

Sven Lüders

## Der Ausstieg ist machbar

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 Informatio-

nen 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.<sup>1</sup> 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. gewalttätige 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 Geheimschutz 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.<sup>2</sup> 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 Bestandes 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 Unter-

schied 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).<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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 auf-

grund 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 Personangaben (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 Mogen: 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 strukturierteren 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 Mit-

teln 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 schlugen 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 Bundesverfassungs-

schutzgesetzes. 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 allemal 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 Köppe (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 Ronellenfitsch (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).