

## Die (un)heimliche Staatsgewalt

Memorandum zur Reform des Verfassungsschutzes

### II. Aufgaben

Beim Aufbau des Verfassungsschutzes waren sich sowohl die westlichen Besatzungsmächte als die politischen Parteien in der Forderung nach einer klaren Unterscheidung zwischen einem Verfassungsschutz und einer geheimen Staatspolizei einig. Durch den „Polizeibrief“ vom 14.4. 1949 gestatteten die Westmächte, „eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeit einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben“ (1). Das führte dazu, daß durch Art. 87 Abs 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) die Kompetenz des Bundes in diesem Bereich auf „die Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes“ festgelegt und damit zugleich begrenzt wurde. Die Auflage der westlichen Alliierten hat auch die Aufgabenbestimmung im Verfassungsschutzgesetz vom 27. 9. 1950 (BYerJS'chG) bestimmt und die in diesem Gesetz enthaltene Festlegung, daß dem Verfassungsschutz „polizeiliche Befugnisse oder Kontrollbefugnisse“ nicht zustehen und daß das Amt „einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden darf“ (2). Durch die Grundgesetzänderung vom 28. 7. 1972 wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Fragen des Verfassungsschutzes auf Ausländer ausgedehnt, „die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland gefährden“ (Art. 87 Abs 1 Satz 2 u Art 73 Nr 10 GG) (3). Auf dieser Grundlage wurde durch die Novelle vom 7. 8. 1972 dem Verfassungsschutz die Kompetenz zur Observierung von Ausländern übertragen; zugleich wurden die Sammlung etc. von Unterlagen über „sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht“ ( § 3 Abs 1 Nr 2 BVerfSchG) und die „Sicherheitsüberprüfung“ ( § 3 Abs 2 BVerfSchG) legalisiert (4). Auf der Innenministerkonferenz wurde am 22. 6. 1973 ein Musterentwurf eines Gesetzes über den Verfassungsschutz in den Ländern beschlossen (5). Entsprechende Landesgesetze sind in mehreren Bundesländern, teilweise mit Veränderungen, verabschiedet worden (6). Durch diese Gesetze für die Verfassungsschutzbehörden wurde in mehreren Ländern die Befugnis geschaffen, zur Mitwirkung „bei der Überprüfung von Personen, die sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst bewerben“ (7).

Zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes gehören heute:

1. Beobachtung von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung etc. gerichtet sind ( § 3 Abs 1 Nr 1 BVerfSchG),
2. Spionageabwehr (Nr 2),
3. Nachrichtendienstliche Ausländerüberwachung (Nr. 3).
4. personeller und materieller Geheimschutz (Abs 2), und
5. Mitwirkung bei der Überprüfung von Personen, die sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst

bewerben (Verfassungsschutzgesetz einiger Länder).

Die systematisch betriebene Ausweitung der Aufgaben des Verfassungsschutzes hat dazu geführt, daß der Ausschluß des Verfassungsschutzes von polizeilichen Befugnissen heute nur noch wenig Bedeutung hat: Für polizeiliche Exekutivmaßnahmen benutzt der Verfassungsschutz das zu einer Allzweckwaffe gewandelte Instrument der Amtshilfe, der Verfassungsschutz versteht sich nahezu unangefochten seit Mitte der sechziger Jahre als Polizei (9), Kontrollbefugnisse sind dem Verfassungsschutz im Rahmen neuer wahrgenommener Aufgaben zugewachsen - zuweilen zunächst in „zweifelhafter Legalität“ (10). Es gibt Eingriffe des Verfassungsschutzes, die „einschneidender sind als polizeiliche Akte, die sich offen zu vollziehen pflegen“ (11). Die Formulierung des damaligen Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern, Ritter von Lex, bei den Beratungen des Verfassungsschutzgesetzes vor dem Bundestag 1950 klingt heute wie ein Ammenmärchen: Der Verfassungsschutz „hat Nachrichten zu sammeln. Wenn bei diesem Sammeln von Unterlagen sich ergibt, daß irgendwo strafbare Tatbestände vorliegen, dann sind die ordentlichen Polizeibehörden oder die Staatsanwaltschaft in Bewegung zu setzen. Die Aufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz ist dann beendet (12).“

Ein Nachrichtendienst, der geheim und unter Geheimschutz arbeitet, muß auf die Beobachter- und Sammlungsrolle beschränkt bleiben, wenn er nicht denselben Charakter erhalten soll, wie ihn die Geheime Staatspolizei gehabt hat; mit anderen Worten: er darf selbst keine Kontrollfunktion ausüben und weder rechtlich noch faktisch die Definitionsmacht haben, darüber zu entscheiden, wer „Feind“ ist und wer nicht (13).

