.**

5. Unterrichtung der LfV und Querschnittsauswertung (§ 5 Abs. 2 Satz 2 Entwurf)

§ 5 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 Entwurf sieht eine Unterrichtung der LfV durch das BfV nach § 6 Abs. 1 Entwurf vor. Da jedoch die gegenseitige Unterrichtung einschließlich der Übermittlungspflicht sowohl von den LfV zum BfV als auch vom BfV an die LfV in § 6 Entwurf geregelt werden soll, ist es entbehrlich, dies in § 5 Abs. 2 Satz 2 unter Bezugnahme auf § 6 Abs. 1 zu wiederholen.

Dass nach § 5 Abs. 2 Satz 2 Entwurf die Unterrichtung der LfV „insbesondere“ durch Querschnittsauswertungen und Lageberichte etc. erfolgt, soll der Klarstellung dienen, dass auch die Übermittlung derartiger Auswertungserkenntnisse zu den Aufgaben des BfV gehört. Allerdings sollte nicht der möglicherweise missverständliche Eindruck erweckt werden, bei der Zentralstellenfunktion gehe es in erster Linie oder schwerpunktmäßig um die Gewinnung von Querschnitts- oder Lageerkennnissen. Unbeschadet der Wichtigkeit solcher allgemeiner Auswertungserkenntnisse geht es nämlich bei der Unterrichtung über die aufgabenrelevanten Informationen einschließlich der Auswertungserkenntnisse vor allem um Informationen und durch Auswertung gewonnene Erkenntnisse über konkrete verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG.

Dass das BfV bei der Erstellung bundesweiter Lageberichte etwa vorliegende einschlägige Landeslageberichte zu berücksichtigen hat, versteht sich m.E. von selbst und muss nicht eigens normiert werden. Die Entwurfsformulierung wirft zudem die Frage auf, ob die Länder ihrerseits zur Erstellung von Landeslageberichten verpflichtet sein sollen.

Formulierungsvorschlag

Die Vorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 2 wäre hiernach wie folgt zu formulieren:

**Die Auswertung dient neben der Gewinnung von Erkenntnissen über Bestrebungen im Sinne des § 3 Absatz 1 auch der Gewinnung von Querschnittserkenntnissen, der Erarbeitung von Struktur- und Methodikberichten sowie der Erstellung regelmäßiger bundesweiter Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen.**

6. Koordinierungsaufgabe (§ 5 Abs. 3 Entwurf)

Obwohl eine Koordinierung der Zusammenarbeit des BfV und der LfV bereits in der Vergangenheit in Umsetzung der Zusammenarbeitspflicht gemäß § 1 Abs. 2 BVerfSchG erfolgte, insbesondere in Form der als Verwaltungsvereinbarung ergangenen Zu-

sammenarbeitsrichtlinie, kann die vorgeschlagene Regelung gesetzlich verdeutlichen, hinsichtlich welcher Punkte Koordinierungsbedarf besteht.

§ 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 Entwurf enthält zugleich eine Ermächtigung, Relevanzkriterien für Übermittlungen nach § 6 Abs. 1 Entwurf im Vereinbarungsweg zu definieren und zu präzisieren. Es handelt sich hierbei jedoch lediglich um verwaltungsinterne Richtlinien, die nicht den gesetzlichen Tatbestand des § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf einschränken oder erweitern können.

Die vorgeschlagene Formulierung („insbesondere“) stellt zutreffend klar, dass die genannten Punkte nur beispielhaft und nicht abschließend sind. Die Regelung ist damit hinreichend entwicklungs offen, je nach entstehendem Koordinierungsbedarf weitere und zusätzliche Vereinbarungen zu treffen.

### **III. Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden (§ 6 Entwurf)**

§ 6 BVerfSchG soll wie folgt neu gefasst werden:

(1) Die Landesbehörden für Verfassungsschutz und das Bundesamt für Verfassungsschutz übermitteln sich unverzüglich die für ihre Aufgaben relevanten Informationen, einschließlich der Erkenntnisse ihrer Auswertungen. Wenn eine übermittelnde Behörde sich dies vorbehält, dürfen die übermittelten Daten nur mit ihrer Zustimmung an Stellen außerhalb der Behörden für Verfassungsschutz übermittelt werden.

(2) Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten nach Absatz 1 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Die Speicherung personenbezogener Daten ist nur unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 11 zulässig. Der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen ist nicht zulässig; § 3 Absatz 3 Satz 2 des MAD-Gesetzes bleibt unberührt. Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts trägt jede Verfassungsschutzbehörde nur für die von ihr eingegebenen Daten; nur sie darf diese Daten verändern, sperren oder löschen. Die eingebende Stelle muss feststellbar sein. Eine Abfrage von Daten ist nur zulässig, soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben, mit denen der Abfragende unmittelbar betraut ist, erforderlich ist. Die Zugriffsberechtigung auf Daten, die nicht zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, ist auf Personen zu beschränken, die mit der Erfassung von Daten oder Analysen betraut sind. Die Zugriffsberechtigung auf Unterlagen, die gespeicherte Angaben belegen, ist zudem auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Anwendungsbereich betraut sind.

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft für die gemeinsamen Dateien die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes. Es hat bei jedem Zugriff für Zwecke der Datenschutzkontrolle den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der abgefragten Datensätze ermöglichen, sowie die abfragende Stelle zu protokollieren. Die Auswertung der Protokolldaten ist nach dem Stand der Technik zu gewährleisten. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbei-

tungsanlage verwendet werden. Die Protokolldaten sind am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Protokollierung folgt, zu löschen.

## 1. Übermittlungspflicht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf)

§ 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf führt die bisher in § 5 Abs. 1 und 3 BVerfSchG bereits enthaltenen Übermittlungspflichten der LfV und des BfV in einer Vorschrift zusammen und gleicht sie inhaltlich an. Während die LfV nach § 5 Abs. 1 BVerfSchG schon bislang dem BfV Informationen übermitteln mussten, brauchte das BfV die LfV nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG lediglich über Informationen einschließlich Unterlagen zu unterrichten, diesen jedoch die betreffenden Informationen etc. nicht als solche zu übermitteln, sofern nicht die LfV ihre Unterrichtung zum Anlass nahmen, die Informationen etc. abzufragen. Diese schon bislang wenig überzeugende Differenzierung wird im Entwurf zu Recht aufgegeben, da es nicht um eine informationelle Abschottung innerhalb des Verfassungsschutzverbundes gehen kann, vielmehr gerade die Stärkung und Akzeptanz der Zentralstellenfunktion des BfV es erfordert, dass dieses dann auch den LfV die Informationen übermittelt, die diese für ihre Arbeit benötigen.

BLKR, Rn. 455 ff., 795

Erschwerend kommt hinzu, dass die bloße Unterrichtung der LfV, dass das BfV über solche Informationen verfügt, nicht nur schwerfällig ist, weil sie personal- und zeitaufwendige Rückfragen provoziert. Vor allem handelt es sich hier um eine vermeidbare Fehlerquelle, weil sich nämlich allein aus der Unterrichtung über das Vorhandensein bestimmter Informationen nicht immer deren Bedeutung ergeben muss, mit der Konsequenz, dass dann der Inhalt der eigentlich benötigten Information nicht abgefragt wird. Es ist daher zu begrüßen, dass künftig auch das BfV die Informationen als solche übermittelt.

Da nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf Informationen einschließlich der Erkenntnisse über Auswertungen zu übermitteln sind, muss das BfV an die LfV auch die nach § 5 Abs. 2 Satz 2 Entwurf erstellten Querschnittsauswertungen in Form von Struktur- und Methodikberichten sowie bundesweite Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen übermitteln. Deren Relevanz für die Tätigkeit der LfV versteht sich im Regelfall von selbst, da solche Auswertungen den LfV gerade ermöglichen sollen, Bestrebungen in den Ländern in einen Gesamtkontext zu stellen, Verhaltensmuster zu erkennen oder Querverbindungen und Zusammenhänge zu erkennen. Spiegelbildlich müssen auch die LfV dem BfV die von ihnen erstellten Querschnittsauswertungen und Landeslagebilder übermitteln, da das BfV diese wiederum zur Erstellung eines Gesamtüberblickes benötigt.

## 2. Aufgabenrelevanz (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf)

Während nach § 5 Abs. 1 und 3 BVerfSchG die Übermittlung an die „Erforderlichkeit“ zur Aufgabenerfüllung anknüpft, soll nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf auf die „Relevanz“ abgestellt werden. Diese Änderung ist im Sinne einer Klarstellung zu begrüßen.

Zwar war richtigerweise schon bisher die „Erforderlichkeit“ im Sinne des § 5 Abs. 1 und 3 BVerfSchG dahin zu verstehen, dass es genügt, wenn die betreffenden Informationen für die andere Verfassungsschutzbehörde *möglicherweise erheblich* sind, so dass nur Informationen, die in dem für die rechtliche Beurteilung maßgebenden Zeitpunkt der Übermittlung mit Sicherheit unerheblich sind – beispielsweise in jeder Hinsicht bedeutungslose sowie erkennbar unzutreffende oder als unrichtig festgestellte Informationen –, nicht mitzuteilen waren.

BVerwGE 69, 53 (61 f.); Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 4 BVerfSchG Rn. 8; Droste, ebd., S. 69; Roth, ebd., § 5 Rn. 17, 22

Da es jedoch in der Praxis offenbar zu Einschätzungsschwierigkeiten und einer der gesetzlichen Intention zuwiderlaufenden zu restriktiven Handhabung gekommen war,

vgl. BLKR, Rn. 452

ist es zu begrüßen, wenn durch ein Abstellen auf das Relevanzkriterium verdeutlicht wird, dass wirklich nur offensichtlich nicht benötigte Informationen nicht übermittelt werden. Bei der Beurteilung der Relevanz einer Übermittlung an das BfV ist dabei dessen Zentralstellenfunktion und die zentrale Auswertung gemäß § 5 Abs. 2 Entwurf zu berücksichtigen. Da diese gerade darin besteht, Informationen zu einem Gesamtbild zusammenzuführen, die bei isolierter Betrachtung möglicherweise wenig bedeutsam erscheinen mögen, dürfen die LfV wirklich nur bei offensichtlicher Bedeutungslosigkeit von einer Übermittlung absehen.

Der Einwand der BfDI, der Regierungsentwurf erachte offenbar die Übermittlung *aller* Informationen für erforderlich, dies knüpfe nicht mehr an die eigentliche Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden an, konkret eine verfassungsfeindliche Bestrebung zu erfassen,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 5, Ausschuss-Drucks. 18(4)318

beruht auf einem Missverständnis. Erstens setzt schon die Informationserhebung durch die Verfassungsschutzbehörden das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten voraus (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG), so dass sich die Frage einer Übermittlung von vornherein nur in

Bezug auf solche Informationen stellt. Zweitens sind nach der klaren Formulierung des § 6 Abs. 1 Satz 1 Entwurf die *für die Aufgaben relevanten Informationen* zu übermitteln. Auch diese Aufgabenrelevanz knüpft wieder an § 3 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG an; aufgabenrelevant sind alle Informationen über die betreffenden verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Tätigkeiten, sofern diesbezügliche tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Dementsprechend sind Informationen nur zu übermitteln, wenn zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder Tätigkeiten vorliegen. Es kann also weder die Rede davon sein, es gehe um eine Übermittlung „aller“ Informationen, noch dass sich dies von der Aufgabenstellung der Verfassungsschutzbehörden entferne, verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten zu beobachten.

### 3. Weitergabeeschränkung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Entwurf)

Die der allgemeinen nachrichtendienstlichen Praxis entsprechende Regelung dient der Klarstellung. Zu beachten ist dabei, dass die Erteilung der Zustimmung zur Weitergabe übermittelter Daten noch nicht zur Zulässigkeit der Weitergabe führt, es hierfür vielmehr einschlägiger gesetzlicher Übermittlungsvorschriften bedarf (z.B. §§ 17 ff. BVerfSchG).

### 4. Gemeinsame Dateien (§ 6 Abs. 2 Entwurf)

§ 6 Abs. 2 Entwurf übernimmt einen Teil der bisher schon in § 6 BVerfSchG enthaltenen Regelungen, und zwar wie folgt:

- § 6 Abs. 2 Satz 1 Entwurf entspricht unter Anpassung der Verweisung dem § 6 Satz 1 BVerfSchG.
- § 6 Abs. 2 Satz 2 Entwurf ist wortlautgleich mit § 6 Satz 3 BVerfSchG (erfährt allerdings durch die Ergänzung des § 10 Abs. 2 Entwurf eine inhaltliche Erweiterung).
- § 6 Abs. 2 Satz 3 Entwurf entspricht dem § 6 Satz 4 BVerfSchG, allerdings ergänzt um den Vorbehalt des § 3 Abs. 3 Satz 2 MADG-Entwurf.
- § 6 Abs. 2 Satz 4 Entwurf ist wortlautgleich mit § 6 Satz 5 BVerfSchG.
- § 6 Abs. 2 Satz 5 Entwurf ist wortlautgleich mit § 6 Satz 6 BVerfSchG.
- § 6 Abs. 2 Satz 6 und 7 Entwurf sind neu.
- § 6 Abs. 2 Satz 8 Entwurf entspricht § 6 Satz 9 Halbsatz 1 BVerfSchG.

Die wesentliche Änderung besteht hiernach darin, dass die bisherige grundsätzliche Beschränkung der gemeinsamen Dateien auf bloße Hinweisdateien entfallen soll. Während nämlich nach § 6 Satz 2 BVerfSchG die gemeinsamen Dateien grundsätzlich nur die

Daten enthalten, die zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, sind nach § 6 Satz 8 BVerfSchG sog. erweiterte Verbunddateien (Textdateien oder Hinweisdateien mit Zusätzen) nur in Ausnahmefällen zulässig, nämlich bezogen auf „eng umgrenzte Anwendungsgebiete zur Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für eine fremde Macht, von rechtsextremistischen Bestrebungen oder von Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten“. Künftig sollen die gemeinsamen Dateien generell als Volldateien geführt werden können, in denen Texte, Bilder und multimediale Informationen gespeichert sein können.

Ob die generelle Zulassung der Führung der gemeinsamen Dateien als erweiterte Verbunddateien einen „Paradigmenwechsel“ darstellt,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 3, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

mag dahinstehen. Es ist jedenfalls festzuhalten, dass hiermit kein grundlegend neues Instrument eingeführt wird, da solche erweiterten Verbunddateien eben schon bisher gemäß § 6 Satz 8 BVerfSchG zulässig sind.

Da es freilich schon bislang keinen überzeugenden Grund für diese Beschränkung gab, erscheint es sachgerecht, die bereits in § 6 Satz 8 BVerfSchG vorgesehene Befugnis nunmehr für alle extremistischen Bestrebungen unabhängig von der konkreten Motivation (Rechtsextremismus, Linksextremismus, Islamismus einschließlich Salafismus, Ausländerextremismus, sonstiger religiös oder weltanschaulich-ideologisch motivierter Extremismus) gleichermaßen vorzusehen, schon um zu verdeutlichen, dass der Verfassungsschutz dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegen Gefährdungen gleich von welcher Seite und gleich aus welcher Motivation heraus begangen dient.

BLKR, Rn. 459; Roth, ebd., § 6 BVerfSchG Rn. 19

Deshalb vermag auch die Kritik der BfDI an dieser Erweiterung nicht zu überzeugen. Wenn diese anführt, dass „insbesondere für gewalttätige Bestrebungen“ bereits jetzt nach § 6 Satz 8 BVerfSchG erweiterte Speichermöglichkeiten bestehen,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 2, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

ist das zwar zutreffend, aber gleichwohl in der Tendenz irreführend, weil damit der wesentliche Punkt übergangen wird, dass bereits jetzt auch außerhalb gewalttätiger Bestrebungen im Bereich des Rechtsextremismus Volltextdateien zulässig sind. Die BfDI führt weder an, dass sie letzteres für unzulässig erachte, noch nennt sie einen Grund,

weshalb dann Gleiches für den Bereich des Linksextremismus, Islamismus, Ausländerextremismus etc. nicht in Betracht komme.

Wenn es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt, gemeinsame Volldateien außer im Bereich der Spionageabwehr und des gewaltbereiten Extremismus in Bezug auf rechtsextremistische Bestrebungen zu führen, dann ist nicht zu sehen, dass es verfassungsrechtlichen Bedenken unterläge, derartige Dateien auch in Bezug auf andere verfassungsfeindliche Bestrebungen etwa im Bereich des Linksextremismus, Islamismus, Ausländerextremismus etc. zu führen, zumal ohnehin die Grenze zwischen gewaltbereiten und (zunächst noch) nicht gewaltbereiten „legalistischen“ verfassungsfeindlichen Bestrebungen fließend ist.

## 5. Schutz personenbezogener Daten

Dass Volltextdateien keinen Bedenken im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegen können, wenn die betreffenden Texte keine personenbezogenen Daten enthalten und es folglich bei der Speicherung und Recherche in solchen Dateien nicht um personenbezogene Daten geht, liegt auf der Hand.

Aber auch soweit es um personenbezogene Daten geht – deren Speicherung nur unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 11 BVerfSchG zulässig ist (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Entwurf) –, lassen sich keine durchgreifenden Bedenken erheben. Der erforderliche berechtigte Schutz personenbezogener Daten kann nicht darin bestehen, dass den Verfassungsschutzbehörden die heutigen elektronischen Speicher- und Recherchemöglichkeiten verwehrt und die Verfassungsschutzmitarbeiter auf das zeitaufwendige Durchblättern von Aktenbeständen verwiesen werden, sondern muss in einer Sicherung gegen zweckfremde oder sonst missbräuchliche Nutzung bestehen.

Hierzu ist erstens die Abfrage auf die gesetzliche Aufgabenerfüllung zu beschränken, zweitens der Kreis der Zugriffsberechtigten so zu beschränken, dass schon hierdurch zweckfremde Abfragen nach Möglichkeit verhindert werden, drittens durch die Protokollierung von Abfragen sicherzustellen, dass diese einer effektiven nachträglichen Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten unterliegen und hierdurch zweckentfremdenden Zugriffen entgegengewirkt wird.

Dem trägt der Gesetzentwurf Rechnung:

### a) Beschränkung des Abfragezwecks (§ 6 Abs. 2 Satz 6 Entwurf)

Nach § 6 Abs. 2 Satz 6 Entwurf ist die Abfrage nur zulässig, soweit dies zu Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Hiernach ist die Abfrage nach Zulässigkeit und Umfang be-

schränkt: Die Abfrage muss erforderlich sein, und sie darf auch in ihrem Umfang nicht über das Erforderliche hinausgehen („soweit“).

Das Bedenken der BfDI, der Gesetzentwurf ermögliche, dass nach allen Personen recherchiert werden könne, auch über diejenigen, über die Verfassungsschutzbehörden bislang keine Personenakten führen durften,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 3, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

ist nicht berechtigt. Wie die BfDI selbst erkennt, schließt § 10 Abs. 2 Satz 2 Entwurf eine Abfrage nach Daten Dritter aus. Es trifft deshalb nicht zu, dass in den Volltextdaten nach allen Personen gesucht werden dürfte.

Der Einwand, das Gesetz regle nicht, welche Personen als „Dritte“ anzusehen sind,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 3, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

ist gleichfalls nicht berechtigt. „Dritte“ im Sinne des § 10 Abs. 2 Entwurf sind, wie sich aus dem gesetzssystematischen Zusammenhang eindeutig ergibt, alle Personen, deren Daten nicht nach § 10 Abs. 1 BVerfSchG gespeichert werden, wobei das Nähere zu dem Personenkreis, dessen Daten nach § 10 Abs. 1 BVerfSchG gespeichert werden dürfen, nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG in der Dateianordnung geregelt ist.

Die Besorgnis, es sei künftig möglich, auch zu „Randpersonen“ mittels Recherchen in den Volltextdateien „umfassende Persönlichkeitsbilder“ zu erstellen,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 3 f., Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

ist nicht verständlich. Zum einen werden über bloße „Randpersonen“ keine Informationen in der Breite und Dichte erhoben und gespeichert, die die Erstellung „umfassender Persönlichkeitsbilder“ ermöglichen; wenn aber in den zu einer Bestrebung gesammelten und gespeicherten Informationen eine Person besonders häufig auftauchen sollte, kann es sich nicht um eine „Randperson“ handeln. Zum anderen setzt der Zugriff auf die nach § 10 Abs. 1 BVerfSchG gespeicherten Daten – auf die nach § 10 Abs. 2 Entwurf gespeicherten Daten darf ohnehin nicht zugegriffen werden – voraus, dass der Zugriff zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden erfolgt. Dass es zur Aufgabenerfüllung der Erstellung „umfassender Persönlichkeitsbilder“ bedürfte, ist schon allgemein nicht ersichtlich, und gewiss nicht für „Randpersonen“, so dass es sich hier um eine gegriffene Befürchtung handelt. Der Stellungnahme der BfDI ist auch nicht zu entnehmen, dass sie derartiges im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit in der bishe-



rigen Praxis des BfV festgestellt hätte, obschon im Bereich des Rechtsextremismus Volltextdateien seit fast drei Jahren zulässig sind.

b) Beschränkung des Kreises der Abfrageberechtigten (§ 6 Abs. 2 Satz 6 bis 8 Entwurf)

Der Kreis der Abfrageberechtigten ist in mehrfacher Hinsicht in gestufter Weise eingeschränkt:

BT-Drucks. 18/4654, S. 24

Erstens muss der Abfragende unmittelbar mit der Aufgabe betraut sein, zu deren Erfüllung er die Datenabfrage unternimmt (§ 6 Abs. 2 Satz 6 Entwurf). Das Unmittelbarkeitserfordernis schließt es insbesondere aus, dass Abfrageberechtigte etwa auf Bitten anderer Mitarbeiter für diese Datenabfragen vornehmen.

Während der Kreis der Abfrageberechtigten bei Daten, die lediglich zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind, m.a.W. diejenigen Daten, die bisherigen Hinweisdaten gemäß § 6 Satz 2 BVerfSchG, über § 6 Abs. 2 Satz 6 Entwurf hinaus nicht weiter beschränkt ist, ist die Zugriffsberechtigung bei allen weitergehenden Daten auf diejenigen Personen zu beschränken, die mit der Erfassung von Daten oder Analysen betraut sind (§ 6 Abs. 2 Satz 7 Entwurf).

Die mit der Datenerfassung betrauten Mitarbeiter müssen auf die gespeicherten Daten zugreifen können, um prüfen zu können, ob die betreffenden Daten bereits gespeichert sind, etwa um die Anlegung von Doubletten zu vermeiden, welche später die Analyse erschweren und zeitaufwendiger machen könnte.

Die Zugriffsbefugnis der mit der Analyse betrauten Mitarbeiter entspricht der Kernaufgabe der Auswertung der gespeicherten Daten und versteht sich daher von selbst.

Eine weitere Beschränkung sieht § 6 Abs. 2 Satz 8 Entwurf dahin vor, dass die Zugriffsberechtigung auf Unterlagen, die gespeicherte Angaben belegen, also die sog. Ursprungsdokumente, auf die Personen beschränkt ist, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Bereich betraut sind. Für Mitarbeiter, die nicht in dem Bereich eingesetzt sind, in dem das Ursprungsdokument gespeichert worden ist, ist sonach ein eigener Zugriff auf das Ursprungsdokument nicht zulässig. Dies dient insofern dem Datenschutz, als damit etwaige in dem Ursprungsdokument enthaltene personenbezogene Daten, die bei der Erfassung nicht als relevant angesehen und in die Verbunddatei eingegeben werden, damit nicht bereichsübergreifend einsehbar sind.

Zu überlegen ist, in § 6 Abs. 2 Satz 8 Entwurf statt von „Anwendungsbereich“ in Übereinstimmung mit § 6 Satz 8 BVerfSchG und der Entwurfsbegründung,

BT-Drucks. 18/4654, S. 24

die darunter die verschiedenen Phänomenbereiche versteht, also etwa die Bereiche Rechtsextremismus, Linksextremismus, Islamismus, Ausländerextremismus u.ä., von „Anwendungsgebiet“ zu sprechen. Stattdessen wäre auch eine Übernahme der Formulierung des bisherigen § 14 Abs. 3 BVerfSchG („... ist die Zugriffsberechtigung auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in dem Gebiet betraut sind, dem die Textdateien zugeordnet sind ...“) denkbar.

Wenn in § 6 Abs. 2 Satz 7 und 8 Entwurf davon die Rede ist, die Zugriffsberechtigung sei auf die genannten Personen „zu beschränken“, so nimmt dies Bezug auf die in der Dateianordnung gemäß § 14 BVerfSchG näher zu treffenden Regelungen. Die Beschränkung der Zugriffsberechtigung ergibt sich jedoch bereits aus dem Gesetz.

c) Vollprotokollierung (§ 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 Entwurf)

Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 Entwurf erfolgt für jeden einzelnen Zugriff eine Vollprotokollierung, die eine gezielte Einzelfallkontrolle durch die Datenschutzbeauftragten ermöglicht, ob die Abfragevoraussetzungen eingehalten worden sind.

6. Führung der gemeinsamen Dateien (§ 6 Abs. 3)

Während § 6 Abs. 3 Satz 1 Entwurf wortlautgleich die Regelung des § 6 Satz 7 BVerfSchG übernimmt, dass das BfV die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 BDSG trifft und ihm damit die technische Gesamtverantwortung für die Führung der gemeinsamen Dateien zuweist, enthalten § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 5 Entwurf detaillierte Regelungen zur Protokollierung der Zugriffe auf die in den gemeinsamen Dateien gespeicherten Daten.

#### **IV. Vorbemerkung: Amtsbefugnisse und Straffreiheit**

1. Problemlage

Die vorgesehenen Änderungen des § 8 Abs. 2 BVerfSchG und die Einfügung der §§ 9a und 9b Entwurf sind insgesamt vor dem Hintergrund zu sehen,

vgl. hierzu BT-Drucks. 18/4654, S. 25, BLKR, Rn. 674 ff.

dass die früher akzeptierte Auffassung, dass in der Zubilligung einer Amtsbefugnis zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zugleich eine gesetzliche Ermächtigung zur Verwirklichung derjenigen Straftatbestände zu sehen ist, die mit dem Gebrauchmachen von denselben notwendig oder typischerweise verbunden sind,

Borgs/Ebert, ebd., § 3 BVerfSchG Rn. 148, 152; vgl. Droste, ebd., S. 274

heute nicht mehr durchgehend anerkannt ist.

So hat beispielsweise das OLG Düsseldorf eine Person, die als V-Person für den BND tätig war und diesem in bedeutendem Umfang Informationen über eine ausländische terroristische Organisation geliefert hat, nach § 129b StGB verurteilt. Es hat zwar ausdrücklich anerkannt, dass die heimliche Beobachtung terroristischen Organisationen „in Erfolg versprechender Weise nur erfolgen kann, wenn die Vertrauensleute sich innerhalb der Organisation befinden und deshalb – fast schon denknotwendig – jedenfalls Organisationsdelikte“ verwirklichen müssen, hat dann aber gleichwohl angenommen, § 8 Abs. 2 BVerfSchG stelle keinen diesbezüglichen Rechtfertigungsgrund dar.

OLG Düsseldorf, NStZ 2013, 590 (591 ff.); zustimmend BLKR, Rn. 669 ff.; Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177; ablehnend Sellmeier/Warg, NWVBl. 2015, 135

Der Bundesgerichtshof hatte im Rahmen der Prüfung des Haftbefehls offengelassen, ob das objektiv tatbestandliche Handeln ausnahmsweise nach § 34 StGB gerechtfertigt war, allerdings betont, dass sich der nachrichtendienstliche Einfluss auf die Mitwirkung in der Organisation jedenfalls bei der Strafzumessung zugunsten der V-Person auswirken muss.

BGH, Beschluss vom 22.12.2010 – 2 StE 4/10-3 geh / AK 19/10 –, Rn. 4 f.

Hierbei ist zunächst klarzustellen, dass die Problematik auch aus Sicht des OLG Düsseldorf wohl nicht die Straftatbestände betrifft, die schon ihrer Tatbestandsgestaltung nach unbefugtes Handeln voraussetzen (vgl. §§ 201 ff. StGB). Dass insoweit amtliche Befugnisnormen die Strafbarkeit ausschließen, weil hiernach zulässiges Handeln nicht unbefugt ist, erkennt auch das OLG Düsseldorf ausdrücklich an:

„Die in den Polizeigesetzen (...), aber auch für die Nachrichtendienste (§ 9 BVerfSchG; §§ 1 ff. G 10) vorgesehenen Regelungen zur Telefon- oder Wohnraumüberwachung erlauben die Aufzeichnung des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes, so dass die handelnden Personen, soweit sie sich im Rahmen ihrer Befugnisse bewegen, nicht wegen Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes nach § 201 StGB zu bestrafen sind“.

OLG Düsseldorf, NStZ 2013, 590 (591 f.); zustimmend Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (179)

Da die Organisationsstraftatbestände im allgemeinen jedoch kein Tatbestandsmerkmal der „unbefugten“ Mitgliedschaft oder Unterstützung enthalten – lediglich § 89b Abs. 2 und § 91 Abs. 2 Nr. 2 StGB enthalten in diesbezügliche Regelungen, wenn hiernach der Straftatbestand nicht greift, „wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmä-

biger beruflicher oder dienstlicher Pflichten dient“ – ergab sich hieraus für das OLG Düsseldorf keine Lösung des Problems der Verwirklichung von Organisationsstraftatbeständen durch V-Leute.

Neben der nach Auffassung des OLG Düsseldorf strafbaren mitgliedschaftlichen Betätigung eines Verdeckten Mitarbeiters oder einer V-Person in einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung (§§ 129 ff. StGB) oder einem verbotenen Verein (§ 85 StGB, § 20 VereinsG) ist im hiesigen Problemzusammenhang ferner an die Herstellung von Tarnpapieren zum Aufbau einer Legende eines Verdeckten Mitarbeiters zu denken, die in Konflikt mit §§ 267 ff. StGB geraten kann, sowie an die Begehung „szenetypischer“ Straftaten wie z.B. das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB).

