



Bundesministerium
des Innern

**Ständige Konferenz der
Innenminister
und -senatoren der Länder**

Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus

vom 30. April 2013

Staatsminister a. D.
Karl Peter Bruch

Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof
Bruno Jost

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Eckhart Müller

Senator a. D.
Heino Vahldieck

Vorbemerkung

Das Bekanntwerden des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (NSU) im November 2011 und die dieser Gruppierung zugeschriebenen zahlreichen bis dahin ungeklärten Verbrechen haben die Öffentlichkeit in Deutschland erschüttert. Dies lag vor allem daran, dass es drei Jenaer Rechtsterroristen gelingen konnte, über einen Zeitraum von fast vierzehn Jahren von den Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unentdeckt in Deutschland schwerste Straftaten zu begehen. Dadurch wurde das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit von Polizei und Verfassungsschutz nachhaltig beeinträchtigt.

Als Entstehungszeitpunkt des NSU kann der 26. Januar 1998 angesehen werden. Aus Anlass einer Durchsuchung an diesem Tag tauchten Uwe Böhnhardt, Uwe Mundlos und Beate Zschäpe unter und waren bis zu ihrem Tod bzw. ihrer Festnahme auf der Flucht.

Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe waren Mitglieder des „Thüringer Heimatschutzes“ (THS) und den Behörden insoweit bereits seit 1995 als Rechtsextremisten bekannt. Sie hatten seit dieser Zeit an mehreren Demonstrationen und rechtsextremistischen Musikveranstaltungen teilgenommen. Alle drei waren polizeilich in Erscheinung getreten; Uwe Böhnhardt und Uwe Mundlos waren wegen rechtsextremistischer Straftaten verurteilt worden. Zschäpe hatte Straftaten aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität begangen.

Nach dem Untertauchen im Januar 1998 hielt sich das Trio in Sachsen auf und wurde durch etliche Helfer aus der rechtsextremistischen Szene in Thüringen und Sachsen unterstützt. Spätestens 1999 begannen mutmaßlich Böhnhardt und Mundlos damit, Raubüberfälle zu begehen.

Im Jahr 2000 begann eine Serie von rechtsterroristischen Morden und Sprengstoffanschlägen, die zumindest Mundlos und Böhnhardt und der Anklageschrift des Generalbundesanwalts vom 5. November 2012 zufolge auch Zschäpe zugerechnet werden muss. Im Verlauf dieser Verbrechenreihe wurden in sechs Bundesländern insgesamt zehn Menschen getötet und mehr als 20 teilweise schwer verletzt. Bei den Todesopfern handelt es sich um:

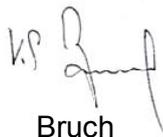
Enver Şimşek, Nürnberg (9. September 2000),
Abdurrahim Özüdođru, Nürnberg (13. Juni 2001),
Süleyman Taşköprü, Hamburg (27. Juni 2001),
Habil Kılıç, München (29. August 2001),
Mehmet Turgut, Rostock (25. Februar 2004),
İsmail Yaşar, Nürnberg (5. Juni 2005),
Theodoros Boulgarides, München (15. Juni 2005),
Mehmet Kubaşık, Dortmund (4. April 2006),
Halit Yozgat, Kassel (6. April 2006),
Michèle Kiesewetter, Heilbronn (25. April 2007).

Der letzte durch Böhnhardt und Mundlos am 4. November 2011 verübte Raubüberfall stellt den Endpunkt des Wirkens des NSU dar. Als beide von der Polizei auf ihrer Flucht entdeckt wurden, töteten sie sich.

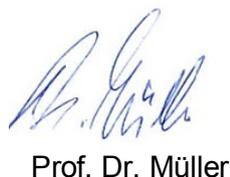
Im Rahmen der sich anschließenden Ermittlungen wurde von den Sicherheitsbehörden der Gesamtzusammenhang der von dem Trio begangenen Taten erkannt.

Vor dem Hintergrund dieser erschütternden Verbrechenserie hat die gemeinsam durch die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder und die Bundesregierung eingesetzte Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus in diesem Abschlussbericht die Sicherheitsarchitektur in Deutschland und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden eingehend analysiert, Schwachstellen gezeigt und Verbesserungsempfehlungen entwickelt.

Berlin, im April 2013


Bruch


Jost


Prof. Dr. Müller


Vahldieck

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	11
1 Verfahren.....	19
1.1 Einsetzung, Mitglieder und Auftrag.....	19
1.1.1 Einsetzung und Mitglieder	19
1.1.2 Auftrag	19
1.1.3 Geschäftsstelle	21
1.2 Gang der Untersuchungen	23
1.2.1 Unterlagen und Stellungnahmen.....	23
1.2.2 Medienveröffentlichungen	24
1.2.3 Gespräche mit anderen Gremien und Stellen	24
1.2.4 Berichte.....	26
2 Grundsätze zu Polizei und Verfassungsschutz	27
2.1 Verfassungsrechtliche Stellung	27
2.2 Aufgaben	28
2.3 Trennungsgebot.....	31
2.4 Zusammenarbeit innerhalb der Verfassungsschutz- und Polizeibehörden	33
2.4.1 Begriff der Zentralstelle	34
2.4.2 Zusammenarbeit des BKA mit den Polizeibehörden der Länder.....	34
2.4.3 Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden	36
2.5 Kontrolle von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden	39
2.5.1 Dienst- und Fachaufsicht.....	39
2.5.2 Parlamentarische Kontrolle	41
2.5.3 Justizielle Kontrolle	42
3 Bestandsaufnahme: Grundlagen der informationellen Zusammenarbeit	45
3.1 Grundlagen der informationellen Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz, Polizei und Justiz.....	45
3.1.1 Gesetzliche Grundlagen der Zusammenarbeit.....	45
3.1.2 Untergesetzliche Regelungen zur Informationsübermittlung	81

3.1.3	Dateien von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden	85
3.1.4	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation (GETZ)	89
3.2	Verdeckte Informationsgewinnung	91
3.2.1	Menschliche Quellen	91
3.2.2	Observationen	105
3.2.3	Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung	109
3.2.4	Quellenschutz	115
3.3	Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutz	119
3.3.1	Einstellung und Ausbildung im BfV	119
3.3.2	Fortbildung im BfV	120
3.3.3	Einstellung und Ausbildung in den Verfassungsschutzbehörden der Länder	121
3.3.4	Fortbildung in den Verfassungsschutzbehörden der Länder	122
4	Faktenlage Nationalsozialistischer Untergrund	123
4.1	Thüringer Heimatschutz (1990er Jahre)	123
4.2	Briefbombenimitate und Bombenfunde (1996/1997)	124
4.3	Das Abtauchen des Trios (1998)	125
4.4	Fahndungsmaßnahmen (1998 - 2003)	128
4.4.1	Juliane W.	130
4.4.2	Elternbefragungen	131
4.4.3	Wohnmobil Berlin	132
4.4.4	„Pogromly“-Spiel	133
4.4.5	Fluchtpläne Südafrika	134
4.4.6	Jürgen H.	136
4.4.7	Ralf Wohlleben	138
4.4.8	Observationen	141
4.4.9	Vertrauensperson 562 des LKA Berlin	144
4.5	Tötungsdelikte und Sprengstoffanschläge (2000 – 2007)	145

4.5.1	Enver Şimşek (Nürnberg).....	146
4.5.2	Sprengstoffanschlag auf ein Lebensmittelgeschäft (Köln) .	146
4.5.3	Abdurrahim Özüdođru (Nürnberg)	147
4.5.4	Süleyman Taşköprü (Hamburg).....	147
4.5.5	Habil Kılıç (München).....	148
4.5.6	Mehmet Turgut (Rostock).....	148
4.5.7	Nagelbombenanschlag in der Keupstraße (Köln).....	150
4.5.8	İsmail Yaşar (Nürnberg)	151
4.5.9	Theodoros Boulgarides (München)	152
4.5.10	Mehmet Kubaşık (Dortmund).....	153
4.5.11	Halit Yozgat (Kassel)	153
4.5.12	Michèle Kiese Wetter und ihr Streifenpartner	156
4.6	Raubstraftaten	157
4.6.1	Edeka-Markt in Chemnitz.....	157
4.6.2	Postfiliale in Chemnitz.....	161
4.6.3	Postfiliale in Chemnitz.....	161
4.6.4	Postfiliale in Chemnitz.....	162
4.6.5	Postfiliale in Zwickau.....	162
4.6.6	Sparkasse in Zwickau	163
4.6.7	Sparkasse in Chemnitz	163
4.6.8	Sparkasse in Chemnitz	164
4.6.9	Sparkasse in Chemnitz	165
4.6.10	Sparkasse in Chemnitz.....	165
4.6.11	Sparkasse in Zwickau.....	166
4.6.12	Sparkasse in Stralsund.....	167
4.6.13	Sparkasse in Stralsund.....	168
4.6.14	Sparkasse in Arnstadt.....	168
4.6.15	Sparkasse in Eisenach	169
4.7	Aufdeckung und Ende des NSU (2011).....	169
4.8	Justizielle Aufarbeitung.....	170
5	Problemstellung und –analyse.....	171

5.1	Abschaffung des Verfassungsschutzes, Zentralisierung seiner Aufgaben und Zusammenlegung von Landesbehörden für Verfassungsschutz.....	171
5.1.1	Problemstellung.....	171
5.1.2	Bewertung.....	172
5.1.3	Empfehlung.....	180
5.2	Trennungsgebot.....	181
5.2.1	Beibehaltung des Trennungsgebots.....	181
5.2.2	Zulässigkeit der Amtshilfe zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden.....	185
5.3	Verbesserung der Zusammenarbeit.....	194
5.3.1	Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutzverbundes.....	194
5.3.2	Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und zwischen Polizeibehörden.....	210
5.3.3	Zentrale Ermittlungsführung.....	213
5.3.4	Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene	224
5.3.5	Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz in der Praxis.....	248
5.3.6	Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis.....	262
5.3.7	Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestufteten Informationen.....	271
5.4	Verdeckte Informationsgewinnung.....	277
5.4.1	Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel.....	277
5.4.2	Einheitliche Standards der Verfassungsschutzbehörden bei der verdeckten Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen.....	278
5.4.3	Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen.....	283
5.4.4	Verwirklichung von Straftatbeständen beim Einsatz menschlicher Quellen.....	292
5.4.5	Umgang mit Quellenschutz.....	302

5.5	Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung im Verfassungsschutz.....	318
5.5.1	Problemstellung.....	318
5.5.2	Bewertung.....	318
5.5.3	Empfehlung.....	320
5.6	Erweiterung der formellen und materiellen Zuständigkeit des GBA.	321
5.6.1	Materielle Zuständigkeit.....	321
5.6.2	Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung.....	329
5.6.3	Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG.....	331
5.6.4	Schlussbemerkung.....	334
5.7	Dienst- und Fachaufsicht.....	335
5.7.1	Problemstellung.....	335
5.7.2	Bewertung.....	337
5.7.3	Empfehlung.....	343
5.8	Aus- und Fortbildung.....	345
5.8.1	Problemstellung.....	345
5.8.2	Bewertung.....	348
5.8.3	Empfehlung.....	349
6	Zusammenfassung der Empfehlungen.....	351
6.1	Verfassungsschutz in Deutschland.....	352
6.2	Trennungsgebot.....	352
6.2.1	Beibehaltung des Trennungsgebotes.....	352
6.2.2	Amtshilfe.....	352
6.3	Verbesserung der Zusammenarbeit.....	353
6.3.1	Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutzverbundes.....	353
6.3.2	Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden.....	354
6.3.3	Zentrale/Dezentrale Ermittlungsführung.....	354
6.3.4	Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene .	355

6.3.5	Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutz in der Praxis	355
6.3.6	Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis	356
6.3.7	Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestuft Informationen	356
6.4	Verdeckte Informationsgewinnung	357
6.4.1	Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel	357
6.4.2	Einheitliche Standards	357
6.4.3	Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen.....	358
6.4.4	Strafbarkeit von Quellen.....	358
6.4.5	Umgang mit Quellenschutz	359
6.5	Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung im Verfassungsschutz.....	359
6.6	Erweiterung der Zuständigkeit des GBA.....	359
6.6.1	Materielle Zuständigkeit	359
6.6.2	Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung	360
6.6.3	Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG	360
6.7	Dienst- und Fachaufsicht.....	361
6.8	Aus- und Fortbildung	361
7	Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013	363
8	Schlusswort	365

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
AK II	Arbeitskreis II – Innere Sicherheit – der IMK
AK IV	Arbeitskreis IV– Verfassungsschutz – der IMK
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
ASOG Berlin	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
ATD	Antiterrordatei
ATDG	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz)
Az.	Aktenzeichen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg
BbgVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz)
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKA	Bundeskriminalamt

BKADV	BKA-Daten-Verordnung
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
BLKR	Bund-Länder-Kommission Rechtsextremismus
BMI	Bundesministerium des Innern
BND	Bundesnachrichtendienst
BPol	Bundespolizei
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BremVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Bremen (Bremisches Verfassungsschutzgesetz)
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
Drs.	Drucksache
DM	Deutsche Mark
Dr.	Doktor
d. h.	das heißt
EG	Ermittlungsgruppe
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EL	Ergänzungslieferung
f./ff.	folgende(r)/fortfolgende(r)
Fn.	Fußnote
GAR	Gemeinsames Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus / Rechtsterrorismus
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GBA	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

gem.	gemäß
GETZ	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
G10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HmbVerfSchG	Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
INPOL	Informationssystem der Polizei
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
IuK-Systeme	Informations- und Kommunikationssysteme
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
KR	Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz (Koordinierungsrichtlinie)
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LfVerfSchG RP	Landesverfassungsschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	litera (Buchstabe)
LKA/LKÄ	Landeskriminalamt/Landeskriminalämter
Ltd. KD	Leitender Kriminaldirektor

