Humanistische Union

Die (un)heimliche Staatsgewalt: V. Kontrolle

aus: vorgänge Nr. 55 (Heft 1/1982), S. 97-101

Die Arbeit des Verfassungsschutzes vollzieht sich, wie immer wieder betont wird, „notwendig im Geheimen“ [1]. Seine Arbeitsweisen, sein Vorgehen, der Schutz seiner Informanten und die Rücksicht auf die Zusammenarbeit mit befreundeten Nachrichtendiensten verlangen nach Ansicht der Gerichte „strengste Diskretion“ [2]. Demzufolge sollen die bei der Tätigkeit des Verfassungsschutzes anfallenden schriftlichen Vorgänge als „ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig“ anzusehen sein, mit der Folge, dass der Betroffene kein Recht zur Einsicht in die über ihn neben der Personalakte geführten besonderen „Sicherheitsakten“ hat und im Verwaltungsprozess kein Vorlegungsanspruch besteht [3].

Man wird annehmen dürfen, dass aus der Sicht der Geheimdienstakteure ihre Arbeit vermutlich (noch) weniger effektiv sein würde, wenn sie ihrer Tätigkeit nicht weitestgehend „verdeckt“ nachgehen dürften; das gilt vor allem für die Nachrichtenbeschaffung vor Ort: das observieren, Belauschen, Fotografieren, kurz das Kundschaften, wie es - mit gewandelten technischen Mitteln - seit biblischen Zeiten bei den Geheimdiensten üblich ist [4].

Je heimlicher staatliche Gewalt ausgeübt wird, desto dringender wird die Notwendigkeit, wirksame Kontrolle über sie auszuüben. Die Kontrolle muss sicherstellen, das

- die Nachrichtendienste sich nicht gegenüber den politisch Verantwortlichen verselbständigen,
- die Befugnisse nur in dem präzise umschriebenen gesetzlichen Rahmen ausgeübt werden,
- die Rechte, vor allem die Grundrechte der Bürger gewahrt werden und
- die in den Geheimdiensten Tätigen gegebenenfalls für ihr Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden.

Entgegen ständig wiederholten, um „Vertrauen“ werbenden beruhigenden Aussagen von Politikern [5] ist eine wirksame Kontrolle über die Nachrichtendienste derzeit nicht gewährleistet.

Zu den Formen der Kontrolle ist im einzelnen folgendes zu sagen:

Parlamentarische Kontrolle

Nach zähem und inhaltendem Widerstand der Dienste wie der Innenminister wurde seit 1978 im Bund [6] und in der Mehrzahl der Bundesländer (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste gesetzlich verankert. Die Tatsache, dass alle Beteiligten - die Parteien, die Minister, die Dienste - inzwischen ihren Frieden mit dieser besonderen Form der Kontrolle geschlossen haben [7], weist jedoch offenbar darauf hin, dass die von Fachleuten seit langem geäußerte Vermutung zutrifft: die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste ist wirkungslos, jedenfalls in der jetzt vorgesehenen

Form. Kein parlamentarisches Gremium hat die zahlreichen Verfassungsschutzskandale und die dabei deutlich gewordenen Verfassungsverstöße verhindert. Eine wirksame Kontrolle der geheimdienstlichen Tätigkeiten wird vorgetäuscht, während in Wirklichkeit die Parlamente in ihrer Gesamtheit der Notwendigkeit enthoben sind, die Regierung hinsichtlich der Nachrichtendienste zu kontrollieren [8]. Einige wenige hochgestellte [9] Mandatsträger, die zudem zur Geheimhaltung verpflichtet sind, werden als Parlamentarische Kontrollkommission in Pflicht genommen. Ihre Funktion ist nicht, die Dienste zu kontrollieren, sondern sie gegen Kontrolle ab zu schirmen. So war es früher bereits bei dem „Parlamentarischen Vertrauensmännnergremium“ (schon der Name spricht für sich), und daran hat sich auch heute nichts geändert [10].