## 2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Mit Blick auf die skizzierte Entwicklung der strafgerichtlichen Rechtsprechung ist eine gesetzliche Regelung zur Bereinigung der unbefriedigenden gegenwärtigen Rechtslage dringend geboten.

BLKR, Rn. 688; Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (183)

Denn es kann nicht richtig sein, einerseits die Notwendigkeit des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel zu betonen, und darunter auch von Verdeckten Mitarbeiter und von V-Leuten, dann jedoch diese gleichzeitig persönlichen Strafbarkeitsrisiken auszusetzen, die diese Tätigkeit unzumutbar werden lässt. Es muss ausgeschlossen werden, dass Verdeckte Mitarbeiter oder V-Personen wegen ihrer im staatlichen Interesse ausgeübten Betätigung Gefahr laufen, sich als Täter strafbar zu machen, wie auch verhindert werden muss, dass sich etwa die vorgesetzten Mitarbeiter oder V-Mann-Führer der Verfassungsschutzbehörden z.B. wegen Täterschaft durch Unterlassen, Anstiftung oder Beihilfe strafbar machen.

Zu dieser Konsequenz Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (181)

Die BLKR hat daher aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und im Interesse sowohl der menschlichen Quellen (Verdeckte Mitarbeiter, V-Leute) als auch ihrer Vorgesetzten und VM-Führern eine gesetzliche Regelung gefordert.

BLKR, Rn. 689, 802

## 3. Vorzugswürdigkeit und Legitimität einer materiellrechtlichen Lösung

Die BLKR hat eine verfahrensrechtliche Lösung angeregt, durch eine Ergänzung der §§ 153 ff. StPO staatsanwaltschaftliche Einstellungsmöglichkeiten zu schaffen, um so den

Staatsanwaltschaften die Möglichkeit zu geben, nach dem Opportunitätsgrundsatz gegebenenfalls von einer Strafverfolgung abzusehen.

BLKR, Rn. 689, 802

Hiergegen spricht jedoch, dass derartige Einstellungsmöglichkeiten, eben weil sie im Ermessen der Staatsanwaltschaft stehen, den Nachrichtendiensten und ihren Mitarbeitern und V-Leuten nicht die erforderliche Rechtssicherheit geben.

Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (183)

Deshalb erscheint eine materiellrechtliche Regelung, wie sie der Entwurf vorsieht, sachgerechter. Es geht hierbei nicht darum, den Verfassungsschutzbehörden über § 8 Abs. 2 Entwurf und namentlich den Verdeckten Mitarbeitern gemäß § 9a Entwurf und den V-Leuten gemäß § 9b Entwurf weitergehende Eingriffsmöglichkeiten zu eröffnen als ihnen schon überkommener Weise zugebilligt werden, sondern Anliegen ist es, diese Tätigkeit auf eine rechtssichere Grundlage zu stellen, nachdem die bisherige Grundlage durch neuere Entwicklungen in der strafgerichtlichen Rechtsprechung als nicht mehr ausreichend erscheint.

Es geht bei einer solchen materiellrechtlichen Regelung weder darum, einen „Freibrief für V-Leute zur Begehung von Straftaten“ auszustellen,

BLKR, Rn. 802

noch darum, dass das BfV nun sogar durch Verdeckte Mitarbeiter und V-Leute „selbst Straftaten begehen“ dürfen solle, wohingegen „Straftaten Straftaten bleiben und strafrechtlich verfolgt werden“ müssten.

BT-Drucks. 18/4690, S. 2

Diese Bedenken sind nicht berechtigt. Was eine Straftat sein, d.h. welches Handeln den Tatbestand einer Strafnorm erfüllen soll, und unter welchen Voraussetzungen dieses Handeln dann gegebenenfalls einen Rechtfertigungstatbestand erfüllt, ist nicht a priori vorgegeben, sondern vom Gesetzgeber festzulegen. Dementsprechend gibt es schon seit jeher eine große Zahl von Straftatbeständen, die nicht oder jedenfalls nicht rechtswidrig verwirklicht werden, wenn die sonst tatbestandsmäßige Handlung von einem Amtsträger in Ausübung seiner Amtstätigkeit vorgenommen wird.

Zum einen gibt es zahlreiche Tatbestände, die schon tatbestandlich ein unbefugtes Handeln voraussetzen (vgl. §§ 201 ff. StGB), so dass ein Handeln in rechtmäßiger Ausübung einer Amtsbefugnis schon nicht tatbestandsmäßig ist.

Ausdrücklich dahingehende Regelungen enthalten § 89b Abs. 2 und § 91 Abs. 2 Nr. 2 StGB, wonach der Straftatbestand nicht erfüllt ist, wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten dient. Gleiches gilt für die neue Vorschrift des § 184b Abs. 5, auch in Verbindung mit § 184c Abs. 6, § 184d Abs. 1 Satz 3, § 184e Abs. 2 Satz 3 StGB, wonach der Straftatbestand nicht für Handlungen gilt, die ausschließlich der rechtmäßigen Erfüllung staatlicher Aufgaben oder dienstlicher oder beruflicher Pflichten dienen.

Zum anderen stellt das Handeln in rechtmäßiger Ausübung einer Amtsbefugnis in zahlreichen anderen Fällen einen Rechtfertigungsgrund dar. Beispielsweise nimmt man nicht an, Strafrichter oder Strafvollzugsbeamte machten sich der (Anstiftung zur) Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) strafbar, wenn sie jemanden zu einer Haftstrafe verurteilen und in Haft nehmen. Selbstverständlich sind auch Polizeibeamte, die bei rechtmäßiger Ausübung unmittelbaren Zwangs die körperliche Unversehrtheit eines anderen beeinträchtigen, nicht etwa wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) strafbar, sondern nur dann, wenn sie die gesetzmäßigen Befugnisse überschreiten. Die Beispiele ließen sich leicht vermehren.

Als dies stellt den zu den betreffenden Amtshandlungen ermächtigten Richtern, Polizeibeamten und sonstigen Amtspersonen keinen „Freibrief“ aus, Straftatbestände zu verwirklichen und Straftaten zu begehen, sondern ist die Konsequenz daraus, dass der Staat nun einmal in Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben Eingriffe in Rechte vornehmen können muss, die bei Vornahme durch andere verboten und sogar strafbar wären, wohingegen die in rechtmäßiger Ausübung dienstlicher Pflichten handelnden Personen sich gerade nicht strafbar machen.

Korrespondierend hierzu sind daher keine grundsätzlichen Einwände erkennbar, weshalb es ausgeschlossen sein sollte, (Verdeckte) Mitarbeiter und V-Leute der Verfassungsschutzbehörden in Bezug auf bestimmte Straftaten von der Strafbarkeit auszunehmen, wenn die sonst tatbestandsmäßigen Handlungen in Ausübung der dienstlichen Aufgaben vorgenommen werden. Es handelt sich hierbei nicht um eine Sonderprivilegierung des Verfassungsschutzes, sondern um eine Entscheidung des Gesetzgebers, die, wie skizziert, auch in zahlreichen anderen Bereichen amtlicher Tätigkeit völlig üblich ist. Das hat nichts damit zu tun, dass „Straftaten Straftaten bleiben“ müssen, sondern mit der Frage, was vom Gesetzgeber als strafbar oder eben – mit Rücksicht auf vorrangig verfolgte legitime staatliche Interessen – als nicht strafbar bestimmt wird.

#### 4. Landesgesetzliche Regelungsbeispiele

In Übereinstimmung hiermit haben auch die Landesgesetzgeber von Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen spezielle strafrechtliche Rechtfertigungsgründe für

ihre Verfassungsschutzbehörden und deren Verdeckten Ermittler und V-Leute geschaffen. Die Betrachtung dieser Vorschriften ist nicht nur von sozusagen rechtstechnisch-rechtsvergleichendem Interesse, wie sich derartige Regelungen formulieren lassen, sondern mindestens ebenso im Sinne einer Vergewisserung, dass derartige Regelungen nicht etwa außerhalb des rechtsstaatlich Vorstellbaren und Akzeptablen liegen, sondern ganz im Gegenteil Ausdruck rechtsstaatlich verantwortungsvollen Handelns des Gesetzgebers sind.

Bemerkenswerterweise sind übrigens sämtliche diese Regelungen unter Regierungsbeihilfe der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen worden, weshalb es unverständlich ist, wenn von Seiten der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein paralleles Vorhaben auf Bundesebene mit dem Argument angegriffen wird, Straftaten müssten Straftaten bleiben und strafrechtlich verfolgt werden. Dass dieser Einwand nicht zutrifft, zeigen auch die von den jeweiligen rot-grünen Landesgesetzgebern gegebenen Begründungen für die getroffenen Regelungen, die ungeachtet der Abweichungen im Detail die Richtigkeit der dem vorliegenden Regierungsentwurf zugrunde liegenden Überlegungen bestätigen.

Gemeinsam ist allen landesrechtlichen Regelungen, dass die Begehung von Organisationsdelikten straflos gestellt wird. Hinsichtlich der Problematik „szenetypischer“ Begleitstraftaten findet sich hingegen eine unterschiedliche Behandlung.

Anzuführen ist zunächst die Vorschrift des § 6 Abs. 3 NVerfSchG:

<sup>1</sup> Bei der Anwendung der Mittel nach Absatz 1 dürfen keine Straftaten begangen werden. <sup>2</sup> Es dürfen nur folgende Straftatbestände verwirklicht werden:

1. § 84 Abs. 2, § 85 Abs. 2, § 86 Abs. 1, §§ 86 a, 98, 99, 129a, 129b Abs. 1 Satz 1, soweit er auf § 129a verweist, §§ 267, 271 und 273 des Strafgesetzbuchs,

2. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 4 bis 6 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes sowie

3. § 20 des Vereinsgesetzes.

<sup>3</sup> Dabei darf weder auf die Gründung einer strafbaren Vereinigung hingewirkt noch eine steuernde Einflussnahme auf sie ausgeübt werden. <sup>4</sup> Erlaubt sind nur solche Handlungen, die unter besonderer Beachtung des Übermaßverbots unumgänglich sind.

Die Vorschrift war mit dem Gesetz zur Neuregelung des NVerfSchG auf Vorschlag des Ausschusses für innere Verwaltung eingefügt worden

Niedersächsischer Landtag, Drucks. 12/3790, S. 16

und von den Koalitionsfraktionen SPD und B90/DIE GRÜNE wie folgt begründet worden:

„§ 6 Abs. 1/ 1 Satz 1 enthält – und darin war sich der Ausschuss einig – streng genommen nur eine Selbstverständlichkeit. Gleichwohl

fanden Anträge von seiten der CDU, den Satz zu streichen oder seinen Regelungsinhalt zumindest mit dem des Satzes 2 zusammenzuziehen, keine Mehrheit. Die Vertreter der Koalitionsfraktionen hielten den Satz 1 als klarsteilende Aussage für notwendig, insbesondere verdeutliche er auch durch den Gegensatz von ‘Straftat’ und ‘Straftatbestand’ den Regelungsgehalt des folgenden Satzes.

Dieser Satz 2 lehnt sich mit der Wendung ‘Straftatbestände verwirklichen’ eng an die in § 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB enthaltene Definition an. Er will zum Ausdruck bringen, daß bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel die in den Nummern 1 bis 3 genannten Straftatbestände ihrem äußeren Erscheinungsbild nach verwirklicht werden dürfen; zugleich soll sichtbar werden, daß in solchem Falle kein mit Strafe bedrohtes, rechtswidrig-schuldhaftes Verhalten vorliegt, sondern ein Fall gerechtfertigten, also zulässigen Tuns. Die Erörterung, oh dies mit der jetzt vorgeschlagenen Fassung hinreichend deutlich wird, nahm in der Diskussion einen breiten Raum ein. Schließlich wurde die Frage mit der Erwägung bejaht, der Straftatbestand sei in der Strafrechtswissenschaft anerkanntermaßen nur ein Element einer Straftat, die darüber hinaus noch das Vorliegen von Rechtswidrigkeit und Schuld erfordere.

...

In der Nummer 1 werden einzelne Straftatbestände des Strafgesetzbuches genannt. Diese Aufzählung präzisiert die im Entwurfstext verwendeten Begriffe ‘Organisations-‘ und ‘Urkundendelikte’ und bezieht außerdem die Tatbestände der §§ 98 und 99 StGB (Landesverräterische und Geheimdienstliche Agententätigkeit) mit ein. Der Rechtsausschuß sah nach eingehender Erörterung davon ab, unter die Nummer 1 auch die Tatbestände des § 201 StGB (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes) und des § 202 StGB (Verletzung des Briefgeheimnisses) aufzunehmen. Während die CDU-Vertreter zu einer derartigen Ergänzung aus Gründen der Klarstellung für den unbefangenen Leser rieten, sah die Mehrheit eine solche Notwendigkeit nicht. Die genannten Tatbestände würden bei Einsatz der nachrichtendienstlichen Mittel ... zwangsläufig verletzt. Wenn aber schon die gesetzliche Charakterisierung eines nachrichtendienstlichen Mittels ergebe, daß bei seiner Anwendung notwendigerweise stets ein Straftatbestand verwirklicht werde, so ergebe sich die erforderliche Klärung bereits aus der Gestattung dieses Mittels. Eine darüber hinausgehende Klarstellung ist nach Auffassung der Ausschlußmehrheit in Satz 2 Nr. 1 ebensowenig geboten wie beispielsweise eine Regelung, die der Polizei im Falle von Festnahmen noch besonders die Verwirklichung des Tatbestandes der Freiheitsberaubung erlaube.

Die Nummern 2 und 3 enthalten die konkreten Tatbestände des Versammlungs- bzw. des Vereinsgesetzes, die bei Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel verwirklicht werden dürfen“ (Hervorhebungen nur hier).

Niedersächsischer Landtag, Drucks. 12/4188, S. 13 f.

Interessant ist im hiesigen Kontext auch die Erörterung der Normqualität der in Rede stehenden Regelungen und ihrer in Betracht kommenden Verständnismöglichkeiten:

„Bei der juristischen Charakterisierung der Bestimmungen kann einmal ihr strafrechtlicher, andererseits aber auch ihr dienstrechtli-



cher Charakter in den Vordergrund gestellt werden. Bei der erstgenannten Sicht handelt es sich um Konkretisierungen des im allgemeinen Strafrecht angesiedelten und jeweils für einzelne Rechtsmaterien näher zu bestimmenden Rechtfertigungsgrundes der zulässigen Amtsausübung. Die Konkretisierungsbefugnis des Landes folgt dann aus seiner Zuständigkeit für die Regelung des von ihm organisierten Verfassungsschutzes. Denkbar ist aber auch die Auffassung, die strafrechtliche Rechtfertigung sei ausschließlich bundesrechtlicher Natur; auch dann kann die rechtmäßige Ausübung von Staatsgewalt, die der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeit erlaubt, keine Straftat darstellen“ (Hervorhebungen nur hier).

Niedersächsischer Landtag, Drucks. 12/4188, S. 14

Die Regelung des § 6 Abs. 3 NVerfSchG ist im wesentlichen unverändert in den vorliegenden Entwurf des § 6b Abs. 7 NVerfSchG-Entwurf vom 14.10.2014 übernommen worden:

<sup>1</sup>Eine Person nach Absatz 1 darf auch in Vereinigungen eingesetzt werden und sich dort als Mitglied betätigen, wenn der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet. <sup>2</sup>Personen nach Absatz 1 dürfen nur folgende Straftatbestände verwirklichen:

1. § 84 Abs. 2, § 85 Abs. 2, § 86 Abs. 1, §§ 86 a, 98, 99, 129 a sowie 129 b Abs. 1 Satz 1 des Strafgesetzbuchs, soweit er auf § 129 a des Strafgesetzbuchs verweist,
2. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 2 und 4 bis 6 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes und
3. § 20 des Vereinsgesetzes.

<sup>3</sup>Dabei darf weder auf die Gründung einer strafbaren Vereinigung hingewirkt noch eine steuernde Einflussnahme auf sie ausgeübt werden. <sup>4</sup>Erlaubt sind nur solche Handlungen, die unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall unumgänglich sind.

In der Begründung der rot-grünen niedersächsischen Landesregierung vom 14.10.2014 wird hierzu erläutert:

„Die Regelungen in Absatz 7 ersetzen die bislang in § 6 Abs. 3 Satz 2 vorgesehenen Rechtfertigungsgründe für alle verdeckt eingesetzten Personen.

In Satz 1 wird klargestellt, dass diese Personen auch in Vereinigungen eingesetzt werden dürfen, die z.B. den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Eine gesetzlich vorgegebene Beobachtung der in der Regel konspirativ agierenden Personenzusammenschlüsse unter Einsatz von Personen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ist wirksam nur möglich, wenn sich die Personen in der Organisation befinden. Damit ist zwangsläufig verbunden, dass sie und gegebenenfalls auch Beschäftigte der Verfassungsschutzbehörde, die diese Personen führen, Organisationsdelikte wie die Tatbestände der §§ 129a und 129b Strafgesetzbuch verwirklichen. In diesen Fällen bedarf es einer gesetzlich geregelten Straflosigkeit, da ansonsten der Einsatz in diesen Organisationen nach § 3 Abs. 1 und damit die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde nicht möglich wären. In Satz 2 werden die Straftatbestände, die verwirklicht werden dür-

fen, aus Gründen der Bestimmtheit, weiterhin einzeln aufgeführt“ (Hervorhebung nur hier).

Niedersächsischer Landtag, Drucks. 17/2151, S. 30

Eine entsprechend Rechtfertigungsregelung enthält auch § 7 Abs. 3 VSG NRW i.d.F. des Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 21.06.2013:

Personen nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 dürfen auch in Vereinigungen eingesetzt werden und sich an ihnen als Mitglieder beteiligen, wenn der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Die übrigen straf- und ordnungsrechtlichen Vorschriften bleiben unberührt. Im Übrigen sind Personen im Sinne des § 5 Absatz 2 Nummer 1 nicht von der Strafverfolgung ausgenommen.

In der Begründung der ebenfalls von SPD und B90/Grüne gebildeten nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 20.02.2013 heißt es hierzu:

„Mit der Regelung in Absatz 3 wird die Ermächtigungsgrundlage um einen Rechtfertigungsgrund für den Einsatz der in § 5 Absatz 2 Nummer 1 genannten Personen innerhalb verbotener oder terroristischer Organisationen erweitert. Eine darüber hinausgehende Rechtfertigung von strafbewehrten Eingriffen in Individualrechte oder von szenetypischen Straftaten ist mit der Klarstellung nicht verbunden. Die Rechtsprechung sieht zunehmend allgemeine Befugnisnormen zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht als ausreichenden Rechtfertigungsgrund für die strafbare Mitgliedschaft in verbotenen oder terroristischen Organisationen an. Daher besteht hier zur rechtlichen Absicherung dieser Personen und der Beschäftigten der Verfassungsschutzbehörde, die diese Personen führen, gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Eine in der Regel konspirativ agierende verbotene oder terroristische Vereinigung kann nur unter Einsatz von Personen nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 wirksam beobachtet werden, wenn sich die beobachtenden Personen innerhalb der Organisation befinden. Damit ergibt sich denknotwendig, dass diese Personen Organisationsdelikte wie die Tatbestände der §§ 129, 129a und 129b StGB verwirklichen. Ohne eine Straflosigkeit des Einsatzes von diesen Personen in verbotenen und terroristischen Organisationen könnten sie gerade in den Organisationen im Sinne des § 3 Absatz 1 nicht eingesetzt werden, von denen die größte Gefährlichkeit ausgeht“ (Hervorhebungen nur hier).

LT NRW, Drucks. 16/2148, S. 61

Die Regelungen des § 8b Abs. 3 und Abs. 4 Satz 3 BremVerfSchG gehen hierüber noch hinaus:

(3) Personen nach § 8 Absatz 1 Nummer 1 und 2 dürfen auch in Vereinigungen eingesetzt werden und sich an ihnen als Mitglieder beteiligen, wenn der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet“.

(4) ... Handlungen, die einen Straftatbestand erfüllen, sind ausnahmsweise gerechtfertigt, soweit dies unumgänglich ist, um Rückschlüsse auf ihre Tätigkeit

für die Verfassungsschutzbehörde und Gefahren für Leben, Gesundheit oder Freiheit der Person zu vermeiden, das Unrecht der Tat in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck steht und individuelle Rechtsgüter Dritter nicht verletzt oder gefährdet werden.

In der Gesetzesbegründung des rot-grünen Senats der Freien und Hansestadt Bremen vom 03.09.2013 wird hierzu erläutert:

„Absatz 3 stellt einen Rechtfertigungsgrund für den Einsatz der in § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Personen innerhalb verbotener oder terroristischer Organisationen dar. Eine darüber hinausgehende Rechtfertigung von strafbewehrten Eingriffen in Individualrechte oder von szenetypischen Straftaten ist mit der Klarstellung nicht verbunden. In der Vergangenheit waren die Verfassungsschutzbehörden der Länder und des Bundes insoweit von einer sich bereits aus dem gesetzlichen Auftrag der Verfassungsschutzbehörden ergebenden Rechtfertigungsgrund ausgegangen. Die Rechtsprechung sieht jedoch zunehmend allgemeine Befugnisnormen zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht als ausreichenden Rechtfertigungsgrund für die strafbare Mitgliedschaft in verbotenen oder terroristischen Organisationen an. Daher besteht hier zur rechtlichen Absicherung dieser Personen und der Beschäftigten der Verfassungsschutzbehörde, die diese Personen führen, das Erfordernis, eine entsprechende Befugnisnorm zu etablieren.

Absatz 4 stellt klar, dass Personen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 keine Straftaten begehen dürfen. Dennoch kann es im Einzelfall erforderlich werden, dass Personen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bestimmte Straftatbestände verwirklichen, hierbei aber aufgrund ihrer Tätigkeit für die Verfassungsschutzbehörde gerechtfertigt handeln. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, als eine in der Regel konspirativ agierende verbotene oder terroristische Vereinigung nur dann unter Einsatz von Personen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 wirksam beobachtet werden kann, wenn die beobachtenden Personen innerhalb der Organisation agieren. Durch den Einsatz in einer verbotenen oder terroristischen Organisation ergibt sich bereits denotwendig, dass diese Personen Organisationsdelikte wie etwa die Mitgliedschaft in einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung (§§ 129, 129a und 129b StGB) verwirklichen. Ohne eine Straflosigkeit des Einsatzes von diesen Personen in verbotenen und terroristischen Organisationen könnten sie gerade in den Organisationen im Sinne des § 3 Abs. 1 nicht eingesetzt werden, von denen die größte Gefährlichkeit ausgeht. Daneben kommt aber auch die Verwirklichung anderer Straftatbestände in Betracht, die als derart ‚szenetypisch‘ anzusehen sind, dass sie von Personen nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 begangen werden können müssen, um eine Enttarnung zu verhindern. Ein Beispiel hierfür sind insbesondere Propagandadelikte im Bereich des Rechtsextremismus“ (Hervorhebungen nur hier).

Bremische Bürgerschaft, Drucks. 18/1047, S. 9

## V. Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch das BfV (§ 8 Abs. 2 Entwurf)

§ 8 Abs. 2 BVerfSchG soll nach dem Entwurf in verschiedener Hinsicht ergänzt werden. Als neuer § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 sollen eingefügt werden:

In Individualrechte darf nur nach Maßgabe besonderer Befugnisse eingegriffen werden. Im Übrigen darf die Anwendung eines Mittels gemäß Satz 1 keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.

Der bisherige § 8 Abs. 2 Satz 2 soll als neuer § 8 Abs. 2 Satz 4 wie folgt gefasst werden:

Die Mittel nach Satz 1 sind in einer Dienstvorschrift zu benennen, die auch die Zuständigkeit für die Anordnung solcher Informationsbeschaffungen und das Nähere zu Satz 3 regelt.

### 1. Vorbehalt besonderer Eingriffsbefugnisse (§ 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf)

Es entspricht bereits gegenwärtig h.M., dass § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG das nachrichtendienstliche Handlungsinstrumentarium des BfV beschreibt und als solches keine Eingriffsermächtigung für mit dem Einsatz solcher nachrichtendienstlicher Mittel etwa verbundene Eingriffe in grundrechtlich geschützte Individualrechtsgüter enthält, sondern die erforderlichen Eingriffsermächtigungen in §§ 8a ff. BVerfSchG und dem Artikel 10-Gesetz enthalten sind.

Droste, S. 265; Mallmann, ebd., § 9 BVerfSchG Rn. 5; Roth, ebd., § 8 BVerfSchG Rn. 20

Insofern würde § 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf lediglich der Klarstellung der schon heute bestehenden Rechtslage dienen.

Gleichwohl könnte § 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf missverständlich erscheinen. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist in den §§ 8a ff. BVerfSchG bislang so geregelt, dass § 9 Abs. 1 BVerfSchG eine generalklauselförmige Ermächtigung zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel enthält, während es für eine Reihe als besonders schwerwiegend erachteter nachrichtendienstlicher Erhebungsmittel in §§ 8a ff. BVerfSchG, § 9 Abs. 2 bis 4 BVerfSchG und dem Artikel 10-Gesetz, künftig auch gemäß §§ 9a, 9b Entwurf spezialgesetzliche Regelungen gibt. Die Vorgabe, in Individualrechte könne nur nach Maßgabe „besonderer Befugnisse“ eingegriffen werden, könnte zu dem Missverständnis führen, es bedürfe für *jedes* in Betracht kommende nachrichtendienstliche Mittel einer besonderen Eingriffsnorm, so dass ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 9 Abs. 1 BVerfSchG ausgeschlossen sei. Dies würde indes eine große Zahl von Spezialregelungen erforderlich machen und außerdem das Problem aufwerfen, dass die nachrichtendienstlichen Mittel in § 8 Abs. 2 BVerfSchG ganz bewusst nur beispielhaft und nicht abschließend aufgeführt sind, um die erforderliche Flexibilität zu ermöglichen.

Um dieses mögliche Missverständnis auszuschließen, dass für sämtliche nachrichtendienstliche Mittel spezialgesetzliche Regelungen erforderlich seien, dürfte sich der Verzicht auf die ohnehin nur deklaratorische Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf anbieten.

## 2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf)

Der Sinn der in § 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf vorgesehenen Regelung („Im Übrigen darf die Anwendung eines Mittels gemäß Satz 1 keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.“) erschließt sich aus dem Wortlaut nur unvollkommen. Denn durch die Verknüpfung mittels „im Übrigen“ mit dem vorangehenden neuen § 8 Abs. 2 Satz 2 Entwurf könnte man meinen, auch § 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf solle eine Regelung für Eingriffe in Individualrechte treffen.

Tatsächlich freilich bezweckt § 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf keine nochmalige Wiederholung der schon in § 8 Abs. 5 Satz 2 und § 9 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG enthaltenen Regelung, bei denen es um die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in Individualrechte geht, sondern soll auf Eingriffe in rechtlich geschützte Interessen der Allgemeinheit bezogen sein, und zwar auch und gerade im Falle der Verwirklichung von Straftatbeständen (z.B. §§ 267 ff. StGB), soweit hierzu nicht in §§ 9a und 9b Entwurf spezielle Regelungen getroffen werden.

BT-Drucks. 18/4654, S. 25

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass § 8 Abs. 2 Satz 3 Entwurf nicht explizit ermächtigt, Straftatbestände in gerechtfertigter Weise zu verwirklichen, sondern lediglich eine Schranke formuliert, die Anwendung eines nachrichtendienstlichen Mittels dürfe keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht. Hieraus lässt sich zwar im Umkehrschluss folgern, dass der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel auch Nachteile – gemeint: für Interessen der Allgemeinheit – herbeiführen darf. Doch ob dies auch dann gilt, wenn die betreffenden Interessen strafrechtlich geschützt sind, lässt sich hieraus nicht zwangsläufig erschließen.

Es ist zu bedenken, dass ein Kritikpunkt des OLG Düsseldorf gegen die Anerkennung von Amtsbefugnissen aus § 8 Abs. 2 BVerfSchG als Rechtfertigungsgrund gerade in dessen Weite bestand, etwa verglichen mit den sonst als tatbestandsausschließende Befugnisnormen oder als Rechtfertigungstatbestände in Betracht kommenden Vorschriften (z.B. §§ 35 ff., 55, 58 ff. PolG NRW, §§ 112 ff., 127 StPO, §§ 100a f. StPO, § 9 BVerfSchG, §§ 1 ff. G 10):

„Demgegenüber bestimmt § 8 Abs. 2 BVerfSchG gerade nicht, welches Verhalten beim Einsatz von Vertrauenspersonen (noch)

rechtmäßig sein kann, obwohl es nach den allgemeinen Gesetzen einen Straftatbestand erfüllt. Einer solchen Regelung durch den Gesetzgeber hätte es indes bedurft, um diese Vorschrift als Befugnisnorm heranziehen zu können, die die Begehung jedenfalls von Organisationsdelikten durch Vertrauensleute der Nachrichtendienste rechtfertigen könnte; sie kann nicht im Wege der Auslegung durch die Gerichte in die Vorschrift gleichsam hineingelesen werden. ...

Die Untauglichkeit von § 8 Abs. 2 BVerfSchG, ein bestimmtes Verhalten von Vertrauensleuten trotz Tatbestandserfüllung auf der Rechtswidrigkeitsebene aus der Strafbarkeit auszuschneiden, zeigt sich nicht zuletzt an der Ausfüllungsbedürftigkeit und damit der für eine Vertrauensperson kaum bestimmbaren Weite der Kriterien... Schwerwiegende Straftaten aber aus der Strafbarkeit auszunehmen, ist Sache des Gesetzgebers und kann nicht unter Rückgriff auf die Grundsätze des Rechtfertigungsgrundes des Handelns auf Grund amtlicher Befugnis der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Gerichte überlassen werden“.

OLG Düsseldorf, NStZ 2013, 590 (592); zustimmend Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (179)

Zwar erscheint diese Sichtweise des OLG Düsseldorf keineswegs zwingend, sondern lassen sich gute Gründe anführen, dass die Generalklausel des § 8 Abs. 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 BVerfSchG sehr wohl eine ausreichende Rechtfertigungsgrundlage darstellt.