LVerfSchG M-V	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsschutzgesetz)
LVerfSchG RP	Landesverfassungsschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LVerfSchG SH	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz)
LVSG BW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg
LVwG SH	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG)
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst
mm	Millimeter
m. w. N.	mit weiterem Nachweis/mit weiteren Nachweisen
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer(n)
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Niedersachsen (Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz)
o. ä.	oder ähnliche
o. g.	oben genannte / oben genannten
PD	Polizeidirektion
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PKGrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz)

PKK	Parlamentarische Kontrollkommission
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan, Arbeiterpartei Kurdistans
Pkw	Personenkraftwagen
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolDVG HA	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei Hamburg
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PP	Polizeipräsidium
Prof.	Professor
RED	Gemeinsame Rechtsextremismus-Datei von Polizei und Verfassungsschutz (Rechtsextremismusdatei)
RED-G	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz)
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rdnr.	Randnummer(n)
S.	Seite
SächsDSG	Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SächsVSG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Verfassungsschutzgesetz)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
s.	siehe
s. o.	siehe oben
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern

Soko	Sonderkommission
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
SVerfSchG	Saarländisches Verfassungsschutzgesetz
THS	Thüringer Heimatschutz
ThürPAG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei
ThürVSG	Thüringer Verfassungsschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TLfV	Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz
TLKA	Landeskriminalamt Thüringen
TOP	Tagesordnungspunkt
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
VE	Verdeckter Ermittler
VerfSchG-LSA	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt
VerfSchutzG HE	Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Hessen)
vgl.	vergleiche
V-Leute	Verbindungs-/Vertrauens-Leute
VM	Verbindungs-/Vertrauensmann
VP/ V-Person	Vertrauensperson
VS	Verschlusssache
VSG Bln	Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin (Verfassungsschutzgesetz Berlin)
VSG NRW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz (Zusammenarbeitsrichtlinie)
z. B.	zum Beispiel
z. d. A.	zu den Akten
ZKA	Zollkriminalamt
z. N.	zum Nachteil
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSHG	Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen

1 Verfahren

1.1 Einsetzung, Mitglieder und Auftrag

1.1.1 Einsetzung und Mitglieder

Angesichts der Tatsache, dass die Taten des NSU in einem Zeitraum von vierzehn Jahren von den Sicherheitsbehörden unerkannt blieben, hielten es die Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern für erforderlich, die Sicherheitsarchitektur in Deutschland zu überprüfen. Auf Initiative des Bundesministeriums des Innern (BMI) hat die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (Innenministerkonferenz, IMK) deshalb auf ihrer 193. Sitzung am 8./9. Dezember 2011 in Wiesbaden die Einsetzung einer von Bund und Ländern paritätisch besetzten Regierungskommission beschlossen.

1

Mit Umlaufbeschluss vom 6. Februar 2012 hat die IMK als ihre Experten die Senatoren a. D. Dr. Ehrhart Körting und Heino Vahldieck benannt. Am 8. Februar 2012 hat die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof Bruno Jost und Rechtsanwalt Prof. Dr. Eckhart Müller als Experten für den Bund benannt. Am gleichen Tag konstituierte sich die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus (BLKR) im BMI in Berlin.

2

Senator a. D. Dr. Ehrhart Körting schied am 17. September 2012 aus der Kommission aus, um vor dem Hintergrund der Vorkommnisse um die mögliche Tätigkeit eines mutmaßlichen NSU-Helfers als V-Person für das Berliner Landeskriminalamt (LKA) den Anschein der Befangenheit zu vermeiden. Mit Umlaufbeschluss vom 12. Oktober 2012 hat die IMK Staatsminister a. D. Karl Peter Bruch als neues Mitglied der BLKR benannt.

1.1.2 Auftrag

Der Arbeitsauftrag der BLKR wurde in dem Umlaufbeschluss der IMK vom 6. Februar 2012 festgelegt:

3

„Die Straftaten des rechtsterroristischen „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) zeigen deutlich, dass die Bekämpfung des Rechtsextremismus für die Sicherheits-

behörden in Bund und Ländern eine Daueraufgabe von hoher Priorität sein muss, die ein ebenso energisches und nachhaltiges wie koordiniertes Vorgehen aller Sicherheitsbehörden gegen den gewaltbereiten Rechtsextremismus notwendig macht. Insbesondere ist es erforderlich, dass in diesem Bereich alle notwendigen und rechtlich zulässigen Erkenntnisse von Polizei und Verfassungsschutz frühzeitig zusammengeführt sowie Optimierungsmöglichkeiten der fallbezogenen Zusammenarbeit geprüft werden.

Vor diesem Hintergrund soll eine Experten-Kommission das Ziel verfolgen, im Sinne eines Gesamtbildes die Zusammenarbeitsformen der Sicherheitsbehörden der Länder mit den Bundesbehörden insbesondere bei der Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus zu analysieren und zu bewerten sowie Vorschläge für eine weitere Optimierung ihrer Zusammenarbeit zu unterbreiten.

Dabei werden u. a. zu betrachten sein:

- die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Verantwortlichkeiten und den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern und zwischen Verfassungsschutz und Polizei,*
- die Funktionalität der Informations- und Kommunikationsstrukturen,*
- der Informationsaustausch in gemeinsamen Kommunikationsplattformen,*
- der grundsätzliche und der auf operative Einzelfälle bezogene Informationsaustausch,*
- die Thematik des Quellen- und Geheimschutzes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht,*
- die Einrichtung gemeinsamer Auswerte- und Analyseprojekte und*
- die bestehende Abstimmung über offen und verdeckt durchzuführende Maßnahmen der Informationsgewinnung.*

Die Expertenkommission soll bei ihrer Arbeit in geeigneter Weise Zwischenergebnisse des aktuellen Ermittlungskomplexes des GBA sowie die sonstigen Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie Expertenwissen aus Bund und Ländern mit einbeziehen.

In die Betrachtung sollen Erkenntnisse der Untersuchungsausschüsse des Bundes und der Länder bzw. der eingesetzten Sonderermittler mit einbezogen werden.

Ebenso einfließen sollen die Beschlüsse der IMK zur Optimierung der Zusammenarbeit sowie die Ergebnisse der durch die IMK eingerichteten Arbeitsgruppe von Polizei und Verfassungsschutz.“

Die Aufklärung der Straftaten des Trios war mit dem Auftrag nicht verbunden. Aus diesem Grund wird im Bericht nicht zu allen hierzu in der Öffentlichkeit aufgeworfenen Fragen Stellung genommen. 4

Die BLKR war bei ihrer Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei.

1.1.3 Geschäftsstelle

Die BLKR wurde durch eine beim BMI eingerichtete Geschäftsstelle unterstützt. Ihr gehörten insgesamt vierzehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. 5

Die Leitung der Geschäftsstelle sowie drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellte der Bund:

Ministerialrat Torsten Akmann, Leiter der Geschäftsstelle

Regierungsamtsrätin Sonja Gierth

Regierungsamtfrau Nicole Knöner

Rechtsreferendar Karsten Brandt

Die weiteren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle stellen die Länder

Baden-Württemberg:

Regierungsrat Gangolf Kern

Staatsanwalt Dr. Matthias Fahrner (zeitweise)

Bayern:

Oberregierungsrat Florian Weber

Berlin:

Polizeihauptsekretärin Anja Felgenhauer (zeitweise)

Tarifbeschäftigte Viola Weber (zeitweise)

Hessen:

Regierungsdirektor Michael Fischer (stellvertretender Leiter)

Niedersachsen:

Kriminalhauptkommissar Matthias Heyen

Nordrhein-Westfalen:

Leitender Kriminaldirektor Johannes Rick (stellvertretender Leiter)

Sachsen:

Regierungsdirektor Lothar Kuntz

Thüringen:

Kriminalkommissarin Birgit Wagner

1.2 Gang der Untersuchungen

1.2.1 Unterlagen und Stellungnahmen

Für ihre Arbeit hat die BLKR Unterlagen bei den Innenressorts mehrerer Länder, insbesondere Thüringen und Sachsen, den dortigen Landesbehörden für Verfassungsschutz und den Landeskriminalämtern (LKÄ), dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) sowie dem Bundeskriminalamt (BKA) und dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) angefordert. Alle Behörden, die um Übersendung von Unterlagen gebeten wurden, haben der BLKR diese überwiegend zur Verfügung gestellt. Ob und inwieweit die von den verschiedenen Stellen übersandten Unterlagen vollständig sind, kann die Kommission nicht beurteilen. In einer Reihe von Fällen weisen sie eine fehlende chronologische und sachliche Ordnung auf, die den Überblick zum Teil erschwerte.

6

Darüber hinaus lagen der BLKR verschiedene Berichte und Gutachten vor, die sich u. a. mit der föderalen Sicherheitsarchitektur befassen. So wurden ihr die Gutachten der vom 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zum Thema Sicherheitsarchitektur in Deutschland bestellten Gutachter Prof. Dr. Christoph Gusy, Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff zur Verfügung gestellt. Die Berichte des Sächsischen Innenministeriums an den Innenausschuss des Sächsischen Landtages¹ und die dortige Parlamentarische Kontrollkommission zum NSU-Komplex wurden der Kommission zugänglich gemacht. Ebenso wurden der BLKR das Gutachten der durch den Freistaat Thüringen eingesetzten unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Verhaltens der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14. Mai 2012, das vom Thüringer Innenministerium in Auftrag gegebene Gutachten zur Analyse der gegenwärtigen Organisation und Arbeitsweise des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz² sowie der Zwischenbe-

7

¹ Vorläufiger Abschlussbericht des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zum Fallkomplex „Nationalsozialistischer Untergrund“ Vorlage an den Innenausschuss des Sächsischen Landtags, Stand 25.06.2012.

² Gutachten zur Analyse der gegenwärtigen Organisation und Arbeitsweise des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz im Auftrag des Innenministeriums des Freistaates Thüringen, Stand 25.01.2013.

richt des Untersuchungsausschusses 5/1 des Thüringer Landtages³ überlassen.

Ferner wurden die Innenministerien bzw. –senatsverwaltungen aller Länder sowie das BKA und das BfV jeweils um Stellungnahme zu verschiedenen Fragen gebeten. Diese betrafen vor allem den Informationsaustausch zwischen Bundes- und Landesbehörden und zwischen Verfassungsschutz und Polizei, hierbei insbesondere die Themenbereiche Funktionalität der Informations- und Kommunikationsstrukturen. Außerdem wurde abgefragt, in welchen Bereichen rechtliche Bestimmungen ergänzt oder harmonisiert werden sollten. Schließlich stellte die Kommission Fragen nach der Praxis und den rechtlichen Grundlagen des Quellen- und Geheimschutzes.

Zudem haben der 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages sowie die NSU-Untersuchungsausschüsse Bayerns, Thüringens und Sachsens die Arbeit der Kommission mit der Bereitstellung von Protokollen der dortigen Zeugenvernehmungen unterstützt.

1.2.2 Medienveröffentlichungen

- 8 Über den NSU-Komplex wurde und wird in den Medien ständig und umfänglich berichtet. Die Kommission hat diese Berichterstattung verfolgt, es aber nicht als ihre Aufgabe angesehen, sich damit vertieft zu befassen.

1.2.3 Gespräche mit anderen Gremien und Stellen

- 9 Am 7. März 2012 führte die BLKR ein Gespräch mit dem Vorsitzenden der durch den Freistaat Thüringen eingesetzten unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Verhaltens der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, Vorsitzender Richter am

³ Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses 5/1 des Thüringer Landtages: Mögliches Fehlverhalten der Thüringer Sicherheits- und Justizbehörden, einschließlich der zuständigen Ministerien unter Einschluss der politischen Leitungen, sowie der mit den Sicherheitsbehörden zusammenarbeitenden Personen (so genannte menschliche Quellen) im Zusammenhang mit Aktivitäten rechtsextremer Strukturen, insbesondere des "Nationalsozialistischen Untergrunds" (NSU) und des "Thüringer Heimatschutzes" (THS) und seiner Mitglieder sowie mögliche Fehler der Thüringer Sicherheits- und Justizbehörden bei der Aufklärung und Verfolgung der dem NSU und ihm verbundener Netzwerke zugerechneten Straftaten, Stand 07.03.2013.

Bundesgerichtshof a. D. Dr. Gerhard Schäfer, und den weiteren Mitgliedern dieser Kommission.

Am 8. März 2012 fand ein Gespräch der BLKR mit den Mitgliedern des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages statt. Der Ausschuss vereinbarte mit der BLKR eine regelmäßige gegenseitige Unterrichtung über den Fortgang der Arbeiten.

Am 28. März 2012 führte die Kommission ein Gespräch mit dem Präsidenten des BKA und dem Vizepräsidenten des BfV. Zudem hat ein Vertreter des BKA am 16. Mai 2012 über die Erkenntnisse zu den Raubstrafataten berichtet.

