

Humanistische Union

Der Ausstieg ist machbar

Ein Gesetzentwurf der hessischen Linken zeigt, wie ein Landesamt für Verfassungsschutz abgewickelt werden kann. Aus: vorgänge Nr. 201/202 (1/2-2013), S. 78-88

Ein Gesetzentwurf der hessischen Linken zeigt, wie ein Landesamt für Verfassungsschutz abgewickelt werden kann

Am 8. November 2012 beriet der Innenausschuss des Hessischen Landtages drei Gesetzentwürfe zur Arbeit des

Landesamtes für Verfassungsschutz. Der weitestgehende Vorschlag stammte von der Linksfraktion, die ein Konzept für

die Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz vorstellte. Dass sie mit diesem Vorschlag im Parlament

scheiterte, war zu erwarten. Die Beschäftigung mit dem Gesetzentwurf und den Stellungnahmen der Sachverständigen

lohnt sich dennoch, meint Sven Lüders. Verspricht sie doch eine Antwort darauf, ob und wie ein länderbezogener

Ausstieg aus dem System des administrativen Verfassungsschutzes möglich ist, der nicht mit den Vorgaben des

Grundgesetzes oder anderem Bundesrecht kollidiert.

Unterschiedlicher hätten die Konsequenzen kaum ausfallen können, die die hessischen Landtagsfraktionen aus dem

NSU-Versagen für ihr Landesamt zogen.

Die SPD-Fraktion konzentrierte sich in ihrem Vorschlag darauf, die Kontrollbefugnisse der parlamentarischen

Kontrollkommission zum Verfassungsschutz (PKV) auszubauen. Die Kommission sollte einen Anspruch auf Aktenherausgabe

gegenüber dem Landesamt erhalten, dessen Mitarbeiter direkt befragen, die Diensträume des VS betreten und ggf.

Sachverständige beauftragen dürfen.

Die Regierungskoalition aus CDU und FDP dagegen gestand der Kontrollkommission lediglich die Einsichtnahme in Akten

und Dateien des VS zu, sowie ein Zutrittsrecht zu den Diensträumen der Behörde. Nach ihrem Vorschlag kann die

Kommission außerdem mit 2/3-Mehrheit externe Sachverständige beauftragen, den Datenschutzbeauftragten

anhören und

sie wird an den Beratungen zu Haushalts- und Wirtschaftsplan des VS beteiligt.

Ganz anders dagegen der Vorschlag der Linksfraktion: Ihr Entwurf für ein „Hessisches Gesetz zur Neuordnung der

Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz“ skizziert ein

komplettes Programm zur Abwicklung des Geheimdienstes innerhalb eines Jahres, sowie die Errichtung einer

„Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie“. Die neu zu schaffende

Landesbehörde soll mit regelmäßigen Informationen über Gewalttäter und Rassismus dazu beitragen, den Schutz der

Verfassung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrzunehmen. Zugleich dient sie dazu, den verschiedenen

bundesgesetzlichen Verpflichtungen zur Kooperation Genüge zu tun.

Abschaffung oder Verlängerung?

Der gesetzgeberische Vorschlag der Linken klingt utopisch, doch ganz neu ist die Idee einer Auflösung des

Verfassungsschutzes nicht. Bereits nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung gab es einzelne Initiativen, nach

der Auflösung der ostdeutschen Staatssicherheit auch deren westdeutsches Pendant abzuwickeln. (1) Kurzzeitige

Irritationen über die Legitimation eines Geheimdienstes, der seine Notwendigkeit stets mit systemwidrigen Gefahren

(vor allem aus dem Osten) begründet hatte, wurden jedoch schnell überwunden, neue Aufgaben für den

Verfassungsschutz gefunden. Damit verlagerte sich auch das Legitimationsproblem: Heute wird von den Befürwortern

einer Abschaffung der Nachweis dafür erwartet, dass ein Verzicht auf den Verfassungsschutz keine Risiken berge.

Das gilt offenbar auch nach dem Bekanntwerden der NSU-Mordserie, wie die Diskussion in Hessen zeigt. Dort war der

Landesgesetzgeber gefordert, denn das hessische Landesverfassungsschutzgesetz war bis 31.12.2012 befristet. Die

Abgeordneten mussten deshalb entscheiden, ob die geltenden gesetzlichen Befugnisse verlängert werden sollten oder

nicht. Wer nun glaubte, nach dem NSU-Desaster könne es vielleicht zu Begründungsproblemen kommen, wurde eines

Besseren belehrt. Sowohl die regierende CDU/FDP als auch SPD sahen gar keinen Anlass, die