Sellmeier/Warg, NWVBl. 2015, 135 8137)

Wenn man allerdings der Auffassung des OLG Düsseldorf folgt, dann lässt sich das hiernach bestehende Bestimmtheitsproblem nicht dadurch beheben, dass § 8 Abs. 2 BVerfSchG bei ansonsten gleichbleibender Regelungsdichte nur eine (zudem noch lediglich implizite) Ergänzung beigelegt wird, dass die darin begründete Amtsbefugnis zugleich auch als strafrechtliche Rechtfertigung gedacht sei. Insofern besteht die greifbare Gefahr, dass eine solche Regelung von den Strafgerichten als unzureichend angesehen werden wird.

Diesbezüglich würde auch die in § 8 Abs. 2 Satz 4 Entwurf vorgesehene Befugnis, das Nähere in einer Dienstvorschrift zu regeln, nicht helfen, da das OLG Düsseldorf gerade eine Entscheidung des Gesetzgebers selbst gefordert hat.

#### Formulierungsvorschlag

Die vom OLG Düsseldorf geforderte hinreichend bestimmte Entscheidung des Gesetzgebers selbst, welches objektiv tatbestandsmäßige Verhalten im Zuge des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel in rechtmäßiger Weise zulässig sein soll, dürfte rechtssicher nur dadurch zu erreichen sein, dass die Tatbestände, die erlaubtermaßen und rechtmäßig verwirklicht werden dürfen, konkret aufgeführt werden.

Ein anderer Vorschlag verweist auf das Regelungsvorbild des § 89b Abs. 2 StGB („... gilt nicht, wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten dient“) und empfiehlt hieran angelehnte materiell-rechtliche Regelungen.

Hofmann/Ritzert, NStZ 2014, 177 (183)

Ob und inwieweit der Katalog z.B. des § 6 Abs. 2 Satz 2 NVerfSchG übernommen werden könnte oder auch ggf. um weitere Straftatbestände zu ergänzen wäre (z.B. §§ 89b, 129 StGB, §§ 21 ff. VersG), bedürfte der vertiefenden Diskussion im Gesetzgebungsverfahren.

## V. Verdeckte Mitarbeiter (§ 9a Entwurf)

Als neuer § 9a soll folgende Regelung in das BVerfSchG eingefügt werden:

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf eigene Mitarbeiter unter einer ihnen verliehenen und auf Dauer angelegten Legende (Verdeckte Mitarbeiter) zur Aufklärung von Bestrebungen unter den Voraussetzungen des § 9 Absatz 1 einsetzen. 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.

(2) Verdeckte Mitarbeiter dürfen weder zur Gründung einer strafbaren Vereinigung noch zur steuernden Einflussnahme auf die Bestrebungen eingesetzt werden. Sie dürfen sich jedoch an einer solchen Vereinigung als Mitglied oder Unterstützer beteiligen, um deren Bestrebungen aufzuklären. Im Übrigen ist im Einsatz eine Beteiligung an Bestrebungen zulässig, wenn sie

1. nicht in Individualrechte eingreift,
2. von den an den Bestrebungen Beteiligten derart erwartet wird, dass sie zur Gewinnung und Sicherung der Informationszugänge unumgänglich ist und
3. nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.

Sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Verdeckte Mitarbeiter rechtswidrig einen Straftatbestand von erheblicher Bedeutung verwirklicht haben, soll der Einsatz unverzüglich beendet werden; über Ausnahmen entscheidet der Behördenleiter oder sein Vertreter.

(3) Die Staatsanwaltschaft kann von der Verfolgung von im Einsatz begangenen Vergehen absehen oder eine bereits erhobene Klage in jeder Lage des Verfahrens zurücknehmen und das Verfahren einstellen, wenn

1. der Einsatz zur Aufklärung von Bestrebungen erfolgte, die auf die Begehung von in § 3 Absatz 1 des Artikel 10-Gesetzes bezeichneten Straftaten gerichtet sind, und
2. die Tat von an den Bestrebungen Beteiligten derart erwartet wurde, dass sie zur Gewinnung und Sicherung der Informationszugänge unumgänglich war.

Dabei ist das Verhältnis der Bedeutung der Aufklärung der Bestrebungen zur Schwere der begangenen Straftat und Schuld des Täters zu berücksichtigen. Ein Absehen von der Verfolgung ist ausgeschlossen, wenn eine höhere Strafe als ein Jahr Freiheitsstrafe zu erwarten ist. Ein Absehen von der Verfolgung ist darüber hinaus stets ausgeschlossen, wenn zu erwarten ist, dass die Strafe nicht zur Be-

wahrung ausgesetzt werden würde. Die Sätze 1 bis 4 gelten auch in Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz.

### 1. Allgemeine Befugnisse des Verdeckten Mitarbeiters (9a Abs. 1 Satz 1 Entwurf)

In Anlehnung an die entsprechenden Regelungen in der StPO und im BKAG könnte sich anbieten, die Befugnisse der Verdeckten Ermittler noch präziser zu normieren, etwa hinsichtlich des Auftretens im Rechtsverkehr (§ 110a Abs. 2 Satz 2 StPO, § 20g Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BKAG) und des Betretens von Wohnungen unter ihrer Legende (§ 110c Satz 1 und 2 StPO, § 20g Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BKAG).

#### Formulierungsvorschlag

Ergänzung des § 9a Abs. 1 Entwurf nach Satz 1 wie folgt:

**Sie dürfen unter der Legende am Rechtsverkehr teilnehmen und mit dem Einverständnis des Berechtigten dessen Wohnung betreten; das Einverständnis darf nicht durch ein über die Nutzung der Legende hinausgehendes Vortäuschen eines Zutrittsrechts herbeigeführt werden.**

### 2. Dauerhafter Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern (§ 9a Abs. 1 Satz 2 Entwurf)

Der Empfehlung des BR-Ausschusses für Innere Angelegenheiten, § 9a Abs. 1 Satz 2 Entwurf zu streichen, weil hiernach eine langfristige Aufklärung in nicht-gewaltorientierten legalistischen Bereichen nicht mehr möglich sein werde,

BR-Drucks. 123/1/15, S. 2

ist zuzugeben, dass eine solche Beobachtungslücke vermieden werden muss. Die Formulierung des § 9a Abs. 1 Satz 2 Entwurf lässt jedoch ausreichend Entscheidungsspielraum, auch längerfristige und „dauerhafte“ Einsätze von Verdeckten Mitarbeitern vorzunehmen, wenn die betreffende Bestrebung erhebliche Bedeutung hat.

### 3. Keine Gründung und steuernde Einflussnahme auf strafbare Vereinigung (§ 9a Abs. 2 Satz 1 Entwurf)

Die in § 9a Abs. 2 Satz 1 Entwurf vorgesehene Formulierung „strafbare“ Vereinigung ist insoweit missverständlich, als nach deutschem Strafrechtsverständnis nur natürliche Personen strafbar sein können, nicht hingegen Vereinigungen.

BVerwGE 134, 275 Rn. 16; Roth, ebd., § 3 VereinsG Rn. 13

Gemeint ist ersichtlich nicht die Strafbarkeit der Vereinigung, sondern Fälle, in denen es strafbar ist, sich in einer bestimmten Weise an einer (kriminellen, terroristischen oder verbotenen) Vereinigung zu beteiligen, z.B. als Gründer, Rädelsführer, Hintermann, Mitglied oder Unterstützer.



Allerdings erschiene es m.E. zu eng, Verdeckten Mitarbeitern lediglich die Gründung oder Rädelsführerschaft in Vereinigungen zu verbieten, wo dies als solches strafbar ist. Vielmehr sollten Verdeckte Ermittler, weil ihr Einsatz der Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen dienen (vgl. § 9a Abs. 1 Satz 1 Entwurf) und nicht das Beobachtungsobjekt erst schaffen soll, ganz unabhängig von einer etwaigen Strafbarkeit weder Vereinigungen gründen noch maßgeblich beeinflussen, die verfassungsfeindliche Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG entfalten.

#### Formulierungsvorschlag

**Verdeckte Mitarbeiter dürfen weder zur Gründung von Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1, 3 oder 4 noch zur steuernden Einflussnahme auf derartige Bestrebungen eingesetzt werden.**

#### 4. Betätigung in und Unterstützung von solchen Personenzusammenschlüssen (§ 9a Abs. 2 Satz 2 Entwurf)

Allerdings müssen sie sich als Mitglieder oder Unterstützer in oder für derartige Personenzusammenschlüsse betätigen dürfen (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 BVerfSchG), wenn sie beobachtungsrelevantes Insider-Wissen erlangen wollen. Bei den meisten durch die Verfassungsschutzbehörden zu beobachtenden Personenzusammenschlüssen ist die Mitgliedschaft oder Unterstützung nicht strafbar, so dass insoweit in Bezug auf den Ausschluss der Strafbarkeit kein Regelungsbedarf besteht.

Allerdings muss den Verdeckten Mitarbeitern eine Mitgliedschaft oder Unterstützung eben auch dann zugestanden werden, wenn die Mitgliedschaft in oder Unterstützung der betreffenden Vereinigung sonst strafbar wäre (s. hierzu bereits ausführlich oben B.IV.).

#### Formulierungsvorschlag

**Sie dürfen in solchen Personenzusammenschlüssen oder für solche Personenzusammenschlüsse tätig werden, um deren Bestrebungen aufzuklären. Dies gilt auch, wenn die Mitgliedschaft oder Unterstützung einer solchen Vereinigung sonst strafbar wäre; beteiligt sich der Verdeckte Mitarbeiter als Mitglied oder Unterstützer, handelt er nicht rechtswidrig.**

Alternativ könnten im Interesse größerer Klarheit die zulässigerweise zu verwirklichenden Tatbestände aufgezählt werden, die der Verdeckte Mitarbeiter straflos verwirklichen darf:

**Sie dürfen in solchen Personenzusammenschlüssen oder für solche Personenzusammenschlüsse tätig werden, um deren Bestrebungen aufzuklären. Dies gilt auch, wenn die Mitgliedschaft oder Unterstützung einer solchen Vereinigung sonst strafbar wäre; beteiligt sich der Verdeckte Mitarbeiter als Mitglied oder Unterstützer, handelt er nicht rechtswidrig im Sinne**

**der § 84 Abs. 2, § 85 Abs. 2, § 129 Abs. 1, § 129a, § 129b i.V.m. §§ 129, 129a StGB oder § 20 VereinsG.**

5. Begehung von nicht individualrechtsgutsverletzenden Straftaten im Rahmen des Einsatzes (§ 9 Abs. 2 Satz 3 Entwurf)

Die in § 9a Abs. 2 Satz 3 Entwurf geregelte „Beteiligung an Bestrebungen“ betrifft nach dem systematischen Zusammenhang und der Entwurfsbegründung

BT-Drucks. 18/4654, S. 26

nicht die allgemeine Betätigung in oder für einen verfassungsfeindlichen Personenzusammenhang, sondern hat spezifisch solche Handlungen im Auge, die an sich Straftatbestände verwirklichen.

Keine Rolle spielt hierbei, ob bereits die Mitgliedschaft in oder Unterstützung der betreffenden Vereinigung strafbar ist. Denn auch im Rahmen der Betätigung von Vereinigungen, bei denen Mitgliedschaft oder Unterstützung als solche nicht strafbar sind, werden nicht selten Straftaten begangen, beispielsweise bei (noch) nicht verbotenen verfassungsfeindlichen Parteien oder Vereinen.

Wie in § 9a Abs. 2 Satz 3 Entwurf unmittelbar zum Ausdruck kommt, stellt es eine Güterabwägung dar, ob und unter welchen Voraussetzungen eine rechtmäßige Tatbestandsverwirklichung zum Zwecke der Verfolgung vorrangiger Gemeinwohlinteressen zugelassen werden soll. Derartige Güterabwägungen sind der Rechtsordnung vielfach bekannt, und zwar gerade auch in sachverwandten Kontexten.

Hinzuweisen ist etwa auf § 86 Abs. 3, § 86a Abs. 3 StGB, wonach das Verbreiten von Propagandamitteln und das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen nicht unter Strafe gestellt ist, wenn dies der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen, der Kunst oder der Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre, der Berichterstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte oder ähnlichen Zwecken dient. Dasselbe gilt nach § 130 Abs. 7 i.V.m. § 86 Abs. 3 StGB für die Verbreitung volksverhetzender Schriften und (seltsamerweise) für die Billigung, Verherrlichung und Verharmlosung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft oder der unter dieser begangenen Verbrechen (obschon insoweit kaum vorstellbar ist, dass § 86 Abs. 3 StGB greifen könnte), sowie nach § 130a Abs. 4 i.V.m. § 86 Abs. 3 StGB für die Verbreitung von Anleitungen zu Straftaten.

Entsprechende Erwägungen liegen den bereits erwähnten Vorschriften des § 89b Abs. 2 und § 91 Abs. 2 Nr. 2 StGB zugrunde, die den Straftatbestand ausschließen, wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher

Pflichten dient. Gleiches gilt für die neue Vorschrift des § 184b Abs. 5, auch in Verbindung mit § 184c Abs. 6, § 184d Abs. 1 Satz 3, § 184e Abs. 2 Satz 3 StGB, wonach die Strafbarkeit ausgeschlossen ist, wenn die Handlung der rechtmäßigen Erfüllung staatlicher Aufgaben oder dienstlicher oder beruflicher Pflichten dient.

Diese Beispiele zeigen sehr deutlich, dass der Gesetzgeber gute Gründe haben kann, eine allgemein strafbare Handlung dann als nicht strafbar anzusehen, wenn sie legitimen und aufgrund einer Güterabwägung als vorrangig anzusehenden Zielen dient. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb es nicht zulässig sein sollte, jenseits dieser Tatbestände aufgrund einer Abwägung der widerstreitenden Rechtsgüter und Interessen – das durch eine Strafnorm geschützte Rechtsgut, der mit der verfassungsschutzbehördlichen Aufklärung verfolgte Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – weitere Ausnahmen von der Strafbarkeit zu statuieren.

Wichtig ist der im Entwurf vorgesehene Ausschluss einer Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern. Der Begriff des Individualrechtsguts ist sowohl im Polizei- als auch im Strafrecht seit langem eingeführt und in Abgrenzung zu den Gemeinschaftsrechtsgütern des Staates und der Allgemeinheit zu verstehen.

Vgl. etwa Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Teil D Rn. 28; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 53 f.; aus der Rspr. nur BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 18.12.2014 – 2 BvR 209/14, 2 BvR 240/14, 2 BvR 262/14 –, juris, Rn. 45; BGHSt 38, 388 (390); BGH, Urteil vom 12.12.2013 – 3 StR 531/12 –, juris, Rn. 28 = BGHSt 59, 120; Urteil vom 10.02.2015 – 1 StR 488/14 –, juris, Rn. 27; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 474/15 –, juris, Rn. 18; VG Köln, Urteil vom 20.11.2014 – 20 K 1799/13 –, juris, Rn. 35

Gemeint sind nach dem Zusammenhang alle diejenigen Individualrechtsgüter, die durch eine Strafnorm geschützt sind. Hiernach kann niemand gezwungen werden, seine strafrechtlich geschützten Rechtsgüter zugunsten der verfassungsschutzbehördlichen Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen aufzuopfern.

#### Formulierungsvorschlag

**Verwirklicht der Verdeckte Mitarbeiter im Rahmen seines Einsatzes den Tatbestand einer Straftat, handelt er nicht rechtswidrig, wenn**

- 1. durch die Tat keine Individualrechtsgüter verletzt werden,**
- 2. die Begehung solcher Taten von den an den Bestrebungen Beteiligten derart erwartet wird, dass sie zur Gewinnung und Sicherung der Informationszugänge unumgänglich ist, und**
- 3. die Tat nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.**

## 6. Einstellungsbefugnis (§ 9a Abs. 3 Entwurf)

§ 9a Abs. 3 Entwurf greift eine Anregung der BLKR auf, die eine solche strafprozessuale Einstellungsmöglichkeit vorgeschlagen hat,

BLKR, Rn. 689

geht über diesen Vorschlag jedoch insoweit hinaus, als die Einstellungsmöglichkeit unter den näher spezifizierten Voraussetzungen auch bei gegen Individualrechtsgüter gerichteten Straftaten vorgesehen wird.

Derartige strafprozessuale Einstellungsmöglichkeiten sind kein Fremdkörper in der Rechtsordnung, sondern ausweislich der §§ 153 ff. StPO ein anerkanntes Mittel des Ausgleichs zwischen der grundsätzlichen Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden auf das Legalitätsprinzip einerseits und das im konkreten Einzelfall zurücktretende staatliche Strafverfolgungsinteresse andererseits.

Gegenüber den allgemeinen Einstellungsregelungen des §§ 153 ff. StPO formuliert § 9a Abs. 3 Entwurf bereichsspezifisch Kriterien, die die Ermessensentscheidung der Staatsanwaltschaft leiten, allerdings nach ihrem Schutzzweck die allgemeinen Einstellungsbefugnisse gemäß §§ 153 ff. StPO nicht ausschließen.

Im Vergleich zu den sehr weitgehenden Möglichkeiten eines Absehens von Strafverfolgung bei bestimmten Staatsschutzdelikten wegen Entgegenstehens überwiegender öffentlicher Interessen (§ 153d StPO) und bei tätiger Reue (§ 153e StPO),

hierauf hinweisend OLG Düsseldorf, NStZ 2013, 590 (593)

den zahlreichen speziellen Möglichkeiten eines Absehens von Strafe bei tätiger Reue gerade in Bezug auf Staatsschutzdelikte (z.B. § 84 Abs. 5, § 85 Abs. 3, § 87 Abs. 3, § 89a Abs. 7, § 98 Abs. 2, § 99 Abs. 2, § 129 Abs. 6, § 129a Abs. 7 StGB, § 20 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG),

auf § 129 Abs. 6 StGB hinweisend OLG Düsseldorf, NStZ 2013, 590 (593)

sowie schließlich der generellen Möglichkeit eines Absehens von Strafe bei Hilfe zur Aufdeckung oder Verhinderung bestimmter schwerer Straftaten gemäß § 46b Abs. 1 Satz 4 StGB erscheint die Einstellungsbefugnis gemäß § 9 Abs. 3 Entwurf weder ihrer Natur nach ungewöhnlich noch in der Sache überzogen.

Es sollte in Einklang mit dem Vorschlag der BLKR erwogen werden, die vorgesehene Einstellungsbefugnis als allgemeine Regelung in die Reihe der §§ 153 ff. StPO zu übernehmen. Hierdurch würde zum einen die in § 9a Abs. 3 Satz 5 Entwurf folgerichtig vor-

gesehene ausdrückliche Erstreckung auf Verdeckte Mitarbeiter der LfV überflüssig. Zum anderen würde die Einstellungsmöglichkeit dann auch für polizeiliche Verdeckte Ermittler gelten, die etwa nach dem BKAG, der StPO oder den Polizeigesetzen der Länder tätig sind; eine solche Erstreckung erschiene sachgerecht, da kein Grund ersichtlich ist, die besondere Einstellungsmöglichkeit lediglich für Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden vorzusehen.

#### 7. Erstreckung auf Verdeckte Mitarbeiter der LfV (§ 9a Abs. 3 Satz 5)

Nach § 9a Abs. 3 Satz 5 Entwurf gilt die Einstellungsmöglichkeit des § 9a Abs. 3 Satz 1 bis 4 Entwurf auch für die Verdeckten Mitarbeiter der LfV, über die Verweisungsnorm des § 9b Abs. 1 Entwurf sodann auch für die V-Personen der LfV. Diese Regelung ist zwar sachgerecht, greift jedoch möglicherweise zu kurz. Zumindest aus Gründen der Rechtssicherheit sollte erwogen werden, auch die Regelungen des § 9a Abs. 1 und 2 Entwurf auf die Verdeckten Mitarbeiter und V-Personen der LfV zu erstrecken, soweit darin Rechtfertigungsgründe normiert sind.

#### Formulierungsvorschlag

Anstelle des § 9a Abs. 3 Satz 5 Entwurf könnte ein neuer § 9a Abs. 4 unter Berücksichtigung der vorstehenden Vorschläge wie folgt lauten:

**Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 3 und 4 sowie Absatz 3 gelten auch in den Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz.**

## VI. Vertrauensleute (§ 9b Entwurf)

Als neuer § 9b Vertrauensleute soll folgende Regelung in das BVerfSchG eingefügt werden:

(1) Für den Einsatz von Privatpersonen, deren planmäßige, dauerhafte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz Dritten nicht bekannt ist (Vertrauensleute), ist § 9a entsprechend anzuwenden.

(2) Über die Verpflichtung von Vertrauensleuten entscheidet der Behördenleiter oder sein Vertreter. Als Vertrauensleute dürfen Personen nicht angeworben und eingesetzt werden, die

1. nicht voll geschäftsfähig, insbesondere minderjährig sind,
2. von den Geld- oder Sachzuwendungen für die Tätigkeit auf Dauer als alleinige Lebensgrundlage abhängen würden,
3. an einem Aussteigerprogramm teilnehmen oder
4. Mitglied des Europäischen Parlaments, des Deutschen Bundestages, eines Landesparlaments oder Mitarbeiter eines solchen Mitglieds sind.

Im Bundeszentralregister eingetragene Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, schließen Anwerbung und Einsatz grundsätzlich aus.

## 1. Legitimität und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von V-Leuten

Die Legitimität und verfassungsrechtliche Zulässigkeit des nachrichtendienstlichen Einsatzes von V-Leuten, wenn und weil oftmals nur auf diesem Wege interne, nicht öffentlich verfügbare Informationen über den Aufbau verfassungsfeindlicher Organisationen, ihre Führungspersonen, ihre wirklichen Ziele, interne Äußerungen und mündliche Erörterungen innerhalb der Organisation sowie die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen erlangt werden können,

vgl. hierzu BLKR, Rn. 633 ff.; Bergemann, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Teil H Rn. 85 f.; Borgs/Ebert, ebd., § 3 BVerfSchG Rn. 157 f.; Drewes, ebd., § 28 Rn. 41 ff.; Droste, ebd., S. 266 ff.; Martens, in: Heesen/Hönle/Peilert/Martens, BPolG, 5. Aufl. 2012, § 28 Rn. 41 ff.; Roth, ebd., § 8 BVerfSchG Rn. 26 ff.

ist wiederholt verfassungsgerichtlich bestätigt worden

vgl. BVerfGE 57, 250 (284); 109, 13 (34 f.); 109, 38 (60 f.); BVerfG (3. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 11.01.2005 – 2 BvR 1389/04 –, juris, Rn. 2

und auch zum Zwecke der verfassungsschutzbehördlichen Beobachtung grundsätzlich anerkannt, sofern diese nicht auf Führungsebene der beobachteten Organisation tätig sind (vgl. hierzu § 9a Abs. 2 Satz 1 Entwurf).

Vgl. BVerfGE 107, 339 (365 ff., 391 ff.); BVerfG, Beschluss vom 19.03.2015 – 2 BvB 1/13 –, juris, Rn. 5 ff.

Die BLKR hat dargelegt, dass und weshalb es weiterhin einer Befugnis zum Einsatz von V-Leuten als nachrichtendienstliches Mittel bedarf.

BLKR, Rn. 633 ff., 802

## 2. Strafbarkeit/Straflosigkeit von V-Leuten

Nach § 9b Abs. 1 Entwurf ist u.a. auch § 9a Abs. 2 Entwurf und die sich hieraus ergebenden Rechtfertigungsgründe auf V-Leute anzuwenden.

In Bezug auf V-Leute kann man die Frage aufwerfen, worin die innere Rechtfertigung besteht, diese gemäß § 9b Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 2 Entwurf ebenso wie Verdeckte Mitarbeiter in bestimmtem Umfang von der Strafbarkeit auszunehmen. Denn anders als Verdeckte Ermittler, die gezielt in zu beobachtende Organisationen eingeschleust werden, kommen V-Leute in aller Regel aus solchen Organisationen, in die sie vorab

freiwillig eingetreten waren und in denen sie sich aus eigenem Antrieb freiwillig betätigt haben.

Diesbezüglich ist zunächst klarzustellen, dass § 9b Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 2 Entwurf nicht bereits vor Verpflichtung als V-Person verwirklichte Straftaten erfasst, also nicht zu einer rückwirkenden Straflosigkeit führt. Denn § 9a Abs. 2 Satz 3 Entwurf stellt ausdrücklich auf „im Einsatz“ begangene Taten ab, eine V-Person ist jedoch erst ab ihrer Verpflichtung „im Einsatz“. Dass sich eine Person als V-Person anbietet und verpflichtet wird, ist also kein Weg, einer Strafbarkeit für bereits verwirklichte Straftaten zu entgehen, vielmehr ist diese Bereitschaft allein bei Anwendung der allgemeinen Einstellungsregeln sowie den Vorschriften über ein mögliches Absehen von Strafe und im übrigen bei der Strafzumessung zu würdigen.

Problematischer ist die Behandlung der Organisationsdelikte im Falle einer strafbaren Mitgliedschaft in einer Organisation, da es sich bei diesen grundsätzlich um Dauerdelikte handelt. Richtig erschien es mir, hier eine Zäsurwirkung der Verpflichtung als V-Person anzunehmen. Danach würde auch eine zuvor bereits verwirklichte strafbare Mitgliedschaft von § 9b Abs. 1 i.V.m. § 9a Abs. 2 Satz 2 Entwurf nicht betroffen und entfielen diese Strafbarkeit auch nicht rückwirkend. Ebenso wie bei anderen Straftaten wäre die spätere Bereitschaft einer Zusammenarbeit als V-Person wiederum über die allgemeinen Einstellungsregeln der §§ 153 ff. StPO und die Strafzumessung zu berücksichtigen, wobei hier dem Gedanken der tätigen Reue besonderes Gewicht beizumessen sein dürfte, wenn der Betroffene zur Aufklärung der Aktivitäten der betreffenden Organisation beiträgt und damit für die Zukunft Schlimmeres verhindert (vgl. § 153e StPO, § 46b Abs. 1 StGB).

Jedenfalls in Bezug auf die nach der Verpflichtung als V-Person verwirklichten Teile der Organisationsdelikte und die nicht individualrechtsgüterverletzenden Delikte erscheint es jedoch sowohl in Bezug auf die V-Person als auch dessen Führungsbeamten richtig, diese insoweit ebenso wie Verdeckte Mitarbeiter von der Strafbarkeit auszunehmen. Man kann zwar naturgemäß nicht wissen, ob die betreffende Person ohne ihre Verpflichtung als V-Person weiterhin in der betreffenden Organisation aktiv geblieben wäre oder ob sie sonst – früher oder später – ausgetreten oder ihre Aktivitäten zumindest reduziert hätte. Andererseits kann man von Rechts wegen auch nicht einfach jede V-Person als omnimodo facturus betrachten und unterstellen oder fingieren, dass sie ihre strafbaren Aktivitäten auf jeden Fall fortgesetzt hätte. Dann aber muss man in Rechnung stellen, dass die Verpflichtung als V-Person und die Gewährung von Geld- und Sachzuwendungen die Motivation, in der Organisation zu verbleiben, um aus dieser Interna berichten zu können, beeinflusst. Lässt sich aber nicht ausschließen, dass diese staatliche Einflussnahme für die weitere, sonst strafbare Mitgliedschaft oder Unterstüt-

zung (mit)bestimmend ist, dann ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber aufgrund der anzustellenden Güterabwägung insoweit eine Strafflosigkeit vorsieht.

Hervorzuheben ist, dass auch das OLG Düsseldorf in seiner bereits zitierten Entscheidung vom 06.09.2011 nicht in Zweifel gezogen hat, dass es legitime gesetzgeberische Gründe gibt, V-Personen von der Strafbarkeit auszunehmen. Es hat allein das Fehlen einer diesbezüglichen gesetzlichen Regelung bemängelt, nicht etwa angenommen, dass eine solche Regelung unangemessen wäre.

### 3. Behördenleitervorbehalt (§ 9b Abs. 2 Entwurf)

Nach § 9b Abs. 2 Satz 1 Entwurf entscheidet über die Verpflichtung von V-Leuten der Behördenleiter (Präsident des BfV) oder sein Stellvertreter.

Angesichts der Streitfrage, die sich bei § 9 Abs. 1 G 10 ergeben hat, ob dort mit dem Stellvertreter des Behördenleiters allein der ständige Vertreter gemeint ist oder auch ein Abteilungsleiter in Betracht kommt, der nach der amtsinternen Vertretungsregelung vertretungsbefugt ist, wäre eine nähere Klarstellung in § 9b Abs. 2 Satz 1 empfehlenswert, insbesondere ob als Stellvertreter des Behördenleiters im Sinne dieser Vorschrift außer dem Vizepräsidenten des BfV auch die Ständige Vertreterin des Vizepräsidenten anzusehen ist.

Sofern als Stellvertreter im Sinne dieser Vorschrift auch ein Abteilungsleiter in Betracht kommen soll, wäre dies zumal mit Blick auf die Regelung des § 12 Abs. 3 Satz 2 Entwurf, die sonst nämlich einen Umkehrschluss nahelegen wird, klarzustellen.

Gegebenenfalls ließe sich danach differenzieren, dass für Verpflichtungen im allgemeinen auch der zuständige Abteilungsleiter befugt ist, während Ausnahmeentscheidungen nach § 9b Abs. 2 Satz 3 Entwurf nur der Präsident/Vizepräsident/Ständige Vertreterin des Vizepräsidenten treffen können.