Mit dem Vorsitzenden der IMK führte die BLKR ein Gespräch am 3. Mai 2012. Am 16. Oktober 2012 unterrichtete die Kommission den Bundesminister des Innern, Dr. Hans-Peter Friedrich.

Mit dem Vorsitzenden und weiteren Vertretern des Arbeitskreises IV (AK IV) „Verfassungsschutz“ der IMK tauschte sich die Kommission über die Inhalte des AK IV-Berichts zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes am 14. November 2012 aus.

Ein zweites Gespräch mit den Mitgliedern des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages führte die BLKR am 13. Dezember 2012, in dem die Kommission u. a. ihren 2. Zwischenbericht vorstellte.

Am 6. Februar 2013 tauschte sich die Kommission mit dem Generalbundesanwalt aus.

Am 22. Februar 2013 fand eine Unterredung mit den Mitgliedern des 3. Untersuchungsausschusses „Neonazistische Terrornetzwerke in Sachsen“ des Sächsischen Landtages statt. Am 26. Februar 2013 führte die Kommission ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der IMK (AK II) und dem Untersuchungsausschuss „Rechtsterrorismus in Bayern – NSU“ des Bayerischen Landtages.

Am 13. März 2013 fand ein Gedankenaustausch mit Vertretern der Innenministerien und –senatsverwaltungen der Länder sowie am 21. März 2013 mit Vertretern des BMI und den Präsidenten des BfV und des BKA statt.

Am 11. April 2013 führte die Kommission ein Gespräch mit den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“ des Thüringer Landtages.

1.2.4 Berichte

- 10 Zur 195. Sitzung der IMK am 31. Mai/1. Juni 2012 legte die BLKR ihren 1. Zwischenbericht vor. Entsprechend der Beschlusslage hat sie in der 196. Sitzung der IMK vom 5. – 7. Dezember 2012 erneut zum Stand der Arbeiten berichtet und in ihrem 2. Zwischenbericht erste Ergebnisse und Tendenzen dargestellt. Die IMK hat die Kommission gebeten, ihr zur Frühjahrssitzung 2013 den Abschlussbericht vorzulegen.

Bei der inhaltlichen Erstellung der Berichte waren die Geheimhaltungsvorschriften von Bund und Ländern zu berücksichtigen. Die BLKR hat in hohem Umfang auf als Verschlussachen eingestufte Materialien zurückgegriffen. Um eine umfassende Transparenz im Abschlussbericht zu gewährleisten, wurden als Verschlussachen eingestufte Informationen im Einvernehmen mit den herausgebenden Behörden offen gelegt.

2 Grundsätze zu Polizei und Verfassungsschutz

Die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus hat eine Bestandsaufnahme der föderalen Sicherheitsarchitektur vorgenommen. 11

2.1 Verfassungsrechtliche Stellung

Nach dem Demokratie- und Staatsverständnis des Grundgesetzes (GG) erfüllen Polizei und Verfassungsschutz wesentliche Staatsaufgaben in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Die Einrichtung von Polizei- und den als Inlandsnachrichtendiensten bezeichneten Verfassungsschutzbehörden hat Verfassungsrang. Sie stellen nach der Konzeption des Grundgesetzes unverzichtbare Schutzinstrumente der wehrhaften Demokratie dar. Nach der deutschen Verfassungspraxis sind die Aufgaben von Verfassungsschutz und Polizei von unterschiedlichen Behörden wahrzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage offengelassen, jedoch hierzu in einem obiter dictum ausgeführt: 12

„Für die in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG vorgesehenen sonderpolizeilichen Behörden des Bundes stellt sich allerdings die Frage eines Trennungsgebotes. Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon „Polizeibrief“ der westalliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949).“⁴

⁴ BVerfG vom 28.01.1998, BVerfGE 97, S. 198, 217.

2.2 Aufgaben

- 13 Polizei und Verfassungsschutzbehörden haben unterschiedliche Aufgaben.
- 14 Wesentliche Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen sowie sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht. Im Vordergrund stehen dabei das Erkennen und die Abklärung ihrer Ziele, Strukturen, Aktivitäten und Methoden. Dies wird grundsätzlich von den Auswertungseinheiten (sogenannte Auswertung) der Verfassungsschutzbehörden geleistet. Deren Aufklärungsinteresse richtet sich dabei nach den geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften, vor allem nach den als Verschlussachen eingestuften Dienstvorschriften für die Auswertung, auf deren detaillierte Darstellung aus Rücksicht auf die geheimhaltungsbedürftigen Informationsinteressen der Verfassungsschutzbehörden verzichtet wird.⁵ Methodisch arbeitet die Auswertung im Grundsatz so, dass sie z. B. offen zugängliche Erkenntnisquellen (Internet, Publikationen, usw.) analysiert und gegebenenfalls Aufträge an die mit der Informationsbeschaffung befassten Arbeitseinheiten (sogenannte Beschaffung) erteilt. Diese erheben dann die benötigten Informationen, fertigen Unterlagen hierüber an und übermitteln sie an die Auswertung. Die gewonnenen Informationen werden dort im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag der Verfassungsschutzbehörden ausgewertet. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich in geeigneter Form vor allem an politische Entscheidungsträger, Aufsichts- und andere Sicherheitsbehörden oder die Öffentlichkeit (z. B. Verfassungsschutzberichte) weitergegeben. Soweit sich aus der Bewertung der Informationen neue Fragestellungen ergeben, werden weitere Informationen hierzu erhoben.

Um belastbare Aussagen treffen zu können, müssen frühzeitig Erkenntnisse, wie z. B. ideologische Ausrichtungen, Informationen zu Mitgliedern, Unterstützern, Anhängern und Sympathisanten gewonnen werden. Die Tätigkeit des Verfassungsschutzes in seiner Frühwarnfunktion setzt damit weit im Vorfeld polizeilicher Zuständigkeit an. Es bedarf hierzu weder eines Anfangsverdachts für eine Straftat noch einer Gefahr im polizeilichen

⁵ Der Kommission haben die entsprechenden Dienstvorschriften der LfV Bayern, Hessen und Thüringen vorgelegen und sind exemplarisch ausgewertet worden.

Sinne. Die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes besteht auch dann fort, wenn die Bestrebungen in konkrete Gefahren einmünden bzw. bereits Straftaten begangen wurden; sie besteht auch über den rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens hinaus.

Der Polizei obliegt im Gegensatz zu den Nachrichtendiensten die Verhütung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie die Abwehr von sonstigen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ihre Aufgaben sind geprägt von einer operativen Verantwortung und insbesondere der Befugnis, gegenüber Einzelnen Maßnahmen gegebenenfalls mit Zwang durchzusetzen.⁶

15

Hieraus wird deutlich, dass die Schnittmengen polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit zwar nicht unerheblich sind, jedoch sowohl den Polizei- als auch den Verfassungsschutzbehörden eigene Aufgabenbereiche zugewiesen sind, in denen die jeweils andere Behörde allenfalls eine nachrangige Rolle spielen soll. Dies gilt insbesondere für die Verfassungsschutzbehörden, deren Auftrag – entgegen einer nach Bekanntwerden des NSU-Komplexes gelegentlich geäußerten Ansicht – nicht unmittelbar darin besteht, für die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Erkenntnisse zur Aufklärung von Straftaten zu gewinnen.⁷ Vielmehr haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern vor allem die Beobachtung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen in den Vordergrund der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden gerückt.⁸ Dies sind gemäß § 4 Abs. 1 BVerfSchG politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss. Diese politischen Verhaltensweisen müssen gemäß § 3 Abs. 1 BVerfSchG zudem gegen die „freiheitliche demokratische Grundordnung“⁹, mithin die

16

⁶ BVerfG, Urteil vom 24.04.2013, Az. 1 BvR 1215/07.

⁷ Diese unterschiedlichen Aufgabenbereiche von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden bzw. die unterschiedlichen Zielsetzungen der Sicherheitsbehörden und die daraus folgenden unterschiedlichen Befugnisse betont auch das BVerfG in seinem Urteil zur ATD vom 24.04.2013, Az. 1 BvR 1215/07, ausdrücklich.

⁸ Vgl. statt aller § 3 Abs. 1 BVerfSchG.

⁹ Gemäß § 4 Abs. 2 BVerfSchG zählen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Bundesverfassungsschutzgesetzes das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen, die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen

Grundlagen des politischen Systems in Deutschland, oder andere Verfassungsgüter gerichtet sein, um eine Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden zu rechtfertigen. Daneben sind die Verfassungsschutzbehörden auch für die Beobachtung sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht zuständig (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG).

17 Hieran zeigt sich, dass der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden anderen Vorgaben folgt als der der Polizeien. Auch wenn insbesondere § 20 BVerfSchG und die entsprechenden Landesgesetze die Informationsübermittlung der Verfassungsschutzbehörden an die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden ausdrücklich regeln, besteht der vorrangige Auftrag der Verfassungsschutzbehörden nach dem Willen des jeweiligen Gesetzgebers darin, mit der Gewinnung von Informationen zu den o. g. Bestrebungen und Tätigkeiten außerhalb des Strafrechts und des Rechts der Gefahrenabwehr einen eigenständigen Beitrag zur Sicherung der „wehrhaften Demokratie“ in Deutschland zu leisten: Die im Gegensatz zum „Wertrelativismus“ der Weimarer Reichsverfassung¹⁰ „wertgebundene Ordnung“¹¹ des Grundgesetzes soll durch die Beobachtung verfassungsfeindlicher Bestrebungen abgesichert werden.¹² Im Ergebnis stellt damit der Verfassungsschutz neben der Polizei eine eigenständige Säule in der deutschen Sicherheitsarchitektur dar.

Allerdings zeigen die Vorschriften über die Informationsübermittlung¹³ zwischen Verfassungsschutz-, Polizei- und anderen (Sicherheits-) Behörden in den Verfassungsschutzgesetzen, dass die Gesetzgeber in Bund und Ländern die Bedeutung einer effektiven und effizienten behördenübergreifenden Zusammenarbeit für die Gewährleistung eines Zusammenlebens in Freiheit und Sicherheit nicht verkannt haben.

Ein erfolgreiches Frühwarnsystem, das für die rechtzeitige Einleitung gefahrenabwehrender Maßnahmen sowie für die Verfolgung von schwer-

Opposition, die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, die Unabhängigkeit der Gerichte, der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

¹⁰ Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 7.

¹¹ BVerfG, NJW 1952, S. 1407, 1408 – SRP-Urteil.

¹² Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 7.

¹³ Vgl. statt aller §§ 18 ff. BVerfSchG.

wiegenden Straftaten unabdingbar ist, basiert auf einer frühzeitigen Zusammenführung von Polizei- und Verfassungsschutzkenntnissen.

Insgesamt zeigt sich, dass – obwohl Verfassungsschutz- und Polizeibehörden eigene Aufgaben wahrzunehmen haben – in den Arbeitsfeldern, in denen sich Schnittmengen ergeben, regelmäßig Zusammenarbeitspflichten bestehen. Diese werden allerdings u. a. durch das Trennungsgebot begrenzt. 18

2.3 Trennungsgebot

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges verfügten die Alliierten Militärgouverneure unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Willkürherrschaft und der damit einhergehenden Erfahrungen mit der Geheimen Staatspolizei (Gestapo) im „Polizeibrief“ vom 14. April 1949 eine Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. Der künftigen Bundesregierung wurde gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. „Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben“ [*This agency shall have no police authority*]¹⁴. 19

Die Alliierten Militärgouverneure beabsichtigten mit dieser Vorgabe zum einen das Verbot einer Politischen Polizei, wie sie die Gestapo dargestellt hatte, und zum anderen eine klare Aufgabentrennung von Polizei und Nachrichtendiensten. Das Trennungsgebot bezweckte mit der Dezentralisierung von Exekutivbefugnissen die Begrenzung staatlicher Macht und war die aus der menschenverachtenden nationalsozialistischen Staatspraxis resultierende Vorgabe für die Organisation der bundesrepublikanischen Sicherheitsbehörden.¹⁵ 20

¹⁴ Der Wortlaut des Trennungsgebotes in Punkt 2 des Polizeibriefes lautet: Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben.

¹⁵ Baldus, Reform der Thüringer Verfassungsschutz – Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion?, ThürVBI 2013, S. 25, 29.

Bund und Länder haben dieses Trennungsgebot in gesetzliche Vorschriften aufgenommen,¹⁶ indem sie die Nachrichtendienste organisatorisch und befugnisbezogen von den Polizeibehörden getrennt haben.

21 Nach der Wiedervereinigung Deutschlands haben die Länder Brandenburg, Sachsen und Thüringen das Trennungsgebot – auch aufgrund der Erfahrungen mit dem Ministerium für Staatssicherheit – ausdrücklich in ihre Verfassungen aufgenommen.

22 Das Trennungsgebot beinhaltet nach Auffassung der Kommission zwei Grundsätze.

Erstens stehen den Verfassungsschutzbehörden keine polizeilichen Zwangsbefugnisse, wie Durchsuchungen oder Festnahmen, zu. Sie dürfen deshalb den Polizeibehörden auch keine Weisungen erteilen oder sie in sonstiger Weise zu eigenen Zwecken einsetzen. Amtshilfe durch die Polizeibehörden ist nur zulässig bei Maßnahmen, zu denen die Verfassungsschutzbehörden auch selbst befugt sind (befugnisbezogenes Trennungsgebot).

