

Position von Wolfgang Neskovic Verfassungsschutzes: Reform – ja, Abschaffung – nein!

A. Vorbemerkung

Der Verfassungsschutz steht im Zentrum heftiger öffentlicher Kritik. Das ist verständlich. Der Dienst scheint von jeher ein Eigenleben im Staat zu führen. Es ist die unheimliche Heimlichkeit der Geheimdienste und ihr unkontrolliertes Agieren im Schatten, welche die Forderungen nach ihrer **Abschaffung** beflügeln. Wir müssen aber darauf achten, „das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten“.

Denn das Gegenteil fehlender Kontrolle ist nicht Abschaffung, sondern eine **umfassende Reform**, die in einer wirksamen rechtlichen und tatsächlichen Kontrolle besteht. Schließlich fordert auch niemand die Abschaffung von Staatsanwaltschaft und Polizei, obwohl das Versagen der Sicherheitsbehörden bei den Mordtaten der NSU vorrangig ein Versagen dieser beiden war. Denn sie sind für die Verfolgung von konkreten Straftaten und die Festnahme von Tatverdächtigen zuständig und nicht der Verfassungsschutz. Dies wird in der öffentlichen Diskussion teils übersehen und teils ignoriert.

I. Verfassungsschutz hat Verfassungsrang

1. Die Aufgabe, die Verfassung zu schützen, hat Verfassungsrang. Dies ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sowie dem Grundsatz der wehrhaften bzw. streitbaren Demokratie (vgl. Bundesverfassungsgericht in seinem „Abhörurteil“)¹. In dem „Abhörurteil“ des Bundesverfassungsgerichts heißt es, dass die Entscheidung für eine „streitbare Demokratie“ eine Grundrechtsentscheidung der Verfassung darstellt. „Für die Aufgabe des Verfassungsschutzes sieht das Grundgesetz ausdrücklich eine eigene Institution vor, das Verfassungsschutzamt“².
2. Die Aufgabe, die Verfassung zu schützen, kann auch durch eine Grundgesetzänderung **nicht** beseitigt werden. Sie ist von der **Ewigkeitsklausel** des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst.
Das Grundgesetz schützt über Art. 79 Abs. 3 GG die Verfassung vor Änderungen durch **den Gesetzgeber** bei bestimmten Grundsätzen unsere Verfassung. Wenn nicht einmal das **Parlament** in der Lage ist, diese

¹ BVerfGE 30, 1 (19 f.)

² a.a.O.

festgelegten Grundsätze abzuschaffen, dann ist die Abschaffung dieser Grundsätze erst recht vor einem **gewaltsamen Umsturz** zu schützen.

II. Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass es nicht Sinn einer Verfassung sein kann, staatlichen Organen eine **Aufgabe** zu stellen, ihnen aber die **Mittel** vorzuenthalten, die zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags nötig sind.³ Mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Unterhaltung eines Verfassungsschutzes geht also ein verfassungsrechtliches Gebot einher, die damit betrauten Behörden mit den erforderlichen **Mitteln** auch in Gestalt von **Befugnissen** auszustatten. Fraglich ist, ob damit auch **nachrichtendienstliche Befugnisse** gemeint sind. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass gegen die Verfassungsordnung gerichtete Gruppen meist im Geheimen und unter Tarnung arbeiten. Diesen Gruppen gegenüber könne ein Verfassungsschutz nur wirksam arbeiten, wenn seine Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich geheim seien und auch bleiben⁴.

III. Schlussfolgerung

Da die Aufgabe, die Verfassung auch mit **nachrichtendienstlichen Mitteln** zu schützen, nicht abgeschafft werden kann, müssen die Befürworter der Abschaffung der Dienste erklären, wer diese **Aufgabe** nach Auflösung des Verfassungsschutzes wahrnehmen soll.