### 4. Grundsätzlicher Ausschluss Vorbestrafter von der Verpflichtung als V-Personen (§ 9b Abs. 2 Satz 3 Entwurf)

Hinsichtlich des in § 9b Abs. 2 Satz 3 Entwurf vorgesehenen grundsätzlichen Ausschlusses als V-Person wegen eines Verbrechens oder zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe Verurteilter scheint mir unklar zu sein, worauf dieser grundsätzliche Ausschluss beruht, ob auf der Überlegung, dass es eines Rechtsstaates unwürdig ist, mit solchen Personen zusammenzuarbeiten (Unwürdigkeit),

in diese Richtung wohl NSU-UA zum Fall „Piatto“, BT-Drucks. 17/14600, S. 857



ob auf der Überlegung, dass solche Personen indiziell unzuverlässig sind (Unzuverlässigkeit),

in diese Richtung Entwurfsbegründung, BT-Drucks. 18/4654, S. 28

oder auf einer Kombination beider Gesichtspunkte. Die Frage ist insofern von Belang, als hiervon die Rechtmäßigkeit der Ausnahmeentscheidung, eine Person ungeachtet ihrer Vorstrafe als V-Person einzusetzen, abhängen kann.

Die Erkenntnis, dass bei V-Personen angesichts ihrer voraussetzungsgemäß gegebenen Verankerung im verfassungsfeindlichen, kriminellen oder gar gewaltbereiten Milieu der zu beobachtenden Bestrebungen Vorsicht obwalten muss, gilt fraglos erst recht bei solchen Personen, die Vorstrafen aufweisen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich – und zwar unabhängig vom Grund für den Ausschluss – bei der Ausschlussklausel um eine sehr pauschale Regelung handelt, die allein an die Qualifikation der Straftat als Verbrechen respektive an die Höhe der Strafe anknüpft, und nicht an die Natur der Straftat, z.B. ob sie gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit von Menschen gerichtet war, ob sie Vermögensinteressen einzelner oder der Allgemeinheit betroffen hat etc. Auch darf nicht übersehen werden – das Phänomen ist aus dem Bereich der OK gut bekannt –, dass nicht selten eher die untergeordneten Handlanger die Verurteilungen kassieren, während den „Bossen“ nichts nachzuweisen ist. Da es allerdings schwierig wäre, insoweit eine differenzierende Gesetzesvorschrift zu formulieren, die die verschiedenen hier anzustellenden Erwägungen zutreffend erfasst, dürfte die im Entwurf gefundene Lösung eines grundsätzlichen Ausschlusses mit Ausnahmemöglichkeit, die im Einzelfall unter Abwägung aller Umstände einen Einsatz Vorbestrafter als V-Person ermöglicht, vorzugswürdig sein. Denn dass es solche Ausnahmemöglichkeiten geben muss, auch Personen mit den genannten Vorstrafen als V-Leute zu gewinnen, kann nicht zweifelhaft sein.

Der grundsätzliche Ausschluss bestimmter Vorbestrafter als V-Personen dient allein dem *öffentlichen Interesse*, nämlich dem Schutz des Ansehens des Staates und des Funktionierens des Verfassungsschutzes. Es handelt sich nicht etwa um eine Schutzvorschrift zugunsten der zu beobachtenden Personenzusammenschlüsse und Personen. Das etwaige objektive Nichtvorliegen von Ausnahmegründen für den Einsatz Vorbestrafter als V-Personen macht also nicht deren Einsatz gegenüber dem Beobachtungsobjekt rechtswidrig, sofern der Einsatz formell ordnungsgemäß angeordnet worden ist. Gegenüber der Verwertung von Informationen solcher V-Leute kann daher in Gerichtsverfahren nicht eingewandt werden, es habe kein Ausnahmefall vorgelegen, der betreffende Vorbestrafte habe nicht als V-Mann angeworben werden dürfen, es bestehe ein Verwertungsverbot. Hiervon unberührt bleibt selbstverständlich die sowieso immer bestehende

Notwendigkeit, die Glaubwürdigkeit von Informationen von V-Leuten im Einzelfall zu prüfen und zu bewerten.

#### Formulierungsvorschlag

Zu erwägen ist, § 9b Abs. 3 Satz 3 als Soll-Vorschrift zu formulieren, da die rechtliche Bedeutung von Soll-Bestimmungen geläufig ist und dann gar nicht erst die Frage aufkommen kann, ob der Begriff „grundsätzlich“ ein anderes ausdrücken soll:

**Als Vertrauensleute sollen Personen nicht angeworben und eingesetzt werden, bei denen im Bundeszentralregister ungetilgte Eintragungen von Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, enthalten sind.**

### **VII. Personenbezogene Daten Dritter in Unterlagen (§ 10 Abs. 2 Entwurf)**

Der Entwurf sieht die Einfügung folgender Vorschrift als § 10 Abs. 2 vor:

Unterlagen, die nach Absatz 1 gespeicherte Angaben belegen, dürfen auch gespeichert werden, wenn in ihnen weitere personenbezogene Daten Dritter enthalten sind. Eine Abfrage von Daten Dritter ist unzulässig.

#### Stellungnahme

Die Ergänzung ist überzeugend. Bereits bisher dürfen Unterlagen, die zur Aufgabenerfüllung in Akten aufgenommen werden, auch personenbezogene Daten Dritter enthalten, da andernfalls das Ursprungsdokument nicht oder nicht vollständig als Beleg zur Verfügung stünde. Es entspricht einem praktischen Bedürfnis, die vollständige Speicherung der Ursprungsunterlagen auch in Dateien zuzulassen.

Das berechtigte Datenschutzinteresse des Dritten bleibt trotz dieser erweiterten Speichermöglichkeit hinreichend geschützt. Zum einen ist die Abfrage seiner Daten gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 Entwurf ausgeschlossen, d.h. eine gezielte Recherche nach seinen in solchen gespeicherten Unterlagen enthaltenen Daten ist unzulässig. Zum anderen beschränkt § 6 Abs. 2 Satz 8 Entwurf den Zugriff auf Unterlagen auf den Personenkreis, der unmittelbar in dem betreffenden Arbeitsgebiet tätig ist; hierdurch ist eine bereichsübergreifende Kenntnisnahme von Unterlagen mit etwaigen darin enthaltenen personenbezogenen Daten Dritter ausgeschlossen.

## VIII. Übergang vom Behördenleiter- zum Abteilungsleitervorbehalt bei Verlängerung der Speicherfrist

Nach § 12 Abs. 3 Satz 2 Entwurf soll künftig über eine Verlängerung der Speicherfrist über die gesetzliche Höchstspeicherdauer von zehn Jahren hinaus statt wie bisher der Behördenleiter oder sein Vertreter künftig die zuständige Abteilungsleitung oder deren Vertretung entscheiden.

### 1. Abteilungsleitervorbehalt

Aufgrund der Umstrittenheit der Frage, ob als Vertreter des Behördenleiters auch die Abteilungsleiter anzusehen sind, ist diese Klärung sinnvoll. Die Bedeutung der Entscheidung, die Speicherungsfrist zu verlängern, ist nicht derart, dass sie eine Entscheidung des Präsidenten oder Vizepräsidenten erfordern würde.

### 2. Zu erörtern: Verlängerung der Speicherfrist auf 15 Jahre

Es ist zu überlegen, ob nicht entsprechend dem Beschluss der IMK (196. Sitzung vom 07.12.2012) wieder eine 15jährige Speicherfrist vorgesehen werden sollte. Es ist nämlich fraglich, ob allein die „Herabstufung“ der Entscheidungsbefugnis über die Verlängerung das Problem beheben kann, dass womöglich Daten, die sich nachträglich als doch bedeutsam erweisen, schon gelöscht worden sind.

Denn die Verlängerung der Speicherfrist ist nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG nur „im Einzelfall ausnahmsweise“ zulässig. Eine solche Ausnahmeentscheidung setzt folglich konkrete Gründe voraus, weshalb die bisher gespeicherten und nun zur Löschung anstehenden Daten nicht zu löschen seien, insbesondere also weshalb sie noch benötigt werden könnten.

Da diese Ausnahmeklausel gesetzssystematisch nicht immer schon dann erfüllt sein kann, wenn nicht die Voraussetzungen einer positiven Lösungsentscheidung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG erfüllt sind, können sich hieraus Lücken ergeben, z.B. bei im Untergrund oder sonst konspirativ arbeitenden Bestrebungen, die sich über viele Jahre unauffällig verhalten (z.B. „Schläfer“), wenn erst nach Ablauf der 10 Jahre erkannt wird, dass die Daten eigentlich noch benötigt würden. Eine Rückkehr zur 15-Jahres-Frist würde hier die Gefahr möglicher Speicherlücken reduzieren, was gerade bei langfristig planenden und/oder konspirativ agierenden und damit besonders gefährlichen Bestrebungen sinnvoll erschiene.

Eine übermäßige Datenspeicherung wäre damit nicht verbunden, da von einer Verlängerung der Höchstspeicherfrist weder die anlassbezogene Löschung nach § 12 Abs. 2 BVerfSchG noch die Regelprüfung gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG tangiert wäre.

Ob es im Falle einer Verlängerung der Höchstspeicherfrist auf 15 Jahre beim Behördenleitervorbehalt bleiben oder auch dann auf den Abteilungsleitervorbehalt übergegangen werden sollte, wäre zu erörtern.

## **IX. Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten (§ 13 Abs. 3 und 4 Entwurf)**

§ 13 Abs. 3 und 4 Entwurf sieht zur „Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten“ folgende Ergänzung vor:

(3) Eine Akte ist zu vernichten, wenn sie insgesamt zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht oder nicht mehr erforderlich ist. Die Erforderlichkeit ist bei der Einzelfallbearbeitung und nach festgesetzten Fristen, spätestens nach fünf Jahren, zu prüfen. Für die Vernichtung einer Akte, die zu einer Person im Sinne des § 10 Absatz 1 Nummer 1 geführt wird, gilt § 12 Absatz 3 Satz 2 entsprechend. Eine Vernichtung unterbleibt, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass durch sie schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden. In diesem Fall ist die Akte zu sperren und mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen. Sie darf nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gesperrt worden ist oder wenn es zur Abwehr einer erheblichen Gefahr unerlässlich ist. Eine Vernichtung der Akte erfolgt nicht, wenn sie nach den Vorschriften des Bundesarchivgesetzes dem Bundesarchiv zur Übernahme anzubieten und zu übergeben ist.

(4) Akten oder Auszüge aus Akten dürfen auch in elektronischer Form geführt werden. Insoweit kommen die Regelungen über die Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten zur Anwendung. Eine Abfrage personenbezogener Daten ist insoweit nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 10 Absatz 1 Nummer 1 und 2 oder § 11 Absatz 1 Satz 3 vorliegen. Der automatisierte Abgleich dieser personenbezogenen Daten ist nur beschränkt auf Akten eng umgrenzter Anwendungsgebiete zulässig. Bei jeder Abfrage sind für Zwecke der Datenschutzkontrolle der Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der abgefragten Daten ermöglichen, sowie Angaben zur Feststellung des Abfragenden zu protokollieren. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage verwendet werden. Die Protokolldaten sind am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Protokollierung folgt, zu löschen.

### **1. Elektronische Akten (§ 13 Abs. 4 Satz 1 und 2 Entwurf)**

Es entspricht der Vorgabe des § 6 Satz 3 EGovG, dass bei Führen elektronischer Akten die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden müssen und dies durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen ist. Zu diesen Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung gehören die Aktenwahrheit und Aktenvollständigkeit. Schon dies spricht dafür, dass Unterlagen im Falle elektronischer Aktenführung unverfälscht und vollständig eingescannt oder sonstwie in die elektronische Akte überführt werden müssen. In § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 EGovG ist in Einklang hiermit ausdrücklich bestimmt, dass im Falle der elektronischen

Aktenführung an Stelle von Papierdokumenten deren elektronische Wiedergabe in der elektronischen Akte aufbewahrt werden soll und bei der Übertragung sicherzustellen ist, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen.

Es ist daher gesetzssystematisch stimmig und folgerichtig, auf elektronische Akten die Vorschriften über Akten anzuwenden und nicht die über Dateien (§ 13 Abs. 4 Satz 2 Entwurf), insbesondere auch hinsichtlich der in §§ 12 und 13 BVerfSchG differenziert geregelten Berichtigung, Löschung bzw. Sperrung.

## 2. Recherchemöglichkeit in elektronischen Akten (§ 13 Abs. 4 Satz 3 und 4 Entwurf)

Dass hinsichtlich der elektronischen Akten die Regelungen über die Verwendung und Berichtigung personenbezogener Daten in Akten anwendbar sind (§ 13 Abs. 4 Satz 2 Entwurf), schließt es nicht aus, dem BfV die Recherchemöglichkeiten einzuräumen, die sich aus der elektronischen Speicherung technisch eröffnen. Bedenken hiergegen bestehen nicht, wenn diese Recherchemöglichkeiten nicht über das hinausgehen, was auch bei Recherchen in Dateien zulässig ist. Auch soweit es um personenbezogene Daten geht, macht es aus Sicht des Betroffenen keinen Unterschied, ob diese in Dateien oder in elektronischen Akten gesucht werden.

§ 13 Abs. 4 Satz 3 Entwurf begrenzt die Recherchemöglichkeit in elektronischen Akten auf die Fälle des § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sowie § 11 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG. Denn in diesen Fällen dürfte das BfV die betreffenden Daten auch nutzen, wenn sie in Dateien gespeichert wären, und es ist daher folgerichtig, diese Nutzung in Form der Abfrage auch zuzulassen, wenn die betreffenden personenbezogenen Daten in einer elektronischen Akte enthalten sind.

Die in § 13 Abs. 4 Satz 4 Entwurf vorgesehene Regelung, dass der automatisierte Abgleich dieser personenbezogenen Daten in elektronischen Akten „nur beschränkt auf Akten eng umgrenzter Anwendungsgebiete zulässig ist“, soll die Recherchemöglichkeiten einschränken, wirft aber die Schwierigkeit auf, dass das Tatbestandsmerkmal „eng umgrenzt“ recht unbestimmt ist und deshalb bei der praktischen Umsetzung Unsicherheiten verursachen könnte.

Nach der Entwurfsbegründung geht es bei der Zulassung einer solchen Aktenauswertung darum, dass zwar an sich bei fehlerfreier Datenpflege in NADIS die Recherche in Dateien genügen und eine Recherche auch in den elektronischen Akten nicht erforderlich werden würde, dass aber eine vollständig fehlerfreie Bearbeitung bei Massenvorgängen nicht zu gewährleisten ist und deshalb die Möglichkeit einer Informationsrecherche im Aktenbestand bestehen muss.

In der Tat kann auch bei sorgfältiger Sachbearbeitung nie ausgeschlossen werden, dass nicht alle aufgabenrelevanten personenbezogenen Daten in die Dateien übernommen werden, sei es aufgrund eines Bearbeitungsfehlers, sei es weil ihre Bedeutung ex ante gar nicht zu erkennen war. Deshalb muss zumindest in Ausnahmefällen die Möglichkeit bestehen, mittels einer Aktenrecherche auch nachträglich zu überprüfen, ob in den (elektronischen) Akten möglicherweise zunächst übersehene aufgabenrelevante personenbezogene Daten gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 2, § 11 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG enthalten sind. Angesichts dieser Zielsetzung ist zu überlegen, die Recherchebefugnis in elektronischen Akten durch Umschreibung dieses Zweckes statt durch eine nur schwer greifbare thematische Einschränkung einzuschränken.

Unverständlich bleibt angesichts der in § 13 Abs. 4 Satz 3 und 4 Entwurf vorgesehenen Begrenzung der Abfrage bzw. des Abgleichs personenbezogener Daten in elektronischen Akten der Einwand, es ermangele gesetzlicher Grenzen für die Möglichkeit der elektronischen Datenauswertung.

So aber BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 6, Ausschuss-Drucks. 18(4)318

### 3. Protokollierung (§ 13 Abs. 4 Satz 5 bis 7 Entwurf)

Durch die in § 13 Abs. 4 Satz 5 bis 7 Entwurf (entspricht § 6 Abs. 3 Satz 2, 4 und 5 Entwurf) vorgeschriebene Protokollierung wird eine effektive Datenschutzkontrolle sichergestellt.

Sinnvoll wäre es, auch in § 13 Abs. 4 Entwurf eine dem § 6 Abs. 3 Satz 3 Entwurf entsprechende Vorschrift aufzunehmen, dass die Auswertung der Protokolldaten nach dem Stand der Technik zu gewährleisten ist.

## **X. Sofortanordnung des BfV bezüglich Dateianordnung (§ 14 Abs. 3 Entwurf)**

Die in § 14 Abs. 3 Entwurf vorgesehene neue Regelung

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.

entspricht § 34 Abs. 3 BKAG und ist als solches sachgerecht.

## **XI. Auskunftsanspruch in Bezug auf Akten (§ 15 Abs. 1 Satz 2 Entwurf)**

Als neuer § 15 Abs. 1 Satz 2 soll der bisher schon in § 15 Abs. 1 Satz 1 Auskunftsanspruch unter bestimmten Umständen auf Akten erstreckt werden:

Zu personenbezogenen Daten in Akten erstreckt sich die Auskunft auf alle Daten, die über eine Speicherung gemäß § 10 Absatz 1 auffindbar sind.

Die Regelung ist zur Klarstellung geboten.

Das VG Köln hatte mit Urteil vom 13.12.2007 entschieden, dass sich der Auskunftsanspruch gemäß § 15 Abs. 1 BVerfSchG lediglich auf die Personenakte des Betroffenen bezieht und keinen Anspruch auf Erteilung von Auskunft über personenbezogene Daten außerhalb der Personenakte des Betroffenen (d.h. Sachakten oder Personenakten Dritter) gibt.

VG Köln, Urteil vom 13.12.2007 – 20 K 6242/03 –, juris, Rn. 23 ff.

Das OVG Münster hat diese Auslegung mit Beschluss vom 13.02.2009 bestätigt, dass der Auskunftsanspruch gemäß § 15 Abs. 1 BVerfSchG gegenüber dem BfV nicht in Bezug auf in Sachakten gespeicherte personenbezogene Daten besteht, wenn diese nicht über eine NADIS-Speicherung gezielt zu der Person gespeichert sind.

OVG Münster, Beschluss vom 13.02.2009 – 16 A 844/08 –, juris, Rn. 5 ff.

Die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des OVG Münster vom 13.02.2009 wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen.

BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 17.05.2011 – 1 BvR 780/09 –, juris

Die hiernach einfachgesetzlich geklärte und verfassungsgerichtlich nicht beanstandete Auslegung des § 15 Abs. 1 BVerfSchG ist jedoch dadurch wieder unsicher geworden, dass das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 24.03.2010 zur Auskunftsverpflichtung des BND gemäß § 7 BNDG i.V.m. § 15 Abs. 1 BVerfSchG entschieden hat, diese hänge nicht davon ab, ob die Daten in einer zur Person des Betroffenen geführten Akte gespeichert worden sind, sondern gelte für alle zu seiner Person gespeicherten Daten, auch wenn diese in Sachakten gespeichert seien.

BVerwG, Urteil vom 24.03.2010 – 6 A 2.09 –, juris, Rn. 29 ff.

Ungeachtet der unterschiedlichen Aktenführung von BfV und BND

vgl. hierzu BT-Drucks. 18/4654, S. 37

hat das VG Köln daraufhin mit Urteilen vom 27.03.2014 in Abweichung von seiner früheren, durch das OVG Münster bestätigten Rechtsprechung entschieden, dass der Auskunftsanspruch gemäß § 15 Abs. 1 BVerfSchG gegenüber dem BfV in Bezug auf in Sachakten gespeicherte personenbezogene Daten unabhängig davon bestehe, ob diese über eine NADIS-Speicherung gezielt zu der Person gespeichert sind.

VG Köln, Urteil vom 27.03.2014 – 20 K 6717/12 –, juris, Rn. 23  
ff.; Urteil vom 27.03.2014 – 20 K 6112/09 –

Die Urteile sind nicht rechtskräftig; der Zeitpunkt einer abschließenden Klärung ist nicht abzusehen. Es ist sinnvoll, die Frage einer klaren gesetzlichen Regelung zuzuführen.

Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich an der – mit Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde auch verfassungsgerichtlich bestätigten – Rechtsprechung des OVG Münster, die eine konkordanzgerechte Abwägung der berührten individuellen Auskunftsinteressen und des verwaltungsmäßigen Interesses des BfV darstellt, nicht mit u.U. erheblichem Verwaltungsaufwand allein zur Erteilung von Auskünften Sachakten nach personenbezogenen Daten durchsuchen zu müssen, obschon genau diese Suche im Rahmen der Aufgabenerfüllung nicht zulässig wäre. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Entwurf besteht demgegenüber kein Anspruch auf Auskunft über personenbezogene Daten, wenn diese nicht mittels einer nach § 10 Abs. 1 BVerfSchG ermöglichten Suche auffindbar sind.

Hervorzuheben ist, dass § 15 Abs. 1 Entwurf auch in seiner ergänzten Form lediglich den Auskunftsanspruch regelt und den von der Rechtsprechung daneben anerkannten Anspruch, dass das BfV bei Nichtbestehen eines Auskunftsanspruchs eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Auskunftserteilung zu treffen, unberührt lässt.

## **XII. Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit (§ 16 Entwurf)**

Die Vorschrift des § 16 BVerfSchG über die „Berichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz“ soll in wesentlichen Teilen neu gefasst und nunmehr allgemeiner die Aufgabe sowohl des BfV als auch des BMI als „Verfassungsschutz durch Aufklärung der Öffentlichkeit“ definiert werden:

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 oder tatsächliche Anhaltspunkte hierfür sowie über präventiven Wirtschaftsschutz.

(2) Das Bundesministerium des Innern informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 oder tatsächliche Anhaltspunkte hierfür mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht insbesondere zu aktuellen Entwicklungen. In dem Bericht sind die Zuschüsse des Bundes-



haushaltes an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst sowie die jeweilige Gesamtzahl ihrer Bediensteten anzugeben.

(3) Bei der Information nach den Absätzen 1 und 2 dürfen auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn die Bekanntgabe für das Verständnis des Zusammenhanges oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegen.

#### 1. Information der Öffentlichkeit durch das BfV (§ 16 Abs. 1 Entwurf)

Die Änderung erscheint sinnvoll; die Information der Öffentlichkeit unmittelbar auch durch das BfV entspricht einem praktischen Bedürfnis. Der Wegfall der bisherigen Regelung des § 16 Abs. 1 BVerfSchG, wonach das BfV das BMI über seine Arbeit unterrichtet, ist unproblematisch, da das BMI ohnehin die Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht über das BfV führt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG) und sich schon hieraus sowohl eine Unterrichtspflicht des BfV als auch ein jederzeitiges Auskunftsrecht des BMI ergibt.

#### 2. Verdachtsfallberichterstattung (§ 16 Abs. 1 und 2 Satz 2 Entwurf)

Nach dem „Junge Freiheit“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.05.2005 ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung die Öffentlichkeit auch über Verdachtsfälle zu unterrichten, sofern die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen hinreichend gewichtig sind, um die Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten auch angesichts der nachteiligen Auswirkungen auf die Betroffenen zu rechtfertigen

BVerfGE 113, 63 (80 ff.); BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12 –, juris, Rn. 12

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 26.06.2013 entschieden, dass sich § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG in seiner gegenwärtigen Fassung nicht mit der gebotenen Bestimmtheit entnehmen lasse, dass er in formeller Hinsicht das BMI über die eindeutig von der Norm erfassten Fälle, in denen Gewissheit über verfassungsfeindliche Bestrebungen besteht, auch zur Berichterstattung in Fällen ermächtigt, in denen tatsächliche Anhaltspunkte erst einen dahingehenden Verdacht begründen.

BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12 –, juris, Rn. 12 ff.

Die vorgeschlagene Ergänzung schließt die sich im Bundesrecht hieraus ergebende Informationslücke. Es besteht ein dringendes Interesse daran, die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über Bestrebungen unterrichten zu können, deren Verfassungsfeindlichkeit zwar womöglich noch nicht als erwiesen angesehen werden kann, bei denen jedoch hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen. Diese Notwendigkeit lässt sich anhand von Beispielfällen aus der Praxis zeigen:

- erst kürzlich gegründete Vereinigungen, die beträchtliche tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bieten, die jedoch noch nicht lange genug bestehen, um schon eine abschließende Bewertung zu erlauben,
- Vereinigungen, die möglicherweise bewusst versuchen, ihre wahren Ziele zu verschleiern oder zu verharmlosen, so dass deren Aufklärung noch nicht abgeschlossen ist,
- Vereinigungen, die in sich mehrere Flügel oder Strömungen aufweisen, bei denen einige klar verfassungsfeindliche Tendenzen aufweisen, andere eher gemäßigt erscheinen, bei denen jedoch der Richtungsstreit noch nicht entschieden ist.

In derartigen Fällen hat die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran, über diese solche Anhaltspunkte aufweisenden Vereinigungen und ihre Bestrebungen unterrichtet zu werden.

Hiervon unberührt bleibt die von der Rechtsprechung aufgestellte Anforderung, bei derartigen Berichterstattungen in geeigneter Weise deutlich zu machen, dass es sich um einen „Verdachtsfall“ handelt, dass also BfV bzw. BMI nicht von einem Fall erwiesener Verfassungsfeindlichkeit ausgehen, sondern – nur, aber immerhin – diesbezügliche hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte festgestellt haben.

#### Formulierungsvorschlag

Angesichts des streng formalen und sehr am Wortlaut bleibenden Auslegungsansatzes im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.06.2013 könnte die im Entwurf vorgeschlagene Formulierung „oder tatsächliche Anhaltspunkte hierfür“ möglicherweise das Missverständnis hervorrufen, BfV und BMI dürften nur über die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen als solche berichten, müssten sich also auf eine Darlegung der tatsächlichen Anhaltspunkte beschränken, während es richtigerweise darum gehen muss, die Öffentlichkeit auch über die aus diesen Anhaltspunkten zu ziehenden Schlussfolgerungen hinsichtlich der Bewertung der betreffenden Bestrebungen informieren zu dürfen.

Es würde sich daher anbieten, § 16 Abs. 1 und 2 Satz 1 unter Rückgriff auf die Gesetzesformulierungen zu formulieren, die das BVerfG in seinem „Jungen Freiheit“-Beschluss behandelt und für verfassungsgemäß erachtet hat. Dies würde außerdem die Möglichkeit eröffnen, die vom BVerfG aufgestellte Anforderung, dass die tatsächlichen Anhaltspunkte hinreichend gewichtig sein müssen, explizit in das Gesetz zu übernehmen. Letzteres ist zwar nicht notwendig, weil sich diese Anforderung ohnehin aus den von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen ergibt, würde aber der Rechtssicher-

heit dienen und die Notwendigkeit einer solchen Prüfung vor der Veröffentlichung noch einmal explizit hervorheben.

**(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, sowie über präventiven Wirtschaftsschutz.**

**(2) Das Bundesministerium des Innern informiert die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, mindestens einmal jährlich in einem zusammenfassenden Bericht insbesondere zu aktuellen Entwicklungen.**

3. Bekanntgabe personenbezogener Daten (§ 16 Abs. 3 Entwurf)

§ 16 Abs. 3 Entwurf entspricht § 16 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG und wird systematisch überzeugend auf die Informationstätigkeit sowohl des BfV als auch des BMI bezogen.

**XIII. Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörden (§ 18 Entwurf)**

1. Ausweitung der Übermittlungspflichten (§ 18 Abs. 1 und 1b Entwurf)

Nach der bisherigen Gesetzeskonzeption des § 18 Abs. 1 BVerfSchG besteht eine Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörden nur in bestimmten Phänomenbereichen (Spionage, gewaltgeneigte verfassungsfeindliche Bestrebungen), während in Bezug auf alle anderen verfassungsfeindlichen Bestrebungen i.S.d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG die Übermittlung gemäß § 18 Abs. 2 BVerfSchG in das Ermessen der Staatsanwaltschaften und der Polizeibehörden sowie des BND gestellt ist. Die Überlegung der Entwurfsbegründung, im Interesse einer umfassenden Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden und zur Vermeidung von Informationsdefiziten diese bereichsspezifische Differenzierung aufzugeben, damit die Verfassungsschutzbehörden die Erkenntnisse generell erhalten, sofern es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist, erscheint überzeugend.

Die gegen die in § 18 Abs. 1 Satz 1b Entwurf vorgesehene Erweiterung der Übermittlungspflichten der Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden erhobenen Bedenken der BfDI

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 7, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

können nicht überzeugen, zumal angesichts des Umstandes, dass eben solche Übermittlungspflichten im Verhältnis der Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden gegenüber

den LfV bereits gegenwärtig in fast allen Landesverfassungsschutzgesetzen normiert sind und der Bundesgesetzgeber sonach nur eine geläufige Regelung auch für das Verhältnis zum BfV übernehmen will. Dies ergibt sich aus einem Vergleich mit den (teilweise noch weitergehenden) landesgesetzlichen Regelungskonzeptionen:

- Übermittlungspflicht sämtlicher Landesbehörden an das LfV, wenn die Informationen für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich sind: § 9 Abs. 1 LVSG BW, Art. 12 Abs. 1 BayVSG, § 15 Abs. 1 und 2 SaarlVerfSchG, § 19 Abs. 1 ThürVerfSchG
- Übermittlungspflicht sämtlicher Landesbehörden in bestimmten Phänomenbereichen, im übrigen Übermittlungspflicht der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden an das LfV, wenn die Informationen für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich sind: § 27 Abs. 1 VSG Bln, § 14 Abs. 1 und 2 BbgVerfSchG, § 18 Abs. 1 und 2 BremVerfSchG, § 19 Abs. 2 und 4 HmbVerfSchG, § 24 Abs. 3 Satz 1 und 2 LVerfSchG M-V, § 15 Abs. 1 und 2 NVerfSchG, § 10 SächsVSG, § 17 Abs. 1 und 2 VerfSchG LSA, § 23 Abs. 3 LVerfSchG SH
- Übermittlungspflicht sämtlicher Landesbehörden in bestimmten Phänomenbereichen, im übrigen Übermittlungspflicht der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden und Ermittlungsermessen aller anderen Landesbehörden: § 16 Abs. 1 VSG NRW
- Übermittlungspflicht sämtlicher Landesbehörden in bestimmten Phänomenbereichen, im übrigen Ermittlungsermessen sämtlicher Landesbehörden: § 13 Abs. 1 LVerfSchG RP
- Ermittlungsermessen sämtlicher Landesbehörden an das LfV, wenn die Informationen für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich sind: § 8 Abs. 1 HessVerfSchG

## 2. Erstreckung der Übermittlungspflicht bzw. Übermittlungsbefugnis auf alle Behörden des Bundes

Es sollte über den Entwurf hinausgehend erwogen werden, eine Übermittlungspflicht oder zumindest eine Übermittlungsbefugnis im Ermessenswege der Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf alle Informationen zu erstrecken, die das BfV oder die LfV für deren Tätigkeit nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG benötigen, unabhängig davon, ob diese die speziellen Phänomenbereiche der Spionage oder gewaltbereiter Bestrebungen betreffen.

Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass schon in der bisherigen Gesetzesfassung eine gewisse Lücke besteht. Denn die phänomenbereichsbezogene Übermittlungspflicht nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG gilt für

- alle Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und
- die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen,

wohingegen die Ermessensübermittlung nach § 18 Abs. 2 BVerfSchG nur für die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen, und für den BND gilt.

Hiernach sind die Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht wie in § 18 Abs. 1a BVerfSchG für das BAMF und in § 18 Abs. 2 BVerfSchG für den BND besondere Regelungen getroffen sind, außerhalb der in § 18 Abs. 1 BVerfSchG behandelten Phänomenbereiche, bei denen eine Übermittlungspflicht besteht, noch nicht einmal zu einer Ermessensübermittlung nach § 18 Abs. 2 BVerfSchG befugt, und hieran würden auch § 18 Abs. 1 und 1b Entwurf nichts ändern.

Ein Grund für diese Beschränkung ist nicht ersichtlich, da schließlich alle Behörden im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis von Tatsachen erlangen können, die die Verfassungsschutzbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG benötigen können.

Im seinerzeitigen Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 06.04.1989 war als § 12 Abs. 1 Entwurf vorgesehen, dass die Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen von sich aus dem BfV die ihnen bekanntgewordenen Informationen übermitteln durften, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestanden, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BfV nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG erforderlich ist, und in § 13 Abs. 1 Entwurf war dasselbe für die Staatsanwaltschaften, die Polizeien, den Zoll und den BND vorgesehen.

BT-Drucks 11/4306, S. 27

Die Beschlussempfehlung des Innenausschusses vom 29.05.1990 fasste diese Entwurfsvorschlüsse zusammen und führte in § 12 Abs. 1 Entwurf für die besonders gravierenden Phänomenbereiche eine Übermittlungspflicht für alle genannten Behörden ein, wohingegen in Bezug auf alle Bestrebungen gemäß § 3 Abs. 1 BVerfSchG ein Übermittlungs-

ermessen nach § 12 Abs. 1a Entwurf für die Staatsanwaltschaften, die Polizeien, den Zoll und den BND vorgesehen wurde.

BT-Drucks 11/7235, S. 63

Eine Begründung dafür, warum lediglich die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden berechtigt sein sollten, auch andere für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden erforderlichen Erkenntnisse von sich aus zu übermitteln, wurde nicht gegeben.

BT-Drucks 11/7235, S. 108

Wie vorstehend dargelegt, gibt es auch in den landesgesetzlichen Vorschriften durchaus Regelungsvorbilder dafür, die Übermittlungspflicht oder zumindest ein Übermittlungsermessen auf sämtliche Behörden des Rechtsträgers zu erstrecken. In Einklang hiermit ist – sofern insoweit ein praktisches Bedürfnis zu bejahen sein sollte – zu erwägen, den Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eine Übermittlungspflicht im gesamten Bereich der Aufgabenerfüllung des BfV aufzuerlegen, oder ihnen zumindest außerhalb der besonderen Phänomenbereiche ein diesbezügliches Übermittlungsermessen zuzubilligen. In diesem Falle böte sich an, die Entwurfsvorschläge zu § 18 Abs. 1 und 1b zu kombinieren, und § 18 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

**Die Behörden des Bundes, der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleistungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen, unterrichten von sich aus das Bundesamt für Verfassungsschutz oder die Verfassungsschutzbehörde des Landes über die ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist. Über Satz 1 hinausgehende Unterrichtungspflichten nach dem Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst oder dem Gesetz über den Bundesnachrichtendienst bleiben unberührt. Auf die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes findet Satz 1 keine Anwendung.**

### 3. Übermittlungseinschränkungen und Übermittlungsverbote (§ 18 Abs. 6 BVerfSchG)

Zu betonen ist, dass der Übergang von der Ermessensübermittlung zur Pflichtübermittlung die Übermittlungseinschränkungen und -verbote unberührt lässt, insbesondere die Einschränkung des § 18 Abs. 6 BVerfSchG, die Übermittlungsverbote des § 23 BVerfSchG und den Minderjährigenschutz gemäß § 24 BVerfSchG.

Sofern die Übermittlungspflichten der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in einem neuen § 18 Abs. 1b geregelt werden, müsste § 18 Abs. 6 BVerfSchG um einen Verweis auf diesen § 18 Abs. 1b ergänzt werden.

#### **XIV. Übermittlung personenbezogener Daten durch das BfV (§ 19 Abs. 1 Entwurf)**

§ 19 Abs. 1 soll nach dem Entwurf folgende Fassung erhalten:

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten, die mit den Mitteln nach § 8 Absatz 2 erhoben worden sind, an die Staatsanwaltschaften, die Finanzbehörden nach § 386 Absatz 1 der Abgabenordnung, die Polizeien, die mit der Steuerfahndung betrauten Dienststellen der Landesfinanzbehörden, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen, übermitteln, soweit dies erforderlich ist zur

1. Erfüllung eigener Aufgaben der Informationsgewinnung (§ 8 Absatz 1 Satz 2 und 3),
2. Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist,
3. Verhinderung oder sonstigen Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung oder
4. Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung;

§ 20 bleibt unberührt. Im Übrigen darf es an inländische öffentliche Stellen personenbezogene Daten übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Der Empfänger darf die übermittelten Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

##### **1. Einschränkung der Übermittlungsvoraussetzungen (§ 19 Abs. 1 Entwurf)**

Die bisherige Übermittlungsbefugnis gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG wird hier nach in zweifacher Weise *eingeschränkt*:

- Für die nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Informationen entspricht § 19 Abs. 1 Satz 3 Entwurf dem bisherigen § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG, mit der Einschränkung, dass die Übermittlung in der 3. Alternative „erheblichen“ Zwecken der öffentlichen Sicherheit dienen muss.
- Die Übermittlung personenbezogener Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gemäß § 8 Abs. 2 BVerfSchG erhoben wurden und deshalb gesteigert schutzwürdig sind, erfährt in § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf eine gegenüber der bisherigen Übermittlungsbefugnis einschränkende Regelung.

Die genannten Einschränkungen sind im Sinne größerer Rechtsklarheit rechtspolitisch begrüßenswert, auch wenn § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG verfassungsgemäß ist und die Einschränkung daher verfassungsrechtlich nicht geboten sein dürfte.

Vorab ist zu betonen, dass die speziellen Regelungen zur Übermittlung von mit besonders eingriffsintensiven nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Informationen (§ 4 Abs. 4 G 10, auch in Verbindung mit § 8b Abs. 2 Satz 7, § 8d Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 2 Satz 7, § 9 Abs. 4 Satz 4 BVerfSchG) den § 19 BVerfSchG verdrängen. Das heißt, wenn die strengen Voraussetzungen einer Übermittlung solcher Daten nach § 4 G 10 nicht vorliegen, kann nicht stattdessen deren Übermittlung nach § 19 BVerfSchG erfolgen, so dass diese Vorschrift nicht zu Folgeeingriffen in Art. 10 und 13 GG ermächtigt.

BT-Drucks. 18/4654, S. 34

Außerhalb dieser mit Rücksicht auf Art. 10 und 13 GG besonders geregelten Bereiche wird die Verhältnismäßigkeit der Übermittlung von personenbezogenen Daten bereits jetzt gesetzlich durch die Vorgabe des § 8 Abs. 5 BVerfSchG sichergestellt, die für die Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz allgemein und damit auch im Rahmen von Übermittlungen nach § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG gilt, ferner durch die zusätzliche Sicherung des § 23 Nr. 1 BVerfSchG, wonach eine Übermittlung unterbleibt, wenn für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen. Bei der hiernach vorzunehmenden Güterabwägung ist vor allem auch die Sensibilität der betreffenden Informationen sowie die Art ihrer Erhebung und die damit verbundene Intensität des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen zu berücksichtigen, was insbesondere im Falle des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel von Bedeutung ist. Der ohnehin zu beachtende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird durch § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf näher präzisiert; die Vorgaben des § 8 Abs. 5 BVerfSchG und die Übermittlungsverbote des § 23 BVerfSchG sowie der Minderjährigenschutz gemäß § 24 BVerfSchG bleiben daneben weiter anwendbar.

## 2. Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 Entwurf)

Wie die BfDI in ihrer Stellungnahme vom 19.05.2015 zutreffend ausführt, soll nach der ausdrücklichen Regelung des § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 Entwurf eine Übermittlung von mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Informationen zur Verhinderung/Verhütung oder Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung zulässig sein. Soweit sie anmerkt, der Begriff der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ sei im Verhältnis zur möglichen Eingriffstiefe nur eine „schwache Begrenzung“,



BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 7, Ausschuss-Drucks.  
18(4)318

erscheint dies als eine täterbezogene Sichtweise, die die Lage des Opfers einer bevorstehenden oder schon verübten Straftat von erheblicher Bedeutung ausblendet. Es bleibt unklar, ob die BfDI tatsächlich der Auffassung ist, das BfV solle nicht befugt sein, Erkenntnisse über geplante oder verübte Straftaten von erheblicher Bedeutung, die es anlässlich eines rechtmäßigen Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel erlangt hat, an die Staatsanwaltschaften oder Polizeibehörden weiterzugeben. Die Vorschrift des § 20 BVerfSchG kann nämlich die sich hieraus ergebende Schutzlücke für die Opfer von Straftaten nicht schließen, weil es hierin um Staatsschutzdelikte geht. Auch ein Abstellen auf „schwerwiegende Straftaten“ der in § 100a StPO genannten Art würde zahlreiche erhebliche Straftaten ausklammern. Eine über die in § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf hinausgehende Begrenzung der Übermittlungsbefugnis würde darauf hinauslaufen, dass das BfV, wenn es durch Einsatz eines nachrichtendienstlichen Mittels Kenntnis z.B. von einer (geplanten) gefährlichen Körperverletzung (§ 224 StGB), einem besonders schweren Fall des Diebstahls (§ 243 StGB), einem Diebstahl mit Waffen (§ 244 Abs. 1 Nr. 1 StGB), einen Wohnungseinbruchdiebstahl (§ 244 Abs. 1 Nr. 3 StGB) erlangt, diese dann ohne Unterrichtung der Polizei sehenden Auges geschehen lassen müsste respektive nicht zur Aufklärung beitragen dürfte.

Dass die Aufklärung der Verfassungsschutzbehörden nicht unmittelbar auf die Verhütung und Verhinderung von konkreten Straftaten oder die Vorbereitung entsprechender operativer Maßnahmen zielt,

BVerfGE 133, 277 Rn. 118

heißt nicht, dass sie dann, wenn sie im Rahmen ihrer bestimmungsmäßigen Aufgabenerfüllung Kenntnis von geplanten oder begangenen Straftaten erhalten, dieses Wissen für sich behalten müssten und nicht an die zuständigen Polizeien und Staatsanwaltschaften weitergeben dürften.

Darauf, ob die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ihrerseits zur Verhinderung oder Verfolgung der betreffenden Straftaten nachrichtendienstliche Mittel hätten einsetzen dürfen, stellt der Entwurf mit Recht nicht ab. Die Zulässigkeit der Datenübermittlung hängt nicht davon ab, ob die empfangende Behörde ihrerseits (hypothetisch) die ihr zu übermittelnden Daten auch selbst hätte erheben können.

Nach dem sog. „Doppeltürmodell“ kommt es für die Datenübermittlung darauf an, dass auf der übermittelnden Seite eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung und auf der ersuchenden oder empfangenden Seite eine Rechtsgrundlage für das Ersuchen sowie die weitere Verwendung der empfangenen Daten besteht.

BVerfGE 130, 151 (184); BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 06.03.2014 – 1 BvR 3541/13 –, NJW 2014, 1581 (1582), Rn. 25

Entscheidend ist hiernach, ob eine ausreichende gesetzliche Basis für deren Verwendung nach erfolgter Übermittlung besteht, nicht hingegen eine hypothetische Eingriffsrechtfertigung, ob die empfangende Stelle die betreffenden Informationen auch selbst hätte erheben können.

Informationserhebungseingriffe der Verfassungsschutz- wie auch der Polizeibehörden zeichnen sich oft durch eine beträchtliche Streubreite aus; insbesondere sind eine Reihe typischer verdeckter Erhebungsmittel (wie z.B. längerfristige Observationen oder Einsätze von V-Leuten) Erforschungseingriffe, die nicht gezielt Informationen erheben, sondern, u.U. über Monate, in die Privatsphäre der Betroffenen eindringen. Zweitens können solche Eingriffe naturgemäß noch nicht auf der Grundlage feststehender Erkenntnisse erfolgen, da mit ihrer Hilfe erst noch Erkenntnisse gewonnen werden sollen, derartige Eingriffe infolgedessen notgedrungen auf der Grundlage mehr oder weniger verdichteter tatsächlicher Anhaltspunkte erfolgen müssen. Aufgrund dieser Ausgangsbedingungen und Eingriffstypizität sind derartige Informationserhebungseingriffe aus Verhältnismäßigkeitsgründen an entsprechend hohe Eingriffsvoraussetzungen zu binden.

Sofern jedoch ein solcher Eingriff stattgefunden hat und nach erfolgter Auswertung Erkenntnisse liefert, die eine andere Stelle benötigen kann, ändert sich die Ausgangs- und damit auch Interessenlage. Dann nämlich findet kein weiterer Informationserhebungseingriff mit eventuell großer Streubreite und auf teils noch ungeklärter Tatsachengrundlage statt, sondern kann die Übermittlung gezielt auf das zur Erfüllung der Empfängeraufgaben Erforderliche beschränkt werden. Angesichts der unterschiedlichen Eingriffstiefe ist es deshalb nicht von Verfassung wegen zu beanstanden, wenn für die Übermittlung der bereits erforderlichkeitsgefilterten Informationen niedrigere Schwellen gelten als für eine Ausforschungserhebung, die in womöglich erheblichem Umfang Informationen einschließt, die zur weiteren Aufgabenwahrnehmung nicht erforderlich sind.

BT-Drucks. 18/4654, S. 33

Die Voraussetzungen eines eigenständigen (hypothetischen) Informationserhebungseingriffs wären auf eine Datenübermittlung nur dann zu übertragen, wenn das gesamte Erkenntnisaufkommen der Maßnahme – also z.B. das komplette Rohdatenvolumen einer nachrichtendienstlichen Maßnahme – übermittelt werden soll. Darum geht es bei § 19 BVerfSchG jedoch gerade nicht. Einer etwaigen Übermittlung geht die Auswertung voraus, die strikt das Relevante vom Irrelevanten trennt. Der Übermittlungsgegenstand hat erstens weder die Streuung, die die Erhebungsschwelle mit veranlasst hat, sondern ist

gezielt auf das zur Erfüllung der Empfängeraufgaben Erforderliche beschränkt. Zweitens betrifft die Übermittlung nicht mehr bloß Sachverhalte, für die tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG), vielmehr werden angefallene und ausgewertete Informationen und schon weiter verdichtete Erkenntnisse übermittelt, so dass die Übermittlung auch nicht mit Rücksicht auf bestehende Ungewissheiten in derselben Weise beschränkt sein muss wie die vorausgegangene Informationserhebung. Ein Übermittlungseingriff in die informationelle Selbstbestimmung ist infolgedessen unter grundrechtlichen sowie Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten durchaus anders zu bewerten, als der zugrunde liegende Erhebungseingriff, weshalb an den Übermittlungseingriff nicht der Maßstab eines hypothetischen Erhebungseingriffs angelegt werden darf.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zusammenhänge in seinem Urteil vom 14.07.1999 zur Überwachung des Telekommunikationsverkehrs durch den BND und die hieran anknüpfende Zulässigkeit von Datenübermittlungen u.a. an Polizeibehörden deutlich beschrieben:

„Art. 10 GG schließt aber nicht jegliche Übermittlung an Behörden aus, denen eine verdachtslose Fernmeldeüberwachung nicht zusteht oder nicht zugestanden werden dürfte. Da der Bundesnachrichtendienst aufgrund der ihm gestatteten Methode notwendig eine Vielzahl von Fernmeldevorgängen erfaßt, die von vornherein für die Empfangsbehörden irrelevant sind, muß allerdings sichergestellt sein, daß diesen nicht der Zugang zu dem vollen Datenbestand eröffnet wird. Dagegen widerspricht es dem Primärzweck nicht, daß diejenigen Erkenntnisse, die – obwohl unter anderen Gesichtspunkten erhoben – für die Verhinderung, Aufklärung oder Verfolgung von Straftaten relevant sind, nach sorgfältiger Prüfung an die in § 3 Abs. 5 G 10 genannten Behörden weitergegeben werden“.

BVerfGE 100, 313 (390)

Diese Überlegungen gelten, mutatis mutandis, ebenso für die Übermittlung von Daten durch das BfV gemäß § 19 BVerfSchG, wobei hier nochmals zu betonen ist, dass es bei § 19 BVerfSchG nicht um die Übermittlung von mittels Eingriffen in Art. 10 und 13 GG gewonnenen Informationen geht, weil insoweit allein die speziellen Regelungen des § 4 G 10 (auch in Verbindung mit § 8b Abs. 2 Satz 7, § 8d Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 2 Satz 7, § 9 Abs. 4 Satz 4 BVerfSchG) Anwendung finden (oben B.XIV.1.).

In dem hiernach für § 19 Abs. 1 BVerfSchG verbleibenden Anwendungsbereich steht auch der verfassungsrechtliche Grundsatz der Zweckbindung von Daten der Informationsübermittlung nicht entgegen. Zweckänderungen können durch den Gesetzgeber zugelassen werden, wenn diese durch Gemeinwohlbelange gerechtfertigt sind, die die grundrechtlich geschützten Interessen überwiegen.

BVerfGE 100, 313 (360); 109, 279 (375 f.); 110, 33 (69); 133, 277 Rn. 114

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, für die Verfassungsmäßigkeit von Zweckänderungen sei insbesondere maßgeblich, wieweit die Bindungen der Datenerhebung seitens der übermittelnden Behörde denen entsprechen, unter denen die abfragende Behörde Daten erheben könne. Ausgeschlossen sei eine Zweckänderung danach dann, wenn mit ihr grundrechtsbezogene Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Ermittlungsmethoden umgangen werden, also die Informationen für den geänderten Zweck selbst auf entsprechender gesetzlicher Grundlage nicht oder nicht in dieser Art und Weise hätten erhoben werden dürfen.

BVerfGE 109, 279 (377); 133, 277 Rn. 114

Dies bedeutet aber nicht, dass die Datenübermittlung stets einem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab einer hypothetischen Datenerhebung auf Seiten der empfangenden Behörde unterläge. Anliegen des Bundesverfassungsgerichts ist es, dass nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten dadurch unterlaufen werden dürfen, dass Behörden, für die aufgrund ihrer Aufgabenstellung weniger strenge Anforderungen gelten, Daten im Wege der Übermittlung an Behörden weiterleiten, die ihrerseits strengeren Anforderungen unterliegen.

BVerfGE 133, 277 Rn. 114

Bei der von § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf zugelassenen Übermittlung von Informationen zwecks Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten geht es indes nicht darum, die grundrechtlichen Grenzen einer Informationserhebung durch Staatsanwaltschaft oder Polizei zu umgehen, sondern um die legitime und verfassungsgemäße Verwertung von Zufallsfunden, die auch in Fällen in Betracht kommen kann, in denen eine diesbezügliche gezielte Ermittlungsmaßnahme und Informationserhebung unzulässig wäre.

Vgl. BVerfGE 67, 157 (182); 100, 313 (388 ff.); 115, 320 (359); BVerfGK 5, 363 (364); 16, 22 (28 f.); 17, 311 (317); BVerwGE 130, 180 Rn. 35

Zwar dürfen die nachrichtendienstlichen Mittel nicht zur „gezielten Erlangung von Zufallsfunden“ für nicht-nachrichtendienstliche Zwecke eingesetzt werden.

BVerfGK 18, 193 (208); vgl. BVerfGE 67, 157 (181)

Ein solcher Umgehungstatbestand liegt jedoch nicht vor, wenn das BfV zur Erfüllung seiner eigenen gesetzlichen Aufgaben nachrichtendienstliche Mittel gemäß § 8 Abs. 2 BVerfSchG einsetzt und hierbei Erkenntnisse über Straftaten von erheblicher Bedeutung erlangt.

### 3. Informationelles Trennungsgebot

§ 19 Abs. 1 Entwurf unterliegt auch im Hinblick auf die Anforderungen des informationellen Trennungsgebotes keinen Bedenken.

Grundsätzliche verfassungsrechtliche Einwände gegen die Einzelübermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörden an Polizei- und andere Sicherheitsbehörden bestehen nicht. Wenn es den Kern des Trennungsprinzips ausmacht, dass die Nachrichtendienste nicht selbst die Konsequenz aus ihren Informationen ziehen dürfen, so bedeutet dies nicht, dass sie ihre Erkenntnisse denjenigen Stellen vorenthalten müssten, welche für die Umsetzung von Maßnahmen zuständig und in der Lage sind.

Droste, ebd., S. 526 f.; Gröpl, ebd., S. 315 f.; Möstl, DVBl. 1999, 1394 (1400 f.)

Eine bloße Beschränkung der informationellen Tätigkeit des BfV auf die Unterrichtung der Regierung und der Öffentlichkeit (vgl. § 16 BVerfSchG) unter Ausklammerung der Übermittlungsmöglichkeiten (§§ 19 ff. BVerfSchG) zumindest als Nebenzweck trüge der Aufgabenstellung, wonach der Verfassungsschutz dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dient, nicht ausreichend Rechnung. Die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG angesprochene „Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes“ soll klarstellen, dass den Verfassungsschutzbehörden keine eigenen exekutiven Befugnisse zukommen, bedeutet aber nicht, dass die Verfassungsschutzbehörden zwar Erkenntnisse sammeln, diese dann aber nicht weitergeben dürfen. Dieser Problematik ließe sich auch nicht mit dem Hinweis begegnen, die Verfassungsschutzbehörden könnten ja die Innenministerien unterrichten. Denn wenn eine bestimmte Information von Verfassung wegen von der Verfassungsschutzbehörde nicht an die Polizei weitergegeben werden dürfte, dann ließe sich dieses Verbot nicht durch Zwischenschaltung der Innenministerien umgehen, da diese dann konsequenterweise derselben Zweckbindung unterlägen. Der Verfassungsschutz als Institution zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b GG) muss daher, gerade weil er keine eigenen Exekutivbefugnisse hat, grundsätzlich befugt sein, Informationen an die zuständigen Stellen weiterzugeben, die über die erforderlichen Befugnisse verfügen.

Der Einwand, die Datenübermittlung zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei dürften nicht an niedrigschwellige Voraussetzungen „wie der bloßen Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung oder der Wahrung der öffentlichen Sicherheit“ anknüpfen,

BfDI, Schreiben vom 19.05.2015, S. 7, Ausschuss-Drucks. 18(4)318

greift gegenüber der Übermittlungsvorschrift des § 19 Abs. 1 Entwurf nicht durch.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Antiterrordatei-Urteil vom 24.03.2013 aus dem im Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angelegten Grundsatz der Zweckbindung mit Rücksicht auf deren unterschiedliche Aufgabenstellung und Eingriffsbefugnisse für das Verhältnis von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden ein informationelles Trennungsprinzip abgeleitet.

BVerfGE 133, 277 (320 ff.), Rn. 105 ff.

Hiernach wäre ein *allgemeiner Austausch* personenbezogener Daten aller Sicherheitsbehörden oder der *Abbau jeglicher Informationsgrenzen* zwischen ihnen von vornherein unzulässig, weil dies den Grundsatz der Zweckbindung als solchen unterlaufen würde (Rn. 106). Informationen dürfen zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden *nicht umfassend und frei ausgetauscht* werden (Rn. 113). Die *Zusammenführung* von Daten der Nachrichtendienste und der Polizeibehörden unterliegt, damit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten nicht dadurch unterlaufen werden können, dass Behörden, für die aufgrund ihrer Aufgabenstellung weniger strenge Anforderungen gelten, Daten im Wege der Übermittlung an Behörden weiterleiten, die ihrerseits strengeren Anforderungen unterliegen, verfassungsrechtlich engen Grenzen (Rn. 114 f.).

Von diesem Ausgangspunkt aus sind die weiteren Aussagen zu verstehen, dass Regelungen, die den *Austausch von Daten* der Polizeibehörden und Nachrichtendiensten ermöglichen, angesichts der unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen und dass Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden *grundsätzlich nicht ausgetauscht* werden dürfen, vielmehr *Einschränkungen der Datentrennung* nur ausnahmsweise zulässig sind (Rn. 123). Da Einschränkungen der Datentrennung zur operativen Aufgabenwahrnehmung einen besonders schweren Eingriff begründen, muss der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt (Rn. 123).

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, dass das informationelle Trennungsprinzip die allgemeine Trennung der Datenbestände von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden betrifft, die nicht unabhängig von einem herausragenden öffentlichen Interesse aufgehoben werden darf, indem entweder die Daten in einer gemeinsamen Datenbank zusammengeführt werden oder sie sich einander wechselseitig Zugriff auf ihre jeweiligen

mit den eigenen besonderen Datenerhebungsmitteln gewonnenen Informationen ermöglichen und hierdurch ihre jeweils gewonnenen Informationen umfassend austauschen.

Demgegenüber ist eine begrenzte Erleichterung des Informationsaustauschs, der die *grundsätzliche Maßgeblichkeit der fachrechtlich begrenzten Einzelübermittlungsvorschriften* unberührt lässt, von Verfassungs wegen nicht per se unzulässig (Rn. 106), der Verweis auf die Übermittlung von Daten aus den bei den Fachbehörden geführten Dateien auf Ersuchen im Einzelfall nach dem jeweils einschlägigen Fachrecht kein Verstoß gegen das informationelle Trennungsprinzip (Rn. 125).

Indem sich das *Antiterrordateigesetz maßgeblich auf die fachrechtlichen Grundlagen für Datenübermittlungen stützte* und daraus rechtsstaatliche Grenzen bezog, dass ein Austausch von Daten zur unmittelbaren Nutzung für die Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus nur unter den rechtlichen Voraussetzungen der einzelnen Übermittlungsvorschriften zulässig ist, fing es so die geringen, letztlich auf das Kriterium der Erforderlichkeit beschränkten Anforderungen für die Informationsanbahnung im Vorfeld durch Verweis auf die differenzierteren Grenzziehungen bei der Datenübermittlung auf. Diese müssen *dann* freilich ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen und können sich jedenfalls für Datenübermittlungen zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei nicht mit vergleichbar niederschweligen Voraussetzungen wie der Erforderlichkeit für die Aufgabenwahrnehmung oder der Wahrung der öffentlichen Sicherheit begnügen (Rn. 126).

Das Bundesverfassungsgericht beschrieb die Antiterrordatei als „Instrument der Informationsanbahnung“, die den fachrechtlichen Austausch erleichterte und *so den bestehenden Einzelübermittlungsvorschriften materiell ein verändertes Gewicht* verlieh. Es stellt diese in ein anderes, nun vorinformiertes Umfeld und bewirkt den Austausch von Erkenntnissen für Fälle, in denen er andernfalls unpraktikabel oder unmöglich wäre. Die Antiterrordatei stellt sich so als *vorgelagerter Bestandteil dieses fachgesetzlichen Austauschs* dar (Rn. 127).

Dieser Begründungszusammenhang zeigt, dass es dem Bundesverfassungsgericht um die für Übermittlungsvorschriften vorzusehenden Übermittlungsschwellen ging, wenn die betreffenden Übermittlungsvorschriften im Kontext einer Datenbank wie der Antiterrordatei stehen, also im Falle einer gemeinsamen Datenbank von Nachrichtendiensten und Polizei oder im Falle zwar getrennt geführter, aber mit wechselseitigen Zugriffsmöglichkeiten ausgestatteten Datenbanken, die einen umfassenden Informationsaustausch auch in Bezug auf ihre jeweiligen mit besonderen Datenerhebungsmitteln gewonnenen Informationen ermöglichen. Wenn die sich aus dem informationellen Trennungsprinzip ergebenden Begrenzungen nicht schon bei der Führung solcher gemeinsamer Datenbanken implementiert werden, sondern hierzu die fachrechtlichen Daten-

übermittlungsvorschriften herangezogen werden, dann müssen die erforderlichen Begrenzungen in diesen normiert werden.

*Wenn* eine gemeinsame Datei oder wechselseitige Zugriffsmöglichkeiten eröffnende Dateien sich als *vorgelagerte Bestandteile des fachgesetzlichen Datenaustauschs* darstellen, nämlich als Instrument der Informationsanbahnung den fachrechtlichen Datenaustausch erleichtern, und den bestehenden Einzelübermittlungsvorschriften hierdurch materiell ein verändertes Gewicht verleihen, dann sind an deren normative Ausgestaltung insbesondere hinsichtlich der Übermittlungsschwellen gesteigerte Anforderungen zu stellen.

So verhält es sich in Bezug auf § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf jedoch nicht. Der Datenübermittlung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf liegen keine gemeinsamen Dateien von BfV und Staatsanwaltschaften, Finanz- und Polizeibehörden zugrunde, die im Sinne eines Instrumentes der Informationsanbahnung den Datenaustausch erleichtern und damit der Übermittlungsvorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 1 Entwurf materiell ein verändertes Gewicht verleihen würden. Deshalb sind die im Antiterrordatei-Urteil aufgestellten einschränkenden Grundsätze auf diese Vorschrift nicht allgemein übertragbar.