Zweitens dürfen weder die Verfassungsschutzbehörden einer polizeilichen Dienststelle noch umgekehrt eine polizeiliche Dienststelle einer Verfassungsschutzbehörde angegliedert werden (organisatorisches Trennungsgebot).

23 Das Trennungsgebot beinhaltet jedoch kein Zusammenarbeitsverbot bzw. das Gebot einer informationellen Abschottung, sondern lässt im Rahmen der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung einen Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei zu.¹⁷ Polizei- und Verfassungsschutzbehörden können sich daher, wie dies u. a. die

¹⁶ Vgl. z. B. §§ 2 Abs. 1, 8 Abs. 3 BVerfSchG, §§ 2 Abs. 3 LVSG BW.

¹⁷ Baldus, Reform des Thüringer Verfassungsschutzes – Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion?, ThürVBl. 2013, S. 25, 29 m. w. N.; das Bundesverfassungsgericht spricht sich in seinem Urteil vom 24.04.2013 vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden auch für ein aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgendes informationelles Trennungsprinzip aus. Wegen des Redaktionsschlusses dieses Abschlussberichtes sieht sich die Kommission außerstande, dieses Urteil umfassend zu analysieren und in dem Bericht zu berücksichtigen. Siehe Nr. 7 Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013.

Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder und die Strafprozessordnung ausdrücklich vorsehen, relevante Informationen übermitteln (vgl. dazu ausführlich Rdnr. 55 ff.). Es ist lediglich darauf zu achten, dass die Datenbestände von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden selbst getrennt bleiben und kein unbeschränkter gegenseitiger Zugriff stattfindet.

Ein informationelles Trennungsgebot widerspräche schließlich auch dem Sinn der Verfassungsschutzbehörden: Die Sammlung und Auswertung von Informationen darf kein Selbstzweck sein. Daher müssen die Verfassungsschutzbehörden ihre Daten an diejenigen Stellen weitergeben, die die erforderlichen Maßnahmen ergreifen können.¹⁸ Nur so können sie ihrem Auftrag zum Schutz der Verfassung überhaupt gerecht werden. 24

2.4 Zusammenarbeit innerhalb der Verfassungsschutz- und Polizeibehörden

In Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a) und b) GG wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Kriminalpolizei sowie zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) zugewiesen. Außerdem ist der Bundesgesetzgeber aufgrund Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 2. Halbsatz GG ermächtigt, ein Bundeskriminalpolizeiamt einzurichten. 25

Seit der Föderalismusreform¹⁹ besitzt der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Abwehr des internationalen Terrorismus durch das BKA in den Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, Abs. 2 GG). 26

Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gibt dem Bund die Möglichkeit, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes 27

¹⁸ Wolff, Gutachten über die Entwicklung der Architektur und Arbeitsweise der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder, März 2012, S. 19 f.

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl I, S. 2034.

einzurichten. Hiervon hat der Bund durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) sowie das Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) Gebrauch gemacht.

2.4.1 Begriff der Zentralstelle

- 28 Zentralstellen sind den Bundesministerien nachgeordnete Verwaltungseinrichtungen. Sie gehören der unmittelbaren Bundesverwaltung an und verfügen über keinen Verwaltungsunterbau. Sie können im Rahmen der in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Angelegenheiten durch Bundesgesetz errichtet werden. Zentralstellen koordinieren das Handeln des Bundes und der Länder. Sie sind als eigenständiger Behördentyp der zentralen nichtministeriellen Ebene der Bundesverwaltung zu betrachten.²⁰

2.4.2 Zusammenarbeit des BKA mit den Polizeibehörden der Länder

- 29 Die Polizeibehörden von Bund und Ländern arbeiten auf der Grundlage von § 1 Abs. 1 BKAG zusammen. Nach dieser Vorschrift unterhält der Bund zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder ein Bundeskriminalamt (BKA). Die Länder unterhalten zur Sicherung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder Landeskriminalämter (LKÄ). Mehrere Länder können gemeinsam ein Landeskriminalamt unterhalten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG).

2.4.2.1 BKA als Zentralstelle

- 30 Das BKA unterstützt in seiner Eigenschaft als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung (§ 2 Abs. 1 BKAG). Insbesondere die Koordinationsbefugnisse

²⁰ Ibler in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 65. EL, 2012, Art. 87, Rdnr. 122 m. w. N.; Burgi in von Mangoldt, Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, 2010, Art. 87, Rdnr. 32 m. w. N.

der polizeilichen Zusammenarbeit und die Kooperation mit den Polizeibehörden der Länder kennzeichnen das BKA als polizeiliche Zentralstelle.²¹

Nach § 2 BKAG bestehen die Zentralstellenaufgaben des BKA u. a. im Sammeln und Auswerten von Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten. Es hat hierzu die Länder unverzüglich über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten. Außerdem stellt das BKA ein polizeiliches Informationssystem (INPOL) bereit. Es unterstützt die Länder bei der kriminaltechnischen Untersuchung sowie der kriminaltechnischen Forschung und erstellt kriminalpolizeiliche Analysen und Statistiken einschließlich der Kriminalstatistik. Das BKA erforscht und entwickelt polizeiliche Methoden und Arbeitsweisen der Kriminalitätsbekämpfung und führt Aus- und Fortbildungsveranstaltungen auf kriminalpolizeilichen Spezialgebieten durch. Schließlich erstattet es erkennungsdienstliche und kriminaltechnische Gutachten für Strafverfahren auf Anforderungen von Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften und Gerichten.

31

2.4.2.2 BKA als Strafverfolgungsbehörde

Im Verhältnis des BKA zu den Landespolizeibehörden ist die „Primärzuständigkeit“ der Landespolizeibehörden zu beachten. Ihnen obliegt aufgrund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland zunächst die Strafverfolgungskompetenz. Diese endet erst in dem Zeitpunkt, in dem feststeht, dass das BKA die Aufgabe der Strafverfolgung nach § 4 Abs. 1 und 2 BKAG wahrnimmt.²²

32

Bei der Wahrnehmung der Strafverfolgung sind dem BKA in Abweichung der grundgesetzlichen Regelzuständigkeit der Landesbehörden originäre Ermittlungsaufgaben durch § 4 Abs. 1 BKAG übertragen. Insoweit handelt das BKA nicht als Zentralstelle.²³

²¹ Ibler in Maunz/Dürrig, Grundgesetz-Kommentar, 65. EL, 2012, Art. 87, Rdnr. 117 ff.

²² Papsthart in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Band 1, 188. EL, 2012, § 4 BKAG, Rdnr. 19.

²³ Vgl. Lersch in Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Bundeskriminalamtsgesetz, 2000, § 4, Rdnr. 4.

- 33 Die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft wird von § 4 Abs. 1 BKAG nicht berührt. Diese kann im Rahmen ihrer justiziellen Sachleitungsbefugnis im Benehmen mit dem BKA eine andere sonst zuständige Polizeibehörde mit den strafrechtlichen Ermittlungen beauftragen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BKAG i. V. m. § 161 Abs. 1 StPO).
- 34 In Ergänzung der originären Zuständigkeiten regelt § 4 Abs. 2 BKAG die Aufgabenübernahme durch das BKA auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Voraussetzung dafür ist, dass eine Landesbehörde darum ersucht, der Bundesminister des Innern die Übernahme aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder der Generalbundesanwalt um Übernahme ersucht oder einen Auftrag erteilt.
- 35 In den Fällen von § 4 Abs. 1 und 2 BKAG kann das BKA den zuständigen Landeskriminalämtern nach § 4 Abs. 4 BKAG Weisungen für die Zusammenarbeit erteilen.

2.4.2.3 BKA als Gefahrenabwehrbehörde

- 36 Mit dem im Jahr 2006 eingefügten § 4a BKAG hat das BKA die Aufgabe zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zugewiesen bekommen. Diese Vorschrift greift ebenfalls in das föderalistische Gefüge ein und begründet Zuständigkeiten des BKA, wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

2.4.3 Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden

- 37 Aus § 1 Abs. 2 BVerfSchG ergibt sich die Verpflichtung des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Nach § 2 Abs. 2 BVerfSchG unterhält jedes Land für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Deswegen unterhalten der Bund und die Länder zur Bearbeitung für die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes eigene Verfassungsschutzbehörden. Dass mehrere Länder eine gemeinsame Landesbehörde

für Verfassungsschutz einrichten, ist – anders als im Polizeibereich gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG – gesetzlich nicht vorgesehen.

2.4.3.1 BfV als Zentralstelle

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ist wie das BKA eine Zentralstelle i. S. v. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG. Seine Zentralstellenfunktion ist aber im Gegensatz zum BKA nicht ausdrücklich einfachgesetzlich geregelt. Typische Zentralstellenfunktionen finden sich nur in Ansätzen, z. B. in § 6 BVerfSchG für das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS). Nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG unterrichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz die Landesbehörden für Verfassungsschutz über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist.

38

Lediglich durch eine Verwaltungsvereinbarung²⁴ sind die Zentralstellenaufgaben des BfV näher beschrieben. So ist dort geregelt, dass das BfV unbeschadet der Auswertungsverpflichtungen der Landesbehörden für Verfassungsschutz zentral alle Erkenntnisse auswertet. Zu diesem Zweck sind die Landesbehörden für Verfassungsschutz grundsätzlich verpflichtet, alle relevanten Informationen unverzüglich dem BfV zu übermitteln (vgl. Rdnr. 60). Das BfV unterrichtet die Landesbehörden für Verfassungsschutz unverzüglich über alle relevanten Erkenntnisse der Auswertung. Darüber hinaus nimmt das BfV Querschnittsauswertungen aller Informationen vor und unterrichtet die Landesbehörden für Verfassungsschutz in Form von Struktur- und Methodikberichten.

39

2.4.3.2 BfV als Inlandsnachrichtendienst des Bundes

Die originären Zuständigkeiten des BfV ergeben sich aus § 5 Abs. 2 BVerfSchG. Danach darf das BfV in einem Land Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sammeln. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Bestrebungen und Tätigkeiten i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BVerfSchG ganz oder teilweise gegen den Bund richten, sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken, sie auswärtige Belange der Bundesrepub-

40

²⁴ Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR).

lik Deutschland berühren oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das BfV um ein Tätigwerden ersucht. Zu seinem Aufgabengebiet gehört insoweit die Beobachtung verfassungsfeindlicher oder sicherheitsgefährdender Bestrebungen bzw. Tätigkeiten. Hierunter fallen auch rechtsextremistische Aktivitäten.

2.4.3.3 Weisungsrechte in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes

- 41 Weisungsbefugnisse des BfV gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz bestehen nicht – anders als im Verhältnis des BKA zu den LKÄ im Bereich der Strafverfolgung. Nur die Bundesregierung kann den obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen. Voraussetzung dafür ist gemäß § 7 BVerfSchG ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes. Dieser Angriff muss vorsätzlicher und schwerwiegender Natur sein. Beispiele hierfür sind Staatsnotstand und Verteidigungsfall.²⁵
- 42 Bis zur Novellierung des BVerfSchG im Jahre 1990 bestand für den Bundesminister des Innern nach der alten Fassung des § 5 Abs. 2 BVerfSchG²⁶ die Möglichkeit, den Verfassungsschutzbehörden der Länder Weisungen für die Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu erteilen.

²⁵ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 83 f.

²⁶ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.09.1950, BGBl. I, S. 682.

2.5 Kontrolle von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden²⁷

Polizei- und Verfassungsschutzbehörden sind nach Art. 20 Abs. 3 GG als vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz gebunden. Dieses Verfassungsprinzip wird durch ein umfangreiches Kontrollinstrumentarium gewährleistet. 43

2.5.1 Dienst- und Fachaufsicht

Polizei- und Verfassungsschutzbehörden unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht: 44

2.5.1.1 Dienstaufsicht

Dienstaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Durchführung der internen Angelegenheiten der Behörde. Die Vorgaben zu diesen Angelegenheiten ergeben sich insbesondere aus Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie aus organisatorischen Grundsätzen. Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung einschließlich Ablauforganisation und die Personal- und Haushaltsangelegenheiten.²⁸ 45

2.5.1.2 Fachaufsicht

Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der nachgeordneten Behörde zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben.²⁹ Mit der Fachaufsicht sollen insbesondere die fehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie Ermessensausübung, eine hohe Qualität bei der Aufgabenerfüllung, die Minimierung der Risiken für das Gemeinwesen, transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe 46

²⁷ Außer Betracht bleiben nachfolgend die Rechte der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern.

²⁸ Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 GGO i. V. m. Nr. 2 Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, S. 1; § 16 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 12 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz Saarland; § 12 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen.

²⁹ Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 GGO i. V. m. Nr. 2 Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, S. 1; § 16 Abs. 2 Landesorganisationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 13 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz Saarland; § 13 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen.

sowie die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Behörden gewährleistet werden. Dabei sollen die Aufsichtsbehörden mit dem nachgeordneten Bereich vertrauensvoll zusammenarbeiten und einen regelmäßigen Informationsaustausch betreiben. Die nachgeordneten Behörden erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben gleichwohl eigenständig.