Notwendigkeit eines

geheimdienstlichen Verfassungsschutzes noch einmal zu rechtfertigen. Oder um es mit den Worten des Sachverständigen

Erhard Denninger zu sagen: „Mit Rücksicht auf die öffentliche Diskussion um die Aufklärung/Nichtaufklärung der

Taten der „NSU“-Mord- und Terrorzelle und um die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und

Polizeibehörden der Länder sollte der Hessische Gesetzgeber sich doch ein paar Gedanken über die Notwendigkeit des

„Verfassungsschutzes“ (VfSch) machen und dies zum Ausdruck bringen. Ein Hinweis auf § 2 Abs. 3 BVerfSchG allein

reicht dafür nicht aus.“ (Denninger, S. 1)

In diesem Kontext trat die Fraktion der Linken mit einem Gesetzentwurf zur Abschaffung des

Landesverfassungsschutzes auf. Ihr Gesetzentwurf will nicht nur das bestehende Landesamt für Verfassungsschutz

auflösen, sondern es durch ein „Informations- und Dokumentationszentrum zum Schutz der Grund- und Menschenrechte

sowie der Demokratie“ ersetzen. Jenes soll als obere Landesbehörde errichtet werden und über keinerlei

nachrichtendienstliche oder andere Eingriffsbefugnisse verfügen. Es bezöge seine Informationen allein aus

öffentlichen Quellen, wissenschaftlichen Studien, der Beratung anderer Akteure oder persönlichen Hinweisen von

Bürgerinnen und Bürgern (§ 7 Abs. 2 HessVerfSchG-E). Das Informations- und Dokumentationszentrum soll dabei sehr

unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen:

Als Informations- und Dokumentationseinrichtung fertigt es Untersuchungen zu neonazistischen, rassistischen,

gruppenbezogen menschenfeindlichen und antidemokratischen Positionen an: eine jährliche statistische Erhebung zur

Verbreitung derartiger Einstellungen unter der hessischen Bevölkerung; Dokumentation entsprechender Aktivitäten im

Land; wissenschaftliche Analysen zu Stand und Entwicklung derartiger Positionen; Aufklärung, Öffentlichkeitsarbeit,

Beratung und Handlungsempfehlungen für Gegeninitiativen (§ 5 Abs. 1 HessVerfSchG-E).

Als Träger eines landesweiten Förderprogramms gegen Neonazismus und für Demokratie erstellt es dessen

Förderrichtlinien, entscheidet über die Anträge der zivilgesellschaftlichen Initiativen, berät und begleitet diese

bei ihren Vorhaben sowie evaluiert deren Wirksamkeit (§ 5 Abs. 2 HessVerfSchG-E).

Als Verfassungsschutzbehörde des Landes i.S.d. § 3 Bundesverfassungsschutzgesetz sammelt und verwertet es

Informationen über 1. Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische und soziale Verfassungsordnung, den

Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder deren Verfassungsorgane; (2). geheimdienstliche

Tätigkeiten für andere Staaten; (3). gewaltsame Handlungen, die auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland

gefährden; (4). Bestrebungen, die sich gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten (Art. 26 Abs. 1

Grundgesetz; s. § 5 Abs. 3 HessVerfSchG-E).

Als Verfassungsschutzbehörde des Landes wirkt es mit bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen im öffentlichen

Geheimsschutz bzw. in sensiblen, lebenswichtigen Einrichtungen; beim technischen Sicherheitsschutz von Einrichtungen

und sonstigen Sicherheitsüberprüfungen (§ 5 Abs. 4 HessVerfSchG-E).

Diese Auflistung macht deutlich, dass die neue Behörde zwei sehr unterschiedliche Aufgaben in sich vereint: Sie

soll einerseits die Engführung vermeiden, die mit dem verfassungsschützerischen Blick auf sogenannte Extremisten

und deren geheimdienstliche Kontrolle verbunden ist. Damit sollen die diagnostischen Fehlleistungen eines

Verfassungsschutzes vermieden werden, der vor Jahren von einem politisierten Islam genauso überrascht wurde wie er

jetzt die Verbreitung rassistischer Einstellungen und die Gewaltbereitschaft der Rechtsextremen unterschätzte.