#### 4. Verhältnis zu § 20 BVerfSchG (§ 19 Abs. 1 Satz 2 Entwurf)

Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Entwurf bleibt § 20 BVerfSchG unberührt. § 20 BVerfSchG enthält als speziellere Regelung eine Rechtspflicht des BfV zur Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten. Soweit es nicht um Staatsschutzdelikte geht, hat es mit der Ermessensübermittlung nach § 19 Abs. 1 BVerfSchG sein Bewenden.

Dass die spezielleren Regelungen zur Übermittlung von mit besonders eingriffsintensiven nachrichtendienstlichen Mitteln erhobenen Informationen (§ 4 Abs. 4 G 10, auch in Verbindung mit § 8b Abs. 2 Satz 7, § 8d Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 2 Satz 7, § 9 Abs. 4 Satz 4 BVerfSchG) § 19 BVerfSchG verdrängen, wurde bereits ausgeführt (oben B.XIV.1.).

### **XV. Einrichtung automatisierter Abrufverfahren (§ 27 Entwurf)**

Nach § 27 Entwurf soll der Ausschluss der Anwendung des § 10 BDSG künftig nur noch „für Abrufe anderer Stellen als den LfV und dem MAD beim BfV“ gelten.

Hiernach kämen zum einen künftig automatisierte Abrufverfahren für Abrufe der LfV und des MAD beim BfV in Betracht. Außerdem wären hiernach automatisierte Abruf-



verfahren von Seiten des BfV bei allen anderen Behörden vorstellbar. Für die Einrichtung und Handhabung der automatisierten Abrufverfahren wären die Vorgaben des § 10 BDSG zu beachten.

Der praktische Nutzen automatisierter Abrufverfahren ist unverkennbar, da die zum automatisierten Abruf berechtigten Stellen (BfV, LfV, MAD) dann nicht mehr – außerhalb gemeinsamer Dateien (§ 6 BVerfSchG) und gemeinsamer projektbezogener Dateien (§ 22a BVerfSchG), wo es eines zusätzlichen automatisierten Abrufs nach § 10 BDSG ohnehin nicht bedarf – Übermittlungsersuchen an die jeweils andere Stelle richten müssten, sondern unmittelbar selbst die benötigten Daten abrufen könnten.

#### 1. Zulässigkeit einzelner Abrufe (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 BDSG)

§ 10 BDSG eröffnet lediglich die Zulässigkeit der Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens, gestattet jedoch nicht schon als solches den Abruf. Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 BDSG bleiben nämlich die Vorschriften über die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs unberührt. Deshalb hängt die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs davon ab, ob die Datenabfrage nach den hierfür anwendbaren Spezialvorschriften zulässig ist.

Vgl. hierzu Ehmann, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 10 Rn. 96 f.; Klebe, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 10 Rn. 4; Plath, in: Plath, BDSG, 2013, § 10 Rn. 3, 17

Denn das automatisierte Abrufverfahren soll lediglich den Zwischenschritt eines Übermittlungsersuchens ersparen, das von der zur Auskunft verpflichteten Stelle bearbeitet und dann beantwortet werden muss. Es ist hingegen nicht Sinn automatisierter Abrufverfahren, der zum Abruf berechtigten Stelle ohne sonstige Einschränkungen einseitige Abrufe in den Datenbeständen der datenspeichernden Stelle zu ermöglichen. Da der automatisierte Datenabruf lediglich die Datenübermittlung erleichtern und beschleunigen soll, nicht aber eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung insbesondere personenbezogener Daten ist, und da ferner der automatisierte Abruf einen Selbstzugriff auf die gespeicherten Daten darstellt, eine „Selbstbedienung“,

Ehmann, ebd., § 10 Rn. 15

die nur zulässig sein kann, wenn die abrufende Stelle einen Anspruch auf Übermittlung der betreffenden Daten hat, nicht also in den Fällen, in denen der datenspeichernden/übermittelnden Stelle ein Übermittlungsermessen zukommt, da dieses nicht durch einen automatisierten Abruf umgangen werden darf, ist der Anwendungsbereich eines automatisierten Datenabrufs auf die Fälle beschränkt, in denen die abrufende Stelle die übermittelnde Stelle um eine Datenübermittlung ersuchen darf und diese dann die erbetene Daten übermitteln muss.

Allerdings hat diese allgemeine Einschränkung in Bezug auf das BfV keine praktische Bedeutung, weil das BfV nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG neben den ausdrücklich genannten Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden alle Behörden des Bundes und der Länder um Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten ersuchen darf, wenn diese nicht aus allgemein zugänglichen Quellen oder nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können.

Vgl. Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 18 BVerfSchG Rn. 33; Droste, ebd., S. 484

Insofern ändert sich *materiellrechtlich* durch die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren gegenüber einem nichtautomatisierten Auskunftersuchen nichts.

## 2. Prüfungszuständigkeiten bei automatisierten Abrufverfahren (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 4 BDSG)

Gleichwohl ist eine solche Maßnahme datenschutzrechtlich möglicherweise relevant, weil sich hierdurch die Prüfungszuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verschieben könnten. Die diesbezüglichen Auswirkungen lassen sich nur aufgrund eines Vergleichs der Prüfungszuständigkeiten und -möglichkeiten bewerten.

Nach § 10 Abs. 4 Satz 1 BDSG trägt die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs der Dritte, an den übermittelt wird, während die speichernde Stelle die Zulässigkeit der Abrufe gemäß § 10 Abs. 4 Satz 2 BDSG nur prüft, wenn dazu Anlass besteht. Als Mindestkontrollstandard schreibt jedoch § 10 Abs. 4 Satz 3 BDSG die Einführung von Stichprobenverfahren vor.

Vgl. hierzu Ehmann, ebd., § 10 Rn. 99 ff.; Klebe, ebd., § 10 Rn. 17; Plath, ebd., § 10 Rn. 29

Bezogen auf Auskunftersuchen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG bedeutet die Einführung automatisierter Abrufverfahren, dass die Verantwortung für die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs allein das BfV trüge, wohingegen die speichernde Stelle (Staatsanwaltschaft, Polizeien, sonstige Behörden) lediglich Anlass- und Stichprobenkontrollen durchzuführen haben.

Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass auch nach der gegenwärtigen Rechtslage unter § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG, das Prüfungsrecht der ersuchten Stellen, sofern ein solches überhaupt besteht, jedenfalls sehr beschränkt ist.

Insoweit besteht allerdings zur Auslegung des § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG keine vollständige Klarheit. Eine Auffassung spricht sich dafür aus, dass das BfV die Gründe für seine Übermittlungersuchen zumindest kurz darstellen muss, so dass die der ersuch-

ten Stelle eine gewisse Prüfung möglich ist, ob die erbetene Informationen tatsächlich für die Aufgaben des BfV relevant ist.

Droste, ebd., S. 486 f.

Eine andere Auffassung geht demgegenüber davon aus, dass die ersuchten Stellen gegenüber Auskunftersuchen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG kein eigenes Prüfungsrecht haben. Danach sind die angeforderten Daten unverzüglich und ohne weitere eigene Prüfung der übermittelnden Stelle an das BfV zu übermitteln. Lediglich die Prüfung der Übermittlungsverbote des § 23 BVerfSchG bleibt in der Verantwortung der übermittelnden Stelle.

Bock, ebd., § 18 BVerfSchG Rn. 36

Da allerdings auch nach ersterer Ansicht an die Begründung des Ersuchens keine überzogenen Anforderungen zu stellen sind,

Droste, ebd., S. 487

dürften diese beiden Auffassung im Ergebnis nur wenig voneinander abweichen. Immerhin bleibt zu konstatieren, dass gegenüber Übermittlungersuchen nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG eine wenngleich nur sehr beschränkte Prüfungsbefugnis der ersuchten Stelle besteht.

Demgegenüber entfällt eine generelle Prüfungsbefugnis im Rahmen automatisierter Abrufverfahren und wird diese durch eine anlass- bzw. stichprobenbezogene Prüfung ersetzt. Andererseits besteht ein Anlass i.S.d. § 10 Abs. 4 Satz 2 BDSG, die Zulässigkeit des Abrufs zu prüfen, bereits dann, wenn es Indizien für eine Rechtsverletzung im Einzelfall gibt.

Ehmann, ebd., § 10 Rn. 101; Klebe, ebd. § 10 Rn. 17

Infolgedessen dürfte die anlassbezogene Prüfung im Ergebnis kaum hinter der Prüfungsbefugnis im Rahmen des § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG zurückbleiben.

### 3. Angemessenheitsprüfung bei der Einführung automatisierter Abrufverfahren (§ 27 Entwurf i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG)

Diese Effekte müssten bei der nach § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG vorzunehmenden Prüfung berücksichtigt werden, ob ein automatisiertes Abrufverfahren eingerichtet werden soll. Es ist hier zu betonen, dass die in § 27 Entwurf vorgesehene Gegen Ausnahme, für das BfV, die LfV und das MAD die Regelung des § 10 BDSG anzuwenden, nicht bereits die Zulässigkeit der Einrichtung konkreter automatisierter Abrufverfahren impliziert, sondern nur den Weg zu der Prüfung eröffnet, ob sie eingeführt werden sollen.

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG ist die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren, die die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglichen, nur zulässig, soweit dieses Verfahren unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Aufgaben der beteiligten Stellen angemessen ist.

Es wird hiernach jeweils eine Verhältnismäßigkeitsabwägung vorzunehmen sein, bei der die Interessen der beteiligten Stellen (z.B. Häufigkeit, Dringlichkeit, Anzahl, Volumen der Datenabfrage, Gewinn an Verwaltungseffizienz) und die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen (z.B. Sensibilität der Daten) in ein angemessenes Verhältnis gesetzt werden müssen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass eine automatisierte Abfrage u.U. einen weniger schweren Eingriff als ein Auskunftersuchen darstellen kann.

Vgl. hierzu näher Ehmann, ebd., § 10 Rn. 49 ff.; Klebe, ebd., § 10 Rn. 7 ff.; Plath, ebd., § 10 Rn. 12 ff.

gez. Prof. Dr. Roth



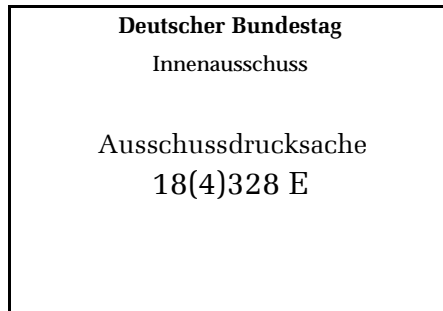
Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

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 Unterrichtspflicht bei Relevanz**

Die wechselseitige Unterrichtspflicht 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 gesetzessystematische 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 BND. 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.



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)328 F



dka Rechtsanwältinnen Fachwältinnen | Immanuelkirchstraße 3-4 | 10405 Berlin

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Bitte wählen Sie direkt  
Tel.-Nr. (030) 44 67 92 24  
Sekretariat Frau Göppert

Berlin, den 04.06.2015 / SSC  
Unser Zeichen 1096/2015 SSC  
Bitte stets angeben!

## Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 08.06.2015

- zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-Drucksache 18/4654),
- zu dem Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des Zweiten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss, BT-Drucksache 18/710),
- zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE zum Thema „Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen“ (BT-Drucksache 18/4682) sowie

### Immanuelkirchstraße Arbeits- und Sozialrecht

Christian Fraatz  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Sozialrecht  
Dieter Hummel  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Sozialrecht  
Supervisor (DGSvI)  
Mechtild Kuby  
Fachwältin für Arbeitsrecht  
Nils Kummert  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Sebastian Baunack  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Dr. Lukas Middel  
Rechtsanwalt  
Sandra Kunze  
Fachwältin für Arbeitsrecht  
Dr. Silvia Velikova  
Fachwältin für Arbeitsrecht  
Dr. Franziska Drohsel  
Rechtsanwältin  
Volker Gerloff\*  
Rechtsanwalt  
Anne Weidner  
Fachwältin für Arbeitsrecht  
Gerd Denzel  
Rechtsanwalt  
Mediator  
Norbert Schuster  
Rechtsanwalt  
Daniel Weidmann  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Mara Neele Künkel  
Rechtsanwältin

### Strafrecht und Öffentliches Recht

Wolfgang Kaleck  
Fachanwalt für Strafrecht  
Sönke Hilbrans  
Fachanwalt für Strafrecht  
Sebastian Scharmer  
Rechtsanwalt  
Dr. Kersten Woweries  
Rechtsanwältin  
Dr. Peer Stolle  
Rechtsanwalt  
Dr. Klaus Lederer  
Rechtsanwalt

### Marburger Straße Arbeits- und Sozialrecht

Marion Burghardt  
Fachwältin für Arbeitsrecht  
Fachwältin für Sozialrecht  
Damiano Valgolio  
Rechtsanwalt  
Lutz Seybold  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

\* In Bürogemeinschaft

Immanuelkirchstraße 3-4  
10405 Berlin  
Telefon 030 4467920  
Telefax 030 44679220

Marburger Straße 2  
10789 Berlin  
Telefon 030 2543960  
Telefax: 030 44679220

Seite 179 von 209  
info@dka-kanzlei.de  
[www.dka-kanzlei.de](http://www.dka-kanzlei.de)

Im Arbeitsrecht in Kooperation mit: Arbeitnehmer Anwälte | [www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)

Bremen	Sieling Winter Dette Nacken	Freiburg	Michael Schubert	München	Kanzlei huber.mücke.helm
Dortmund	Stein Woerner Rogalla	Hamburg	Müller-Knapp Hjert Wulff	Nürnberg	Manske & Partner
Frankfurt a. M.	Büdel Rechtsanwälte	Hannover	Detlef Fricke Joachim Klug	Stuttgart	Barl & Weise
Frankfurt a. M.	Franzmann Geilen Brückmann	Mannheim	Dr. Growe & Kollegen	Wiesbaden	Schütte & Kollegen

- zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit dem Titel „Für eine Zäsur und einen Neustart der Sicherheitsarchitektur“ (BT-Drucksache 18/4690).

*Rechtsanwalt Sebastian Scharmer, Berlin*

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung formuliert zunächst als Ziel, notwendige gesetzliche Änderungen herbeizuführen, um extremistischen und terroristischen Bestrebungen künftig effektiver entgegenzutreten zu können. Begründet wird dies insbesondere mit den Ergebnissen des Zweiten Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode, also des sog. NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages.

Der Unterzeichner ist insofern als Sachverständiger u.a. deswegen benannt, weil er im Verfahren gegen die derzeit noch angeklagten Mitglieder bzw. Unterstützer des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (kurz: NSU) vor dem Oberlandesgericht München und zuvor auch im Rahmen des Ermittlungsverfahrens die rechtlichen Interessen von Gamze Kubasik vertritt, deren Vater, Mehmet Kubasik, am 4. April 2006 mutmaßlich von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrund in Dortmund erschossen wurde. Im Rahmen des umfassenden Ermittlungsverfahrens und des nunmehr über 200 Verhandlungstage andauernden Verfahrens vor dem Oberlandesgericht München sind insofern – auch und gerade im Hinblick auf Anträge der Nebenklage verschiedener Hinterbliebener der Ermordeten und Verletzter – zahlreiche V-Personen sowie ihre V-Mannführer vernommen und zahlreiche Akten ausgewertet worden. Zudem war ein wesentliches Augenmerk der Aufklärung auch darauf gerichtet, ob und welche Informationen, von wem, wann, wie verwertet und an wen weitergegeben wurden - auch und gerade im Bereich der Verfassungsschutzbehörden.

Insofern ist der Prozess um die Terrorgruppe NSU auch insoweit eine bemerkenswerte Erkenntnisgrundlage zur Praxis der Verfassungsschutzämter und deren rechtlicher Grundlagen, als dass in öffentlicher Hauptverhandlung – soweit ersichtlich, in einem Umfang wie bislang noch nie in der deutschen Nachkriegsgeschichte – die Verstrickung von V-Personen und Verfassungsschutzbehörden nicht nur in die desaströs geführten Ermittlungen beleuchtet wird. Vielmehr geht es auch um die dortige Verkennung und Verharmlosung rechtsterroristischer Gefahren, insbesondere auch aus dem Gedanken heraus, dass Neonaziorganisationen durch den Einsatz von V-Personen vermeintlich kontrollierbar wären. Insofern war es dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages aus der 17. Wahlperiode schon aus Gründen des Zeitdrucks und der unvollständigen Informationsweitergabe durch Verfassungsschutzbehörden, insbesondere des Bundesamtes

für Verfassungsschutz, sowie deren Mitarbeitern nicht möglich, zu vielen offenen Fragen Antworten zu finden. Ob dies in dem Verfahren vor dem Oberlandesgericht München gelingt, ist fraglich. Jedenfalls besteht dort aufgrund der Zeugeneinvernahme zahlreicher (ehemaliger) V-Personen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verfassungsschutzbehörden, nicht zuletzt aufbauend auf den Ergebnissen des NSU-Untersuchungsausschusses, inzwischen ein gewisser Erkenntnisvorsprung gegenüber dem 2. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode. Dies ermöglicht auch, die praktischen Auswirkungen des aktuellen Gesetzentwurfes anhand einer konkreten Gegenüberstellung mit dem zuvor maßgeblichen Agieren der Verfassungsschutzbehörden und der Frage zu bewerten, ob sich dadurch etwas ändern würde.

### A. Allgemeine Bewertung

Der Gesetzentwurf enthält im Wesentlichen drei Kernpunkte.

- Zum einen wird die Kompetenz des Bundesamts für Verfassungsschutz – auch gegenüber den Landesverfassungsschutzämtern – massiv gestärkt. So eröffnet den eigenen operativen Kompetenzbereich des Bundesamts für Verfassungsschutz in Zukunft bereits jede Bestrebung, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet ist, oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel hat, jedenfalls dann, wenn diese Bestrebungen darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E). Die Landesämter sind in allen Fällen zur vollständigen Informationsweitergabe verpflichtet (§ 5 Abs. 2 BVerfSchG-E). Dabei soll dem Bundesamt eine Art weitergehender Weisungskompetenz zugemessen werden (§ 5 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG).
- Die zweite maßgebliche Neuregelung, die im Wesentlichen auch für den Bereich des BND, MAD und der Landesverfassungsschutzbehörden gelten soll, ist eine gesetzliche Bestimmung über die Auswahl und den Einsatz von verdeckten Ermittlern sowie Vertrauenspersonen (§§9a, 9b BVerfSchG; § 5 Nr. 2 MAD-G-E; § 3 S. 2 BND-G-E). Hierbei wird versucht zu regeln, welche Kriterien für die Auswahl von V-Personen grundsätzlich gelten sollen und wann die Zusammenarbeit ggf. beendet werden soll. Zudem sollen Neuregelungen eingeführt werden, nach deren Voraussetzungen V-

Personen eine ganze Reihe von Delikten straffrei begehen können, die keine direkten Individualrechtsgüter betreffen (§ 9a Abs. 2 BVerfSchG-E). Daneben soll – mit Gültigkeit auch auf Länderebene - für eine Vielzahl weiterer Delikte von verdeckten Ermittlern und V-Personen eine spezielle Einstellungsregelung eingeführt werden (§ 9a Abs. 3 BVerfSchG-E). Sämtliche Regelungen zur Auswahl und zum Einsatz von V-Personen bleiben allerdings mit nahezu unkontrollierbaren Ermessensspielräumen ausgestaltet, so dass in Zukunft immer noch beispielsweise Neonazis, die wegen versuchter Tötungsdelikte verurteilt wurden, angeworben und eingesetzt werden könnten und im Folgenden dann noch weitergehend als bisher vor weiterer Strafverfolgung geschützt werden würden. All dies wird mit dem Argument des Quellenschutzes und der angeblichen Unverzichtbarkeit der durch V-Personen zu erlangenden Informationen begründet.

- Der dritte wesentliche Aspekt des Gesetzentwurfes ist der massive Ausbau der Möglichkeiten des BfV zur Datenerhebung, -sammlung, -verwertung und auswertung. Das geht so weit, dass die Landesämter verpflichtet sind, sämtliche Informationen weiterzugeben, bei denen eine Relevanz nur ansatzweise bestehen könnte und beim BfV in Zukunft die Möglichkeit besteht, im Rahmen von Volltextrecherchen, die Bild- und Videodateien einschließen, Daten auszuwerten.

Neben diesen drei gesetzlichen Neuerungen sollen dem Bundesamt für Verfassungsschutz mit über 17 Millionen Euro pro Jahr u.a. über 260 neue Planstellen finanziert werden.

Bevor auf die Einzelregelungen des Gesetzentwurfes eingegangen wird, muss allgemein vorangestellt werden, dass die aktuelle Gesetzesreform keines der Probleme löst, die im Rahmen des staatlichen Umgangs mit rechtsextremistischen bzw. rechtsterroristischen Gewalttaten beleuchtet worden sind. Ganz im Gegenteil werden die Mechanismen verstärkt, die gerade mitursächlich für die fehlende Verfolgung der Mitglieder des NSU bis mindestens 2011 und damit auch die fehlende Verhinderung von mindestens zehn Morden, drei Sprengstoffanschlägen und etlichen Banküberfällen waren.

Das System der Einsetzung von V-Personen und verdeckten Ermittlern wird durch den Gesetzentwurf eher gestärkt als geschwächt. Nach wie vor können bekennende Rechtsextremisten als V-Personen angeworben werden. Für Informanten und Gewährspersonen des Verfassungsschutzes hat man erst gar keine Regelungen geschaffen. Auch wenn der Gesetzentwurf „grundsätzlich“ etwas anderes verspricht, regelt er nichts

anderes, als die Bezahlung für Informationen etwa von Rechtsextremisten, selbst wenn diese massiv strafrechtlich vorbelastet sind, bis hin zur Verurteilung wegen rassistisch motivierten Mordes. Es ist auch weiterhin möglich, dass das Geld, was in die Finanzierung für diese fragwürdigen Informationen von V-Leuten gesteckt wird, letztlich gerade in terroristische – etwa rassistisch motivierte - Aktivitäten fließt.

Wenn derartige V-Leute dabei Straftaten begehen, bleiben sie nach dem Gesetzentwurf entweder gleich straffrei oder können bis zu einem gewissen Schweregrad mit einer Einstellung von Strafverfahren rechnen. Die Regelung wird in der Praxis allenfalls V-Personen in der Sicherheit wiegen, Straftaten begehen zu können; der damit nach dem Gesetzentwurf vermeintlich verfolgte Quellenschutz hingegen – selbst wenn man ihn als legitimes Ziel unterstellen würde – wird bei Einleitung von Ermittlungsverfahren gerade nicht gefördert. Denn letztlich ist auch eine Einstellung, deren Gründe in den Ermittlungsakten vermerkt werden müssen, ein auffälliger Faktor, der der Szene nicht verborgen bleiben wird. Im Ergebnis handelt es sich insofern vielmehr um eine staatliche Legitimierung u. a. etwa von rassistischen oder neonazistisch motivierten Propagandadelikten, mit dem Ziel, dass diese erst gar nicht verfolgt werden. Dabei ist – entgegen der öffentlichen Darstellung – durch den Gesetzentwurf nicht ausgeschlossen, dass auch Gewalttaten danach straflos bleiben, wenn sie von V-Personen verübt worden sind.

Neben diese verklärenden Regelungen für den Einsatz und die Auswahl von V-Personen und verdeckten Ermittlern tritt eine massive Machterweiterung des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie eine geradezu uferlose Möglichkeit zur Datensammlung und -auswertung.

Die durch den Zweiten Untersuchungsausschuss des Bundestages festgestellten strukturellen Mängel, die eine Neubestimmung der Aufgaben der zentralen Informationsgewinnung und der effektiven Kontrolle der Geheimdienste gesetzlich notwendig machen, werden durch den Gesetzentwurf genauso grundlegend verkannt, wie die Tatsache, dass Informationsgewinnung durch V-Personen für die Erreichung der Aufgaben des Verfassungsschutzes in der Regel weder effektiv noch rechtsstaatlich hinnehmbar ist.

Es soll an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass eine derartige gesetzliche Neuregelung weder von der hier vertretenen Familie Kubasik, noch von den durch den Unterzeichner über ihre anwaltlichen Vertreterinnen und Vertreter befragten weiteren Hinterbliebenen der Mordopfer und Verletzten des NSU auch nur ansatzweise mitgetragen wird. Vielmehr besteht eine nachvollziehbare Empörung darüber, dass nun auf ihrem Rücken

und mit dem Leid, was sie gerade auch durch staatliche Behörden über Jahre hinweg erfahren mussten, in gesetzlicher und finanzieller Hinsicht eine der größten Machterweiterungen des Bundesamts für Verfassungsschutz begründet werden soll, die je in der deutschen Geschichte erfolgt ist.

## **B. Einzelregelungen des Gesetzentwurfs**

Zu den oben genannten drei wesentlichen Zielrichtungen des Gesetzentwurfs soll im Einzelnen nicht zu jeder Neuregelung – auch aufgrund der Kurzfristigkeit der Anfrage - eine sachverständige Einschätzung nachfolgen. Der Fokus der hiesigen Stellungnahme bezieht sich auf die Neuregelungen für das Anwerben und den Einsatz von Vertrauensleuten sowie verdeckten Ermittlern.

### **1. Kompetenzerweiterung; § 5 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E**

Der neue § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E soll die eigenen Möglichkeiten der Datenerhebung des Bundesamts für Verfassungsschutz - insbesondere auch durch nachrichtendienstliche Methoden - erweitern. In Zukunft kann danach das BfV im „Benehmen“ mit einer Landesverfassungsschutzbehörde selbst Informationen, Auskünfte und Nachrichten sowie Unterlagen i.S.v. § 3 BVerfSchG sammeln. Bei der Beobachtung von Bestrebungen i.S.v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG wird die aktuelle Kompetenz, die sich bislang nach den Nrn. 1-3 des § 5 Abs. 2 BVerfSchG allein auf Bundesangelegenheiten bezieht bzw. nach der Nr. 4 ein ausdrückliches Ersuchen einer Landesverfassungsschutzbehörde vorsieht um eine neue Nr. 2 erweitert. Danach soll die Kompetenz bereits dann anzunehmen sein, wenn die Bestrebung oder die Tätigkeit der beobachteten Personen oder Personengruppen darauf gerichtet ist, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten. Dies soll unabhängig davon gelten, ob der Bund selbst betroffen ist.

Nun könnte man davon ausgehen, dass in faktischer Hinsicht diese Kompetenzerweiterung wenig Neues bringt, da das Bundesamt für Verfassungsschutz die derzeitigen Voraussetzungen von § 5 Abs. 2 BVerfSchG in besonders extensiver Weise auslegt. So wird durchaus vertreten, dass sich Bestrebungen i.S.v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG „so gut wie immer auch gegen den Bund“ richten würden und sich damit bereits aktuell „praktisch keine relevanten Einschränkungen für die Tätigkeit des BfV“ gegeben sind.<sup>1</sup> Wenn man also aktuell schon meint, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz nahezu allgegenwärtige Kompetenz

---

<sup>1</sup> Roth, in Schenke/Graulich/Ruthick, Sicherheitsrecht des Bundes; § 5 BVerfSchG, Rn. 12.

in allen Feldern besitzt, ist in der Tat eine Erweiterung des Kompetenzkataloges praktisch nur eine Bestätigung der bislang in der Praxis vorherrschenden Auslegung.

Indes begegnet die aktuelle Auslegung von § 5 Abs. 2 BVerfSchG und erst recht die geplante Neuregelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. So ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b), c) GG allein für die Regelung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder für den Bereich des Verfassungsschutzes. Ein eigener Titel für die Regelung des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln des Bundesamts für Verfassungsschutz ergibt sich daraus nicht.<sup>2</sup> Auch aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b), c) GG kann eine solche Kompetenz allenfalls dann gezogen werden, wenn Bundesangelegenheiten selbst betroffen sind und der Einsatz der Mittel zur Wahrnehmung der Aufgabe als Zentralstelle<sup>3</sup>, also der Koordinierung zwischen Bund und Ländern, erforderlich ist.

Bei Bestrebungen, die sich explizit gegen den Bund richten, mag eine Gesetzgebungskompetenz insofern auch für die Erhebung von Daten mit geheimdienstlichen Methoden bei entsprechender Auslegung von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG angenommen werden können.<sup>4</sup> Die Beobachtung jeder Person oder Personengruppe mit nachrichtendienstlichen Mitteln, die zur Erreichung von Zielen Gewalt auch nur befürworten könnte – selbst wenn es eine eigene Anwendung ablehnt – rechtfertigt indes keinesfalls die Annahme des notwendigerweise restriktiv auszulegenden Bundebezuges aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b) c) GG. Denn derartige Bestrebungen können sich auch in einzelnen Bundesländern ohne länderübergreifende oder gar bundesweite Bezüge ergeben. Die Neuregelung von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG-E stößt insoweit auf die gleichen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, wie die aktuell beschriebene Praxis.<sup>5</sup> Letztlich bleibt es auch im Hinblick auf die Gesetzesbegründung<sup>6</sup> bei einem bemerkenswerten Widerspruch zur Praxis. Während die Gesetzesbegründung zu den Neuregelungen in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E ausführt, dass damit die „*Neuaustrichtung des Verfassungsschutzes*“ umgesetzt und die Zentralstellenfunktion des BfV gestärkt werden soll, verweisen die einschlägigen Kommentierungen darauf, dass das BfV ohnehin „so gut wie immer“ seine Zuständigkeit i.S.v. § 5 Abs. 2 BVerfSchG annehmen kann.<sup>7</sup> Die Neuregelung stützt also allein die aktuell

<sup>2</sup> Vgl. Uhle in Maunz-Dürig GG, Art 73 Rn. 233f.

<sup>3</sup> Vgl. Lerche in Maunz-Dürig GG, Art 87 Rn. 129

<sup>4</sup> Für eine klare Abgrenzung vgl. auch BT-Ds 11/7504 zur damaligen Datenschutzreform

<sup>5</sup> Wobei auch die aktuelle Praxis aufgrund der erheblich eingeschränkten Möglichkeiten der parlamentarischen oder gerichtlichen Überprüfung genauso wenig effektiv kontrollierbar ist, wie die zukünftige Praxis, wenn sie bei Verabschiedung des Gesetzes mit einer Kompetenzerweiterung einhergehen würde.