Die mit Fragen des Verfassungsschutzes befassten Mitglieder des Parlaments - auch die Vertreter der jeweiligen Opposition - sind abhängig von der Bereitschaft des jeweiligen Ressortministers, Informationen von sich zu geben: „Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung der Kontrollkommission werden unter Beachtung des notwendigen Schutzes des Nachrichtenzugangs durch die politische Verantwortung der Bundesregierung bestimmt“ (§ 2 Absatz 2 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes) oder auf Deutsch: Die Bundesregierung bestimmt, was die Kontrollkommission erfährt.

Die Kontrollkommission kann durch gezielte Informationspolitik eingebunden werden in die Welt- und Feindbilder der Nachrichtendienste, zumal die Mitglieder durch ihre Verschwiegenheitspflicht daran gehindert sind, das, was sie in der Kommission erfahren haben, innerhalb oder außerhalb des Parlaments zu erörtern.

Die Klausel des Kontrollgesetzes (§ 1 Absatz 2), die Rechte des Bundestags und seiner Ausschüsse blieben unberührt, trägt. So lehnte es der nieder-sächsische Innenminister *Möcklinghoff* ab, im Innenausschuss des Landtages Fragen im Zusammenhang mit dem V-Mann Lepzien zu beantworten: Er könne nicht im Innenausschuss, sondern nur vor der parlamentarischen Kontrollkommission eine Antwort geben. Der Ausschussvorsitzende *Walter Remmers (CDU)* forderte die Mitglieder des Innenausschusses auf, der Kontrollkommission Vertrauen entgegenzubringen; wer ihr nicht angehöre, müsse sich deswegen in der Öffentlichkeit mit Erklärungen zurückhalten [11].

Auch eine Budgetkontrolle der Nachrichtendienste findet faktisch nicht statt. Während in einigen Haushaltsplänen die Mittel für den Verfassungsschutz überhaupt nicht gesondert ausgewiesen werden [12], finden sich in anderen [13] jeweils Pauschalansätze, die den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und der Einzelveranschlagung der Mittel Hohn sprechen. Die Wirtschaftspläne der Verfassungsschutzbehörden einschließlich der Stellenpläne werden nicht dem Parlament als ganzem, sondern nur einzelnen Mitgliedern (etwa des Haushaltsausschusses) zugänglich gemacht.

Es mag zweifelhaft sein, ob unter den gegenwärtigen Bedingungen des Parlamentarismus eine ausreichende und wirksame parlamentarische Kontrolle überhaupt möglich ist. Sicher dürfte jedenfalls sein, dass eine effektive Kontrolle bei der Verabschiedung der Kontrollgesetze seit 1978 nicht gewollt war und mit den geltenden gesetzlichen Regelungen auch nicht erreicht werden kann [14].

In drei Punkten sollte jedoch eine Verbesserung der gegenwärtigen Rechtslage wenigstens versucht werden:

- Die Erörterung von Problemen der Nachrichtendienste muss in das Parlament zurückverlagert werden, um eine öffentliche Diskussion zu ermöglichen. Die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission müssen das Recht erhalten, alle Angelegenheiten der Nachrichtendienste allgemeiner politischer Art im Plenum des Parlaments und in seinen Ausschüssen anzusprechen, sofern der Schutz des Nachrichtenzugangs gewahrt bleibt.
- Die für die Nachrichtendienste bereitzustellenden öffentlichen Mittel müssen in den Haushaltsplänen von Bund und Ländern detailliert und wahrheitsgetreu ausgewiesen werden. Es geht nicht an, dass die Öffentlichkeit sich aus in Ostberlin erscheinenden Publikationen (Charisius/Mader, Nicht länger

geheim, 3. Aufl. 1978) besser unterrichten kann als aus amtlichen Quellen.

- Mitarbeiter der Nachrichtendienste müssen das Recht erhalten, sich sanktionslos an Parlamentarier zu wenden, wenn sie der Ansicht sind, dass in ihrem Tätigkeitsbereich der Rahmen des geltenden Rechts überschritten wird.