Zu den genannten Aufgaben des Verfassungsschutzes ist im einzelnen zu bemerken:

1.) die Kompetenz des Verfassungsschutzes im Rahmen von § 3 Abs 1 Nr 1 BVerfSchG ist ausgerichtet auf die im Grundgesetz vorgesehenen staatlichen Sanktionen: Das Vereinsverbot nach Art. 9 Abs 2 GG, das Parteienverbot nach Art. 21 Abs 2 Satz 2 GG, die Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG und strafrechtliche Sanktionen, wie sie ursprünglich in Art. 143 GG (Hochverrat) vorgesehen waren und wie sie jetzt in den §§ 81ff des StGB enthalten sind. Im Hinblick auf das Verbot politischer Parteien und Vereinigungen sammelt und verwertet ein solcher Dienst „Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen“. Da die Innenminister ein Vereinigungsverbot aussprechen bzw. in der Bundesregierung oder im Bundesrat den Antrag auf ein Parteienverbot vorschlagen können, wurden die Behörden für Verfassungsschutz den Innenministern zugeordnet. Die Tatsache, daß von der im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeit des Parteien- oder Vereinigungsverbots nicht mehr oder nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird, hat die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden verschoben: Sie verstehen sich nicht mehr als eine gleichsam staatsanwaltschaftliche Ermittlungsinstanz, die das für eine Verbotsentscheidung erforderliche Material zusammenträgt, sondern die Behörden gehen über das bloße Sammeln und Auswerten hinaus und betreiben selbst „positiven Verfassungsschutz“, sie gehen selbst zur *Bekämpfung* von Extremisten über, die dann nicht nur mit geistigen Mitteln erfolgt. Zugleich observiert der Verfassungsschutz nicht nur Bestrebungen, die eine Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes oder eines Landes oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben, sondern beobachtet bereits bloße Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung; er wird damit - entgegen dem gesetzlichen Auftrag - zu einem Hilfsinstrument der Polizei. Der Verfassungsschutz, der im Rahmen der ihm durch Gesetz zugebilligten Befugnisse operiert, darf weder Hilfsinstrument der Polizei werden noch selbst Extremisten-*Bekämpfung* betreiben und erst recht nicht als agent provocateur oder durch „Zersetzungsarbeit“ tätig werdend (14).

Das *Bundesverfassungsgericht* hat das Grundgesetz so ausgelegt, daß der Staat nicht von sich aus gegen Vereinigungen „mit einer ihm feindlichen Zielsetzung“ vorgehen darf, daß es belanglos ist, ob eine Vereinigung die „obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt“. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts muß „vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen; sie (die Partei oder Vereinigung) muß planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf

diese Ordnung selbst beseitigen wollen" (15). Dennoch wird ein Nachrichtendienst auch Vereinigungen lediglich aufgrund ihrer Zielsetzung in die Observierung mit einbeziehen dürfen; jedoch darf dabei nie vergessen werden, daß erst die Betätigung der Vereinigung die Voraussetzung für ein Eingreifen staatlicher Instanzen schafft. Wenn nach dem Gesetzestext Beobachtungsobjekt lediglich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete „Bestrebungen" sind und wenn die Sammlung und Auswertung von Nachrichten über sie ausgerichtet ist auf die Frage des Vereinigungs- oder Parteienverbots, dann ist die personenbezogene Beobachtung nicht zulässig. Die bloße Mitgliedschaft von Individuen in Vereinigungen darf schon nach dem heutigen Gesetzestext kein Beobachtungsgegenstand sein, solange es um die Beobachtung verfassungswidriger Bestrebungen geht; lediglich im Rahmen der Spionageabwehr darf der Verfassungsschutz personenbezogen beobachten (16). Fallen bei der Beobachtung verfassungswidriger Bestrebungen nebenher personenbezogene Informationen an, so dürfen diese nicht zum Nachteil der Betroffenen verwendet oder weitergegeben werden.

2.) Die durch die Novelle zum BVerfSchG von 1972 ausdrücklich gesetzlich festgelegte Zuständigkeit für Spionageabwehr ( § 3 Abs 1 Nr 2) gibt den Verfassungsschutzbehörden die Befugnis, auch einzelne Personen zu observieren und nachrichtendienstliche Mittel gegen einzelne Personen anzuwenden. Auch in diesem Bereich ist der Verfassungsschutz reine Beobachtungsinstanz. Zu Exekutivhandlungen sind die Behörden nicht berechtigt. Die Entscheidung darüber, ob vorliegende Verdachtsgründe hinreichend sind, obliegt ausschließlich den Strafverfolgungsbehörden.