2.5.1.3 Instrumente

47 Folgende Instrumente können im Bereich der Dienst- und Fachaufsicht Verwendung finden:

- Erlasse,
- Zustimmungsvorbehalte,
- Anforderung von Berichten,
- Einrichtung regelmäßiger und anlassbezogener Informations- und Berichtspflichten,
- Durchführung von regelmäßigen Dienstbesprechungen,
- Inspektionen und Informationsbesuche vor Ort,
- Akteneinsicht sowie
- Geschäftsprüfungen (u. a. umfassende Prüfung der Gesetzesanwendung, der Effektivität und der Effizienz sowie der Aufgabenerfüllung).

2.5.1.4 Zuständigkeiten für die Aufsicht

48 Die Dienst- und Fachaufsicht über das BfV und das BKA obliegt dem Bundesministerium des Innern.

In den Ländern wird die Dienst- und Fachaufsicht über die Polizeibehörden von den zuständigen Organisationseinheiten in den Innenverwaltungen wahrgenommen. Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen haben Landesämter für Verfassungsschutz eingerichtet. Dort wird die Dienst- und Fachaufsicht von den zuständigen Organisationseinheiten der Innenministerien und -senatsverwaltungen wahrgenommen. In Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz,

Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind Abteilungen für Verfassungsschutz in den obersten Landesinnenbehörden eingerichtet worden. Die behördeninterne Dienstaufsicht wird hier von den zuständigen Dienstvorgesetzten ausgeübt. Dies ist in aller Regel die Behördenleitung, der insoweit auch die Aufsicht über die fachliche Leistung der Beamten obliegt.³⁰ Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin hat gemäß § 2 Abs. 3 VSG Berlin eine eigene Organisationseinheit „Revision“ eingerichtet, die den Innensenator im Rahmen seiner Aufsichtsfunktionen über die Abteilung Verfassungsschutz unterstützen soll.³¹

2.5.2 Parlamentarische Kontrolle³²

Die Nachrichtendienste von Bund (BfV, BND³³, MAD³⁴) und Ländern werden parlamentarisch durch spezielle Gremien kontrolliert. Die Arbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ist außerdem Gegenstand der Beratungen der Innenausschüsse in den Parlamenten. 49

2.5.2.1 Parlamentarische Kontrollgremien und -kommissionen

Die nachrichtendienstliche Tätigkeit in Bund und Ländern unterliegt vor allem der Kontrolle durch parlamentarische Kontrollgremien bzw.-kommissionen. 50

Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) des Bundes ist gemäß Art. 45d GG ein Organ des Deutschen Bundestages. Die Mitglieder des PKGr sind nach § 10 PKGrG zur Verschwiegenheit – auch gegenüber den anderen Mitgliedern des Bundestages – verpflichtet.

³⁰ Klaproth, Die Dienstaufsicht im Beamtenrecht, DÖD, 2001, S. 57.

³¹ Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 14/609, S. 10.

³² Keine Berücksichtigung findet nachfolgend das Vertrauensgremium. Das Vertrauensgremium ist ein „Gremium von Mitgliedern des Haushaltsausschusses“ des Deutschen Bundestages; es ist zuständig für die Billigung der geheimen Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste des Bundes (vgl. § 10a Abs. 2 BHO). Es erfüllt insoweit eine Aufgabe des Haushaltsausschusses, der die jeweiligen Gesamtsummen der den Nachrichtendiensten bereitgestellten Gelder, nicht aber deren Zweckbestimmung erfährt. Vergleichbare Regelungen für die Länder gibt es nur vereinzelt. Dort übernimmt teilweise das jeweilige Parlamentarische Kontrollgremium diese Aufgabe insoweit, als es den Haushaltsplan billigen muss oder hierzu eine Stellungnahme abgeben kann (z. B. § 26 Abs. 1 Satz 2 f. HmbVerfSchG, § 10a Abs.2 LHO NRW i. V. m. § 23 Abs. 1 Satz 3 VSG NRW, § 29 Abs. 4 LVerfSchG M-V).

³³ Bundesnachrichtendienst

³⁴ Militärischer Abschirmdienst

Das PKGr wird regelmäßig von der Bundesregierung über die Arbeit der Nachrichtendienste des Bundes (BfV, BND und MAD) unterrichtet. Seine Mitglieder dürfen gemäß § 5 PKGrG jede Dienststelle des Bundes mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betreten und Akteneinsicht fordern. Außerdem sind sie berechtigt, Angehörige der Nachrichtendienste zu bestimmten Themen zu befragen. Das PKGr erstattet dem Deutschen Bundestag über seine Kontrolltätigkeit mindestens in der Mitte oder am Ende jeder Wahlperiode Bericht (§ 13 PKGrG).

In den Ländern sind vergleichbare Gremien der Landesparlamente zur Kontrolle der jeweiligen Landesbehörde für Verfassungsschutz eingerichtet.

2.5.2.2 G10-Kommissionen

51 Die G10-Kommissionen des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente entscheiden über die Notwendigkeit und Zulässigkeit sämtlicher durch die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder durchgeführter Beschränkungsmaßnahmen im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG). Die entsprechenden Kommissionen finden ihre Grundlage im Artikel 10-Gesetz sowie – hinsichtlich der Länder – den jeweiligen Ausführungsgesetzen. Ihre Kontrollbefugnisse erstrecken sich auch auf die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von entsprechenden personenbezogenen Daten. Wird eine Überwachungsmaßnahme beendet, entscheidet die jeweilige Behörde, ob der Betroffene von der Überwachung in Kenntnis gesetzt wird. Auch diese Entscheidung unterliegt der Kontrolle der jeweiligen G10-Kommission. Bei Beschwerden prüft die G10-Kommission, ob eine unzulässige Beschränkung des Grundrechts aus Art. 10 GG stattgefunden hat.

52 Darüber hinaus erstreckt sich die Kontrollkompetenz der G10-Kommission gemäß §§ 8a Abs. 5, 9 Abs. 4 BVerfSchG auf bestimmte nachrichtendienstliche Befugnisse, z. B. die Abfrage von Telekommunikationsverkehrsdaten.

2.5.3 Justizielle Kontrolle

53 Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, jede den Bürger betreffende Maßnahme der Polizei einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen.

Polizeiliche Maßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung setzen regelmäßig die Entscheidung eines Gerichts bzw. der Staatsanwaltschaft³⁵ voraus. Sie werden dann im Strafverfahren durch das erkennende Gericht überprüft. Soweit die Polizei präventiv tätig wird, besteht die Möglichkeit einer nachträglichen Überprüfung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO durch die Verwaltungsgerichte. Der Einsatz von Informanten bzw. Vertrauenspersonen unterliegt keiner gerichtlichen Kontrolle. Im Strafverfahren ist nach I Nr. 5.2 und 5.3 der Anlage D zur RiStBV vor der Zusicherung der Vertraulichkeit bzw. Geheimhaltung die Einwilligung der Staatsanwaltschaft einzuholen.

Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden sind ebenfalls im Nachgang durch die Verwaltungsgerichte überprüfbar. Mit Ausnahme der Möglichkeit des „Großen Lauschangriffs“ nach § 9 Abs. 2 BVerfSchG und vergleichbarer Regelungen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder ist eine justizielle Kontrolle im Vorfeld von Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden nicht vorgesehen. So bedarf der Einsatz von V-Leuten keiner vorherigen Einwilligung der Justiz.

54

³⁵ Die Entscheidung der Staatsanwaltschaft bei Gefahr im Verzug ist grundsätzlich nachträglich gerichtlich zu überprüfen.

3 Bestandsaufnahme: Grundlagen der informationellen Zusammenarbeit

3.1 Grundlagen der informationellen Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz, Polizei und Justiz

3.1.1 Gesetzliche Grundlagen der Zusammenarbeit

3.1.1.1 Grundsätzliches

Der zentrale Punkt der Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutz- und Polizeibehörden ist die informationelle Zusammenarbeit, also der Austausch von in der Regel personenbezogenen Daten zwischen den einzelnen Behörden.

55

Die Kommission hat die gesetzlichen Regelungen zur Übermittlung personenbezogener Daten zwischen den Verfassungsschutzbehörden einerseits sowie den Verfassungsschutzbehörden und den Polizeien/Staatsanwaltschaften einschließlich Bundesanwaltschaft andererseits analysiert.³⁶

3.1.1.1.1 Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen

Mit dem sog. Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgericht (BVerfG)³⁷ wurde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG etabliert. Die oben unter Rdnr. 13 ff. dargestellte Aufgabenteilung von Polizei und Verfassungsschutz bedeutet mit Blick auf dieses Grundrecht zunächst, dass jede Behörde nur über solche personenbezogenen Daten verfügen darf, die sie für ihre jeweilige Aufgabenerfüllung auch tatsächlich benötigt. Ein Datenaustausch zwischen Verfassungsschutz/MAD einerseits und GBA, Staatsanwaltschaften sowie Polizeien andererseits stellt stets eine Zweckänderung dar und bedarf mithin einer gesetzlichen Regelung. Notwendig sind hierfür regelmäßig bereichsspezifische Regelungen, wie sie in Verfassungsschutz- und Polizeigesetzen vorgesehen sind.

56

³⁶ Nicht dargestellt wird der Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutzbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen wie zum Beispiel Gerichten (§§ 12 ff. EGGVG) und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG).

³⁷ Urteil vom 15.12.1983, BVerfGE 65, S. 1 ff.

3.1.1.1.2 Richtungen und Anlässe des Informationsaustausches

57 Bei der Analyse der Übermittlungsvorschriften ist nach Richtung und Anlass des Informationsaustausches zu differenzieren, also danach, ob Informationen von GBA/Staatsanwaltschaft/Polizei an eine Verfassungsschutzbehörde/den MAD oder umgekehrt übermittelt werden. Zu unterscheiden ist des Weiteren, ob die sendende Behörde zur Übermittlung der Daten verpflichtet ist oder ob die Übermittlung in ihr Ermessen gestellt ist. Bei der Verpflichtung ist danach zu unterscheiden, ob die Übermittlung eigeninitiativ oder aufgrund Ersuchens zu erfolgen hat.³⁸ Bezüglich der durch ein Ersuchen ausgelösten Übermittlungspflicht ist bereits hier darauf hinzuweisen, dass ein Ersuchen um Datenübermittlung nur auf beim Ersuchten bereits vorhandene Daten abzielen kann. Ein Ersuchen darf also nicht dazu führen, dass aufgrund dessen überhaupt erst einmal entsprechende Daten erhoben werden, um sie dann übermitteln zu können. Ermittlungersuchen sind damit regelmäßig nicht zulässig.³⁹

3.1.1.1.3 Begrenzung der Vorschriftenanalyse

58 Auf Bundes- und Landesebene gibt es eine Vielzahl von Übermittlungsvorschriften. Deshalb hat sich die Kommission bei ihrer Analyse der Bundesgesetze auf folgende Spezialgesetze beschränkt: Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG), Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG), Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G10), Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG), Strafgesetzbuch (StGB), Strafprozessordnung (StPO). Auf Landesebene konzentrierte sich die Kommission exemplarisch auf die Verfassungs-

³⁸ Hinsichtlich des Ersuchens sei Folgendes angemerkt: Sofern das Verfassungsschutzgesetz einer Behörde das Recht zu Ermittlungersuchen einräumt, resultiert hierfür für die ersuchte Behörde die Pflicht zu Übermittlung. Ein eigenes Ermessen steht ihr nicht zu, vgl. BT-Drs. 11/4306, S. 28, 63 und LT-NRW-Drs. 11/4743, S. 33 sowie Simitis/Dammann, BDSG, 7. Auflage 2011, § 15 Rdnr. 19, 22 ff. Regelmäßig kann das Ersuchen um Datenübermittlung nur auf bereits vorhandene Daten abzielen. Ein Ersuchen darf also nicht dazu führen, dass aufgrund dessen überhaupt erst einmal entsprechende Daten erhoben werden, um sie dann übermitteln zu können. Klarstellend insoweit § 17 Abs. 1 BVerfSchG.

³⁹ Geregelt z. B. in § 17 Abs. 1 BVerfSchG, § 13 BbgVerfSchG, § 4 NVerfSchG.

schutz- und Polizeigesetze der Länder Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen.

3.1.1.2 Vorschriften-Analyse

3.1.1.2.1 Übermittlungsvorschriften zwischen den Verfassungsschutzbehörden einschließlich MAD

3.1.1.2.1.1 Übermittlungen innerhalb des Verfassungsschutzverbundes

Regelungen zum Informationsaustausch innerhalb des Verfassungsschutzverbundes finden sich ausschließlich im BVerfSchG. Allgemein statuiert § 1 Abs. 2 und 3 BVerfSchG die Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. § 5 BVerfSchG verpflichtet die Verfassungsschutzbehörden zum gegenseitigen Informationsaustausch. Im Einzelnen ist diese Verpflichtung für das BfV und die LfV unterschiedlich ausgestaltet. Von den Regelungen in § 5 BVerfSchG unabhängig erfolgt jedoch der Austausch solcher Daten, die auf der Grundlage des G10 erhoben worden sind (vgl. Rdnr. 71 ff.).

Selbst innerhalb des Verfassungsschutzverbundes besteht keine uneingeschränkte Übermittlungspflicht: Die Landesbehörden sind zur Informationsübermittlung an das BfV oder andere Landesbehörden nur verpflichtet, soweit die Information aus der Sicht der übermittelnden Landesbehörde zur Aufgabenerfüllung des jeweiligen Empfängers notwendig ist (§ 5 Abs. 1 BVerfSchG).