Daneben soll die neue Behörde jene (aus Landessicht) unvermeidbaren Kooperationsaufgaben wahrnehmen, die sich aus

bundesgesetzlichen Verpflichtungen im Sicherheitsbereich ergeben (s. § 1 Abs. 3 und § 5 Abs. 3/4 HVerfSchG-E). Denn

selbst wenn man die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung eines geheimdienstlichen

Verfassungsschutzes verneint (s. Memorandum, S. 63), existieren im föderalen Sicherheitsgefüge einige gesetzliche

Vorgaben, die vor allem den Datenaustausch betreffen. Auf diesen zweiten Aspekt konzentriert sich die

folgende

Darstellung. Sie greift zurück auf die Sachverständigenanhörung des hessischen Landtags vom 8.11.2012.2
Technisch

korrekt formuliert geht es dabei um die Frage,

„ob der Verzicht auf eine oberste Landesbehörde mit nachrichtendienstlichen Befugnissen mit geltendem

Verfassungsrecht und ggf. maßgeblichem sonstigen Bundesrecht vereinbar ist, ob die Übertragung von kraft

Verfassungs- oder Bundesrecht unabweisbaren Aufgaben auf eine Informations- und Dokumentationsstelle i.
S. § 4 Abs.

1 HVerfSchG-E gelungen ist und ob der konkreten Ausgestaltung von Verfassungs- oder Bundesrechts
wegen nach dem

Gesetzentwurf Bedenken, etwa aufgrund eines Untermaßverbots bezüglich der Eingriffsbefugnisse der
projektierten

Informations- und Dokumentationsstelle, entgegenstehen würden.“ (Hilbrans, S. 2)

Ob darüber hinaus eine Verbindung der beiden oben skizzierten Aufgaben innerhalb einer Behörde sinnvoll
ist, sei

vorerst dahingestellt.

Geheimdienst als Verfassungspflicht?

Die Zulässigkeit einer Abschaffung des Verfassungsschutzes wird teilweise damit bestritten, dass dies

Verfassungsvorgaben widerspreche, die eine Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln
im

klassischen Sinne verlangen. Eine solche „Geheimdienst-Pflicht“ wird meist aus zwei
Grundgesetzbestimmungen

hergeleitet:

„Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über ... die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder ...
zum

Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder
eines

Landes (Verfassungsschutz) ...“ (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b GG)

„Durch Bundesgesetz können ... Zentralstellen ... zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des
Verfassungsschutzes und

des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete

Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet
werden.“ (Artikel

87 Absatz 1 GG)

Diese Bestimmungen besagen für sich genommen erst einmal nur, dass der Bundesgesetzgeber für die
Zusammenarbeit von

Bund und Ländern beim Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die alleinige Gesetzgebungskompetenz

inne hat, und dass dafür nicht näher bestimmte Zentralstellen zur Informationssammlung eingerichtet werden können

(nicht müssen!). „Damit ist es den Ländern lediglich verwehrt, diesen Gegenstand selbst zu regeln. Inhaltliche

Festlegungen über die Art und Weise, mit welcher das Land Hessen den Schutz der freiheitlichen demokratischen

Grundordnung, des Bestands und der Sicherheit des Bundes oder eines – ggf. auch anderen – Bundeslandes verfolgt,

bleibt Ländersache.“ (Hilbrans, S. 2) Aus dem Grundgesetz lässt sich deshalb nach Hilbrans lediglich eine

Verpflichtung zur regelmäßigen Zusammenarbeit (im Unterschied zur bloß situativen Amtshilfe) ableiten, wofür die

hessische Landesregierung geeignete Vorkehrungen zu treffen habe, indem sie die zuständige Stelle innerhalb der

Landesverwaltung benennt und ihr entsprechende Vorgaben für die Kooperation macht. Aus der Verfassung zumindest

lässt sich für den Bundesgesetzgeber kein Zugriff auf die konkreten Aufgaben und Befugnisse der

Landesverfassungsschutzbehörden oder ihre inhaltliche Ausgestaltung ableiten. Aus diesem Grund schreibe das

Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) nicht die Einrichtung von Landesämtern für Verfassungsschutz vor (s.

Hilbrans, S. 4) – es bleibt Sache des Landes, darüber zu entscheiden, welche Landesbehörde die bundesgesetzlich

vorgegebenen Aufgaben und Kooperationsfunktionen übernimmt (s. § 2 Abs. 2 BVerfSchG).³ Ein Blick in die

Ländergesetze zeigt auch, wie unterschiedlich die Anbindung, Aufgabenbestimmungen und Befugnisse der

Landesverfassungsschutzbehörden geregelt sind. Der Bund kann lediglich jene Aufgaben verbindlich vorgeben, bei

denen eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Bund (bzw. anderen Ländern) gegeben ist. Daher „besteht von

Verfassungs wegen keine bundesgesetzliche Kompetenz zur Regelung der Behördenorganisation in den Bundesländern ...