3.) Die Kompetenz, Bestrebungen von Ausländern im Geltungsbereich des Grundgesetzes zu observieren, „die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden", birgt in sich die Gefahr des Mißbrauchs, da sie zur Observierung von demokratischen Ausländergruppierungen und zur Zusammenarbeit mit Nachrichtendiensten totalitärer Staaten führen kann. Aus diesem Grund ist eine Verfahrenssicherung erforderlich: Nicht der Verfassungsschutz, sondern der Bundesminister des Innern muß im Einvernehmen mit dem Bundesaußenminister feststellen, ob eine Bestrebung (im Sinne von § 3 Abs 1 Nr 3 BVerfSchG) vorliegt, die die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Bis zu einer solchen Feststellung darf der Verfassungsschutz lediglich „Auskünfte, Nachrichten und sonstige Unterlagen" aus allgemein zugänglichen Quellen sammeln und auswerten.

4.) Die durch die Änderung des BVerfSchG 1972 den Verfassungsschutzbehörden übertragene Aufgabe des personellen und materiellen Geheimschutzes ( § 3 Abs 2) hat die Struktur dieser Behörden von Grund auf verändert. Die als „Mitwirkungsrecht" bezeichnete Befugnis zur Überprüfung von Personen und Sicherheitsmaßnahmen ist angesichts der unterstellten Sachkompetenz der Verfassungsschutzbehörden zu einem faktischen Entscheidungsrecht geworden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Umfang solcher Sicherheitsüberprüfungen seit 1972 ständig zugenommen hat und heute bereits einen erheblichen Teil der Beschäftigten erfaßt.

Aus diesem Grund ist eine gesetzliche Regelung des Verfahrens bei Sicherheitsüberprüfungen erforderlich. Folgende Mindestanforderungen an solche Überprüfungen im staatlichen und privatrechtlichen Bereich sind zu stellen:

a) In allen Bereichen sind Arbeitsplätze, für die eine Sicherheitsüberprüfung erforderlich ist, unter Angabe der Sicherheitsstufe festzulegen.

b) Die Feststellung der sicherheitsempfindlichen Arbeitsplätze in lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen, bei denen eine Sicherheitsüberprüfung zulässig ist, erfolgt durch Rechtsverordnung. Dabei sind die angelegten Kriterien darzulegen. Der Verfassungsschutz darf nur im Rahmen solcher Festlegungen Sicherheitsüberprüfungen durchführen.

c) Der Bewerber für einen solchen Arbeitsplatz muß vor der Durchführung der Sicherheitsüberprüfung von dieser unterrichtet werden. Bereits beschäftigten Arbeitnehmern darf daraus kein Nachteil entstehen, daß

ihre Arbeitsstelle für sicherheitsempfindlich erklärt wird.

d) Es muß für jeden Betroffenen genau erkennbar sein, worin die Sicherheitsüberprüfung besteht (Heranziehung von Akten, Anfragen bei Behörden, Nachforschungen im Bekanntenkreis etc).

e) Maßgeblich für die Entscheidung, welche Informationen der Verfassungsschutzbehörden „sicherheitsrelevant“ sind und in welchem Umfang Informationen gesichert sein müssen, sind die Sicherheitsstufe und die spezifische Situation des Arbeitsplatzes. Informationen, die in keinem erkennbaren „Risikozusammenhang“ mit dem Arbeitsplatz stehen, dürfen nicht berücksichtigt werden.

f) Wenn die Verfassungsschutzbehörden im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung Informationen gewinnen, die sie für sicherheitsrelevant halten, müssen die Behörden vor Weitergabe an den Arbeitgeber oder Dienstherrn diese Informationen dem Betroffenen mitteilen, damit dieser die Gelegenheit erhält,

· die Unrichtigkeit oder Unbeachtlichkeit der Informationen darzutun,

· seine Bewerbung für den Arbeitsplatz zurückzuziehen, - bzw. um Verwendung in einer anderen Abteilung zu bitten.

g) Nur wenn die Verfassungsschutzbehörden die Sicherheitsbedenken nicht für ausgeräumt halten und der Betroffene seine Bewerbung aufrecht erhält, teilen die Verfassungsschutzbehörden dem Arbeitgeber oder Dienstherrn die bei der Sicherheitsüberprüfung gewonnenen Informationen mit.

h) Der Betroffene muß in jedem Fall die Gelegenheit haben, dem Arbeitgeber oder Dienstherrn gegenüber zu den Sicherheitsbedenken der Verfassungsschutzbehörden Stellung zu nehmen.

i) Wird den Sicherheitsbedenken der Verfassungsschutzbehörden stattgegeben, so steht dem Betroffenen der Rechtsweg offen, wenn er die Informationen der Verfassungsschutzbehörden für falsch oder für unbeachtlich hält.