Das BfV muss die Landesbehörden sogar lediglich über alle Unterlagen unterrichten, die auf Landesebene für die Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich sind (§ 5 Abs. 3 BVerfSchG).⁴⁰

3.1.1.2.1.2 Übermittlungen zwischen MAD und BfV

Nach § 3 Abs. 1 MADG haben die Verfassungsschutzbehörden und der MAD bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenzuarbeiten, was auch die gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung einschließt. § 3 Abs. 1 MADG entspricht damit § 1 Abs. 2 und 3 BVerfSchG. Für den Informationsaus-

⁴⁰ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 70.

tausch findet sich in § 3 MADG nur zwischen MAD und BfV eine Regelung. Nach § 3 Abs. 3 MADG haben sich diese beiden Behörden einander über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, zu unterrichten.

3.1.1.2.1.3 Übermittlung durch ein LfV an den MAD

63 Gegenüber dem MAD besteht für die LfV gemäß § 21 Abs. 2 i. V. m. § 20 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG eine Übermittlungspflicht, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des MAD gemäß § 1 MADG erforderlich ist. Diese Übermittlungspflicht wird ergänzt um eine Ersuchensbefugnis des MAD gegenüber den LfV, die ihrerseits eine entsprechende Verpflichtung der LfV zur Übermittlung nach sich zieht (§ 21 Abs. 2 i. V. m. § 20 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG).

3.1.1.2.1.4 Übermittlung durch den MAD an ein oder mehrere LfV

64 Die in § 3 Abs. 1 MADG normierte verpflichtende Zusammenarbeit zwischen dem MAD und den Verfassungsschutzbehörden gilt auch für die LfV; diese Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung. Nachdem in § 3 Abs. 3 MADG eine gegenseitige Unterrichtungspflicht allerdings lediglich für den MAD und das BfV normiert ist, muss hieraus geschlossen werden, dass dies im Verhältnis des MAD zu den LfV gerade nicht gelten soll. Da jedoch nicht davon auszugehen ist, dass eine Informationsübermittlung durch den MAD an die LfV gänzlich unterbleiben soll, kann eine Übermittlungsverpflichtung des MAD gegenüber den LfV auf § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG gestützt werden. Danach haben die Behörden des Bundes eine Übermittlungsverpflichtung gegenüber den LfV hinsichtlich solcher Tatsachen, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Zwar ist § 18 BVerfSchG primär an Bundesbehörden außerhalb des Verfassungsschutzverbundes gerichtet, jedoch schließt dies eine Anwendung für die MAD nicht aus. Auch der MAD ist eine Behörde

des Bundes und weder aus § 5 BVerfSchG noch aus dem MADG ergibt sich der Hinweis, dass ein Datentransfer vom MAD an die LfV nicht erfolgen soll. Eine entsprechende gewollte abschließende negative Regelung ist nicht erkennbar.

Korrespondierend hierzu normiert § 18 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG eine Befugnis der LfV, den MAD um die Übermittlung von Informationen zu ersuchen, die zur Aufgabenerfüllung des jeweiligen LfV erforderlich ist. Diese Ersuchensbefugnis wird jedoch insofern eingeschränkt, als die Daten nicht aus allgemein zugänglichen Quellen, nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können. 65

3.1.1.2.2 Vorschriften für die Übermittlung zwischen Bundesbehörden

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die informationelle Zusammenarbeit zwischen BfV bzw. MAD und BKA bzw. GBA. 66

3.1.1.2.2.1 Regelungen im Nachrichtendienstrecht (BVerfSchG)

Im BVerfSchG finden sich mit den §§ 17 ff. BVerfSchG Regelvorschriften, die die Übermittlung von personenbezogenen Daten vom bzw. zum Verfassungsschutz allgemein regeln. Für den MAD finden sich in den §§ 10 ff. MADG Übermittlungsvorschriften, die wiederum überwiegend auf die Übermittlungsvorschriften im BVerfSchG verweisen. Neben BVerfSchG und MADG ist das G10 zu beachten, das als ein Spezialgesetz für Eingriffe in Art. 10 Abs. 1 GG eigene Übermittlungsregeln enthält. 67

3.1.1.2.2.1.1 Übermittlungen durch das BfV an GBA/BKA

3.1.1.2.2.1.1.1 Allgemeine Vorschriften für das BfV

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG ist das BfV verpflichtet, den Staatsanwaltschaften und der Polizei von sich aus (eigeninitiativ) die ihm bekanntgewordenen Daten zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhinderung (präventiv) oder Verfolgung (repressiv) von Staatsschutzdelikten erforderlich ist. Unter 68

Staatschutzdelikte sind nach § 20 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG die in §§ 74a und 120 GVG⁴¹ genannten Straftaten sowie sonstige Straftaten gefasst, bei

⁴¹ § 74a Abs. 1 GVG lautet:

Bei den Landgerichten, in deren Bezirk ein Oberlandesgericht seinen Sitz hat, ist eine Strafkammer für den Bezirk dieses Oberlandesgerichts als erkennendes Gericht des ersten Rechtszuges zuständig für Straftaten

1. des Friedensverrats in den Fällen des § 80a des Strafgesetzbuches,
2. der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates in den Fällen der §§ 84 bis 86, 87 bis 90, 90a Abs. 3 und des § 90b des Strafgesetzbuches,
3. der Gefährdung der Landesverteidigung in den Fällen der §§ 109d bis 109g des Strafgesetzbuches,
4. der Zuwiderhandlung gegen ein Vereinigungsverbot in den Fällen des § 129, auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, des Strafgesetzbuches und des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes; dies gilt nicht, wenn dieselbe Handlung eine Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz darstellt,
5. der Verschleppung (§ 234a des Strafgesetzbuches) und
6. der politischen Verdächtigung (§ 241a des Strafgesetzbuches).

§ 120 Abs. 1 GVG lautet:

In Strafsachen sind die Oberlandesgerichte, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben, für das Gebiet des Landes zuständig für die Verhandlung und Entscheidung im ersten Rechtszug

1. bei Friedensverrat in den Fällen des § 80 des Strafgesetzbuches,
2. bei Hochverrat (§§ 81 bis 83 des Strafgesetzbuches),
3. bei Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a des Strafgesetzbuches) sowie bei Straftaten nach § 52 Abs. 2 des Patentgesetzes, nach § 9 Abs. 2 des Gebrauchsmustergesetzes in Verbindung mit § 52 Abs. 2 des Patentgesetzes oder nach § 4 Abs. 4 des Halbleiterschutzgesetzes in Verbindung mit § 9 Abs. 2 des Gebrauchsmustergesetzes und § 52 Abs. 2 des Patentgesetzes,
4. bei einem Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten (§ 102 des Strafgesetzbuches),
5. bei einer Straftat gegen Verfassungsorgane in den Fällen der §§ 105, 106 des Strafgesetzbuches,
6. bei einer Zuwiderhandlung gegen das Vereinigungsverbot des § 129a, auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, des Strafgesetzbuches,
7. bei Nichtanzeige von Straftaten nach § 138 des Strafgesetzbuches, wenn die Nichtanzeige eine Straftat betrifft, die zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte gehört und
8. bei Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch.

§ 120 Abs. 2 GVG lautet:

Diese Oberlandesgerichte sind ferner für die Verhandlung und Entscheidung im ersten Rechtszug zuständig

1. bei den in § 74a Abs. 1 bezeichneten Straftaten, wenn der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles nach § 74a Abs. 2 die Verfolgung übernimmt,
2. bei Mord (§ 211 des Strafgesetzbuches), Totschlag (§ 212 des Strafgesetzbuches) und den in § 129a Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 des Strafgesetzbuches bezeichneten Straftaten, wenn ein Zusammenhang mit der Tätigkeit einer nicht oder nicht nur im Inland bestehenden Vereinigung besteht, deren Zweck oder Tätigkeit die Begehung von Straftaten dieser Art zum Gegenstand hat, und der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt,
3. bei Mord (§ 211 des Strafgesetzbuchs), Totschlag (§ 212 des Strafgesetzbuchs), erpresserischem Menschenraub (§ 239a des Strafgesetzbuchs), Geiselnahme (§ 239b des Strafgesetzbuchs), schwerer und besonders schwerer Brandstiftung (§§ 306a und 306b des Strafgesetzbuchs), Brandstiftung mit Todesfolge (§ 306c des Strafgesetzbuchs),

denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Die Schutzgüter von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) und c) GG sind die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder sowie die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland. Einschränkungen der Übermittlungspflicht enthält § 23 BVerfSchG (vgl. Rdnr. 70).

Darüber hinaus dürfen nach § 20 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG die Polizeien zur Verhinderung (präventiv) von Staatsschutzdelikten nach § 20 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG das BfV um Übermittlung der erforderlichen Informationen ersuchen, was für das BfV eine Übermittlungspflicht auslöst.

Über die geschilderte Verpflichtung zur Informationsübermittlung hinaus ist das BfV nach § 19 Abs. 1 BVerfSchG auch befugt, personenbezogene

69

Herbeiführen einer Explosion durch Kernenergie in den Fällen des § 307 Abs. 1 und 3 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs, Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion in den Fällen des § 308 Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuchs, Missbrauch ionisierender Strahlen in den Fällen des § 309 Abs. 1 bis 4 des Strafgesetzbuchs, Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens in den Fällen des § 310 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des Strafgesetzbuchs, Herbeiführen einer Überschwemmung in den Fällen des § 313 Abs. 2 in Verbindung mit § 308 Abs. 2 und 3 des Strafgesetzbuchs, gemeingefährlicher Vergiftung in den Fällen des § 314 Abs. 2 in Verbindung mit § 308 Abs. 2 und 3 des Strafgesetzbuchs und Angriff auf den Luft- und Seeverkehr in den Fällen des § 316c Abs. 1 und 3 des Strafgesetzbuchs, wenn die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet ist,

- a) den Bestand oder die Sicherheit eines Staates zu beeinträchtigen,
- b) Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben,
- c) die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen des Nordatlantik-Pakts oder seiner nichtdeutschen Vertragsstaaten zu beeinträchtigen oder
- d) den Bestand oder die Sicherheit einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen,

und der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt,

4. bei Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz sowie bei Straftaten nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 und § 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen, wenn die Tat nach den Umständen
- a) geeignet ist, die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich zu gefährden, oder
 - b) bestimmt und geeignet ist, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören,
- und der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt.

Sie verweisen bei der Eröffnung des Hauptverfahrens die Sache in den Fällen der Nummer 1 an das Landgericht, in den Fällen der Nummern 2 bis 4 an das Land- oder Amtsgericht, wenn eine besondere Bedeutung des Falles nicht vorliegt.

Daten an inländische Behörden zu übermitteln, also auch an Staatsanwaltschaft bzw. Polizei, wenn dies

- zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder
- der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder
- sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt.

Nach dem dritten Punkt darf also sowohl zum Zwecke der Gefahrenabwehr als auch der Strafverfolgung übermittelt werden.

70

Die in §§ 19 und 20 BVerfSchG gefassten Übermittlungstatbestände unterliegen u. a. den in § 23 BVerfSchG niedergelegten Grenzen. Nach diesen Übermittlungsverboten hat die Übermittlung zu unterbleiben, wenn

1. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen,
2. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern oder
3. besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen.⁴²

Besondere praktische Relevanz kommt hierbei der Nummer 2 zu, denn hierunter fallen der Quellenschutz (vgl. hierzu Rdnr. 235 ff. und Rdnr. 690 ff.), der Schutz operativer Maßnahmen oder sonstige Geheimhaltungsgründe.⁴³ Auch der in der internationalen Zusammenarbeit geltende Grundsatz der sogenannten „Third Party Rule“ fällt unter diese Vorschrift; danach dürfen Informationen nur mit vorheriger Einwilligung des Nachrichtengebers an dritte Stellen weitergegeben werden (vgl. im Einzelnen Rdnr. 710 ff.). In der Praxis unterbleibt die Übermittlung von Informationen auch, um politische Implikationen zu vermeiden.

⁴² Zudem stellt § 23 Nr. 3 BVerfSchG klar, dass die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungsverpflichtungen oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, unberührt bleiben.

⁴³ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 554.

3.1.1.2.2.1.1.2 Sonderregelungen – G10

Eine die Regelungen des BVerfSchG und der Landesverfassungsschutzgesetze ausschließende Spezialregelung zur Datenübermittlung enthält § 4 G10. 71

Das G10 erlaubt es u. a. den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, unter bestimmten Voraussetzungen die Telekommunikation und den Postverkehr zu überwachen. Da es sich hierbei um besonders intensive Grundrechtseingriffe handelt, unterliegt die Übermittlung der so gewonnenen Daten zu präventiven und repressiven Zwecken auch besonderen Beschränkungen und erfolgt nicht nach den allgemeinen Vorschriften.