und zum behördlichen Verfahren einschließlich des Befugnisarsenals. Diese zu regeln bleibt ausschließlich

dem

Landesrecht überlassen“, so Hilbrans (S. 3).⁴

Dagegen könnte jedoch eingewandt werden, dass sich aus der Gesetzgebungskompetenz von Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 GG

in Verbindung mit der Aufgabenbestimmung aus § 3 BVerfSchG eine Verpflichtung für den Landesgesetzgeber ergebe, der

sicherzustellen habe, dass die dort beschriebenen Aufgaben sachgerecht erfüllt werden. Zu den Aufgaben, die das

Bundesverfassungsschutzgesetz auch für die Landesämter (!) vorsieht, gehören die:

- a) Informationssammlung über verschiedene Bestrebungen
- b) Mitwirkung bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen
- c) Mitwirkung bei technischen Sicherungsmaßnahmen
- d) Mitwirkung bei sonstigen gesetzlich vorgeschriebenen Personenüberprüfungen.

Jede Landesbehörde, die als Landesamt für Verfassungsschutz i.S. des § 3 BVerfSchG gelten soll, wird deshalb eine

(Mindest-)Ausstattung vorzuweisen haben, um diese vier Aufgaben erfüllen zu können – andernfalls wäre die

vorgeschriebene Zusammenarbeit nicht mehr gewährleistet. (5) Sind aber nachrichtendienstliche Mittel notwendig, um

dieser Pflicht ausreichend Genüge zu tun? Das Bundesamt für Verfassungsschutz lässt in seiner Stellungnahme keinen

Zweifel daran gelten; die vorgeschlagene Informations- und Dokumentationsstelle werde der gesetzlichen Anforderung

zur Zusammenarbeit nicht gerecht (Bundesamt, S. 12). Sönke Hilbrans sieht dagegen keine gesetzliche Pflicht zur

Ausstattung mit geheimdienstlichen Mitteln: „Betrachtet man die Aufgaben nach § 3 BVerfSchG – namentlich die

Beschaffung und Auswertung von Informationen über gewisse Bestrebungen (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) – und berücksichtigt

man, dass die Masse der bundesweit von den Verfassungsschutzämtern erhobenen Informationen aus öffentlichen Quellen

stammt und nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben werden soll, erscheint die (zusätzliche) Ausstattung

einer Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nicht

zwingend.“ (Hilbrans, S. 4) Inwiefern dieses Pauschalurteil überzeugen kann, soll eine detaillierte Betrachtung der

einzelnen vom Bund zugewiesenen Verfassungsschutzaufgaben zeigen.

Sachgerechte Aufgabenerfüllung ohne geheimdienstliche Befugnisse?

Im Folgenden geht es vor allem um eine Prüfung, welche bundesgesetzlichen Vorgaben für die Arbeit der

Landesverfassungsschützer unterhalb der Verfassung existieren, und wie diese vom Entwurf der Linken behandelt

werden. Im ersten Abschnitt des Bundesverfassungsschutzgesetzes finden sich folgende Bestimmungen zur

Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, die dabei in Betracht kommen:

§ 1 generelle Verpflichtung zur Zusammenarbeit

§ 2 Einrichtung/Benennung zuständiger Landesbehörden

§ 3 Aufgabenbestimmung

§ 5 Zuständigkeiten und Übermittlungspflichten

§ 6 gegenseitige Unterrichtung und gemeinsame Dateien

§ 7 Weisungsrechte des Bundes im Angriffsfall.

Informationssammlungen über Bestrebungen

Aufgabe der Landesverfassungsschutzbehörden ist nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG „die Sammlung und Auswertung von

Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen“ über sogenannte

Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die Sicherheit von Bund und Ländern,

geheimdienstliche Tätigkeiten, gewaltsame oder völkerrechtswidrige Handlungen. Diese Aufgabe wird im vorliegenden

Gesetzentwurf (§ 5 Abs. 3) nahezu wortgleich wiederholt. Im Unterschied zum Bundesamt soll dies nach dem Willen der

Linken bei der neuen Landesstelle aber ohne jegliche Nutzung geheimdienstlicher Befugnisse erfolgen (§ 7 Abs. 1/2

HVerfSchG-E). Hilbrans sieht darin keinen Widerspruch: Aus der Aufgabenbestimmung des Bundesgesetzes „ergeben sich

keine inhaltlichen oder methodischen Festlegungen für das Landesrecht. Welche Informationen (Auskünfte, Nachrichten

oder Unterlagen) woher stammen bzw. wie erhoben werden sollen, ist von dem Bundesrecht nicht geregelt und wäre auch

nicht kraft Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG bundesrechtlich vorzugeben.“ (Hilbrans, S. 6).