<sup>6</sup> Vgl. BT-DS 18/4654, S. 20.

<sup>7</sup> Vgl. Roth a.a.O. § 5 Rn. 12 m.w.N.

verfassungswidrige und so gut wie nicht kontrollierbare Praxis auf eine neue verfassungsrechtlich bedenkliche und ebenso wenig kontrollierbare Regelung. Eine grundsätzliche „*Neuausrichtung*“ sieht anders aus.

## 2. Verdeckte Ermittler und Vertrauensleute; §§ 9a, 9b BVerfSchG-E

Die Neuregelung aus den eingefügten §§ 9 a und b BVerfSchG-E stößt auf ganz erhebliche rechtliche und praktische Bedenken. Die Begründung des Gesetzentwurfes geht davon aus, dass diese Neuregelung notwendige Konsequenz aus dem NSU-Komplex sei und dabei den Empfehlungen des Zweiten Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode gefolgt werden würde.

Als gemeinsame Empfehlungen aller beteiligten Fraktionen, und damit als Mindestvoraussetzung für die - fraglich überhaupt notwendige - Beschäftigung von V-Personen und verdeckten Ermittlern benennt der Abschlussbericht des 2. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode folgende gemeinsame Forderungen:

- Der Ausschuss empfiehlt klare gesetzliche Regelungen schon im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch für menschliche Quellen. Quellen, die gelegentlich unentgeltlich Informationen geben, sei es auf eigene Initiative oder nach Ansprache durch eine Sicherheitsbehörde; Quellen, die gelegentlich Informationen geben und dafür Gegenleistungen erhalten; Quellen, die sich zur Zusammenarbeit verpflichtet haben und in diesem Rahmen Gegenleistungen erhalten.
- Der Ausschuss fordert klare Vorgaben hinsichtlich der Auswahl und Eignung von Vertrauensleuten (u.a. bezüglich Vorstrafen), für deren Anwerbung und die Beendigung der Zusammenarbeit.
- Der Ausschuss fordert klare Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung einer Quelle durch einen Mitarbeiter einer Sicherheitsbehörde, die das Entstehen eines zu engen persönlichen Verhältnisses unterbinden.
- Der Quellenschutz ist nicht absolut. Der Schutz von Leib und Leben der Quelle sowie anderer Personen, die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden und die



berechtigten Belange von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind in ein angemessenes Verhältnis zu bringen.<sup>8</sup>

Keine dieser Empfehlungen wird durch den Gesetzentwurf umgesetzt. Vielmehr wird die aktuelle Praxis gestärkt, die Teil der Fehlleistung aller beteiligten Behörden im NSU-Komplex war. Dass ein solcher Vorgang bei den durch die Taten des NSU-Betroffenen Wut und Empörung auslöst, ist nachvollziehbar. Die Regelungen machen allerdings auch praktisch wenig Sinn, um derartigen Entwicklungen in Zukunft Einhalt zu gebieten.

**a) Einheitlicher Sprachgebrauch, Regelungen für unterschiedliche Arten von Quellen; Empfehlung Nr. 44 des Untersuchungsausschusses, §§ 9 a Abs. 1, 9 b Abs. 1 VerfSchG-E**

Der Gesetzentwurf trifft Regelungen allein für verdeckte Ermittler und für Vertrauensleute. Das Verständnis der jeweiligen Zusammenarbeit ist insoweit legal definiert. Die weiteren – nach Erfahrung aus dem NSU-Komplex erfahrungsgemäß nicht wenig genutzten – Quellen werden im Gesetzentwurf nicht erwähnt. Dazu zählen sog. Informanten oder Gewährspersonen. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird insofern lediglich darauf verwiesen, dass Regelungen dazu nicht mehr getroffen werden.<sup>9</sup> Insofern bestehen gesetzliche Einschränkungen auch nach dem neuen Gesetzentwurf – so sie denn überhaupt bestehen – jedenfalls nicht für die Auswahl, den Einsatz und die Bezahlung von Informanten sowie Gewährspersonen. Hingegen ist die Frage, wann eine Gewährsperson oder ein Informant V-Person wird, allein gesetzlich dadurch geprägt, dass eine „planmäßige und dauerhafte Zusammenarbeit“ beschlossen wird.

Daraus folgt, dass ohne jede gesetzliche Vorgabe Informanten und Gewährspersonen ausgewählt, eingesetzt und bezahlt werden können. Dies können also auch Personen sein, die eine Führungsstellung oder Steuerungsfunktionen in der Szene innehaben oder terroristische Vereinigungen i.S.v. § 129 a StGB erst gründen. Kommt es dann später zu einer Strafverfolgung eben dieser Personen, würde es der aktuelle Gesetzentwurf dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht verbieten, den Status eben dieser Personen in V-Personen zu ändern, weil man dann ggf. explizit zu einem planmäßigen und dauerhaften Zusammenarbeiten übergeben würde, was dann wiederum Straflosigkeit oder erhebliche Einstellungsmöglichkeiten für diese Personen bewirken würde. Der Gesetzentwurf lässt also neben den ohnehin nahezu kaugummiartigen Ermessensregelungen für V-Personen und verdeckte Ermittler auch noch ein gewaltiges Regelungsloch für alle weiteren Quellen übrig.

<sup>8</sup> Vgl. Bundestags-Drucks. 17/14600, S. 865 f.

<sup>9</sup> Vgl. S. 26 ebenda.

Bei der nach den Erfahrungen des Unterzeichners erwartungsgemäß extensiven Auslegung und Handhabung des Gesetzes durch das BfV, die auch durch mangelnde effektive Kontrollmöglichkeiten weiterhin gefördert werden, ist anzunehmen, dass genau diese Art der Informationsbeschaffung und späteren Verschaffung von Straflosigkeit betrieben werden wird.

Insofern müsste ein Gesetzentwurf, der den Vorgaben der gemeinsamen Empfehlungen des Untersuchungsausschusses entspricht, wenn man schon bei dem Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln bleibt, zumindest auch klare Regelungen für den Umgang, die Anwerbung und die Bezahlung von Informanten und Gewährspersonen beinhalten.

Ebenso fehlt eine Regelung zur Frage des Einsatzes von faktisch verdeckten Ermittlern, also Privatpersonen, die durch die Verfassungsschutzbehörden angeworben werden, um in eine radikale Szene erst einzusteigen und dort Informationen zu beschaffen.<sup>10</sup>

**b) Auswahl von V-Leuten; Empfehlung Nr. 45 des Untersuchungsausschusses; § 9 b Abs. 2 BVerfSchG-E**

Der Untersuchungsausschuss hatte klare Vorgaben hinsichtlich Auswahl und Eignung von Vertrauensleuten, insbesondere bezüglich von Vorstrafen gefordert, die sowohl für die Anwerbung als auch für die Beendigung der Zusammenarbeit gelten sollten. § 9 b Abs. 2 BVerfSchG-E erfüllt diese Vorgaben nicht.

Nach § 9 b Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG-E dürfen zwar Personen als Vertrauensleute nicht angeworben werden, die nicht voll geschäftsfähig sind, an einem Aufsteigerprogramm teilnehmen oder Mitglieder des Bundestages, eines Landesparlaments, des Europäischen Parlaments oder deren Mitarbeiter sind. Zudem dürfen Geld- und Sachzuwendungen für die Tätigkeit als V-Person nicht „auf Dauer als alleinige Lebensgrundlage“ dienen.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass all diese Regelungen für Informanten und Gewährspersonen nicht gelten, die Einordnung der Qualität von Quellen in diesem Sinne letztlich der nahezu unüberprüfaren Einschätzung des BfV unterliegt und insofern zu befürchten ist, dass sich die Informationsgewinnung des BfV in diesem Bereich zukünftig noch

---

<sup>10</sup> So hat im NSU-Verfahren beispielsweise der V-Mann Kai D. des bayerischen LfV ausgesagt, dass er erst auf Anweisung der Verfassungsschutzbehörde in die rechte Szene eingestiegen sei und insbesondere auf konkrete Anweisung dann auch Kontakt zum Thüringer Heimatschutz suchte, um dort wiederum auf Anweisung des LfV Bayern Einfluss auf dessen Ausrichtung und Aktion zu nehmen.

mehr auf so selbst definierte Informanten und Gewährspersonen stützen wird. Zudem ist insbesondere die Regelung aus § 9 b Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG-E nicht ansatzweise ausreichend. Denn dann müssten als Ausschlusskriterium Geld- und Sachzuwendungen allein auf Dauer die alleinige Lebensgrundlage bilden. Das wird indes selten der Fall sein, was jedoch nicht heißt, dass Geld- und Sachzuwendungen nicht weiter in beträchtlicher Höhe gezahlt werden. Dadurch steigt zwar ggf. die Bereitschaft von V-Personen, eine Fülle von nach eigener Intention ausgewählten Informationen den Verfassungsschutzbehörden mitzuteilen. Der Wahrheitsgehalt und die Vollständigkeit dürften indes fraglich sein. Zudem können und werden solche Zuwendungen auch in Zukunft in den Aufbau und die Stärkung insbesondere von Neonazistrukturen fließen.

Besonders deutlich wird die praktische Nutzlosigkeit dieser Norm, wenn man sie am Beispiel etwa des V-Manns des Thüringer Landesamts für Verfassungsschutz, Tino Brandt<sup>11</sup> betrachtet.

Tino Brandt war in seiner Zeit als V-Mann teilweise bei einem revisionistisch und rechtsextrem publizierenden Verlag in Bayern angestellt. Er erhielt daneben ganz erhebliche Geld- und Sachleistungen sowie im Einzelfall Prämien vom Landesamt für Verfassungsschutz. Nach eigenen Angaben setzte Brandt diese Bezahlung insbesondere ein, um den Aufbau und die Vernetzung des sog. „Thüringer Heimatschutzes“ und anderen rechtsextremistischen Organisationen zu fördern. Um für mehr Informationen auch mehr Geld zu erlangen, meldete er sich oft selbst bei der Verfassungsschutzbehörde. Erhebliche Sachzuwendungen, wie Fahrtkosten, Telefonauslagen etc. nahm er zudem auch mit der Begründung in Anspruch, dass eine bessere Vernetzung zu besseren Informationen führen könne. Nach eigenen Angaben teilte Brandt indes dem Landesamt für Verfassungsschutz im Wesentlichen solche Dinge mit, die entweder ohnehin allgemein bekannt waren oder bei denen Brandt davon ausging, dass bei ihrer Preisgabe aufgrund des ihm zugutekommenden Quellenschutzes die rechtsextreme Szene gerade dadurch gestärkt werden würde, dass der Verfassungsschutz die Informationen an die Polizei nicht weitergeben würde.

Die Neuregelung des § 9 b Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG-E würde insofern nichts an der Möglichkeit der Anwerbung eines V-Manns wie Brandt und Bezahlung desselben ändern. Aufgrund seiner offiziellen regulären Arbeitstätigkeit wären die Geld- und Sachzuwendungen – und seien sie auch noch so hoch gewesen – nicht auf Dauer alleinige Lebensgrundlage gewesen.

---

<sup>11</sup> Alle insofern hier benannten Klarnamen wurden auch im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages als Klarnamen benannt.

Daneben ergibt sich aus dem Beispiel auch das grundsätzliche Problem, dass V-Personen in der Regel solche Menschen sind, die sich aus Überzeugung einer als extremistisch bewerteten Bewegung angeschlossen haben. Ihre Informationen sind im Regelfall - zumindest auch - interessengeleitet. Das an sie gezahlte Geld kann – auch wenn ggf. anderweitige Anweisungen gegeben werden – immer auch der beobachteten Organisation zugutekommen.

Nach allen Erfahrungen und der Vernehmung von V-Personen und deren V-Mann-Führern aus dem NSU-Komplex kann damit jedenfalls für diesen Bereich konstatiert werden, dass die so erlangten Informationen in der Regel schwer nachprüfbar, wenig konstant und nach eigenen Angaben von V-Leuten auch interessengeleitet ausgesucht waren. Gleichzeitig erfolgte eine Alimentierung von Rechtsextremisten, die diese zumindest teilweise für den Aufbau ihrer Strukturen nutzten. Die Auswahl und Bezahlung von V-Leuten hat demnach zu einer Stärkung gerade der Szene geführt, die vom Verfassungsschutz aufgrund ihrer Gefährlichkeit beobachtet werden sollte und aus deren Reihen später mutmaßlich die Mörder von mindestens zehn Menschen und die Täter von mindestens drei Sprengstoffanschlägen sowie etlichen Banküberfällen hervorgegangen sind.

Die gesetzliche Neuregelung würde an diesem Fakt bei einer Wiederholung in Zukunft nichts ändern.

Hinsichtlich des Kriteriums der Vorstrafen ist § 9 b Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG-E allenfalls eine Scheinregelung. Denn auch wenn eingetragene Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, den Einsatz und die Anwerbung „grundsätzlich“ ausschließen können, heißt dies nicht, dass nicht dennoch eine Anwerbung derartiger Personen erfolgt. Dies wird auch in der Begründung zum Gesetzentwurf deutlich benannt. Letztlich ist die Regelung nichts anderes, als ein Hinweis darauf, dass solche Kriterien bei der Auswahl und der Anwerbung von V-Leuten Berücksichtigung finden sollen. Aufgrund der mangelnden Kontrolle des Bundesamts für Verfassungsschutz durch die Parlamente und andere unabhängige Dritte und der in der Vergangenheit stattgefundenen extensiven Auslegung der gesetzlichen Kompetenzen wird es also auch in Zukunft so sein, dass etwa verurteilte Mörder angeworben werden.

So würde beispielsweise die Anwerbung des im NSU-Komplex bekannt gewordenen V-Manns Carsten Szepanski<sup>12</sup> alias „Piatto“ durch die Regelung aus § 9 b Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG-E nicht ausgeschlossen werden. Nach eigener Darstellung hatte sich Szepanski aus der

---

<sup>12</sup> Ebenfalls im Abschlussbericht mit Klarnamen erwähnt, vgl. BT-DS 17/14600; u.a. S. 188ff.

Untersuchungshaft, bevor er wegen der Beteiligung an einem versuchten Mord aus rassistischen Gründen verurteilt wurde, an den Verfassungsschutz gewandt und wurde in diesem Rahmen als V-Person angeworben. Dies wäre zwar nunmehr „grundsätzlich“ ausgeschlossen. Allerdings erwartete sich damals der Verfassungsschutz in Brandenburg durch die Informationsweitergabe von Szepanski einen „Quantensprung“<sup>13</sup>.

Szepanski gab im Rahmen der Hauptverhandlung in München insofern an, dass er dem Verfassungsschutz erklärt habe, dass er sich von der rechten Szene lösen wolle, was seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit vermeintlich begründet hätte. Auf Anweisung des Verfassungsschutzes habe er sich dann jedoch wieder tiefer in die Szene begeben und für die Informationsbeschaffung an etlichen Treffen teilgenommen. Insofern würde § 9 b Abs. 2 S. 3 BVerfSchG-E nach der Begründung<sup>14</sup> weder die Anwerbung, noch den Einsatz eines solchen V-Manns verbieten. Dies wäre allerdings genau die Konsequenz, die mit den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses gefordert war.

Die Forderung des NSU-Untersuchungsausschusses nach klaren Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung einer Quelle durch einen Mitarbeiter sowie zur Verhinderung des Entstehens eines zu engen persönlichen Verhältnisses versucht der Gesetzentwurf gar nicht erst umzusetzen. Regelungen dazu sucht man vergebens. Soweit kolportiert werden könnte, dass diese Vorgaben ohnehin schon dienstrechtlich klar seien und auch im Rahmen von Dienstanweisungen kodifiziert werden könnten, ist darauf hinzuweisen, dass dies dann allerdings auch schon vor Selbstenttarnung des NSU der Fall gewesen sein müsste und offensichtlich nicht funktioniert hat. Daher war es gerade eine Konsequenz aus den gemeinsamen Empfehlungen des Untersuchungsausschusses, die jedoch nicht umgesetzt wird.

**c) Relation des Quellenschutzes contra Straflosigkeit von V-Personen; Empfehlung Nr. 47 des NSU-Untersuchungsausschusses, § 9 b Abs. 1 i.V.m. 9 a Abs. 2, Abs. 3 BVerfSchG-E**

In nahezu grotesker Weise steht die gemeinsame Forderung des NSU-Untersuchungsausschusses nach der Relation von Quellenschutz den nunmehr vorgeschlagenen Neuregelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes gegenüber. Nach §

---

<sup>13</sup> So jedenfalls der später mit ihm betraute Mitarbeiter, vorherige Auswerter und heutige Leiter des Verfassungsschutzes in Sachsen, Gordian Meyer-Plath, im Rahmen der Hauptverhandlung vor dem Oberlandesgericht München.

<sup>14</sup> Vgl. S. 28 ebenda.

§ 9 b Abs. 1 BVerfSchG sollen die speziellen Regelungen von § 9 a Abs. 2, Abs. 3 BVerfSchG-E auf V-Personen anwendbar sein. Systematisch ist insofern zwischen § 9 a Abs. 2 Satz 2 und § 9 a Abs. 3 BVerfSchG-E zu unterscheiden.

Bei § 9 a Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG handelt es sich um einen strafrechtlich gesehenen Rechtfertigungsgrund für rechtswidrige Handlungen. So ist die Beteiligung an einer Vereinigung i.S.v. §§ 129, 129 a StGB für Vertrauensleute und verdeckte Ermittler dann straflos, wenn sie erfolgt, um deren Bestrebungen aufzuklären. Gleiches dürfte in etwa bei Verstößen gegen das Vereinsgesetz gelten. Dabei sollen V-Personen weder zur Gründung noch zur „steuernden Einflussnahme auf die Bestrebung“ *eingesetzt* werden. Dies würde indes das Bundesamt für Verfassungsschutz bei zu befürchtender extensiver Auslegung nicht daran hindern, bestehende Gründungsmitglieder oder die Bestrebungen der Vereinigung steuernde Personen als V-Leute zur Informationsabschöpfung zu nutzen, wenn es selbst diese zur Gründung oder Steuerung nicht explizit eingesetzt hat. Die weitere Beteiligung der V-Person als Mitglied wäre indes dennoch gem. § 9 a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E im Zweifel zugunsten der dann Beschuldigten straflos.

Im Übrigen ist nach dem Gesetzentwurf selbst dann eine Beteiligung an den Bestrebungen einer Organisation als deren Mitglied oder Unterstützer straflos, wenn im Übrigen Ausschlussgründe nach § 9a Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG-E vorliegen.

Deren Auslegungsmöglichkeiten sind zudem vielfältig. So dürfte davon zwar beispielsweise eine gemeinschaftlich begangene Körperverletzung nicht gedeckt sein, hingegen jedoch die Beteiligung an Propagandadelikten sowie jegliche Beteiligung an Straftaten gegen die öffentliche Ordnung, soweit sie nicht „außer Verhältnis zur Bedeutung des aufklärenden Sachverhalts“ stehen. Dabei wäre nach § 9 a Abs. 2 Satz 2, 3 BVerfSchG-E sogar die Beteiligung Teilnahme an Verbrechen umfasst.

Selbst wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine V-Person entgegen der Regelung rechtswidrig einen Straftatbestand von erheblicher Bedeutung verwirklicht hat, muss der Einsatz nicht zwingend beendet werden, da über Ausnahmen, die gesetzlich nicht näher geregelt sind, der Behördenleiter oder sein Vertreter entscheiden soll.

Neben den in § 9 a Abs. 2 BVerfSchG-E normierten Rechtfertigungsgründen ergibt sich aus § 9 a Abs. 3 BVerfSchG-E eine Regelung zur Einstellung von weiteren Straftaten durch die Staatsanwaltschaft aus besonderen Opportunitätsgründen. Danach kann auch bei einem Eingriff in Individualrechte von der Verfolgung von Straftaten von V-Personen abgesehen

werden, wenn der Einsatz auf die Aufklärung von erheblichen Straftaten gerichtet ist oder die Tat von den an den Bestrebungen Beteiligten derart erwartet wurde, dass sie zur Gewinnung der Informationszugänge „unumgänglich war“.

Darunter fällt nach dem Gesetzeswortlaut beispielsweise auch die Beteiligung an einer gefährlichen Körperverletzung von Neonazis an einer Flüchtlingsfamilie, selbst dann, wenn diese Tat zu erheblichen Verletzungen geführt hat. Jedenfalls soll dies dann so sein, wenn die Bedeutung der Aufklärung der Bestrebungen im Verhältnis die Schwere der begangenen Straftat und Einzelschuld des Täters überwiegt. Zwar ist eine Einstellung nach § 9 a Abs. 3 Satz 3, 4 BVerfSchG-E ausgeschlossen, wenn eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr oder aber eine unbewährte Freiheitsstrafe zu erwarten ist. Allerdings soll auf der anderen Seite von der Einstellungsmöglichkeit nach der Gesetzesbegründung großzügig Gebrauch gemacht werden, wobei strafrechtliche Vorbelastungen der V-Person weitgehend außen vorbleiben sollen, weil die „einsatzbezogene Tat gerade nicht Ausfluss einer spezifischen rechtfeindlichen Gesinnung des Täters“ sei.<sup>15</sup>

Sowohl die Straflosigkeit nach § 9 a Abs. 2 BVerfSchG-E, als auch die Einstellungsmöglichkeit nach § 9 a Abs. 3 BVerfSchG-E steht in keinem Verhältnis zu den erwarteten Informationen von V-Personen und ist im Übrigen auch keine ansatzweise nachvollziehbare Konsequenz aus dem NSU-Komplex.

Soweit es die Straflosigkeit von V-Personen i.S.v. § 9 a Abs. 2 BVerfSchG-E betrifft fehlt ein überragendes öffentliches Interesse daran, diese Personen im Vergleich zu anderen – aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich zu verfolgenden – Beschuldigten straflos zu stellen.

In der Gesetzesbegründung ist insoweit nicht differenziert worden, welches überragende Gemeingut letztlich die Legitimierung von Straftaten einerseits von Beamten als verdeckte Ermittler und andererseits von V-Personen bewirken soll. Insofern soll hier verstärkt Augenmerk auf die wesentlich Praxis relevanteren V-Personen i.S.v. § 9 b BVerfSchG-E gerichtet werden, für die die Regelungen aus § 9 a Abs. 2, 3 BVerfSchG-E anzuwenden sind.

So bleibt die Mitgliedschaft oder die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung durch eine in der Sache von den Zielen der Bestrebung überzeugten Person straflos, wenn diese gleichzeitig die Verfassungsschutzbehörden mit Informationen versorgt. Wenn man dies

---

<sup>15</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, S. 27

schon rechtfertigen will, so müssten diese Informationen eine so herausragende Bedeutung für den Schutz von Individualrechtsgütern haben, dass es unumgänglich wäre, derartige Ausnahmen vom Legalitätsprinzip zu regeln. Dafür fehlt jeder Beleg. Informationen von V-Personen sind – nach allen Erfahrungen aus dem NSU-Komplex – bestenfalls mit besonders großer Vorsicht zu bewerten. Aufgrund der Verstrickung dieser V-Personen in die Ziele der jeweiligen Gruppierung kann keinesfalls von einer Vollständigkeit oder überhaupt wahrheitsgemäßen Berichten ausgegangen werden.

Soweit einzelne Punkte insbesondere durch öffentliche Quellen von den Verfassungsschutzbehörden überprüft werden können, muss bedacht werden, dass diese Möglichkeit in der Regel auch der Quelle zusteht. Zwar wird nahezu gebetsmühlenartig durch insbesondere Verfassungsschutzbehörden und ihnen nahestehende Rechtswissenschaftler darauf hingewiesen, dass der Einsatz von V-Personen unumgänglich für eine Informationsbeschaffung wäre.<sup>16</sup> Einen Beleg dafür, dass dies in der Realität auch tatsächlich zum Erfolg führen würde, bleiben die Verfassungsschutzbehörden indes schuldig. Auf der anderen Seite ist sowohl aus den Ermittlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, als auch aus der öffentlichen Hauptverhandlung vor dem Oberlandesgericht München hinreichend deutlich geworden, dass gerade diese Art der Informationsgewinnung der rechten Szene wesentlich mehr genutzt, als sie ihr geschadet hat. Morde und Sprengstoffanschläge wurden nicht verhindert. Die Gefahr, die vom Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus ausgeht, wurde durch Sicherheitsbehörden über Jahre hinweg grundsätzlich verkannt; die Familien der Getöteten und die Verletzten hingegen selbst über Jahre hinweg kriminalisiert.

Insofern mag es tatsächlich zutreffend sein, dass ohne die gesetzliche Neuregelung der Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Personen im Rahmen der Mitgliedschaft oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung praktisch nicht umsetzbar wäre, weil man dann letztlich einen behördlichen Mitarbeiter zu Straftaten verpflichten oder eine Privatperson zu solchen anstiften würde. Deswegen kann es aus praktischer Sicht allein die Konsequenz geben, auf diese fragwürdigen, im Ergebnis wenig erfolgversprechenden nachrichtendienstlichen Methoden zu verzichten. Dann würde sich auch eine Regelung über Straflosigkeit von verdeckten Ermittlern und V-Personen erübrigen.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass - selbst wenn man den Grundgedanken der Regelungen verfolgen würde - diese praktisch im Wesentlichen den Nutzen darin hätten, V-

---

<sup>16</sup> Vgl. Roth, a.a.O., § 8 BVerfSchG, Rn. 27 ff.



Personen und verdeckte Ermittler unter dem Versprechen von Strafflosigkeit einfacher werben zu können. Im Falle der Entdeckung von Straftaten wäre nämlich eine Einstellung von Ermittlungsverfahren gegen V-Personen nach § 170 Abs. 2 StPO aufgrund der aktenkundig zu machenden Voraussetzungen von § 9 a Abs. 2 BVerfSchG-E oder eine Einstellung nach § 9 a Abs. 3 BVerfSchG für den aus der Sicht der Verfassungsschutzbehörden zu verfolgenden Quellenschutz kontraproduktiv. Denn bei der Beteiligung an einem Gruppendelikt ist in der Regel mit mehreren Beschuldigten oder Angeklagten zu rechnen. Wenn nun gerade bezüglich eines Einzelnen eine Einstellung erfolgt, die in der Regel auch aktenkundig wird, führt auch dieser Akt zur Enttarnung von V-Personen.

Demnach ist die Regelung nicht anders zu verstehen, als eine Versicherung des Verfassungsschutzes an V-Personen, die sich an Straftaten zur Informationsgewinnung beteiligen können (ggf. sogar sollen), im Falle der Entdeckung keine strafrechtlichen Konsequenzen fürchten zu müssen. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass es regelmäßig Ziel der Verfassungsschutzbehörden sein wird, dass V-Personen erst gar nicht mit den von ihnen begangenen Straftaten von den Ermittlungsbehörden in Verbindung gebracht werden. Schon nach aktueller Rechtslage wird betont, dass die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich nicht dem Legalitätsprinzip unterliegen.<sup>17</sup>

Beispielsweise kann wiederum auf die Tätigkeit des V-Manns Tino Brandt beim Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz verwiesen werden. Dieser wurde nach bisherigen Erkenntnissen von seinen V-Mann-Führern über etwa bevorstehende Durchsuchungen der Polizei informiert. Die damals eingesetzten Polizeibeamten betonten insofern, dass sie zeitweise von Herrn Brandt im Rahmen einer Durchsuchung erwartungsvoll begrüßt wurden und letztlich keine relevanten Gegenstände mehr sichergestellt werden konnten. Würde man nach § 9 a Abs. 2 BVerfSchG-E Strafflosigkeit von Brandt hinsichtlich von Propaganda- und Vereinigungsdelikten annehmen, so würde nach dem Gesetzentwurf die Warnung des V-Manns durch den Verfassungsschutz – was grundsätzlich eine Strafvereitelungshandlung darstellt – aufgrund der Strafflosigkeit des Hauptdeliktes von Brandt ebenfalls straflos sein. Insofern soll verdeutlicht werden, dass die beabsichtigte Neuregelung genau die Vorgehensweisen von Verfassungsschutzämtern legitimieren könnte, die vom NSU-Untersuchungsausschuss zu Recht als besonders kritikwürdig bezeichnet worden sind.

---

<sup>17</sup> Vgl. Bock in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 20, Rn. 1 f.

### 3. Regelungen zur Datenauswertung und Analyse

Hinsichtlich der im Übrigen kritikwürdigen und im Hinblick auf die Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung auch verfassungswidrigen Regelungen, die den Bereich Datenverwertung und –auswertung, insbesondere die unbegrenzte Nutzung von Volltextdateien, betreffen, wird insofern auf die inzwischen öffentlich gewordene Stellungnahme der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit (BfDI) verwiesen, die hier aus Zeitgründen nicht näher erörtert werden konnte, der im Ergebnis jedoch von hier aus gefolgt wird.

### 4. Weiterhin fehlende effektive Kontrollmechanismen

Alle vom Untersuchungsausschuss geforderten Konsequenzen – überhaupt alle gesetzlichen Neuregelungen zum Verfassungsschutz auf Bundesebene – hätten selbst bei einer zufriedenstellenden Regelung nur dann eine Chance auf Umsetzung und im Rahmen der erheblichen Grundrechtseingriffe auch notwendigen restriktiven Auslegung, wenn effektive Rechtsschutz- und Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden.