Gemäß § 4 Abs. 4 G10 existieren abgestufte Übermittlungsschwellen, die einerseits zwischen Übermittlung zu präventiven und repressiven Zielen differenzieren, andererseits (anhand bestimmter Kataloge) nach der Schwere des jeweiligen Delikts. Gemeinsam ist jeder Übermittlung die Voraussetzung, dass sie zur Aufgabenerfüllung des Empfängers erforderlich ist. 72

Nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 lit. a) G10 dürfen präventiv solche durch eine Maßnahme nach dem G10 gewonnenen Daten übermittelt werden, die zur Aufklärung und Verhinderung einer der in § 3 Abs. 1 und 1a G10 genannten Straftaten notwendig sind⁴⁴. Voraussetzung sind hier lediglich tatsächliche Anhaltspunkte des Verdachts, dass jemand eine dieser Straftaten plant oder begeht. 73

⁴⁴ Die in § 3 Abs. 1 G10 genannten Delikte sind Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 des Strafgesetzbuches), der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89a des Strafgesetzbuches, § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes), des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a des Strafgesetzbuches), gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g des Strafgesetzbuches), gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit § 1 des NATO-Truppen-Schutzgesetzes), nach den §§ 129a bis 130 sowie den §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306c, 308 Abs. 1 bis 3, § 315 Abs. 3, § 316b Abs. 3 und § 316c Abs. 1 und 3 des Strafgesetzbuches, nach § 95 Abs. 1 Nr. 8 des Aufenthaltsgesetzes.

Ebenfalls zu präventiven Zwecken dürfen nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 lit. b) G10 Daten übermittelt werden, welche Straftaten betreffen, die in § 7 Abs. 4 Satz 1 G10 genannt sind⁴⁵. Allerdings bedarf es hier bestimmter Tatsachen, die diesen Verdacht begründen.

- 74 Zu repressiven Zwecken dürfen nach § 4 Abs. 4 Nr. 2 G10 Daten übermittelt werden, wenn der – hier ebenfalls auf bestimmten Tatsachen beruhende – Verdacht besteht, dass jemand eine der bereits in den in Nr. 1 genannten Katalogen enthaltenen Straftaten begeht oder begangen hat. Da § 4 Abs. 4 G10 Straftaten sowohl des Katalogs von § 3 Abs. 1 und 1a G10 als auch des Katalogs von § 7 Abs. 4 Satz 1 G10 erfasst, darf das BfV entsprechende Daten übermitteln.

Eine entsprechend § 20 BVerfSchG ausgestaltete Übermittlungspflicht besteht in diesen Fällen nicht.

3.1.1.2.2.1.2 Übermittlung durch den MAD an GBA/BKA

3.1.1.2.2.1.2.1 Allgemeine Vorschriften für den MAD

- 75 Für die Verpflichtung zur Übermittlung von Daten verweist § 11 Abs. 2 MADG auf § 20 BVerfSchG. Damit ist der MAD in den gleichen Fällen zur Übermittlung von Informationen an Staatsanwaltschaften und Polizeien (des Bundes und der Länder) verpflichtet wie das BfV. Auch im Rahmen der Befugnis zur fakultativen Übermittlung gelten für den MAD gegenüber dem BfV keine Besonderheiten. § 11 Abs. 1 MADG verweist auf § 19 BVerfSchG. Die Übermittlungstatbestände unterliegen über § 12 MADG, der auf die §§ 23 bis 26 BVerfSchG verweist, wiederum den gleichen Übermittlungsbegrenzungen wie sie auch für das BfV gelten.

⁴⁵ Die in § 7 Abs. 4 Satz 1 G10 genannten Delikte sind Straftaten nach § 89a oder § 129a, auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, sowie den §§ 146, 151 bis 152a oder § 261 des Strafgesetzbuches, Straftaten nach § 34 Abs. 1 bis 6 und 8, § 35 des Außenwirtschaftsgesetzes, §§ 19 bis 21 oder § 22a Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen, Straftaten nach § 29a Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 1, 4 oder § 30a des Betäubungsmittelgesetzes, Straftaten, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 und 7, Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 1a dieses Gesetzes oder in § 129a Abs. 1 des Strafgesetzbuches bezeichnet sind, Straftaten nach den §§ 130, 232 Abs. 3, 4 oder Abs. 5 zweiter Halbsatz, §§ 249 bis 251, 255, 305a, 306 bis 306c, 307 Abs. 1 bis 3, § 308 Abs. 1 bis 4, § 309 Abs. 1 bis 5, §§ 313, 314, 315 Abs. 1, 3 oder Abs. 4, § 315b Abs. 3, §§ 316a, 316b Abs. 1 oder Abs. 3 oder § 316c Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuches oder Straftaten nach § 96 Abs. 2, auch in Verbindung mit Abs. 4, und § 97 Abs. 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes.

3.1.1.2.2.1.2.2 Sonderregelungen – G10

Nachdem auch der MAD befugt ist, Maßnahmen nach dem G10 durchzuführen, gelten auch für ihn die Übermittlungsvorschriften des § 4 Abs. 4 G10. Insofern kann auf das bereits oben ausgeführte verwiesen werden. 76

3.1.1.2.2.1.3 Übermittlungen durch GBA/BKA an das BfV

3.1.1.2.2.1.3.1 Allgemeine Vorschriften

Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG sind u. a. GBA und BKA verpflichtet, das BfV über die ihnen bekanntgewordenen Tatsachen, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind, zu unterrichten. 77

Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG darf das BfV GBA und BKA um Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten ersuchen, wenn sie nicht aus allgemein zugänglichen Quellen oder nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können. Das Ersuchen korrespondiert mit einer Übermittlungspflicht für die ersuchte Behörde. 78

Nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG dürfen BKA und GBA von sich aus dem BfV auch alle anderen ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BfV erforderlich ist. 79

Grenzen der Übermittlung bilden § 23 (Übermittlungsverbote) und § 24 (Minderjährigenschutz) BVerfSchG. 80

3.1.1.2.2.1.3.2 Sonderregelung

- 81 Nach § 18 Abs. 6 Satz 1 BVerfSchG ist die Übermittlung personenbezogener Daten, die auf Grund einer Maßnahme nach § 100a StPO bekanntgeworden sind, nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass jemand eine der in § 3 Abs. 1 G10 genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat.⁴⁶

3.1.1.2.2.1.4 Übermittlung durch GBA/BKA an den MAD

- 82 Nach § 10 Abs. 1 MADG sind die GBA und BKA verpflichtet, den MAD von sich aus über die ihnen bekanntgewordenen Tatsachen, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 MADG genannten Schutzgüter gerichtet sind, zu unterrichten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Unterrichtung zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 1 und 2 MADG erforderlich ist.

Mit dem Erfordernis des Vorliegens tatsächlicher Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit der Daten zur Aufgabenerfüllung des MAD stellt § 10 Abs. 1 MADG höhere Anforderungen als die entsprechende Regelung in § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG für die Übermittlung an das BfV. Dort findet sich kein solches Erfordernis.

Über § 10 Abs. 2 MADG, der auf § 18 Abs. 3 BVerfSchG verweist, darf der MAD zur Erfüllung seiner Aufgaben die Staatsanwaltschaften und die Polizeien um Übermittlung der hierzu erforderlichen Daten ersuchen. Die in § 17 Abs. 2 und 3 BVerfSchG enthaltenen Ausnahmeregelungen für das BfV gelten auch für den MAD.

Grenzen der Übermittlungspflicht bilden über § 12 MADG wieder die Übermittlungsverbote gemäß § 23 BVerfSchG.

⁴⁶ § 18 Abs. 6 Satz 2 BVerfSchG hat nur für die weitere Verarbeitung bereits übermittelter Daten Relevanz.

3.1.1.2.2.2 Regelungen im BKAG

3.1.1.2.2.2.1 Datenübermittlung des BKA in Zentralstellenfunktion

§ 10 BKAG regelt die Datenübermittlung durch das BKA in seiner Funktion als Zentralstelle und erfasst sowohl den eigeninitiativen Datentransfer als auch den aufgrund Ersuchens.⁴⁷ 83

Nach § 10 Abs. 2 Alt. 1 BKAG kann das BKA an andere Behörden personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies in anderen Vorschriften vorgesehen ist. Damit wird klargestellt, dass das BKA dem BfV nach §§ 18, 20 Abs. 2 BVerfSchG Daten übermitteln darf. 84

Daneben findet nach herrschender Meinung noch § 10 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 3 BKAG Anwendung. Danach kann das BKA Daten an eine andere Behörde übermitteln, wenn dies für Zwecke der Gefahrenabwehr erforderlich ist und Zwecke des Strafverfahrens nicht entgegenstehen. Da bereits nach § 18 Abs. 2 BVerfSchG Informationen über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG übermittelt werden können, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BfV erforderlich ist, hat dies auf den ersten Blick keine unmittelbare Ausweitung des Informationsflusses zur Folge. § 10 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 3 BKAG verlangt jedoch nicht das Vorliegen von Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 und verzichtet zudem auf das Erfordernis von tatsächlichen Anhaltspunkten, daher kommt der Übermittlung nach § 10 Abs. 2 Alt. 2 Nr. 3 BKAG durchaus eine eigenständige Bedeutung zu, die über § 10 Abs. 2 Alt. 1 i. V. m. den Vorschriften des BVerfSchG hinausreicht. 85

3.1.1.2.2.2.2 Übermittlungsverbote nach BKAG

§ 27 BKAG statuiert Übermittlungsverbote, die für alle Übermittlungstatbestände nach BKAG gelten. Danach unterbleibt die Übermittlung u. a., wenn 86

1. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Daten und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen, oder

⁴⁷ Vgl. Ahlf in Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, Bundeskriminalamtsgesetz, 2000, § 10, Rdnr. 1.

2. besondere bundesgesetzliche (also gerade keine landesgesetzlichen) Verwendungsregelungen entgegenstehen.

3.1.1.2.2.3 Regelungen im materiellen Strafrecht (StGB)

- 87 Darüber hinaus trifft die einzelnen Angehörigen des BfV bei drohender Gefahr (präventiv) für die in § 138 StGB genannten Rechtsgüter eine Informationspflicht, sofern das BfV nicht selbst die Gefahr beseitigen kann. Diese Vorschrift geht, wie § 138 Abs. 1 Nr. 4 oder Nr. 8 StGB zeigen, über die Übermittlungspflichten nach § 20 Abs. 1 BVerfSchG/§ 11 Abs. 2 MADG hinaus.

3.1.1.2.2.4 Regelungen im Strafverfahrensrecht (StPO, EGGVG)

- 88 Für den Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutzbehörden /MAD und Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft/Polizei) enthält die StPO zwei hier relevante Regelungsbereiche: Zum einen das Ersuchen um Auskunftserteilung durch die Strafverfolgungsbehörde und zum anderen die Auskunftserteilung durch die Strafverfolgungsbehörde aufgrund eines Ersuchens durch eine andere Behörde.

3.1.1.2.2.4.1 Ersuchen durch die Strafverfolgungsbehörde

- 89 Das Ersuchen der Strafverfolgungsbehörde gegenüber Nachrichtendiensten um Informationsübermittlung bestimmt sich nach § 161 Abs. 1 Satz 1 und § 163 Abs. 1 Satz 2 StPO. Danach können GBA und BKA zur Verfolgung von Straftaten jeder Art, also im Unterschied zu § 20 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG (Ersuchen zu präventiven Zwecken) gerade nicht auf Staatsschutzdelikte begrenzt, (repressiv) das BfV und den MAD um Auskunft ersuchen, was für dieses wiederum eine Übermittlungspflicht auslöst.
- 90 Sofern das BfV oder der MAD von den Strafverfolgungsbehörden um Auskunft ersucht werden, können sie diese nicht unter Berufung auf § 23 BVerfSchG bzw. § 12 MADG i. V. m. § 23 BVerfSchG verweigern, da § 23 BVerfSchG gerade nicht gegenüber strafprozessualen Auskunftsansprüchen Platz greift. Jedoch können und müssen BfV und MAD die Auskunft bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Sperrerklärung gemäß §§ 96, 54

StPO (analog) verweigern⁴⁸. Hierbei handelt es sich im Gegensatz zu den allgemeinen Übermittlungsverboten um entgegenstehende Verwendungsregeln im Sinne des § 160 Abs. 4 StPO, die den Auskunftsanspruch der Strafverfolgungsbehörden blockieren.