Dem kann man sicher zustimmen – und dennoch Zweifel daran haben, ob die bundesgesetzliche Aufgabe von der neuen

Landesbehörde in vollem Umfang erfüllt werden kann. Der Entwurf untersagt ihr nämlich jegliche Weitergabe

personenbezogener Informationen an andere Behörden, die über geheimdienstliche Befugnisse verfügen (§ 9 HVerfSchG-

E). Damit wären zumindest personenbezogene Auskünfte der neuen hessischen „Verfassungsschützer“ an das Bundesamt

oder andere Landesämter für Verfassungsschutz per se ausgeschlossen; es dürften nur sachbezogene Auskünfte erteilt

werden. Der Reformgesetzgeber steht hier vor einem Dilemma: Aus der allgemeinen Aufgabenbestimmung in § 3 Abs. 1

BVerfSchG lässt sich weder eine Pflicht zur heimlichen Erhebung der dort beschriebenen Informationen für das

zuständige Landesamt ableiten; noch bietet diese Vorgabe gar eine Ermächtigungsgrundlage für derartige

Datenerhebungen in Hessen. Andererseits wirkt der Entwurf inkonsistent, wenn er diese Aufgabe für die neu zu

gründende Landesbehörde übernimmt (und aufgrund der Vorgaben des BVerfSchG wohl auch übernehmen muss), zugleich

aber weder Eingriffsbefugnisse vorsieht (wie die Behörde entsprechende Informationen erheben kann) noch zu erkennen

gibt, wie und wofür diese genutzt werden (für welches Handeln, welche Konsequenzen). Es widerspricht dem Gebot der

Normenklarheit, wenn ein Gesetz Aufgabenbestimmungen enthält, deren Umsetzung jedoch völlig vage bleibt.

Dieser Zielkonflikt ließe sich dadurch entschärfen, indem das Gesetz präzise bestimmt, unter welchen engen

Voraussetzungen personenbezogene Daten von der Informations- und Dokumentationsstelle erhoben werden dürfen. Dazu

findet sich im Entwurf nur die unbestimmte und somit sehr freizügige Vorgabe, dass persönliche Daten gespeichert

und verarbeitet werden dürfen, „sofern sie für die Aufgabenerfüllung nach § 5 erforderlich“ (§ 10 Abs. 1

HVerfSchG-E) sind. Ein solcher Nachweis lässt sich fast immer erbringen, oder anders gesagt: es gibt keine effektiv

beschränkenden Vorgaben im Gesetz. Auch wenn dann die allgemeinen Datenschutzbestimmungen gelten würden – diese

Leerstelle zeigt, dass die Linksfraktion hier der Geheimdienstlogik auf den Leim geht: Offenbar vertraut sie

darauf, dass mit dem Versperren geheimdienstlicher Quellen auch das Datenschutzproblem des neuen „Amtes“ gelöst

sei. Sie übersieht dabei, dass öffentliche Quellen wie (anonyme) Bürgerhinweise höchst sensible Informationen über

Personen enthalten können, die nach dem vorliegenden Entwurf bedenkenlos gespeichert werden dürften.

Die stimmigere

Lösung bestünde in gesetzlichen Vorgaben, die nur die Erhebung und Speicherung einiger minimaler Personenangaben

(etwa Namen und Funktionen von „Leitfiguren“ der zu beobachtenden Szene) gestatten. Mit einer solchen strikten

Begrenzung auf Minimaldaten wäre zum einen die Fokussierung auf die Aufgabe der strukturellen Dokumentation und

Information gewährleistet (eben keine Personendossiers); andererseits würde sich damit das Weitergabe- und de-

facto-Kooperationsverbot mit anderen Geheimdiensten erübrigen (man verfügt dann über keine weiteren Personendaten).

Ob die Zulassung anonymer Hinweise als Informationsquelle für die neue Landesbehörde nötig und sinnvoll ist,

darüber mag man geteilter Meinung sein. Zumindest sollte mit derartigen Informationen besonders sensibel umgegangen

werden. Sönke Hilbrans schlägt dafür einen zusätzlichen Plausibilitätstest vor: „Es sollte geprüft werden, ob die

Erlangung anonymer Informationen (§ 7 Abs. 3 S. 2 HVerfSchG-E) nicht besondere Nutzungsregeln – etwa die

Bestätigung durch eine nicht-anonyme Informationsquelle – nach sich ziehen sollte.“ (Hilbrans, S. 10)

Gegenseitige Unterrichtungspflicht und gemeinsame Dateien

Bereits die im Zuge der Informationssammlung erhobenen Daten über Bestrebungen sind nach den Vorgaben des