5.) Die „Mitwirkung“ bei der Überprüfung von Personen, die sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst bewerben, ist im *Bundesverfassungsschutzgesetz* nicht, sondern nur in einigen Länderverfassungsschutzgesetzen geregelt. Eine Weitergabe von Informationen des Verfassungsschutzes an andere Behörden ist in § 3 Abs 4 BVerfSchG und in den Länderverfassungsschutzgesetzen - zum Teil mit Einschränkungen - vorgesehen. Weder die ausdrückliche Kompetenz zur Mitwirkung bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst noch die Regelung über die Weitergabe von Informationen schafft für die Verfassungsschutzbehörden die Befugnis, „Auskünfte, Nachrichten oder sonstige Unterlagen“ über Einzelne zu sammeln und auszuwerten. Maßgeblich für die Kompetenz des Verfassungsschutzes bleibt in beiden Fällen die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 1, BVerfSchG, dh. daß nur „Bestrebungen“ beobachtet werden dürfen.

Im Übrigen sollte die in einigen Länderverfassungsschutzgesetzen enthaltene Aufgabe des Verfassungsschutzes, bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst mitzuwirken, wieder entfernt werden. Dies erfordern sowohl die notwendige Bundeseinheitlichkeit der Regelungen über die Aufgaben als auch die Zurückführung des Verfassungsschutzes auf den Kern seiner eigentlichen Aufgaben.

### **Zusammenfassung**

Die Behörden für Verfassungsschutz müssen die Aufgaben wieder in dem Sinne wahrnehmen, wie dies im Grundgesetz festgelegt worden ist. Das bedeutet: Die Sammlung- und Auswertungstätigkeit wird

eingeschränkt

- bei Personen auf Fälle der Spionageabwehr sowie auf unvermeidliche Sicherheitsüberprüfungen,

- auf Organisationen, soweit diese Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG sind, also verfassungswidrige Ziele aktiv kämpferisch, illegal oder gewaltsam verfolgen.

(1) Schreiben der Militär-Gouverneure an den Parlamentarischen Rat über die Polizeibefugnisse vom 14.4. 1949, abgedruckt (deutsch und englisch) Hans Schneider, Hrsg., Polizeirecht, München Berlin, 12. Aufl. 1954, S. 435 ff.; (nichtamtlicher) deutscher Text auch: v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Berlin Frankfurt am Main 1953, S. 669

(2) Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, BGBl. 1950, S. 682, § 3 Abs. 2.

(3) Einunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGB 1., I, S. 1305.

(4) BGB 1., I, S. 1382; das Landesamt für Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen hatte sich in den 50er Jahre mangels gesetzlicher Grundlage geweigert, Aufgaben der Spionageabwehr zu übernehmen.

(5) Eingbracht als "Entwurf eines Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Niedersachsen", Drucksache 8/922; vgl. Nr. 1. 1 (letzter Satz) der Begründung.

(6) Bayern, Berlin, Bremen (inzwischen geändert), Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg.

(7) Verfassungsschutzgesetze der genannten Länder, § 3 Abs. 2 Nr. 4.

(8) Siehe dazu unten „Amtshilfe“.

(9) H. Joachim Schwagerl, "Verfassungsschutz: Nachrichtendienst oder Polizei", in: Die Polizei, Jg. 64, H. 3, 1973, S. 130 mit weiteren Nachweisen

(10) Friedrich Karl Fromme, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. 6. 1972, Nr. 140, S. 1.

(11) Richard Schmid, „Wen oder was schützt der Verfassungsschutz?“, in: Uwe Schultz, *Freiheit, die sie meinen*, Frankfurt am Main, 1967, S. 195.

(12) Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 65. Sitzung, 11. 8. 1950, S. 2394

(13) Jürgen Seifert, „Wer bestimmt den ‚Verfassungsfeind‘?“ in: Peter Brückner u. a., 1984 schon heute oder wer hat Angst vorm Verfassungsschutz. Frankfurt am Main, 1976. S. 93 ff; ders. „Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes“, in: 3. Internationales Russell-Tribunal. Zur Situation der Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, Berlin, 1979, S. 127 ff.

(14) Vgl. dazu Jürgen Seifert, „Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen“, in: Joachim Perels, Hrsg., Grundrechte als Fundament der Demokratie, Frankfurt Main, 1979, S. 170 f.

(15) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 5, Tübingen 1936, S. 141 u. Bd. 13, Tübingen, 1963, S. 49

(16) Solange die Verwirkung von Grundrechten nach Art. 18 GG leer-läuft, entfällt auch die mögliche Aufgabe des Verfassungsschutzes als Ermittlungsorgan für Verfahren gegen Einzelne zur Verwirkung von

Grundrechten; vgl. in diesem Zusammenhang Jürgen Seifert, „Das Auslegungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts bei der Verwirkung von Grundrechten“, in: Freiheitliche demokratische Grundordnung, Bd. 1, Hrsg. v. E. Denninger, S. 225 ff.

---

<https://www.humanistische-union.de/thema/aufgaben/>

Abgerufen am: 02.12.2021