Da es sich in der Regel um heimliche Maßnahmen mit nachrichtendienstlichem Charakter handelt, ist eine individuelle Überprüfung durch Gerichte in den seltensten Fällen praktisch möglich. Die Kontrolle durch das parlamentarische Kontrollgremium ist wiederum wenig effektiv, da sie allein auf dem Gedanken auf einer ausreichenden, wahrheitsgemäßen und vollständigen Informationsweitergabe durch das Bundesamt für Verfassungsschutz selbst beruht. Diese ist allerdings von Gesetzes wegen schon erheblich beschränkt.<sup>18</sup> Selbst wenn das parlamentarische Kontrollgremium Dinge beanstandet, gibt es weder ein entsprechendes Weisungsrecht, noch eine effektive öffentliche Kontrolle, da die Sitzungen des PKGr und deren Informations- und Kontrolldienste in der Regel geheim sind. Insofern ist ein ganz wesentlicher Fehler des Gesetzes – worauf der Gesetzentwurf nicht mit einem Wort reagiert – eine fehlende effektive gerichtliche oder aber zumindest parlamentarische Kontroll- und Aufsichtsmöglichkeit. Dabei ist allerdings auch zu bedenken, dass in den bisherigen Strukturen des Bundesamts für Verfassungsschutz und mit den bisherigen Mitteln eine solche effektive Kontrolle grundsätzlich nicht umsetzbar erscheint. Vielmehr würde es bedeutender struktureller Änderungen bedürfen, die mit einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Sicherheitsarchitektur des Bundes einhergehen müssten.

---

<sup>18</sup> Vgl. etwa § 6 PKGrG; Huber in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 6 PKGrG Rn. 7, der insbesondere den Quellenschutz anführt.

### C. Fazit

Die benannten Regelungen des Gesetzentwurfs begegnen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Daneben erfüllen sie gerade die gemeinsamen Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses aus der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages nicht. Der Gesetzentwurf verschafft dem Bundesamt für Verfassungsschutz erheblich mehr Macht, Kompetenz und Mittel. Er normiert im Wesentlichen das, was das Bundesamt für Verfassungsschutz in besonders extensiver Auslegung der bestehenden Normen ohnehin schon praktiziert. Kontrollmechanismen, die auch nur ansatzweise effektiv sind, werden nicht eingeführt.

Bei allen Betroffenen des NSU-Terrors, von denen der Unterzeichner eine Rückmeldung erhalten hat, und das sind die mehrere Familien der getöteten Opfer, Betroffene des Nagelbombenanschlags in der Kölner Keupstraße sowie des Anschlages in der Kölner Probsteigasse, herrscht Unverständnis und Wut darüber, dass nun mit ihrem Leid Regelungen begründet werden sollen, die nichts mit den Konsequenzen aus dem NSU-Komplex und den dabei festgestellten strukturellen Mängeln der Verfassungsschutzbehörden zu tun haben.

Notwendig wäre zumindest im Bereich Rechtsterrorismus vielmehr ein vollständiges Umdenken der Sicherheitsbehörden als Konsequenz nach der Selbstenttarnung des NSU am 04.11.2011: Weg von einem unkontrollierbaren, mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbundenen nachrichtendienstlichen Eigenleben der Verfassungsschutzbehörden, hin zu einer Institution, die einerseits die Schutzpflichten des Staates zur Verhinderung der existenziellen Gefährdung von Grund- und Menschenrechten erfüllt, andererseits aber weder Straftaten fördert, noch insbesondere Rechtsextremisten finanziell oder ideell unterstützt.

Insofern ist die Einrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz in seiner heutigen Form keinesfalls ein durch das Grundgesetz vorausgesetzter Zustand.<sup>19</sup> Vielmehr kann der Bund durch Bundesgesetz zum 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, eine Zentralstelle einrichten. Wie genau diese Zentralstelle ausgestaltet ist und worin eine effektive Informationsbeschaffung zur Aufgabenerledigung dieser Vorgaben bestehen soll, schreibt weder das Grundgesetz, noch die dazu einschlägige verfassungsgerichtliche


---

<sup>19</sup> a.A. offensichtlich Roth a.a.O.; BVerfSchG § 1 Rn. 4

Rechtsprechung vor.<sup>20</sup> Insofern sind die erheblichen Grundrechtseingriffe, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln einhergehen, insbesondere in das informationelle Selbstbestimmungsrecht und daraus folgend etwa auch in die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das zu erreichende Ziel der Informationssammlung zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung in Abwägung zu bringen. Weder das Bundesamt, noch die Landesämter für Verfassungsschutz haben insofern die Aufgaben konkreter Gefahrenabwehr. Diese soll durch die Polizeibehörden gewährleistet werden. Gleiches gilt für die strafrechtliche Verfolgung, die den Ermittlungsbehörden, insbesondere den Staatsanwaltschaften obliegt.

Der Verfassungsschutz kann insofern allein eine Art Frühwarnradar für Exekutive und Legislative sein, um auf beispielsweise rechtsextremistische Bestrebungen politisch etwa durch Aufklärung oder Unterstützung von zivilem Engagement angemessen reagieren zu können. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bedarf es nach allen Erfahrungen insbesondere aus dem NSU-Komplex nachrichtendienstlicher Mittel nicht.

Vielmehr wäre eine gezielte wissenschaftlich fundierte Analyse und Bewertung von Gefahren erforderlich, die allerdings auch durch Landesbehörden erfolgen und dann zentral von einer selbständigen Bundesstelle zusammen geführt werden könnte. Dies könnte im Rahmen eines durchaus transparenten Vorganges erfolgen. Eine gemeinsame Koordinierungsstelle des Bundes und eine bundeseigene Stiftung zur Beobachtung, Erforschung und Aufklärung aller Erscheinungsformen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, wie in der BT-DS 18/4682 vorgeschlagen, könnte diese Aufgabe in verfassungskonformer Weise übernehmen.

  
Scharmer  
Rechtsanwalt

---

<sup>20</sup> Insbesondere ergibt sich dies auch nicht aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18.03.2003 im NPD-Verbotsverfahren (2 BvB 1/01).



Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den

Innenausschuss des  
Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de) und [katja.schuchardt@bundestag.de](mailto:katja.schuchardt@bundestag.de)

Datum: 08. Juni 2015

**Stellungnahme zum**

**a) Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz  
zur Verbesserung der Zusammenarbeit  
im Bereich des Verfassungsschutzes, BT-Drucksache 18/4654,**

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

**c) Antrag der Abgeordneten Petra Pau, Jan Korte, Dr. André Hahn [...] und der Fraktion „Die Linke“: Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen (BT-Drs. 18/4682),**

**vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 8. Juni 2015 in Berlin**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Mitwirkung an der Anhörung. Im Folgenden nehme ich zu einer Auswahl der zahlreichen, teils komplexen Aspekte der Thematik aus einer transdisziplinären, öffentlich-rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive Stellung. Im Schwerpunkt werden Aspekte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung behandelt.

## **A) Allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs**

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass auch in den einschlägigen Fachgesetzen Konsequenzen aus den gravierenden Versäumnissen und der mangelhaften Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzämter gezogen werden sollen, die u. a. im NSU-Komplex deutlich geworden sind.

Der Entwurf enthält einige sinnvolle Ansätze. Allerdings bleibt er an vielen Stellen im Ansatz stecken. Vieles fehlt, andere Regelungsvorschläge sind

**Prof. Dr. Hartmut Aden**

Fachbereich 5

Polizei und

Sicherheitsmanagement

Professur für Öffentliches Recht

und Europarecht

und Behördlicher

Datenschutzbeauftragter der

HWR Berlin

Alt-Friedrichsfelde 60

D-10315 Berlin

T +49 (0)30 30877-2868

privat:

Postfach 580601

D-10415 Berlin

E-Mail: [Hartmut.Aden@](mailto:Hartmut.Aden@hwr-berlin.de)

[hwr-berlin.de](mailto:hwr-berlin.de)

[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

[aden](mailto:hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)



unzulänglich, da sie u. a. den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nicht genügen (Beispiele: s. u., Abschnitt B).

Ein aus meiner Sicht besonders gravierender Mangel des vorliegenden Entwurfs besteht darin, dass die Aufgaben des Bundesamtes offenbar bisher keiner grundlegenden Evaluation unterzogen und daher auch nicht an den heutigen Stand der Bedrohungen angepasst wurden. Die veralteten, ausschließlich staatszentrierten Aufgabenbestimmungen in den §§ 3 und 4 sollen gänzlich unverändert bleiben (dazu unten, B). Das Bundesamt soll 261 neue Stellen erhalten, ohne dass erkennbar wäre, ob bei den weniger aktuellen Bedrohungen der Vergangenheit Aufgaben abgebaut werden können.

Zentrale Elemente der für eine umfassende Reform des Verfassungsschutzverbundes erforderlichen Regelungen fehlen somit in diesem Entwurf. Die Gelegenheit, die gesetzlichen Grundlagen für den Verfassungsschutz in Deutschland auf den Stand der heutigen Bedrohungslagen und zugleich in Einklang mit rechtsstaatlichen Anforderungen zu bringen, wurde nicht genutzt.

Dem Entwurf liegt zudem in einigen Teilen offenbar die Fehleinschätzung zugrunde, dass die Arbeit von Sicherheitsbehörden durch eine Zentralisierung von Befugnissen effektiver würde. Dabei wird übersehen, dass die Effektivität von Sicherheitsbehörden auch darauf beruht, dass sie über Analyse- und Einschätzungskompetenzen bezüglich dezentraler Gefahren und im Falle von Verfassungsschutzämtern insbesondere bezüglich dezentraler Risiken verfügen. Eine effektive Arbeit erfordert daher eher Kooperation und Koordination als eine weitere Zentralisierung.<sup>1</sup>

Zu bemängeln ist ferner die an vielen Stellen des Entwurfs verwendete, teils komplexe Verweisungstechnik innerhalb des Gesetzes und zwischen verschiedenen Gesetzen, die nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gebot normenklarer Regelungen in Einklang steht.

***Daher empfehle ich für das Gesetzgebungsverfahren eine grundlegende Überarbeitung und Ergänzung des vorliegenden Entwurfs.***

---

<sup>1</sup> Näher hierzu: H. Aden, Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem, in: *der moderne staat - dms*. Bd. 7. H. 1/2014. S. 55–73.



## **B) Ausgewählte Unzulänglichkeiten und Verbesserungspotentiale des Gesetzentwurfs**

Im Folgenden werden Verbesserungspotentiale für ausgewählte Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs aufgezeigt:

### **1. Fehlende Anpassung der veralteten Ziel- und Aufgabenbeschreibung an heutige Bedrohungslagen und negative Rückwirkungen auf die Landesgesetzgebung**

Der Gesetzentwurf lässt die staatszentrierten Aufgabenbestimmungen des Verfassungsschutzes unverändert (§ 3), ebenso die hierauf bezogenen Begriffsdefinitionen (§ 4). Die Verfassungsschutzämter sollen in Einklang mit den Formulierungen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG mit ihren Informationssammlungen und –auswertungen u. a. „den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes“, die „Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes“ und die „auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland“ schützen. Bestrebungen, die Menschen und ihre Rechte bedrohen, kommen darin allenfalls am Rande vor. Diese Staatszentrierung entspricht nicht mehr den Schutzbedürfnissen einer demokratischen, rechtsstaatlich organisierten Gesellschaft. Denn die gravierendsten, heute denkbaren Bedrohungen richten sich nicht gegen den Staat, sondern gegen die Menschen und ihre körperliche Unversehrtheit (z. B. Terroranschläge gegen Menschen mit Migrationshintergrund wie in den NSU-Fällen oder gegen von vielen Menschen genutzte Orte und Verkehrsmittel) und gegen die Funktionstüchtigkeit der für alle Menschen lebenswichtigen öffentlichen Infrastruktur (z. B. Verkehr, Energieversorgung und Kommunikation). Das bisherige Gesetz und der vorliegende Entwurf vermitteln den (hoffentlich unzutreffenden) Eindruck, dass sich die Verfassungsschutzämter und das für den Entwurf zuständige Bundesministerium für derartige Bedrohungen nicht interessieren, da sie den Verfassungsschutz nur für den Schutz des Staates zuständig sehen. Die heute wesentlich weniger relevanten staatszentrierten Aufgabenbestimmungen sollten vielmehr durch stärker an der Realität orientierte Formulierungen ersetzt werden. Dies erscheint im Rahmen der heutigen Formulierungen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 und von Art. 87 Abs. 1 GG durch eine zeitgemäße Interpretation der dortigen Begrifflichkeiten möglich. Auch eine einschränkende Neuformulierung dieser grundgesetzlichen Bestimmungen könnte im Hinblick auf die Einrichtung zeitgemäßer Sicherheitsbehörden des Bundes angebracht sein.



Einen zentralen Anknüpfungspunkt für die Arbeit des Verfassungsschutzes bildet die Definition des grundgesetzlichen Begriffs der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (u. a. Art. 21 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG). Die Definition in § 4 Abs. 2 BVerfSchG lehnt sich bis heute stark an die SRP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Oktober 1952 an.<sup>2</sup> Auch diese Definition ist zu staatszentriert und bedürfte einer Neuformulierung.

Bei den Aufgabenbestimmungen handelt es sich keinesfalls um nebensächliche Bestandteile des Gesetzes. Dies wird nicht nur an ihrer hervorgehobenen Stellung am Anfang des Gesetzes deutlich. Diese Bestimmungen sind auch eine zentrale Leitlinie für die alltägliche Arbeit der Verfassungsschutzämter und ihrer politisch-administrativen Leitung. Die Mitarbeiter/innen der Ämter können die Orientierung an veralteten „Feindbildern“, die zu den Defiziten u. a. im NSU-Komplex beigetragen haben, nur dann überwinden, wenn die Gesetzgebung die veralteten Aufgabenbestimmungen ersetzt.

Die Aufgabenbestimmungen müssen auch deshalb vordringlich im Bundesgesetz modernisiert werden, weil sich die Landesgesetzgebung sehr stark an den Formulierungen des Bundesgesetzes orientiert. Die Bundesgesetzgebung sollte hier mit einer Modernisierung der völlig veralteten Formulierungen vorangehen. Anderenfalls könnte die an heutige Bedrohungslagen angepasste Weiterentwicklung der Landesämter für Verfassungsschutz behindert werden.<sup>3</sup>

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die Aufgabenbestimmungen des Verfassungsschutzes und die hierauf bezogenen Begriffsdefinitionen (§§ 3 und 4) den heutigen Anforderungen entsprechend neu formulieren. Die staatszentrierte Perspektive sollte dabei durch eine Orientierung am Schutz der Bevölkerung ersetzt werden.*

---

<sup>2</sup> BVerfGE 2, 1, Leitsatz 2 *et passim*.

<sup>3</sup> Näher hierzu: H. Aden, E. Högl, S. Stokar & U. Schlingmann-Wendenburg, Reform des Niedersächsischen Verfassungsschutzes. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe zur Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes, Hannover 2014 (online: [www.mi.niedersachsen.de/download/86620](http://www.mi.niedersachsen.de/download/86620))





## 2. Gravierende Bestimmtheitsmängel

Der vorliegende Entwurf enthält gravierende Bestimmtheitsmängel, die mit der Zielsetzung, die Arbeit des Verfassungsschutzes auf eine rechtsstaatliche Grundlage zu stellen, nicht vereinbar sind. Diese Bestimmtheitsmängel entstehen überwiegend nicht erst durch den vorliegenden Entwurf, sondern sind bereits in der heute geltenden Gesetzesfassung enthalten. Der parlamentarische Gesetzgeber sollte die Gelegenheit nutzen, diese Bestimmtheitsmängel zu beheben.

### **2.1 Erweiterung der Zuständigkeit auf alle gewaltbezogenen Bestrebungen**

Nach der Entwurfsfassung für § 5 Abs. 1 (neu) Nr. 2 soll das Bundesamt für Verfassungsschutz für die Informationssammlung bezüglich aller Bestrebungen zuständig sein, die „darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendung vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten.“ Der Bundesrat hat diese Zuständigkeitserweiterung berechtigterweise als zu weitgehend kritisiert.<sup>4</sup>

Darüber hinaus ist diese Bestimmung im Hinblick auf die an sie anknüpfenden Grundrechtseingriffe zu unbestimmt formuliert. Die Eingriffsintensität ist bei einer bundesweiten Informationssammlung aufgrund der breiteren Verfügbarkeit und Verbreitung der Informationen höher als bei dezentralen Datensammlungen. Daher ist zu bemängeln, dass die Vorschrift keine Definition des Gewaltbegriffs enthält und sogar die Befürwortung als Zuständigkeitsschwelle ausreichen lässt. Demnach wäre auch eine lokal tätige Jugendgruppe erfasst, die in einem Flugblatt geringfügige Sachbeschädigungen befürwortet. Eine Zuständigkeit des Bundesamtes erscheint in solchen Fällen weder angemessen noch sachgerecht.

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die koordinierende Zuständigkeit des Bundesamtes auf erkennbar überregional bedeutsame Bestrebungen begrenzen, die mit Gewalt gegen Menschen verbunden sind.*

---

<sup>4</sup> BR-Drs. 123/15 vom 08.05.2015, lit. b.



## **2.2 Offene Formulierung für heimliche Formen von Informationserhebung zu unbestimmt**

Unverändert gegenüber der bisher geltenden Gesetzesfassung verzichtet der Änderungsentwurf auf eine normenklare Definition der Methoden für die heimliche Informationserhebung. Diese werden in § 8 Abs. 2 Satz 1 weiterhin nicht bindend enumerativ aufgeführt, was an der Formulierung „wie“ deutlich wird: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden.“ Die „wie“-Formulierung genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots. Die Auflistung in § 8 Abs. 2 Satz 1 berechtigt zwar für sich allein nicht zum Eingriff in Grundrechte. Dies wird in dem neuen § 8 Abs. 2 Satz 2 zusätzlich klargestellt, wobei von dem im Entwurf verwendeten Begriff „Individualrechte“ bei verständiger Würdigung mindestens die Grundrechte umfasst sein dürften.

Allerdings kann diese Klarstellung die Bestimmtheitsmängel in den Fällen nicht überwinden, in denen der im Stil einer Generalklausel formulierte § 9 Abs. 1 die Eingriffsbefugnis darstellt und dabei auf die Liste in § 8 Abs. 2 Satz 1 verweist. Denn soweit das BVerfSchG oder das G10-Gesetz keine spezifischen Regelungen für die jeweilige Form von Informationserhebung enthält, gelten nur die sehr weit gefassten materiell-rechtlichen Eingriffsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 (Erkenntnisgewinnung über Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 bzw. Schutz des Bundesamtes und seiner Tätigkeit).

Zu unbestimmt ist daher u. a. die Eingriffsbefugnis für die Observation, die einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, insbesondere wenn sie auf eine längere Dauer angelegt ist. Hier fehlen tatbestandliche Voraussetzungen für die Observation, die über die sehr allgemeinen Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 hinausgehen. Ebenfalls zu unbestimmt ist diese Regelungstechnik für Eingriffsmaßnahmen, die durch die offene Formulierung des § 8 Abs. 2 Satz 1 („wie“) ermöglicht, im Gesetz aber nicht an weitere Voraussetzungen gebunden werden. Sowohl für die Observation als auch für evtl. weitere, nicht explizit genannte Eingriffsmethoden fehlt zudem eine Regelung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung.



Insgesamt erscheint die Regelungstechnik der §§ 8 ff. wenig logisch und aufgrund der Verweisungen intransparent. Hier könnte eine Neustrukturierung zu mehr Klarheit führen.

**Empfehlung:** *Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, die Regelungen der §§ 8 ff. neu zu strukturieren. Ferner empfehle ich, das Wort „wie“ aus § 8 Abs. 2 Satz 1 zu streichen und die Observation nur unter strengen, der Eingriffsintensität gerecht werdenden Voraussetzungen zu gestatten. Hierfür sollte eine gesonderte Regelung für die Observation in das Gesetz aufgenommen werden.*

### **2.3 Unzulängliche Regelung der Anordnungsbefugnis per Dienstvorschrift**

Unverändert gegenüber der geltenden Gesetzeslage hält der Entwurf in § 8 Abs. 2 (bisher Satz 2, neu Satz 4) an der Benennung der Mittel heimlicher Informationsbeschaffung nur in einer Dienstvorschrift fest. Dienstvorschriften haben nicht die erforderliche Rechtsnormqualität, um zur Definition von Grundrechtseingriffen beizutragen. Folglich ist diese Regelung mit dem Bestimmtheitsgebot und dem parlamentarischen Regelungsvorbehalt für wesentliche Eingriffe in Grundrechte unvereinbar. Die Art der zu erwartenden Grundrechtseingriffe und ihre wesentlichen materiellen Voraussetzungen sind vom parlamentarischen Gesetzgeber zu regeln, ebenso die wichtigsten Verfahrensanforderungen, zu denen u. a. die Anordnungszuständigkeit zählt.

Grundrechtseingriffe sind im Gesetz so klar zu definieren, dass Art und Reichweite der zu erwartenden Eingriffe sowie die Kontrollmechanismen (z. B. Anordnung durch die Behördenleitung oder das aufsichtführende Ministerium) bereits dem Gesetz zu entnehmen sind. Ferner sollte bei allen Eingriffsmaßnahmen geregelt werden, dass die Entscheidungen und ihre fachliche Begründung zu dokumentieren sind, um die Entscheidungen bei Kontrollen durch den Deutschen Bundestag sowie ggf. durch Gerichte, Datenschutzbeauftragte oder den Rechnungshof nachvollziehbar zu machen.

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die Mittel heimlicher Informationsbeschaffung einschließlich der jeweiligen tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen bereits im Gesetz abschließend regeln und auf den Verweis auf Dienstvorschriften verzichten.*



## **2.4 Einsatz von Verdeckten Mitarbeiter/innen und V-Personen**

Dass die Informationsgewinnung durch verdeckte Mitarbeiter/innen und V-Personen näher gesetzlich geregelt werden soll, ist grundsätzlich zu begrüßen. Doch bleiben die vorgeschlagenen Regelungen unter einigen Aspekten zu unbestimmt. Zu beanstanden ist zunächst die Verweisungstechnik, nach der wesentliche Regelungen für den Einsatz von V-Personen (§ 9b) nicht dort, sondern nur durch eine Verweisung auf die Vorschrift für verdeckt arbeitende Mitarbeiter/innen (§ 9a) zu finden sind. Vor dem Hintergrund, dass sich gerade der Einsatz von V-Personen in der Vergangenheit als „pannenanfällig“ erwiesen hat, erscheint diese Regelungstechnik nicht angemessen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die verdeckt arbeitenden Mitarbeiter/innen zusätzlich den Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts einschließlich des Disziplinarrechts unterliegen, was bei V-Personen nicht der Fall ist.

V-Personen und verdeckte Mitarbeiter/innen sollen nur bei „Bestrebungen von erheblicher Bedeutung“ eingesetzt werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings fehlen materiell-rechtliche Ansätze für die Definition der Schwelle für die Erheblichkeit. Diese Entscheidung sollte der parlamentarische Gesetzgeber nicht der Behördenpraxis überlassen.

Problematisch ist auch die Ausnahmeklausel, nach der die Behördenleitung die Fortführung eines Einsatzes auch dann gestatten kann, wenn die eingesetzte Person Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen hat. Um den Einsatz Krimineller im staatlichen Auftrag wirksam zu begrenzen, sollte auf diese Ausnahme verzichtet werden. Allenfalls bei einer Gefährdung der eingesetzten Person wäre eine kurzzeitige Fortführung des Einsatzes vertretbar. Insbesondere diese Regelung sollte zudem zwischen V-Personen und verdeckt tätigen Mitarbeiter/innen unterscheiden, da für die Mitarbeiter/innen der Behörde zusätzlich das Disziplinarrecht Anwendung findet.

Im Hinblick auf die Erkenntnisse des NSU-Untersuchungsausschusses und die in letzter Zeit auf dieser Basis geänderten bzw. im Änderungsverfahren befindlichen Landesgesetze (insbesondere Bremen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) bleibt die Regelung zu V-Personen weit hinter den Möglichkeiten für eine Sicherung des effektiven und rechtsstaatlich vertretbaren Einsatzes dieser höchst riskanten Ermittlungsmethode zurück. So enthält § 6b Nds.VerfSchG (Entwurf) wesentlich weiter reichende Regelungen u. a. zur Anordnungsbefugnis (Fachminister/in), zur Befristung des Einsatzes und der Führung durch



dieselbe hauptamtliche Führungsperson sowie zum Ausschluss des Einsatzes gegen Personen, die sich gemäß § 53 StPO auf Zeugnisverweigerungsrechte berufen können. Auch die Straftatbestände, die von V-Personen im Rahmen der Informationsbeschaffung verwirklicht werden dürfen, sind hier wesentlich klarer eingegrenzt als in der nun vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Regelung.<sup>5</sup>

Sowohl in § 9a als auch in § 9b sollten ferner Dokumentationspflichten ergänzt werden, um die Kontrolle der Maßnahmen zu erleichtern.<sup>6</sup>

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die vorgeschlagenen Regelungen zu verdeckten Mitarbeiter/innen und V-Personen wie zuvor dargelegt ergänzen und präzisieren.*

### 3. Datensammlung, -auswertung und -übermittlung

Die gravierenden Mängel des vorliegenden Entwurfs im Hinblick auf die Datensammlungen, -auswertung und -übermittlung durch und an die Verfassungsschutzämter sind von der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ausführlich und zutreffend dargelegt worden.<sup>7</sup> Ich verweise auf diese Ausführungen und beschränke mich hier auf wenige ergänzende Aspekte.

Hier sei auch darauf hingewiesen, dass erweiterte Befugnisse zur Nutzung von Informationstechnik kein Garant für eine funktionierende Behördenkoordination in einem administrativen Mehrebenensystem wie dem Verfassungsschutzverbund sind. Die Nutzung automatischer Verfahren der Datenauswertung kann die Stärkung der Analysefähigkeit der Verfassungsschutzämter und damit vor allem die Ablösung von Personal mit Sicherheitsausbildung durch Personal mit wissenschaftlicher Fachkompetenz nicht ersetzen.

---

<sup>5</sup> § 6b Abs. 5 Gesetzentwurf Nds.VerfSchG v. 14.10.2014, LT-Drs. 17/2161; vgl. auch H. Aden, E. Högl, S. Stokar & U. Schlingmann-Wendenburg 2014, a.a.O.

<sup>6</sup> Vgl. § 6b Abs. 5 Gesetzentwurf Nds.VerfSchG v. 14.10.2014, LT-Drs. 17/2161.

<sup>7</sup> Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, Stellungnahme, Bonn 2015, veröffentlicht unter <https://netzpolitik.org/2015/verfassungsschutz-gesetz-die-stellungnahme-der-datenschutzbeauftragten-die-der-union-zu-kritisch-war/#Stellungnahme-BfDI>



### **3.1 Erweiterte Möglichkeiten für die Informationsanalyse**

Der Gesetzentwurf ermöglicht durch die vorgeschlagene Neufassung des § 6 die erweiterte Speicherung von personenbezogenen Daten in gemeinsamen, bundesweiten Dateien. Dabei wird die Mitspeicherung personenbezogener Daten Dritter ausdrücklich zugelassen (Entwurf für § 10 Abs. 2). Dagegen fehlen klare materiell-rechtliche Kriterien für die Einbeziehung personenbezogener Daten in Analysen. Der im Entwurf verwendete Relevanz-Begriff („für ihre Aufgaben relevanten Informationen“) ist wegen seiner fehlenden Eingrenzung der Eingriffsintensität für die Definition einer hinreichenden Eingriffsschwelle ungeeignet.

Die Möglichkeit elektronischer Aktenführung (§ 13 Abs. 4 in der Entwurfsfassung) verstärkt den Trend zur Aufweichung tatbestandlicher Voraussetzungen für Informationseingriffe durch Datenbankanalysen.

### **3.2 Zweckänderungen**

Der vorliegende Entwurf erweitert die Möglichkeiten, Daten zu Zwecken zu verwenden oder gar an andere Stellen zu übermitteln, die nicht mit dem ursprünglichen Erhebungszweck übereinstimmen (Zweckänderungen). Damit ist für die Betroffenen jeweils ein neuer, zusätzlicher Grundrechtseingriff verbunden. Hier seien die Datenübermittlungen zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden und der Zugriff auf andere Datenbestände (s. Änderung des VISZG) genannt. Solche Datenübermittlungen sollten an klare und eingrenzende tatbestandliche Voraussetzungen gebunden werden, die den vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Antiterrordateigesetz dargelegten Grundsätzen des informationellen Trennungsgebots genügen müssen.

### **3.3 Auskunftsrecht – Senkung der Hürden und keine Datenlöschung bei laufenden Auskunftsersuchen**

§ 13 Abs. 2 eröffnet bereits in der geltenden Fassung die Möglichkeit zur Sperrung von Daten beim Vorliegen schutzwürdiger Interessen der Betroffenen. Der Entwurf erweitert diese Regelung auch auf Akten. Hier sollte klargestellt werden, dass schutzwürdige Interessen auch dann betroffen sind, wenn Betroffene Auskunftsanträge nach § 15 gestellt haben.



Die tatbestandlichen Voraussetzungen für Auskunftersuchen sind zudem in der heute geltenden Fassung zu eng formuliert. Die Anforderung, ein besonderes Interesse an der Auskunft darzulegen, ist mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der hierdurch garantierten Kenntnis dessen, was staatliche Stellen über die betroffene Person wissen, unvereinbar.

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die Befugnisse zur Datenanalyse und -übermittlung sowie zum Auskunftsrecht im genannten Sinne ergänzen und präzisieren.*

#### 4. Kontrolle

Die vorliegende Entwurfsfassung enthält keine Vorschriften für erweiterte Kontrollbefugnis und -kapazitäten durch die parlamentarischen Kontrollgremien oder die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des NSU-Untersuchungsausschusses sollten die Kontrollfunktionen wesentlich gestärkt werden. Vorschläge hierzu liegen vor.<sup>8</sup> Neben den Kontrollfunktionen selbst sollte das Bundesgesetz Verfahrensvorkehrungen treffen, die eine Kontrolle erleichtern (Dokumentationspflichten, tatbestandlich klare Eingriffsgrundlagen, s.o.).

**Zusammenfassende Empfehlung/Fazit:** *Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, den Entwurf in dieser Form nicht anzunehmen, sondern ihn zunächst einer gründlichen Überarbeitung zu unterziehen.*

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

---

<sup>8</sup> Z.B. H. Aden, E. Högl, S. Stokar & U. Schlingmann-Wendenburg 2014, a.a.O.