Bundesverfassungsschutzgesetzes den anderen Landesämtern und dem Bundesamt zugänglich zu machen (§ 5 Abs. 1

BVerfSchG). Darüber hinaus sieht das Gesetz eine besondere informationelle Kooperation der

Verfassungsschutzbehörden vor: die Einrichtung und den Betrieb gemeinsamer Dateien, die als Fundstellennachweis und

Personenregister für diesen Informationsaustausch genutzt werden. Die gesetzliche Vorgabe lautet:

„Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der

Unterrichtungspflichten nach § 5 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Diese

Dateien enthalten nur die Daten, die zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen

erforderlich sind.“ (§ 6 Abs. 1 BVerfSchG)

Dem Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, wie nun das Informations- und Dokumentationszentrum mit

dieser

Verpflichtung umgehen soll. Die Weitergabe möglicher personenbezogener Informationen an andere

Verfassungsschutzämter wird ja grundsätzlich in § 9 des Entwurfs ausgeschlossen. Das betrifft nicht allein

Informationen aus geheimdienstlichen Quellen und kann deshalb nicht – wie bei Hilbrans (S. 7f) – mit dem hessischen

Verzicht auf solche Quellen gerechtfertigt werden. Da hilft kein Mogeln: Das strikte Verbot der Datenweitergabe

kann kaum anders als im Widerspruch zu den Vorgaben aus § 5 Abs. 1 sowie § 6 Abs. 1 BVerfSchG gesehen werden.

Eine weitere explizite Übermittlungspflicht der Landesämter besteht in Bezug auf BND und MAD: „Die Verfassungsschutzbehörden der Länder übermitteln dem Bundesnachrichtendienst und dem Militärischen

Abschirmdienst Informationen einschließlich personenbezogener Daten unter den Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Satz

3 sowie Abs. 2 Satz 2.“ (§ 21 Abs. 2 BVerfSchG)

Die genannten Voraussetzungen besagen für den vorliegenden Fall, dass die hessische Verfassungsschutzbehörde von

sich aus alle Informationen und personenbezogenen Daten an die beiden Geheimdienste weiterzugeben habe, „wenn

tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des

Empfängers erforderlich ist.“ Da die gesetzlichen Aufgaben von BND und MAD aber nicht vom hessischen, sondern dem

Bundesgesetzgeber bestimmt werden, und sich die Hinweise auf die tatsächliche Eignung der Informationen für diese

Dienste nicht einfach wegdefinieren lassen, fällt es schwer, hier wie Hilbrans (S. 8) einen ausreichenden

Ermessensspielraum für das hessische Landesamt zu sehen, der eine konfliktfreie Anwendung des Übermittlungsverbotes

gestattet.

Etwas unbestimmt bleibt im Gesetzentwurf schließlich auch die Frage, wie die Landesbehörde mit den ihr zugeleiteten

Informationen anderer Verfassungsschutzämter umgehen soll. Zwar ist ihr selbst durch § 7 Abs. 1 HVerfSchG-E eine

Beschaffung derartiger Informationen mit geheimdienstliche Mitteln versagt; eine Annahme „fremderhobener“ Daten –

die für die Erfüllung der eigenen gesetzlichen Aufgaben ja durchaus nützlich sein können – sollte dennoch

explizit

ausgeschlossen werden, wenn sie nicht gewollt ist. Dies sollte rechtlich einwandfrei möglich sein: „Soweit die

Vorschrift die Annahme übermittelter personenbezogener Daten ausschließen soll, kann ihr schon durch Verzicht auf

Übermittlungsersuchen und die Speicherung unaufgefordert übermittelter Daten (etwa nach § 18 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG)

Genüge getan werden. Eine Speicherungs- und Nutzungspflicht besteht für die hessischen Behörden kraft Bundesrecht

nicht.“ (Hilbrans, S. 7f.)

Die darüber hinaus bestehenden Übermittlungspflichten an die Strafverfolgungsbehörden erscheinen aufgrund der

Ausnahmeregelung im hessischen Gesetzentwurf unproblematisch.