Solange Nachrichtendienstbeauftragte nicht bestellt sind (dazu unten im Text), müssen die Parlamentarischen Kontrollkommissionen mindestens folgende Rechte haben: Uneingeschränkte Akteneinsicht, Zeugenvernehmung, Unterrichtung über Weitergabe von Verfassungsschutzinformationen an ausserstaatliche Stellen.

Verwaltungsinterne Kontrolle

Die Verfassungsschutzbehörden sind organisatorisch entweder Teil der Innenministerien (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) [15] oder den Innenministern/-senatoren nachgeordnete selbständige Ämter (Bund und übrige Länder). Form, Ausmaß und Inhalt der politischen und der administrativen Steuerung der Verfassungsschutzbehörden entziehen sich nahezu vollständig der Beurteilung von außen. Dies betrifft etwa Personalauswahl und -einsatz, Organisation, Mittelzuweisung und Kontrolle der Mittelbewirtschaftung, Allgemeine Verwaltungsvorschriften, Berichtspflichten, Zustimmungsvorbehalte, Weisungsrechte etc. [16].

Gelegentlich - etwa im *Fall Traube* - bekannt gewordene Pannen lassen den Schluss zu, dass die Dienste dazu neigen, den Informationsfluss nach oben (zum Minister) dünn zu halten, sei es um etwaigen Interventionen bei Einzelfällen vorzubeugen, sei es, um den Minister von anrühigen Fällen zu entlasten. Möglicherweise kann die im Kapitel III „Befugnisse“ geforderte Einschaltung des Ministers bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel auch eine stärkere politisch-administrative Kontrolle der Dienste ermöglichen.

Darüber hinaus ist auch in diesem Bereich mehr Offenheit zu verlangen. So sollten die bestehenden allgemeinen Richtlinien für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes etwa über die Anwerbung und Führung von V-Leuten oder über die Kooperation mit den „befreundeten Diensten“ - veröffentlicht werden. Es ist nicht einsichtig, warum etwa die *Richtlinien für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD), der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten (Zusammenarbeitsrichtlinien)* vom 18. 9.1970 in der Fassung vom 23. 7.1973 amtlich geheimgehalten werden müssen [17]

Die Furcht vor Geheimdiensten und die Sorge vor dem Missbrauch der Befugnisse, von allen Politikern immer wieder als unberechtigt und unverständlich bezeichnet, beruht zu einem großen Teil auf der Unkenntnis der Praxis und der bestehenden Vorschriften. Mit der Angst der Menschen darf nicht Politik gemacht werden. Nur Offenheit, das heißt, Öffentlichkeit kann der Angst entgegenwirken.

Kontrolle durch Nachrichtendienstbeauftragte

Die Geheimtätigkeit der Nachrichtendienste bedarf eines unabhängigen, sachkundigen und wirksamen Korrektivs. Die positiven Erfahrungen mit der Institution des Datenschutzbeauftragten lassen es als angezeigt erscheinen, eine solche Institution auch für den Bereich der Nachrichtendienste zu fordern. Sie sollte bei Bund und Ländern den Auftrag erhalten zu kontrollieren, ob die gesetzlichen Vorschriften [18]

eingehalten werden. Sie muss zugleich die fachkundige Kontrolle der „Dienste“ [19] gewährleisten, Ansprechstelle für die - wirklich oder vermeintlich - betroffenen Bürger sein und das Vertrauen der in den Diensten Beschäftigten genießen.

Ein solcher Nachrichtendienstbeauftragter [20] muss volle persönliche und dienstliche Unabhängigkeit besitzen; er darf nicht lediglich Instrument der jeweiligen politischen Mehrheit sein.

Daher wird vorgeschlagen, jeweils zwei Beauftragte von den Parlamenten bestellen zu lassen. Dabei steht den im Parlament vertretenen Fraktionen nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) das Vorschlagsrecht für je einen Beauftragten zu.