Wenn z.B. die LINKE in ihrem Wahlprogramm **einerseits** die **Abschaffung** des Verfassungsschutzes fordert und **andererseits** die strikte Einhaltung des **Trennungsgebotes** verlangt, stehen sich diese Forderungen in einem unlösbaren Widerspruch gegenüber. Hier wird ein **Paradoxon** formuliert, so dass unklar bleibt, was die LINKE **wirklich** will. Wenn die Aufgabe des Verfassungsschutzes nicht abzuschaffen ist und der Verfassungsschutz als behördliche Institution aufgelöst werden soll, bleibt nur die Möglichkeit, diese Aufgabe auf die Polizei zu übertragen. Genau dies lehnt die LINKE aber **zu Recht** ab. Die LINKE ist daher aufgefordert, sich zu entscheiden: Entweder muss sie ihre Forderung zur Abschaffung des Verfassungsschutzes aufgeben oder die Forderung nach Einhaltung des Trennungsgebotes.

³ BVerfGE 30,1 (20)

⁴ BVerfGE 30, 1 (18 f.), ausdrücklich zur Erforderlichkeit nachrichtendienstlicher Mittel das Sondervotum im NP-Verbotsverfahren BVerfGE 107, 339 (391)

B. Reformvorschläge

I. Evaluierung der Tätigkeit der Verfassungsschutzämter auf Bundes- und Länderebene

Seit seiner Gründung wurde der Verfassungsschutz noch nie umfassend daraufhin überprüft, ob und in welchem Umfang er als Frühwarnsystem für Politik und Sicherheitsbehörden tatsächlich nennenswerte **Erfolge** vorzuweisen hat. Das mittlerweile in jeder anderen Behörde übliche "Controlling" findet nicht statt.

Die umfangreichen Defizite der deutschen Sicherheitsarchitektur sind durch die Pannenserie der Nachrichtendienste und Ermittlungsbehörden im Rahmen der Aufklärung der Mordserie des NSU im November 2011 sichtbar geworden. Zur Aufklärung der Vorfälle wurden vier Untersuchungsausschüsse auf Landesebene (Thüringen, Hessen, Bayern, Sachsen) sowie ein Untersuchungsausschuss auf Bundesebene eingerichtet. Die Bund-Länderkommission sollte die Mängel an den Schnittstellen zwischen Bundes- und Landesstellen ins Visier nehmen und ein Gesamtbild erstellen. In Thüringen sorgte die Schäfer-Kommission als Expertenkommission für Aufklärung.

Einzig die Schäfer-Kommission hat bisher ihren Bericht vorgelegt. Darin wird dem Thüringischen Landeskriminalamt (TLKA) eine **chaotische Aktenführung** attestiert. Dem Thüringischen Landesamt für Verfassungsschutz (TLfV) wird **mangelhafte Kommunikation** innerhalb der Behörde vorgeworfen. Eine **effektive Zusammenarbeit** zwischen TLfV und TLKA soll nicht existiert haben. Das Verhältnis sei von **Konkurrenzdenken** geprägt. Quellenmeldungen seien nicht im Gesamtzusammenhang erfasst worden, das TLKA nicht ausreichend unterrichtet worden, eine Weitergabe der Informationen an das BKA, sowie den Generalbundesanwalt sei unterblieben. Das TLfV sei seinen **Übermittlungspflichten** nicht nachgekommen. So die Lageeinschätzung im Bericht der Schäfer-Kommission.

Der „Schäferbericht“ ist Ergebnis einer „notgedrungenen“ Evaluierung aufgrund der NSU-Mordserie. Er belegt das allgemeine **Kompetenz-, Organisations- und Kooperationschaos**. Eine **umfassende** Mängelanalyse kann sich nur aus der Zusammenschau der Ergebnisse sämtlicher Kommissionen und Untersuchungsausschüsse ergeben und kann so ein wesentlicher Bestandteil der zu fordernden allgemeinen Evaluierung sein.