Sicherheitsüberprüfungen

Zu den bundesgesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Landesverfassungsschutzbehörden gehört auch die Mitwirkung

bei den Sicherheitsüberprüfungen (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG). Voraussetzungen, Umfang und Ablauf solcher Prüfungen

werden im Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) beschrieben, das vor allem die Beteiligung und die Befugnisse der

Geheimdienste des Bundes (BfV, MAD) ausführt. Das SÜG schreibt bei einfachen und erweiterten

Sicherheitsüberprüfungen eine mittelbare Mitwirkungspflicht für die Landesämter für Verfassungsschutz vor (§ 12

Abs. 1. Nr. 1 SÜG). Deren Erkenntnisse sollen bei der Bewertung der Angaben der Sicherheitserklärung von der

beteiligten Behörde (i.d.R. BfV) berücksichtigt werden. Es existieren jedoch keine gesetzlichen Vorgaben dafür, wie

die Landesverfassungsschutzbehörden auf entsprechende Anfragen des Bundesamtes zu reagieren hätten. Eine

bundesgesetzliche Vorgabe zur Art der Mitwirkung existiert nicht, „insbesondere nicht in Gestalt einer

Übermittlungspflicht für nachrichtendienstlich zu erhebende Daten zu Zwecken der Sicherheitsüberprüfung des

Bundes.“ (Hilbrans, S. 7) Mit Blick auf die Kooperationsverpflichtungen des SÜG scheint der hessische Gesetzentwurf

deshalb konfliktfrei. Jedoch bleibt auch hier das Manko, dass der Reformentwurf eine gesetzliche Aufgabe

definiert

(die Mitwirkungspflicht bei Sicherheitsüberprüfungen), für deren Umsetzung keinerlei Vorgaben gemacht werden und

für deren Standardszenario (die Anfrage eines Geheimdienstes nach personenbezogenen Daten) ein Übermittlungsverbot

besteht.

Das Regelungsdefizit in Sachen Sicherheitsüberprüfungen wirkt umso gravierender, als der Entwurf der Linksfraktion

das landeseigene Hessische Sicherheitsüberprüfungsgesetz komplett außer Kraft setzen will (Artikel 3). Damit bleibt

offen, ob und in welchem Umfang die neue Landesbehörde personenbezogene Daten an andere Landesbehörden oder private

Stellen weitergeben darf. Gegenüber einer solchen Radikalkur „sollte das Recht der Sicherheitsüberprüfung in Hessen

über Art. 3 des Gesetzentwurfs (Aufhebung des Hessischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes) hinaus einer

strukturierten Lösung zugeführt werden“, unterstreicht auch Sönke Hilbrans (S. 10).

Was zu tun bleibt

Wer einen Geheimdienst abschaffen will, muss sich auch um dessen Hinterlassenschaften kümmern. Dazu gehören vor

allem das Personal und die Akten. Für die Mitarbeiter des bisherigen Verfassungsschutzes, die zuvor mit

geheimdienstlichen Mitteln befasst waren, sieht der Gesetzentwurf ein absolutes Beschäftigungsverbot für die neue

Informations- und Dokumentationsstelle vor (§ 13 Abs. 2 S. 2 HVerfSchG-E). Das dürfte nicht nur verfassungswidrig,

sondern auch sachlich völlig übertrieben sein. Nicht der (individuelle) Kontakt mit den geheimdienstlichen

Methoden, sondern die strukturelle Arbeitsweise dieser Dienste stellt das demokratiefeindliche Übel dar. Im Übrigen

weist die neu einzurichtende Landesbehörde ein hinreichend unterscheidbares Aufgabenprofil auf, was für viele der

bisherigen Beschäftigten eine Wiederanstellung ausschließen dürfte; das Verbot ist strikt überflüssig. Für den Umgang mit den hinterlassenen Akten des Landesamtes für Verfassungsschutz schlagen die Linken eine sehr

widersprüchliche Lösung vor: Einerseits räumen sie der neuen Landesbehörde die Erfassung, Verwahrung, Verwaltung

und Verwendung der alten Unterlagen ein (§ 6 Abs. 1 HVerfSchG-E), ohne Vorbehalte oder

Beschränkungen. Damit dürfte

sich die neue Behörde wohl nach Belieben aus den Dossiers der Geheimdienstler bedienen – ein Vorschlag, der wenig

Sensibilität für das in diesen Akten versammelte Unrecht erkennen lässt. (Zudem ließe sich fragen, wofür das neue

Amt diese Akten benötigt, wenn es seine Aufgaben in völlig anderer Weise angehen soll als das bisherige Landesamt.)

Auf der anderen Seite soll für die Betroffenen ein Auskunfts-, Einsichts- und Herausgaberecht eingeräumt werden,

das dem Zugang zu den Hinterlassenschaften der früheren Staatssicherheit nachempfunden ist (§ 6 Abs. 2 HVerfSchG-

E). Dessen Grundidee – die enteigneten Informationen aus den Geheimdienstarchiven an die Betroffenen zurückzugeben

– scheint reizvoll. Sie müsste jedoch genauer ausgearbeitet werden, um die Schutzansprüche Dritter angemessen zu

berücksichtigen. Warum eine Herausgabe nicht möglich sein sollte – wie der hessische Datenschutzbeauftragte in

seiner Stellungnahme nahelegt (Ronellenfitsch, S. 7) – ist nicht nachvollziehbar. Heiner Busch vom Komitee für

Grundrechte und Demokratie verweist hier als Vorbild auf das Schweizer Verfahren zur Akteneinsicht und -herausgabe,

das nach dem dortigen „Fichenskandal“ 1989 eingeführt wurde (Busch, S. 7).