Die beiden Beauftragten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet; jedem von ihnen stehen die vollen Rechte des Nachrichtendienstbeauftragten zu; der Vorsitz alterniert im jährlichen Wechsel. Der Nachrichtendienstbeauftragte hat das Recht auf Zutritt zu den Diensträumen der Nachrichtendienste, ihm ist Einsicht in alle Akten zu gewähren und vollständige Auskunft zu erteilen. Er unterstützt die Verfassungsorgane, vor allem das Parlament in den Angelegenheiten der Nachrichtendienste. Er beanstandet Rechtsverstöße gegenüber den zuständigen obersten Behörden und verbindet mit der Beanstandung Vorschläge zur Verbesserung.

Jedermann, also auch die Mitarbeiter der Nachrichtendienste, kann sich an den Beauftragten wenden. Dieser ist verpflichtet, allen Beschwerden nachzugehen und die beschwerdeführenden Bürger in geeigneter Form über das Ergebnis seiner Nachforschungen zu unterrichten.

Angesichts der sorgfältigen Geheimhaltung in nachrichtendienstlichen Angelegenheiten wird bei Rechtsverletzungen, von denen die *Nachrichtendienstbeauftragten* Kenntnis erhalten, häufig kein Kläger vorhanden sein. Es sollte erwogen werden, den Nachrichtendienstbeauftragten in gravierenden Fällen das Recht zu geben, ein objektives gerichtliches Verfahren zur Feststellung der Rechtswidrigkeit in Gang zu setzen.

Im übrigen sollten die *Nachrichtendienstbeauftragten* in ähnlicher Form, wie derzeit die Datenschutzbeauftragten, dem Parlament jährlich einen Tätigkeitsbericht erstatten.

Öffentliche Kontrolle

Die wichtigste Form der Kontrolle ist die durch die Öffentlichkeit. Dies hat sich in zahlreichen Fällen der vergangenen Jahre gezeigt, in denen erst durch Veröffentlichungen in den Massenmedien sowohl den politisch Verantwortlichen wie der breiteren Öffentlichkeit der brisante Gehalt der nachrichtendienstlichen Aktivitäten und die für die Gesellschaft damit verbundenen Gefahren bewusst geworden sind. Zu erinnern ist etwa an die Traube-Affäre [21] die Finanzierung von Hochschulgruppen und Parteigebundenen Stiftungen aus dem Etat des Verfassungsschutzes [22], das Fotografieren von Pässen durch den Bundesgrenzschutz für den BND [23], die systematische Überprüfung der Betriebsräte durch den Verfassungsschutz [24] und ganzer Wehrpflichtjahrgänge durch den Militärischen Abschirmdienst (MAD) [25], die massenhafte Brief- und Telefonkontrolle im Ostblockverkehr [26], die „Sonderanweisung über die Erfassung bestimmter Erkenntnisse bei der grenzpolizeilichen Kontrolle“ (SO-GK) mit den Listen über 287 verdächtige Zeitschriften und 239 verdächtige Vereinigungen [27].

Ohne diese Form der öffentlichen Kontrolle wäre ein Bewusstsein für die Problematik und die Gefährdung der Grundfreiheiten vermutlich auch nicht in Ansätzen vorhanden. Wie notwendig diese öffentliche Kontrolle ist, ergibt sich aus den empfindsamen Reaktionen der Dienste und der für sie verantwortlichen Politiker.

