Humanistische Union

Sicherheitspolitischer Etikettenschwindel

Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Verfassungsschutzes, aus: vorgänge Nr. 208 (Heft 4/2014), S. 179-184

(R*ed.) Das Bundeskabinett hat am 25. März den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“ verabschiedet. Der Entwurf will zentrale Erkenntnisse aus der Arbeit des NSU-Untersuchungsausschusses des 17. Deutschen Bundestages sowie der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus umgesetzten, um die „Leistungsfähigkeit“ der Verfassungsschutzbehörden und das Vertrauen in deren Arbeit zu steigern. Vorrangig meint dies: das Bundeszentralamt soll in seiner Position als Zentralstelle gegenüber den Landesämtern gestärkt werden, indem künftig beispielsweise die in Landesämtern erhobenen Informationen im Bundesamt zentral ausgewertet und der Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern intensiviert werden. Ferner will der Gesetzentwurf des Bundesinnenministeriums (BMI) den Einsatz sogenannter V-Leute und verdeckter Ermittler gesetzlich regeln und den Datenaustausch mit anderen Behörden verbessern.*

Zum Referentenentwurf gab die Humanistische Union durch Till Müller- Heidelberg (TMH) eine umfangreiche Stellungnahme ab, die hier zusammengefasst wird. Über seinen Titel hinaus enthält der Gesetzentwurf weitere neue Überwachungsbefugnisse für den BND, die Sven Lüders anschließend kurz vorstellt.

1. Verfehlte Zielsetzung des Entwurfs

Das BMI begründet die Reform damit, dass der Verfassungsschutz „extremistischen und terroristischen Bestrebungen künftig effektiver entgegentreten“ solle. Hier lässt sich darüber streiten, ob das überhaupt unter die gesetzliche Aufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz fällt. Laut gesetzlicher Aufgabenbeschreibung beschränkt sich die Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) auf die Sammlung und Auswertung von Informationen über *„Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben"* (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BVerfSchG). Ob jedoch terroristische Bestrebungen Bestand und Sicherheit des Bundes gefährden oder die Amtsführung der Verfassungsorgane beeinträchtigen, ist fraglich. Müller-Heidelberg weist darauf hin, dass terroristische Anschläge zuallererst einmal gewöhnliche Straftaten darstellen und als solche zu behandeln sind. Deren Verhinderung wie Aufklärung ist Aufgabe der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden, die dafür ebenso zuständig wie mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet sind. Eine Dopplung dieser Aufgaben bei den Verfassungsschutzbehörden führte bisher weniger zu einem erkennbaren Effizienzgewinn, sondern (wie im Fall der NSU) zu wechselseitig unterlassenen Benachrichtigungen bis hin zu gegenseitigen Behinderungen. Warum sich das mit dem vorliegenden Entwurf ändern soll, ist nicht erkennbar – denn an den Eigeninteressen der Verfassungsschutzbehörden und ihrer konkurrierenden Stellung gegenüber den Polizeibehörden ändert sich mit dem vorliegenden Entwurf nichts.

2. Verfehlter Ressourceneinsatz der Verfassungsschutzbehörden

Eine zentrale Koordinationsstelle (beim Bundesamt für Verfassungsschutz) und ein besserer Datenaustausch mit anderen Behörden lösen nicht das Problem des ineffektiven Umgangs mit Informationen in den Verfassungsschutzämtern. Während der Gesetzentwurf für diese Aufgaben einen Mehrbedarf von 261 zusätzlichen Personalstellen beim BfV anmeldet, verweist die Stellungnahme auf zahlreiche nicht nur rechtswidrige, sondern auch ressourcenverschwendende Aktivitäten der Verfassungsschützer, wie die jahrzehntelange Beobachtung des Journalisten und Rechtsanwalts Rolf Gössner oder des derzeitigen thüringischen Ministerpräsidenten Bodo Ramelow. Jenseits solcher Einzelfälle zeigt auch die systematische Prüfung der Beobachtungsvorgänge und Aktenbestände, dass die Verfassungsschutzbehörden nicht nur viel zu viele, sondern selbst nach ihrer eigenen Logik die „Falschen“ beobachten. So ergab die Überprüfung durch eine vom niedersächsischen Innenministerium eingesetzte Task Force, dass rund 40 Prozent der beim dortigen Landesamt gespeicherten Personendaten rechtswidrig gespeichert waren.(1)
„Wenn das Bundesamt für Verfassungsschutz (und die Landesverfassungsschutzbehörden) sich auf seine gesetzlichen Aufgaben beschränken und rechtswidrige Beobachtungen und Überwachungen einstellen würde, würden leicht genügend personelle Kapazitäten frei, um zusätzliche Koordinierungsaufgaben und einen besseren Informationsaustausch zu gewährleisten.“ (TMH, S. 3)