II. Folgende Kernpunkte einer Reform sind jedoch schon jetzt evident:

1. Umfassende Revision der **Rechtsvorschriften** im Bereich der Nachrichtendienste
2. Stärkung der **administrativen Kontrolle**
3. Umfassendere **parlamentarische Kontrolle**
4. **Auflösung** und **Umwandlung** der **Landesämter** zu Außenstellen des Bundesamtes
5. **Abschaffung** der **V-Leute**

1. Umfassende Revision der Rechtsvorschriften im Bereich der Nachrichtendienste

Zunächst müssen die gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes einer **umfassenden Revision** unterzogen werden. Das geltende Regelwerk eröffnet einen **quasi-rechtsfreien Raum**. Denn es enthält eine maximale Anhäufung **unbestimmter Rechtsbegriffe**: „zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich“, „Gefährdung der Aufgabenerfüllung“, „Sicherheit des Bundes“ – um nur einige zu nennen. Die Deutungshoheit über diese Begriffe kommt in der Regel dem Verfassungsschutz selbst zu.

Bedingt durch den wechselseitigen Geheim- und Quellenschutz fehlt es an Transparenz von Entscheidungen. Anders als auf anderen Rechtsgebieten findet keine **Rechtskonkretisierung** durch **Gerichte** statt. Dieses **"entgrenzte Recht"** verschafft dem Dienst **„Narrenfreiheit“**: Das Gesetz überlässt es so faktisch der Einschätzung des Bundesamtes, welche Akten und Dateien wie lange aufzubewahren sind. Beispielsweise sind bestimmte personenbezogene Daten „spätestens zehn Jahre nach dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information zu löschen“. Das Gesetz gibt jedoch keinerlei Hilfestellung, wann eine Information **„relevant“** ist. Die gesetzliche Formulierung führt die Löschfristen bzw. Löschpflichten vielmehr von vornherein ad absurdum. Denn durch die Einschätzung jedes beliebigen Verfassungsschützers, eine Information sei „relevant“, können Speicherfristen nach Gutdünken endlos verlängert werden (bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag).

2. Stärkung der administrativen Kontrolle

Der Verfassungsschutz untersteht gemäß § 2 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz dem Bundesinnenministerium. Das Innenministerium übt die Dienst- und Fachaufsicht aus. Hier findet die **originäre Kontrolle** statt. Das Parlamentarische Kontrollgremium kontrolliert hingegen, ob das Innenministerium seiner Aufsichtspflicht nachkommt. Aus diesem Grunde muss mit einer Verbesserung der Kontrolle schon unmittelbar bei der Aufsichtsbehörde angefangen werden. Dabei ist auf die Grundsätze zurück zu greifen, die generell in der Verwaltungswissenschaft zur Kontrolle von Großbehörden angewendet werden (Stichwort: „Drittes Semester Verwaltungshochschule Speyer“). Im Einzelnen müssen folgende Veränderungen umgesetzt werden:

- a. Dienstvorschriften müssen präzisiert und Verantwortlichkeiten eindeutig festgelegt werden.
- b. Das Vier-Augen-Prinzip muss bei wichtigen Entscheidungen zur Regel werden.
- c. Wichtige Entscheidungsbereiche sind durch gesetzliche oder dienstliche Regelbeispiele zu konkretisieren.
- d. Begründungs- und Dokumentationspflichten müssen verstärkt werden, damit Verantwortlichkeiten besser ermittelt und dienstrechtliche Sanktionen erfolgreicher umgesetzt werden können.
- e. Der Personaleinsatz bei der administrativen Kontrolle muss qualitativ und quantitativ verbessert werden.

3. Umfassendere parlamentarische Kontrolle

Eine parlamentarische Kontrolle setzt eine Kontrolle voraus, die ihren Namen verdient. Bislang lässt sich der Erkenntnisstand des Kontrollgremiums im Bundestag mit den Worten Isaak Newtons beschreiben: "Was wir wissen, ist ein Tropfen. Was wir nicht wissen, ist ein Ozean." Diese Unwissenheit hat Gründe. Nur elf Abgeordnete des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) haben die unlösbare Aufgabe, die Regierung daraufhin zu kontrollieren, ob diese 10.000 Geheimdienstmitarbeiter effektiv überwacht. Das Gremium tagt im Regelfall einmal im Monat für knappe drei Stunden. Diese „Arbeitszeit“ ist für das breite Aufgabenspektrum **völlig unzureichend**. Eine dringend notwendige Ausweitung der „Arbeitszeit“ scheitert jedoch daran, dass

die großen Parteien (SPD und CDU/CSU) aus **bloßen Prestigegründen** ihre **Parlamentarischen Geschäftsführer** in das Kontrollgremium entsenden, obwohl deren Zeitbudget äußerst begrenzt ist. Diese Rahmenbedingungen machen eine effiziente parlamentarische Kontrolle unmöglich.