Zwei Beispiele: „Inzwischen hat sich eine qualifizierte Minderheit der Medien geradezu auf den Verfassungsschutz eingeschossen. Der Verfassungsschutz ist dadurch zu einem Pappkameraden geworden, an dem auch Gegner des ‚Systems‘ gefahrlos Methoden erproben können, die ihrer jeweiligen strategischen Gesamtkonzeption entsprechen!“ (H.J. Horchern, *Präsident des hamburgischen Landesamtes für Verfassungsschutzes* am 26. 10. 1979 in der *Zeit*). „Die gegenwärtige extensive Behandlung der Tätigkeit

der Nach-richtendienste in der Öffentlichkeit erfüllt die Bundesregierung mit Sorge. Die Effektivität der Spionageabwehr setzt erstens strikte Geheimhaltung und zweitens Vertrauen der Bevölkerung zu den Staatsschutzorganen voraus. Diesen Zielen dient (!) eine Presseberichterstattung nicht, die häufig auf Indiskretionen beruht . . . und zeitweise die Form einer Kampagne gegen die Nachrichtendienste annimmt” (A. v. Bülow, Parlamentarischer Staatssekretär beim *Bundesminister der Verteidigung* am 19. 4.1978 vor dem *Deutschen Bundestag*).

Auch wenn vermutlich durch die öffentliche Kontrolle nur ein geringer Teil der „Kundschaftertätigkeit” der Dienste bekannt wird, so kann doch vermutet werden, dass die „Kontrolle durch Öffentlichkeit” sich mäßigend auf Arbeit und Methoden der Nachrichtendienste auswirkt.
Daher ist zu fordern, dass

- die Freiheit der Massenmedien, ungehindert auch über die Nachrichtendienste zu berichten, ohne Einschränkung gewahrt bleibt;
- Versuche, Zensur auszuüben oder Journalisten - direkt oder indirekt - zu disziplinieren(28) unterbleiben;
- die offenbar jahrelang geübte Praxis insbesondere des BND abgestellt wird, Journalisten als V-Leute anzuwerben oder Geheimdienstinformationen zu politischen Zwecken publizistisch zu lancieren [29];
- Vorschriften des politischen Strafrechts nicht missbraucht werden, um über Telefonkontrolle und Beschlagnahme von Unterlagen missbilligen Presseinformanten auf die Spur zu kommen [30].

Die Information der Öffentlichkeit, vollständig und wahrheitsgetreu, hat Vorrang vor dem Geheimhaltungsinteresse der Nachrichtendienste [31].

Verweise

- 1 Christoph Gusy, Der Schutz gegen rechtswidrige Informationsermittlung durch die Nachrichtendienste, in: Die Öffentliche Verwaltung 1980 S. 432; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 6. 9. 1978, Abschnitt 48, in: Neue Juristische Wochenschrift 1979 S. 1757.
- 2 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. 1. 1978, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1978 S. 607
- 3 Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 4. 2. 1977, in: Die Öffentliche Verwaltung 1977 S. 683
- 4 4. Mose, Kp. 13 : Die Geschichte der Falsch- und Schauermeldungen ist - wie man sieht - so alt wie die der sie provozierenden Nachrichtendienste
- 5 „Die notwendige Kontrolle der Dienste (ist) gewährleistet . . . Die Öffentlichkeit darf Vertrauen zu den Diensten haben”, Bundeskanzler Schmidt bei der 25-Jahr-Feier des BND am 1. 4. 1981, zitiert nach Frankfurter Rundschau vom 2. 4. 1981, S. 1.
- 6 Gesetz v. 11 4. 1978, BGBI. 1 S. 543, dazu C. Arndt, Gesetzliche Neuregelungen auf dem Gebiet der Nachrichtendienste, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1978 S. 385, und H.-U. Evers, Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, in: Neue Juristische Wochenschrift 1978 S. 1144.
- 7 Die CDU verlangte bei der Verabschiedung des Gesetzes zusätzlich die Verankerung der Kontrollkommission in der Verfassung.
- 8 Vgl. die Argumente gegen eine parlamentarische Kontrollkommission im Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, Bundestags-Drucksache VI/3829 S. 25f.
- 9 Die Fraktion der CDU/CSU entsandte z.B. im Jahre 1978 die Parteivorsitzenden Strauß und Kohl in die Kontrollkommission.
- 10 Vgl. etwa die Aussagen mit dieser Materie vertrauter Politiker bei Th. Walde, ND-Report, München 1971

S. 251f.

11 Frankfurter Rundschau vom 1.11.1980; der Verfassungsschutzmitarbeiter Lepzien besorgte dem Neonazi Otte Sprengstoff zur Bombenherstellung und wurde deswegen vom Oberlandesgericht Celle zu 3 Jahren Haft verurteilt, vgl. Frankfurter Rundschau vom 20. 2. 1981.