3. Keine Einschränkungen, sondern Legalisierung der V-Leute-Kriminalität

Die gesetzliche Regelung zum Einsatz von V-Leuten erweist sich in großen Teilen als Mogelpackung, die das rechtsfreie Agieren der V-Leute grundsätzlich ausweitet, anstatt es rechtsstaatlich zu begrenzen: In einem neuen §9a BVerfSchG soll geregelt werden, in welchen Fällen V-Leute und V-Mitarbeiter eingesetzt werden dürfen (Absatz 1), wer dafür (nicht) angeworben werden darf (Absatz 2), inwiefern sich die V-Leute an den Aktivitäten der überwachten Gruppen beteiligen und dabei Straftaten begehen dürfen (Absatz 3) und wann diese straffrei bleiben (Absatz 4).

Die vorgeschlagenen Begrenzungen zur Arbeit der V-Leute erweisen sich bei genauer Betrachtung als wirkungslos: So soll es unzulässig sein, dass die „Geld- und Sachzuwendungen“ für V-Leute auf Dauer deren „alleinige Lebensgrundlage“ darstellen. Bereits Hartz IV-Leistungen oder gelegentliche Einkünfte würden ausreichen, um diese Bestimmung, die ein materielles Abhängigkeitsverhältnis der V-Leute verhindern solle, auszuhebeln. *„Wenn eine ernsthafte Begrenzung gewollt wird, dann dürfen V-Leute nicht angeworben oder eingesetzt werden, 'die von den Geld- oder Sachzuwendungen für die Tätigkeit auf Dauer als wesentliche Lebensgrundlage abhängen würden.'“* (TMH, S. 4)

Als V-Leute dürfen nach dem Gesetzentwurf weder Abgeordnete noch deren Mitarbeiter_innen des Europaparlaments, des Bundestags oder der Landtage angeworben werden. Alle anderen Vertrauenspersonen (Ärzte, Pfarrer, Verteidiger etc.), deren Mandantenverhältnisse durch das sog. Zeugnisverweigerungsrecht (§ 53 StPO) besonders geschützt sind, werden dagegen nicht berücksichtigt und dürften als V-Leute angeworben werden. Till Müller-Heidelberg weist darauf hin, dass dies im Ergebnis zu einem unlösbaren Wertungswiderspruch führt, denn diesen Vertrauensgruppen ist es nach § 203 StGB untersagt, ihnen anvertraute Informationen aus dem Privatleben ihrer Kunden zu verraten.

Ebenso wirkungslos zeigt sich auch die angebliche Nicht-Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit straffällig Gewordenen: Ausgeschlossen wird sie (grundsätzlich, nicht jedoch in Einzelfällen) nur, wenn im Bundeszentralregister „Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist“, eingetragen sind. Praktisch heißt das aber:
„V-Leute, die verurteilt sind wegen Betruges, Diebstahls, unerlaubten Waffenbesitzes, Betäubungsmittelhandel, Körperverletzung, Nötigung, Sachbeschädigung, Unterschlagung, Untreue und

nahezu aller weiteren Delikte aus dem Strafgesetzbuch mit Ausnahme von schwerer Körperverletzung, schwerem Raub sowie Mord, dürften in aller Regel – zumindest wenn es sich um Ersttäter handelt – eine Strafaussetzung zur Bewährung erhalten haben und folglich weiterhin taugliche V-Leute sein. Diese im Gesetz vorgesehene Eingrenzung ist also keine Eingrenzung. Mindestens müsste als Grenze für eine Zusammenarbeit mit einer V-Person eine Bestrafung von maximal einem Jahr vorgesehen werden, wie es der Gesetzentwurf auch in § 9a Abs. 4 im letzten Satz vorsieht für das Absehen von Strafe.“ (TMH, S. 4)

Auch die Frage, inwiefern V-Leute (und damit staatliche Stellen) auf die Politik und Aktionen der überwachten Gruppen einwirken dürfen, beantwortet der Entwurf wenig überzeugend. Nicht nur für Parteien, sondern für alle politischen Gruppierungen sieht das Demokratiemodell des Grundgesetzes die „Garantie einer grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung“ vor.(2) Diese wird durch staatlich finanzierte V-Leute verletzt, bei denen Eigenmotivation und Interessen des behördlichen Führungspersonals nur schwer voneinander zu trennen sind. Der Gesetzentwurf untersagt lediglich, dass V-Leute zur Gründung einer zu beobachtenden Vereinigung oder *„zur steuernden Einflussnahme auf die Bestrebungen eingesetzt werden“* (§ 9a Abs. 3). Üben sie eine solche Einflussnahme aber aus eigenem Willen heraus aus, wäre das zulässig.

