

# Dr. ROLF GÖSSNER

---

RECHTSANWALT / PUBLIZIST

Vorstandsmitglied der *Internationalen Liga für Menschenrechte*

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner . D-28203 Bremen

Hessischer Landtag

z.H. des Vorsitzenden des Innenausschusses

Herrn Horst Klee, MdL

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Bremen, den 31. Januar 2018

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

## Rechtspolitische Stellungnahme

### Inhaltsverzeichnis

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

### **I. Vorbemerkung zu Hintergrund und Zielsetzung des Gesetzentwurfs**

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

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

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

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

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

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

4. Diese Gesetzesnovelle reiht sich auf den ersten Blick in die meisten Reformvorschläge und –gesetze auf Bundes- und Länderebene ein, die allesamt wesentlich zu kurz greifen, weil sie sich nicht an die problematischen Geheimstrukturen des VS wagen. Diese Geheimstrukturen neigen mangels Transparenz und Kontrollierbarkeit per se zu Abschottung, Skandalen und Machtmissbrauch und widersprechen grundsätzlich dem Demokratiegebot, zumal sie sich der öffentlichen und auch der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle weitgehend entziehen. Demokratie- und Bürgerrechtsverträglichkeit spielen bei all diesen Reformbemühungen leider eine eher untergeordnete Rolle – wobei der vorliegende GE in dieser Hinsicht ein herausragendes Beispiel

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

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

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

## II. Artikel 1:

### **Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen**

#### **Präambel**

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

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

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

### § 3 Begriffsbestimmungen

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

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

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

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

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

### § 5 Informationserhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### § 13 Verdeckte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (VE)

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

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

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

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

### § 14 Vertrauensleute (V-Leute)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Das Erschreckendste, was ich bei meinen Recherchen zu „*Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates*“ selbst erfahren musste, ist, dass der VS seine kriminellen V-Leute oft deckt und systematisch gegen polizeiliche Ermittlungen abschirmt, um sie weiter abschöpfen zu können – anstatt sie unverzüglich abzuschalten. Beweismittelunterdrückung, Verrat von polizeilichen Observationen, Hausdurchsuchungen und Abhöraktionen gehören zum Repertoire des VS, um seine Quellen langfristig zu schützen. Das ist strafbare Strafreitelung oder psychische Unterstützung und Beihilfe zu Straftaten - doch die VS-Verantwortlichen/V-Mann-Führer sind dafür praktisch nie zur Rechenschaft gezogen worden, selbst wenn Unbeteiligte schwer geschädigt wurden. **Auch an dieser rechtsstaatswidrigen Lage wird sich nicht viel ändern** – jedenfalls ist nach dem GE eine Strafverfolgung krimineller V-Leute bei bestimmten Straftaten gesetzlich ausgeschlossen oder aber die Behördenleitung kann eigenmächtig bei schwerwiegenderen Straftaten die Strafverfolgung verhindern und den Einsatz fortsetzen.

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

### § 17 Speicherung, Sperrung und Löschung (personenbezogener Daten)

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

**Kommentar/Vorschlag:** Die Möglichkeit der Erfassung und Speicherung Minderjähriger sogar unter 14 Jahre – also von Kindern - ist bedenklich und sollte gestrichen werden. Denn mit dieser Regelung wird der Minderjährigenschutz unterlaufen. Es ist aus datenschutzrechtlicher Sicht schwer vertretbar, 14jährige und Jüngere – also sich noch in der Persönlichkeitsentwicklung, in der politisch-sozialen Orientierung befindliche – Kinder und Strafunmündige in geheimdienstlichen Vorfeld-Dateien zu erfassen, auf diese Weise frühzeitig zu stigmatisieren und einem hohen Anpassungsdruck auszusetzen (etwa bei Berufsaufnahme, Lehrstellen- bzw. Jobsuche).

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

### § 21 Informationsübermittlung durch das Landesamt innerhalb des öffentlichen Bereichs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***Ergänzungsvorschlag: § 30 Evaluation und Befristung***

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

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

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

*Es folgt § 31: Inkrafttreten.*

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

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

#### **Strukturell-chronisches Kontrolldefizit**

Die demokratische Kontrolle von Geheimdiensten wie dem „Verfassungsschutz“ ist bis heute ein ungelöstes Problem. Das liegt zu einem überwiegenden Teil in der Natur der Sache, weil Geheimdienste in einem abgeschotteten Arkanbereich staatlichen Handelns agieren und sich öffentlicher Wahrnehmung ihrer Aktivitäten entziehen. Nicht zuletzt liegt es auch daran, dass die parlamentarische Kontrolle ihrerseits geheim abläuft und damit wenig demokratisch ist, und dass Kontrollbefugnisse und –kapazitäten der Parlamentarischen Kontrollgremien nicht ausreichen, um der speziellen Kontrolle von geheimen Staatsorganen auch nur annähernd zu genügen.