Folgende Verbesserungen sind daher notwendig:

a. Stärkung von Minderheitenrechten

Nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle sind sämtliche Kontrollrechte Rechte des **Gremiums**. Das heißt, die **Mehrheit** im Gremium entscheidet, ob und in welchem Umfang Kontrollrechte ausgeübt werden. Damit haben es die Regierungsfaktionen in der Hand, ob und in welchem Umfang ihre Regierung die Dienste „skandalfrei kontrolliert“. Es ist Regierungsfaktionen nicht wesensfremd, bei der Kontrolle der eigenen Regierung **Antriebsarmut** an den Tag zu legen. Diese Antriebsarmut führt zur Scheinkontrolle.

Sie gleicht einem Strafprozess, in dem allein der Angeklagte über Art und Umfang der Beweisaufnahme entscheidet. In einer solchen Konstellation ist der Freispruch für den Angeklagten garantiert.

Die Kontrollrechte müssen daher als **Minderheitenrechte** ausgestaltet werden. Nur so kann eine **effektive** Kontrolle der Regierung sicher gestellt werden.

Gerade im Bereich der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns sind Minderheitenrechte von überragender Bedeutung. In der parlamentarischen Demokratie besteht das politische Spannungsverhältnis nicht zwischen **Regierung** und **Parlament**, sondern zwischen **Mehrheit** und **Minderheit** im Parlament. Im parlamentarischen Regierungssystem überwacht daher in erster Linie nicht die **Mehrheit** die Regierung, sondern die **Opposition** als Minderheit.

Daher ist zukünftig zu fordern, dass **sämtliche Kontrollrechte** des Gremiums (z.B. Herausgabe von Akten, Zutritt zu den Dienststellen, Befragung von Angehörigen der Dienste, Mitarbeitern und Mitgliedern der Bundesregierung, Einholung schriftlicher Auskünfte etc. vgl. § 5 Kontrollgremiumgesetz (PKGrG)) auch von der **Minderheit**

ausgeübt werden können und nicht wie bisher nur mit **Mehrheitsbeschluss**.

Es ist weiterhin erforderlich, allen Mitgliedern des Gremiums die Möglichkeit einzuräumen, an der so genannten **Präsidentenrunde** bzw. **nachrichtendienstlichen Lage** teilnehmen zu können. Hier findet die eigentliche **administrative Kontrolle** der Regierung über die Geheimdienste statt. Deshalb ist es folgerichtig, dem Parlamentarischen Kontrollgremium die Kontrolle gerade an dieser **Nahtstelle** einzuräumen.

Der Kernbereich **exekutiver Eigenverantwortung** wird auch nicht berührt, da es sich bei den **Präsidentenrunden** und **nachrichtendienstlichen Lagen** lediglich um **informelle Gesprächskreise** handelt, die in erster Linie dem Austausch von Informationen innerhalb der Sicherheitsbehörden dienen.

Schließlich muss auch die eigenständige, **öffentliche Bewertung** bestimmter Vorgänge für die **Minderheit** gesichert sein (siehe auch nachfolgend unter d.).

b. Inhalt der Unterrichtspflicht der Bundesregierung

Nach § 4 PKGrG entscheidet die Bundesregierung in **Eigenregie**, über welche „allgemeine Tätigkeit“ bzw. welche „Vorgänge besonderer Bedeutung“ (vgl. § 4 PKGrG) sie das Gremium in Kenntnis setzt. Damit hat sie es in der Hand, welche Inhalte sie vorträgt. Die Abgeordneten können nicht wissen, ob das Vorgetragene überhaupt gesetzeskonform ist, weil sie die gesamten Tätigkeiten von ca. 10.000 Mitarbeitern nicht kennen und deswegen nicht beurteilen können, ob die vorgetragenen Sachverhalte es tatsächlich rechtfertigen, sie als „Vorgänge besonderer Bedeutung“ oder als „allgemeine Tätigkeit“ zu qualifizieren.