Bleibt schließlich die Frage, inwiefern V-Leute sich im Rahmen ihrer Tätigkeit an strafbaren Handlungen der überwachten Gruppen beteiligen dürfen. Dem Entwurf zufolge sind bei der Beteiligung von V-Leuten an „Bestrebungen“ (das meint hier offenbar nicht einzelne Handlungen, sondern die grundsätzlichen Ziele der Gruppen) drei Grenzen zu beachten: die „Bestrebungen“ (also die Gruppen) dürfen 1. nicht in Individualrechte eingreifen; 2. muss die Teilnahme von den Beteiligten (= Mitgliedern) erwartet werden und zur Sicherung des Zugangs zur Gruppe unumgänglich sein und 3. dürfen die Bestrebungen nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts stehen (§ 9a Abs. 3 S. 3 BVerfSchG-E). Für die Teilnahme an konkreten strafbaren Handlungen sieht der Entwurf jedoch wesentlich weniger restriktive Vorgaben vor: So soll die Zusammenarbeit mit V-Leuten lediglich beendet werden, wenn diese „rechtswidrig einen Straftatbestand von erheblicher Bedeutung verwirklicht haben... Über Ausnahmen entscheidet der Behördenleiter oder sein Vertreter.“ (§ 9a Abs. 3 Sätze 4/5 BVerfSchG-E) Durch den folgenden Absatz stellt der Gesetzentwurf die von V-Leuten und V-Mitarbeitern begangenen Delikte auch noch in großen Teilen von der Strafverfolgung frei. *„Dies ist für einen Rechtsstaat schlicht unerträglich und muss ersatzlos gestrichen werden. ... Damit wird die freiheitliche demokratische Grundordnung des Rechtsstaates, die Verfassungsschutzbehörden doch schützen sollen, in ihr Gegenteil pervertiert."* (TMH, S. 6)

4. Zu unbestimmte Regelungen zur Informationsübermittlung des Bundesamtes für Verfassungsschutz an Staatsanwaltschaften, Polizeidienststellen und Finanzbehörden

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf die mit verdeckten Methoden erhobenen persönlichen Daten an zahlreiche andere Behörden weitergeben. Berechtigte Gründe für die Datenübermittlung an Dritte wären nach dem Gesetzentwurf u.a. die *„Erfüllung eigener Aufgaben [des BfV] der Informationsgewinnung“, aber auch eine im Einzelfall bestehende Gefahr „für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist“* (§ 19 Abs. 1 BVerfSchG-E). Das ist eine gegenüber der bisherigen Regelung maßgebliche Beschränkung der Übermittlungsbefugnisse,(3) ob sie jedoch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausreichend ist, um den zügellosen Datenaustausch zwischen Geheimdiensten und Polizeibehörden einzudämmen, müsste ausführlich geprüft werden.

Sicher jedoch ist – in einer Hinsicht greifen die neuen Übermittlungsvorschriften zu kurz: Nach dem Entwurf darf – nicht muss (!) – das Bundesamt die Strafverfolgungsbehörden informieren in Fällen 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 zur Verhinderung bzw. Aufklärung von Straftaten mit erheblichen Gewicht. Das heißt im Nicht-Juristendeutsch: Der Verfassungsschutz entscheidet

allein und nach Belieben, ob er selbst Hinweise auf geplante Mordtaten u.ä.m. an Polizeibehörden weitergibt oder nicht. Die staatliche Mitwisserschaft um den Mord am türkischen Betreiber eines Internetcafes wäre nach diesem Gesetzentwurf also immer noch möglich - ein Hohn für alle Opfer der NSU-Mordserie. An dieser Stelle *„muss eine Verpflichtung des Bundesamtes zur Information an die Strafverfolgungsbehörden in den Gesetzentwurf aufgenommen werden“*. (TMH, S. 7)

5. Verlängerte Speicherfristen

In Reaktion auf die Erfahrungen nach dem NSU-Skandal, bei dem mehrere Verfassungsschutzämter noch relevante Unterlagen löschten, als die Fehlersuche schon begonnen hatte, setzt der Entwurf neue Vorgaben zur Aktenkontrolle und -vernichtung. Dazu gehört auch eine Verlängerung der Speicherfristen für personenbezogene Daten, denn künftig dürfen auch Abteilungsleiter des Bundesamtes darüberentscheiden, ob Akten 10 Jahre nach den letzten aufgenommenen Informationen noch gespeichert bleiben oder zu löschen sind (bisher war dies dem Behördenleiter und dessen Stellvertretung vorbehalten.)