1. Geheime Nachrichtendienste stehen strukturell und angesichts ihrer klandestinen Arbeitsweise und Werkzeuge, die tief in Grundrechtspositionen der Betroffenen eingreifen, zum Transparenzgebot einer demokratischen Gesellschaft in Widerspruch. Alle bisherigen Versuche einer parlamentarisch-demokratischen und gerichtlichen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen – auch nach Kontrollverbesserungen, die es immer wieder gab.
  2. Verdeckte Ermittler und V-Leute müssen zu ihrer Sicherheit und der des VS bekanntlich unter „Quellenschutz“ gestellt werden, der aus systemischen Gründen dazu tendiert, alles andere zu dominieren und jegliche Kontrolle auszuhebeln. Der VS muss seinen V-Leuten Vertraulichkeit zusichern: Ihre heimliche Nebentätigkeit und Identität sollen Dritten gegenüber verheimlicht werden – einerseits, um sie nicht zu „verbrennen“ (also nicht zu enttarnen), andererseits, um sie vor Racheakten der Ausspionierten zu schützen; aber auch, um Nachrichtenzugänge nicht zu gefährden. Die daraus notwendig resultierende amtliche Verdunkelungsstrategie hat erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die interne Kontrolle des V-Mann-Einsatzes, sondern auch auf die parlamentarische Kontrolle und auf Gerichtsverfahren, in denen etwa V-Leute eine Rolle spielen. Der „Quellenschutz“, aber auch „Ausforschungsgefahr“ und das „Staatswohl“ führen fast zwangsläufig zu teils nicht-öffentlichen Geheimprozessen (auch rechtsstaatlich hoch problematischen „*In-Camera-Verfahren*“), in denen Akten manipuliert und geschwärzt, Zeugen gesperrt werden oder nur mit eingeschränkten Aussagegenehmigungen auftreten dürfen oder aber „*Zeugen vom Hörensagen*“ aufgeföhren werden, die dann dem Gericht über „Erkenntnisse“ aus zweitem Munde berichten (V-Mann-Föhrer über V-Mann-Aussagen). Das Geheimhaltungssystem des VS umschlingt sowohl Justiz als auch parlamentarische Kontrolle, die ihrerseits geheim stattfindet – und auch nach diesem GE weiterhin prinzipiell geheim und eingeschränkt stattfinden soll.
  3. Viele Mitglieder der geheim tagenden Parlamentarischen Kontrollgremien des Bundes und der Länder wissen schon lange aus eigener leidvoller Erfahrung von der Vergeblichkeit einer effektiven Kontrolle zu berichten. Sie sind weitgehend auf die Auskunftsbereitschaft und die Auskünfte der Regierungen angewiesen. Ihnen ist es im Lauf ihres Wirkens kaum vergönnt, einen der zahlreichen Geheimdienstskandale aufzudecken – immer wieder müssen sie mit Verspätung auf Skandale reagieren, die von Medien oder Insidern aufgedeckt werden. Das bedeutet: Die bisherige parlamentarische Kontrolle ist insgesamt gesehen ein stumpfes Schwert.
  4. Dieses strukturell-chronische Kontrolldefizit begünstigt eigenmächtige Operationen der Geheimdienste im rechtsfreien Raum, begünstigt das Überschreiten rechtsstaatlicher Grenzen und Grundrechtsverletzungen, wie sie immer wieder unfreiwillig und verspätet ans Licht der Öffentlichkeit gelangen – erinnert sei nur an das „Celler Loch“, die Bspitzelung von Journalisten und Anwälten, die Infiltration politischer Gruppen und Parteien sowie an eine der größten V-Mann-Affären, die im Zusammenhang mit dem gescheiterten NPD-Verbotsverfahren (2003) aufgedeckt worden ist; oder aber an die Verstrickungen des VS in Neonaziszenen und die Nichtaufdeckung (des rassistischen Hintergrunds) der NSU-Mordserie, obwohl V-Leute des VS sehr nah am NSU und seinen Unterstützern dran war; u.v.a.m.
- Diese Fehlentwicklungen, Skandale und Strukturprobleme zeigen: Auch in Demokratien sind Geheimdienste undurchschaubare Institutionen, die skandalgeneigt arbeiten, zu Eigenmächtigkeit und Willkür neigen und damit zur Gefahr für viele Menschen und ihre Bürgerrechte werden können sowie zu einem Gefahrenpotential für den demokratischen Rechtsstaat.
5. Seit geraumer Zeit ist allen politischen Kräften bewusst geworden, dass der Status quo den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine rechtsstaatliche Kontrolle nicht gerecht wird. Angesichts der bisherigen Geheimdienst-Affären und der offenkundigen Kontrolldefizite ist die Notwendigkeit einer Verbesserung und Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste nahezu unbestritten, auch wenn die Konzepte dafür recht unterschiedlich sind.
  6. Bei aller systembedingten Beschränktheit der öffentlichen Kontrolle eines Geheimdienstes gibt es durchaus erhebliche Spielräume, was Kontrollmöglichkeiten, –intensität und –qualität

anbelangt. Im Interesse einer möglichst hohen Transparenz und einer intensiveren und effektiveren Kontrolle geht es darum, diese Spielräume in einem hoch sensiblen Bereich weitgehend auszuschöpfen. Es geht um die Verankerung von aktiven Kontroll- und Informationszugangsrechten sowie eines klaren Minderheitenrechts bei der Wahrnehmung dieser Rechte, damit eine Kontrollblockade durch die Regierungsmehrheit verhindert werden kann; und es geht darum, Untersuchungen durch externe Sachverständige zu ermöglichen und eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung sicherzustellen. An diesen Kriterien ist der GE zu messen.

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

### § 1 Parlamentarische Kontrolle

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

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

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

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

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

### § 2 Geheimhaltung, Protokollierung, Verwendung mobiler Geräte

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

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

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

### § 3 Pflicht der Landesregierung zur Unterrichtung

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

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

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

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

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

#### § 4 Befugnisse der Parlamentarischen Kontrollkommission

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### § 5 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

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

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

### § 6 Berichterstattung

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

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

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

### Gesamtbewertung der in Artikel 2 GE geregelten parlamentarischen Kontrolle

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

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

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

*Bremen, 31. Januar 2018*

*Gez. RA Dr. Rolf Gössner*