Sicherheitskreise bezeichnen deswegen die Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums spöttisch als „Märchenstunde“. Deshalb muss der Inhalt der Unterrichtspflicht durch feststehende **Regelbeispiele konkretisiert** werden. So müsste z.B. regelmäßig über folgende Sachverhalte unterrichtet werden:

- Vorgänge, bei denen es um **Vorlagen und Berichte** der Nachrichtendienste an die jeweils **Dienstaufsicht führende Stelle** geht;
- Vorgänge, bei denen die **Zusammenarbeit** der Nachrichtendienste des **Bundes** mit Nachrichtendiensten der **Länder** betroffen ist;
- Vorgänge, bei denen die **Zusammenarbeit** der Nachrichtendienste des Bundes mit Nachrichtendiensten **anderer Staaten** betroffen ist;
- Vorgänge, bei denen es um die Übermittlung **personenbezogener Daten** an Stationierungskräfte, über- und zwischenstaatliche Stellen sowie ausländische öffentliche und private Stellen oder die Gründe für Nichtübermittlung trotz eines entsprechenden Ersuchens geht;
- Vorgänge, bei denen es um **Dienstvorschriften** über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel und über den Austausch von Informationen mit inländischen oder ausländischen Stellen und deren Änderungen geht.

c. Mitteilung an die Fraktionsvorsitzenden

Die Mitglieder des Gremiums sollten ihre Fraktionsvorsitzenden und ersten Parlamentarischen Geschäftsführer über den Inhalt der Beratungen des Ausschusses informieren dürfen.

d. Sanktionsmöglichkeiten

Das Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle sieht derzeit keine **Sanktionsmöglichkeiten** für Fehlverhalten der Dienste bzw. der Regierung hinsichtlich ihrer Kontrolltätigkeit vor. Eine Kontrolle ohne Sanktionsmöglichkeit ist wie ein „Wächter ohne Schwert“ oder ein „Wachhund ohne Gebiss“.

Es folgt aus der Natur der parlamentarischen Kontrolle, dass die **öffentliche Kritik** der Regierung das **Sanktionsmittel** des **Parlaments** ist. Die **Geheimhaltungspflicht** hindert jedoch im Grundsatz das Gremium, die Regierung **öffentlich** zu kritisieren.

Die insoweit bestehenden Beschränkungen von öffentlichen Darstellungen aus der Gremiumsarbeit (vgl. § 10 Abs. 2 und 3 PKGrG) müssen deswegen **deutlich erweitert** werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass schon ein **Minderheitenquorum** zu öffentlichen Stellungnahmen berechtigt.

e. Personelle Unterstützung

Jedes PKGr-Mitglied sollte bis zu **fünf Mitarbeiter** zur Verfügung gestellt bekommen, um den erweiterten Kontrollaufgaben gerecht werden zu können.

f. Informationsgewinnung aus den Diensten (Whistleblower)

Mitarbeiter der Nachrichtendienste sollten sich **ohne Beteiligung** ihres Dienstherrn an das Parlamentarische Kontrollgremium wenden können.

4. Auflösung und Umwandlung der Landesämter zu Außenstellen des Bundesamtes

Sämtliche Landesämter müssen **aufgelöst** und zu **Außenstellen** des Bundesamtes umgebaut werden. Damit erreicht man eine **zentrale Bearbeitungsperspektive** und bewahrt sich gleichzeitig **länderspezifische Ortskenntnisse**.