6. Geheimdienst-Logik: Mehr Überwachung gegen Überwachung

Der Gesetzentwurf sieht neben der Reform des Verfassungsschutzgesetzes weitere Änderungen anderer Sicherheitsgesetze vor. Zu den wichtigsten dürften zwei Änderungen im G 10-Gesetz zählen. Jenes regelt die gesetzlichen Voraussetzungen für zulässige Telekommunikationsüberwachungen durch die Geheimdienste. Geplant sind hier zwei Erweiterungen:

- bei den individuellen, einzelfallbezogenen Überwachungsmaßnahmen (nach § 3 G 10): Solche Überwachungsmaßnahmen sollen nun auch möglich werden beim Verdacht des Ausspähens oder Abfangens von Daten (§202a/b StGB) sowie der Datenveränderung oder der Computersabotage (§§ 303a/b StGB), „soweit sich die Straftat gegen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere gegen sicherheitsempfindliche Stellen von lebenswichtigen Einrichtungen richtet“ (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 G10-E).
- für die strategische Fernmeldeaufklärung (d.h. die Massenüberwachung) des BND (§ 5 G10), mit der die grenzüberschreitende Kommunikation von und nach Deutschland ausgewertet wird: Diese Massenüberwachung des BND wird um einen neuen Gefahrenbereich erweitert. Sie soll künftig auch eingesetzt werden zur Abwehr eines „internationalen kriminellen, terroristischen oder staatlichen Angriffs mittels Schadprogrammen oder vergleichbaren schädlich wirkenden informationstechnischen Mitteln auf die Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit von IT-Systemen in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland (Cyber-Gefahren)“ (§ 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 8 G10-E).

Die beiden Erweiterungen der geheimdienstlichen Überwachungsbefugnisse sind offenbar als Antwort auf die NSA-Affäre gedacht. Einmal abgesehen davon, dass der zuletzt genannte Gefahrenbereich sehr ungenau bestimmt ist (unter *„kriminelle, terroristische oder staatliche Angriffe*“, die Schadprogramme oder *„vergleichbar schädlich wirkende informationstechnische Mittel“* nutzen, um in IT-Systeme einzudringen oder diese zu blockieren, lässt sich so ziemlich alles fassen, was es an „digitalem Ungeziefer“ gibt), ruft dieser Vorschlag grundsätzliche Zweifel hervor: Warum soll es ausgerechnet Aufgabe der Geheimdienste sein, bei geplanten bzw. unmittelbar bevorstehenden IT-Straftaten gegen die mutmaßlichen Urheber vorzugehen? Warum sollte diese Aufgabe nicht von den Polizeibehörden erledigt werden, die inzwischen

ebenfalls über digitale Gefahrenabwehr- und Ermittlungskompetenzen verfügen? Darüber hinaus kann diese Gesetzgebung angesichts der mangelnden Aufklärungsbemühungen der Bundesregierung in der NSA-Affäre; angesichts der fehlenden Bereitschaft, polizei- oder strafrechtliche Instrumente zur Eindämmung ausländischer Überwachungsaktivitäten in bzw. gegen Deutschland einzusetzen; angesichts des mangelnden politischen Willens zur Einführung einer effektiven Geheimdienstkontrolle nur als symbolisch bezeichnet werden.(4) Anstatt der auch hierzulande ausufernden geheimdienstlichen Überwachungspraxis einen Riegel vorzuschieben und die Überwachungsmaßnahmen zu begrenzen, sollen die gesetzlichen Möglichkeiten zur Überwachung einmal mehr ausgeweitet werden. Das aber mehr Überwachung gegen Überwachung helfen möge, grenzt schon an alchemistischen Aberglauben – hat mit verantwortungsbewusster Rechtspolitik aber nichts zu tun.

Stellungnahme der Humanistischen Union vom 12.3.2015, erarbeitet von Till Müller-Heidelberg, abrufbar unter: https://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2015/TMH2015-03-12_GE-BVerfSchG.pdf.

SVEN LÜDERS *Jahrgang 1973, ist gelernter Soziologe und seit 2004 Geschäftsführer der Humanistischen Union.*

Anmerkungen:

(1) Siehe Bericht in vorgänge Nr. 205 (Heft 1/2014), S. 54-57.

(2) S. BVerfG, Entscheidung 2 BvB 1/01 u.a. vom 18.3.2003 - NPD-Verbotsantrag -, Rn. 66.

(3) Bisher lautet § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfschG: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten an inländische öffentliche Stellen übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt.“ Dieser Freifahrtschein – für die Aufgabenerfüllung sind mehr oder minder alle beim BfV gespeicherten Informationen nötig, sonst dürften sie dort nicht gespeichert werden – steht gerade im Hinblick auf den Informationsaustausch zwischen Geheimdiensten und Polizeibehörden in der Kritik und wurde in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei als zu weitreichend kritisiert (vgl. den Beitrag von Plöse in vorgänge 206/207, S. 122-134 sowie in diesem Heft).

(4) Zu den menschenrechtlichen Anforderungen an eine Reform der Geheimdienstgesetzgebung s. Bericht auf S. 200 dieser Ausgabe.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/208/publikation/sicherheitspolitischer-etikettenschwindel/
Abgerufen am: 24.11.2026