Fazit

Dass der Gesetzentwurf der hessischen Linksfraktion keine Mehrheit fand, war zu erwarten. Überraschend war aber,

wie wenig Bereitschaft die angehörten Sachverständigen zeigten, die Perspektive des Entwurfs wenigstens probenhalber

aufzunehmen, um ihn auf seine Realisierbarkeit zu testen. Die beiden Stellungnahmen aus den Reihen des Komitees für

Grundrechte und Demokratie unterstützten die Intention einer Abschaffung des geheimdienstlichen

Landesverfassungsschutzes – ohne sich mit den konkreten Schwierigkeiten dieser Lösung näher zu befassen. Diese

Aufgabe nahm lediglich Sönke Hilbrans an (auch wenn seine Einschätzung nicht in allen Punkten geteilt wird). Alle

anderen Stellungnahmen verweigerten sich einer ernsthaften Befassung mit dem Vorhaben.

Was lässt sich nun aus der hessischen Debatte lernen? Erstens: Die entscheidenden Verpflichtungen für den

Betrieb

eines geheimdienstlichen Verfassungsschutzes stecken nicht im Grundgesetz, sondern in den Bestimmungen des

Bundesverfassungsschutzgesetzes. Ob das zulässig ist oder der einfache Bundesgesetzgeber (gegenüber dem

Verfassungsgesetzgeber) dabei seine Kompetenzen überschreitet, konnte hier nicht geprüft werden. Und zweitens: Der

Entwurf der Linksfraktion zeigt die Hürden für einen landesbezogenen Ausstieg aus dem System des geheimdienstlichen

Verfassungsschutzes auf. Die dabei zutage tretenden Probleme, etwa die Balance von Aufgabenverpflichtung vs.

Befugnissen, kann der Entwurf nicht immer überzeugend lösen. Ob der Ausstieg eines Bundeslandes aus dem

geheimdienstlichen Verfassungsschutz in Einklang mit dem geltenden Bundesrecht realisierbar ist, diese Frage lässt

sich anhand des hessischen Entwurfs und seiner Kommentierung noch nicht abschließend beurteilen. Angesichts der

jetzt vorgeschlagenen Verschärfungen bundesgesetzlicher Kooperationsvorgaben in § 5 BVerfSchG wird die Aufgabe

allemaal schwieriger (s. den Beitrag von Töpfer in diesem Heft).

Anmerkungen

1 Seitens der Zivilgesellschaft formuliert dies ein Offener Brief von elf Bürgerrechtsorganisationen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 29.5.1990 (zur 2. und 3. Lesung des Bundesverfassungsschutzgesetzes), abgedruckt in: vorgänge 106 (4/1990), S. 117f. Ein erster Antrag zur Auflösung des Bundesamtes für Verfassungsschutz (zusammen mit dem BND und dem MAD) stammt von der Abgeordneten des Neuen Forums, Ingrid Köpfe (s. BT-Drs. 12/4402 und 4403 v. 13.2.1993).

2 Es lagen folgende schriftliche Stellungnahmen vor: Bundesamt für Verfassungsschutz; Hess. Landesamt für Verfassungsschutz; Heiner Busch und Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr (beide Komitee für Grundrechte und Demokratie); Prof. Dr. Erhard Denninger (Königstein); RA Dr. Rolf Gössner (Bremen); RA Sönke Hilbrans (Berlin); Prof. Dr. Armin Pfahl-Traughber (Brühl); Melanie Pohner (DGB-Bildungswerk Thüringen); Prof. Michael Ronellenfisch (DSB Hessen); Dr. Manfred Weiß, MdL (CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag; Vorsitzender BayPKGr).

3 Zur Frage der Länderautonomie s. SächsVerfGH, Urteil v. 21.7.2005 – Vf. 67-II-04, S. 16.

4 Dazu siehe Uhle in: Herzog/Scholz u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 73 Rn. 235); SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310 (1311) m.w.N.

5 Zu den Maßstäben einer sachlich angemessenen Kooperation s. BVerwG, Beschluss v. 9.1.1995 – 1 B 231.94, 1 C 34.94 = DÖV 1995, 692 (693).

Abgerufen am: 05.12.2024