Es ist offenkundig, dass die Länder, um ihre gesetzlichen Aufgaben (Bekämpfung von Extremismus, Terrorismus, Spionage und Proliferation) erfüllen zu können, personell überfordert sind. Bei umfangreichen und komplexen Sachverhalten reicht die Personalausstattung nicht aus, um den nötigen Überblick zu gewinnen. Manche Länder verfügen nicht einmal über 100 Mitarbeiter. Bremen hat lediglich 37 Mitarbeiter. Das Bundesamt hingegen beschäftigt 2701 Mitarbeiter. Allein diese Zahlen verdeutlichen die unterschiedlichen Handlungsoptionen und die Notwendigkeit eines zentralen Bundesamtes mit Außenstellen.

Hilfsweise, wenn die Auflösung und Umwandlung der Landesämter in Außenstellen des Bundesamtes politisch nicht umsetzbar wäre, ist **wenigstens** folgendes erforderlich:

- a. **Sämtliche** Informationen, die die Länder sammeln, müssen **automatisch** - also ohne eigene Wertungsmöglichkeit der Länder - an das Bundesamt weitergereicht werden.
- b. Das Bundesamt muss - ähnlich wie das BKA - zusätzlich die **Kompetenz** erhalten, **Einzelfälle** an sich ziehen zu können.

5. Abschaffung der V-Leute

a. Evaluierung der Informationen der V-Leute

Ob V-Leute einen **tatsächlichen Nutzen** für die Arbeit des Verfassungsschutzes erbringen, hat der Verfassungsschutz bisher nicht nachgewiesen. Unter Verweis auf die Geheimhaltung wird jede **Evaluation** des Einsatzes von V-Leuten und anderer geheimdienstlicher Mittel abgeblockt.

So wird verhindert, genaue Feststellungen darüber zu treffen, wie **ergiebig** die Informationen von V-Leuten tatsächlich für die Aufgabenwahrnehmung des Verfassungsschutzes sind (z.B. welche Anschläge wurden konkret allein durch die Hinweise von V-Leuten verhindert). Eine solche Evaluierung ist schon deshalb erforderlich, weil die Vorgänge um die NSU gerade die **Erfolglosigkeit** des V-Leutesystems beweisen.

Presseberichten zufolge sollen ca. 130 V-Leute in der rechten Szene aktiv gewesen sein. Jetzt gibt es sogar Hinweise, dass einer der dreizehn Beschuldigten im NSU-Verfahren V-Mann gewesen sein könnte. Sollte sich diese Vermutung bewahrheiten, hätten die Ermittler eine direkte Quelle zu den abgetauchten Mitgliedern des NSU gehabt und trotzdem konnte kein Mord verhindert und keiner der Täter gestellt werden.

Solange die Geheimdienste den **Nachweis** der Notwendigkeit des V-Leutesystems nicht führen können, sollte auf deren Einsatz verzichtet werden (Umkehr der Darlegungslast).

b. Fragwürdiger Beweiswert

Außerdem wird die behauptete **Nützlichkeit** der V-Leute für den Verfassungsschutz dadurch in Frage gestellt, dass ihren Informationen im Regelfall kein ausschlaggebender **Beweiswert** zukommt. V-Leute im Nazimilieu sind keine Demokraten mit lauterer Motiven, sondern bleiben Nazis, die gegen Geld oder sonstige Vergünstigungen dem Staat Informationen liefern.

Sie sind schon prinzipiell **unglaublich**, denn sie sind belastet mit dem **moralischen Defizit der Szene**, aus der sie stammen. Außerdem sind sie **Verräter**.

c. Schlussfolgerung

Der Einsatz von V-Leuten ist ein rechtsstaatlich untaugliches Mittel zur Bekämpfung von Verfassungsfeinden. Es stehen andere effektivere Mittel zur Verfügung. Der Gabentisch staatlicher Überwachung ist reich gedeckt: Observationen, Onlinedurchsuchungen, Videoüberwachungen oder auch der Einsatz von eigenen verdeckten Ermittlern der Sicherheitsbehörden. Es fehlt bislang der Nachweis, dass **diese** Ermittlungsmethoden **nicht ausreichend** sind.