12 Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen.

13 Bund und die in Anm. 12 nicht genannten Länder.

14 Zweifel an der Wirksamkeit der Kontrollkommissionen auch bei Evers a.a.O.

15 Unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Trennung von Verfassungsschutz und Polizei ist das sehr bedenklich, da die Länderinnenminister zugleich Polizeiminister sind.

16 Organisations- und Haushaltsübersichten für den Bund bei Brückner/Schmitt, Verfassungsschutz und innere Sicherheit, Wuppertal 1977 S. 41f; Andeutungen zur Bund-Länder-Arbeitsteilung bei Kortmann, Verfassungsschutz in Bund und Ländern, Bonn 1979 S. 29f.

17 abgedruckt in der Frankfurter Rundschau v. 7. 11. 1979, 5 5.

18 die für BND und MAD erst noch zu schaffen wären; so - für MAD - auch Bundesinnenminister Maihofer am 9. 3.1978 vor dem Bundestag.

19 auf Bundesebene neben dem Verfassungsschutz auch BND und MAD, auf Länderebene nur der Verfassungsschutz.

20 Der hier geforderte Nachrichtendienstbeauftragte hat nichts zu tun mit dem heutigen »Beauftragten für die Nachrichtendienste“, dem Chef des Bundeskanzleramts, der für die Koordinierung der Tätigkeit von Verfassungsschutz, BND und MAD zuständig ist, vgl. Organisationserlass vom 29. 1. 1975, abgedruckt in: DAS PARLAMENT v. 17. 1. 1976 S 13.

21 Spiegel v. 28. 2. 1977.

22 Frankfurter Rundschau v. 4. 1. 1979.

23 Frankfurter Rundschau v. 11. 4. 1979.

24 Spiegel v. 3. 9. 1979.

25 Spiegel v. 10. 9. 1979; dazu und zum derzeitigen Verfahren vgl. 3. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Bundestags-Drucksache 9/93 S 56.

26 STERN v. 16. 11. 1978; dazu E. Schwan, Das Abhörurteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, in: Neue Juristische Wochenschrift 1980 5 1966f.

27 Frankfurter Rundschau v.16. 5. 1978; Abdruck der Listen in „Berliner Extra-Dienst“ v. 26. 5. 1978 und Frankfurter Rundschau v. 30. 5. 1978.

28 „Was die Bemühungen der Bundesregierung angeht, so versuchen wir in Einzelgesprächen - man kann das nicht als eine offizielle Aktion der Bundesregierung starten -, die Journalisten darauf hin-zuweisen, in welchem Terrain sie sich bewegen.“ Parlamentarischer Staatssekretär A. von Schoeler am 19. 4. 1978 vor dem Deutschen Bundestag.

29 So im Fall Faust/Dirnhofer, vgl Bundesgerichtshof, Urteil vom 18.4. 1980, Juristenzeitung 1980 S 776.

30 D. Damm, Die Praktiken des BND, oder: Was man aus dem Guillaume-Untersuchungsausschuss lernen kann, in: Kritische Justiz 1975, S 90-98, bes S 94.

31 Abzulehnen die These des Bundestagsabgeordneten H. H. Klein (CDU/CSU): „Insofern demokratische Kontrolle nach ihrem Begriff Öffentlichkeit impliziert, kann sie in Bezug auf die Tätigkeit der für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland verantwortlichen Dienste jedenfalls nur mit erheblicher Einschränkung stattfinden“ (Am 9. 3. 1978 vor dem Deutschen Bundestag).

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/55-vorgaenge/publikation/v-kontrolle/>

Abgerufen am: 27.04.2024