Eine weitere Grenze stellt wiederum § 4 Abs. 4 G10 dar. Dieser den Verfassungsschutzbehörden und dem MAD vorgegebene Rahmen darf auch nicht bei Ersuchen durch die Strafverfolgungsbehörden gemäß §§ 161, 163 StPO überschritten werden. Denn auch § 4 Abs. 4 G10 stellt eine entgegenstehende Verwendungsregelung gemäß § 160 Abs. 4 StPO dar. 91

3.1.1.2.2.4.2 Auskunftserteilung durch die Strafverfolgungsbehörde

Für den umgekehrten Informationsfluss finden sich die Regelungen betreffend das Ersuchen in § 474 Abs. 2 Satz 2 und § 477 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2, Satz 4 StPO. § 474 Abs. 2 Satz 2 StPO verweist zur Zulässigkeit dieses Informationsflusses auf die Vorschriften der jeweiligen Verfassungsschutzgesetze zum Auskunftersuchen, vorliegend auf § 18 Abs. 3 Satz 1 BVerfSchG sowie § 10 Abs. 2 Satz 1 MADG, so dass Auskünfte auf entsprechende Ersuchen erteilt werden dürfen und müssen, sofern sie zur Aufgabenerfüllung der ersuchenden Stelle erforderlich sind und die Ausnahmeregelungen des § 477 Abs. 2 StPO nicht greifen. Damit ist für die Nachrichtendienste ein Abstellen auf die allgemein für öffentliche Stellen geltende Ersuchensregelung nach § 474 Abs. 2 Satz 1 StPO vorliegend gesperrt. 92

Nach § 477 Abs. 2 Satz 1 StPO sind Auskünfte aus Akten zu versagen, wenn der Übermittlung Zwecke des Strafverfahrens, auch die Gefährdung des Untersuchungszwecks in einem anderen Strafverfahren, oder besondere bundesgesetzliche oder entsprechende landesgesetzliche Verwendungsregeln entgegenstehen. Sofern personenbezogene Daten, die durch eine Maßnahme erlangt worden sind, die nur bei Verdacht 93

⁴⁸ Eine Sperrerklärung kann durch die oberste Dienstbehörde (i. d. R. der zuständige Fachminister) abgegeben werden, wenn das Bekanntwerden bestimmter Inhalte das Wohl des Bundes oder eines Landes gefährden (z. B. der Verlust hochwertiger menschlicher Quellen, Anwerbeschwierigkeiten) oder der Schutz eines Zeugen (insbes. menschliche Quelle oder Mitarbeiter einer Verfassungsschutzbehörde).

bestimmter Straftaten zulässig ist, ohne Einwilligung der von der Maßnahme betroffenen Person durch eine Verfassungsschutzbehörde verwendet werden soll, ist dies gemäß § 477 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 StPO nur möglich, wenn eine Übermittlung nach § 18 BVerfSchG zulässig wäre. Das gilt auch im Hinblick auf den MAD. Ein Rückgriff auf landesrechtliche Ersuchensvorschriften ist folglich nicht möglich.

94 § 477 Abs. 2 StPO stellt eine besondere gesetzliche Übermittlungsregelung nach § 23 Nr. 3 BVerfSchG/§ 12 MADG dar. Sie eröffnet die Möglichkeit, Auskünfte wegen entgegenstehender Zwecke des Strafverfahrens einschließlich der Gefährdung des Untersuchungszwecks in einem anderen Strafverfahren zu verweigern. Gleiches gilt gemäß § 477 Abs. 2 Satz 4 StPO für explizite strafprozessuale Verwendungsregelungen.⁴⁹

95 Die StPO selbst enthält keine Regelungen, wann die Strafverfolgungsbehörde jenseits eines Ersuchens von Amts wegen Informationen an die Nachrichtendienste zu übermitteln hat; diese Regelungen sind vielmehr ausschließlich in den Spezialgesetzen zu finden.

3.1.1.2.3 Datenübermittlung durch bzw. an Landesbehörden

96 Wegen der großen Anzahl von Landesgesetzen hat sich die Kommission auf die exemplarische Analyse der Rechtslage in den Ländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen beschränkt.

3.1.1.2.3.1 Informationsübermittlung durch die LfV an die Polizei/StA

3.1.1.2.3.1.1 Nachrichtendienstrechtliche Regelungen

3.1.1.2.3.1.1.1 Bundesrecht

97 Auch im Bereich der über den Verfassungsschutzverbund hinausgehenden Informationsübermittlung gilt in Teilbereichen das Bundesrecht, wenn es sich um eine länderübergreifende Zusammenarbeit handelt.

§ 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG normiert eine Übermittlungsverpflichtung der LfV an alle Staatsanwaltschaften und Polizeien. Diese Verpflichtung gilt

⁴⁹ U. a. § 100d StPO (Daten aus akustischer Wohnraumüberwachung), § 100i Abs. 2 Satz 2 StPO (IMSI-Catcher).

über eine Verweisung in § 20 Abs. 1 Sätze 1 u. 2 BVerfSchG für Angelegenheiten des Staatsschutzes sowohl im präventiven wie im repressiven Bereich. Voraussetzung für eine entsprechende Initiativübermittlung durch die LfV ist danach, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verhütung und Verfolgung von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG) und sonstiger Delikte, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass sie sich gegen Schutzgüter gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG⁵⁰ richten.

Als bundesgesetzliche Regelung beschränkt sich die Vorschrift auf eine länderübergreifende Übermittlung. Gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG gilt diese Verpflichtung zur Informationsübermittlung nicht zwischen den Behörden desselben Landes. Adressat einer Initiativübermittlung durch die LfV nach § 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG können daher nur Staatsanwaltschaft und Polizei auf Bundesebene sowie die entsprechenden Behörden eines anderen Landes sein.⁵¹

3.1.1.2.3.1.1.2 Landesrecht

3.1.1.2.3.1.1.2.1 Bayern

Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz (BayVSG) 98
beschreibt die allgemeinen Befugnisse des LfV und enthält auch die grundsätzliche Befugnis einer Informationsübermittlung, stellt diese jedoch unter den Vorbehalt spezieller Regelungen des BayVSG.

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayVSG darf das LfV personenbezogene Daten 99
an öffentliche Stellen übermitteln, wenn dies zur Aufgabenerfüllung des LfV erforderlich ist oder wenn die öffentliche Stelle die Daten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Strafverfolgung benötigt. Diese Vorschrift betrifft damit insbesondere die Informationsübermittlung an Polizei und Staatsanwaltschaft. Die Übermittlung ist in das Ermessen des LfV gestellt. Eine Einschränkung auf bestimmte Delikte oder Phänomenbe-

⁵⁰ Freiheitlich demokratische Grundordnung, Bestand und Sicherheit des Bundes oder eines Landes sowie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland.

⁵¹ Dies hat seinen Grund in der Kompetenzzuweisung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG: Danach ist der Bund in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes lediglich befugt, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zu regeln. Die Regelung landesinterner Behördenzusammenarbeit fällt (selbstverständlich) nicht in die Kompetenz des Bundes.

reiche (namentlich Staatsschutzdelikte) enthält das Gesetz ebenso wenig wie eine Übermittlungsverpflichtung für das LfV in bestimmten Bereichen.

100 Eingeschränkt wird die Möglichkeit einer Informationsübermittlung durch in Art. 17 Abs. 1 BayVSG geregelte Übermittlungsverbote, die materiell mit den Übermittlungsverboten nach § 23 BVerfSchG übereinstimmen.

3.1.1.2.3.1.1.2.2 Brandenburg

101 § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (BbgVerfSchG) gibt der Verfassungsschutzbehörde die Befugnis, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten zu verarbeiten, worunter auch die Datenübermittlung zu fassen ist.

102 Nach § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG darf die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten an andere Behörden und öffentliche Stellen übermitteln, wenn dies zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz vor Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG⁵², zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit (präventiv) oder zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung⁵³ (repressiv) benötigt. Diese Übermittlungsbefugnis, die ausweislich der dargestellten Regelungen auch für die Polizei sowie die Staatsanwaltschaft gilt, ist als Ermessensvorschrift ausgestaltet.

103 § 17 Abs. 1 BbgVerfSchG enthält demgegenüber eine Pflicht zur Übermittlung an Staatsanwaltschaft und Polizei in Angelegenheit des Staatsschutzes. Voraussetzung ist, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich zur Verhinderung oder

⁵² Dies sind Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben, sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland für eine fremde Macht, Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, und wertet sie aus. Voraussetzung für ihr Tätigwerden ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte sowie Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

⁵³ Diese Straftaten sind in § 4 Abs. 5 BbgVerfSchG legal definiert: Verbrechen oder Vergehen, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bedroht sind sowie Rauschgifthandel, Falschgeld-, Sprengstoff- und Waffendelikte und Straftaten nach § 129 StGB.

Verfolgung entweder von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG) und sonstiger Delikte ist, sofern aufgrund ihrer Zielsetzung, der Motive der Täter oder deren Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass sie sich gegen Schutzgüter gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG richten.

Spiegelbildlich hierzu gibt § 17 Abs. 2 BbgVerfSchG der Polizei die Befugnis, zur Verhinderung von Staatsschutzdelikten um die Übermittlung von Informationen zu ersuchen, was wiederum eine Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörde nach sich zieht. § 19 BbgVerfSchG normiert die bereits dargestellten Übermittlungsverbote. 104

3.1.1.2.3.1.1.2.3 Hessen

Auch in Hessen ist die grundsätzliche Befugnis zur Verarbeitung der für die Aufgabenerfüllung des LfV erforderlichen Informationen in § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (VerfSchutzG HE) geregelt. 105

§ 10 VerfSchutzG HE normiert eine Übermittlungspflicht des LfV an Staatsanwaltschaft und Polizei unter der Voraussetzung, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verhütung oder Verfolgung entweder von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG) und sonstiger Delikte, sofern aufgrund ihrer Zielsetzung, der Motive der Täter oder deren Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass sie sich gegen Schutzgüter gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG richten. 106

Darüber hinaus lässt § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VerfSchutzG HE die Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden zur Verfolgung der Katalogstraftaten des § 100a StPO⁵⁴ sowie sonstiger der organisierten 107

⁵⁴ Die dort genannten Katalogtaten sind:

1. aus dem Strafgesetzbuch:

- a) Straftaten des Friedensverrats, des Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates sowie des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit nach den §§ 80 bis 82, 84 bis 86, 87 bis 89a, 94 bis 100a,
- b) Abgeordnetenbestechung nach § 108e,
- c) Straftaten gegen die Landesverteidigung nach den §§ 109d bis 109h,
- d) Straftaten gegen die öffentliche Ordnung nach den §§ 129 bis 130,

-
- e) Geld- und Wertzeichenfälschung nach den §§ 146 und 151, jeweils auch in Verbindung mit § 152, sowie nach § 152a Abs. 3 und § 152b Abs. 1 bis 4,
 - f) Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den Fällen der §§ 176a, 176b, 177 Abs. 2 Nr. 2 und des § 179 Abs. 5 Nr. 2,
 - g) Verbreitung, Erwerb und Besitz kinder- und jugendpornographischer Schriften nach § 184b Abs. 1 bis 3, § 184c Abs. 3,
 - h) Mord und Totschlag nach den §§ 211 und 212,
 - i) Straftaten gegen die persönliche Freiheit nach den §§ 232 bis 233a, 234, 234a, 239a und 239b,
 - j) Bandendiebstahl nach § 244 Abs. 1 Nr. 2 und schwerer Bandendiebstahl nach § 244a,
 - k) Straftaten des Raubes und der Erpressung nach den §§ 249 bis 255,
 - l) gewerbsmäßige Hehlerei, Bandenhehlerei und gewerbsmäßige Bandenhehlerei nach den §§ 260 und 260a,
 - m) Geldwäsche und Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte nach § 261 Abs. 1, 2 und 4,
 - n) Betrug und Computerbetrug unter den in § 263 Abs. 3 Satz 2 genannten Voraussetzungen und im Falle des § 263 Abs. 5, jeweils auch in Verbindung mit § 263a Abs. 2,
 - o) Subventionsbetrug unter den in § 264 Abs. 2 Satz 2 genannten Voraussetzungen und im Falle des § 264 Abs. 3 in Verbindung mit § 263 Abs. 5,
 - p) Straftaten der Urkundenfälschung unter den in § 267 Abs. 3 Satz 2 genannten Voraussetzungen und im Falle des § 267 Abs. 4, jeweils auch in Verbindung mit § 268 Abs. 5 oder § 269 Abs. 3, sowie nach § 275 Abs. 2 und § 276 Abs. 2,
 - q) Bankrott unter den in § 283a Satz 2 genannten Voraussetzungen,
 - r) Straftaten gegen den Wettbewerb nach § 298 und, unter den in § 300 Satz 2 genannten Voraussetzungen, nach § 299,
 - s) gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c, 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 3, des § 309 Abs. 1 bis 4, des § 310 Abs. 1, der §§ 313, 314, 315 Abs. 3, des § 315b Abs. 3 sowie der §§ 316a und 316c,
 - t) Bestechlichkeit und Bestechung nach den §§ 332 und 334,
- 2. aus der Abgabenordnung:
 - a) Steuerhinterziehung unter den in § 370 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 genannten Voraussetzungen,
 - b) gewerbsmäßiger, gewaltsamer und bandenmäßiger Schmuggel nach § 373,
 - c) Steuerhehlerei im Falle des § 374 Abs. 2,
 - 3. aus dem Arzneimittelgesetz:
 - Straftaten nach § 95 Abs. 1 Nr. 2a unter den in § 95 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe b genannten Voraussetzungen,
 - 4. aus dem Asylverfahrensgesetz:
 - a) Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung nach § 84 Abs. 3,
 - b) gewerbs- und bandenmäßige Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung nach § 84a,
 - 5. aus dem Aufenthaltsgesetz:
 - a) Einschleusen von Ausländern nach § 96 Abs. 2,
 - b) Einschleusen mit Todesfolge und gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen nach § 97,
 - 6. aus dem Außenwirtschaftsgesetz:
 - Straftaten nach § 34 Abs. 1 bis 6,
 - 7. aus dem Betäubungsmittelgesetz:
 - a) Straftaten nach einer in § 29 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 in Bezug genommenen Vorschrift unter den dort genannten Voraussetzungen,
 - b) Straftaten nach den §§ 29a, 30 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 sowie den §§ 30a und 30b,
 - 8. aus dem Grundstoffüberwachungsgesetz:

Kriminalität zuzuordnenden Straftaten zu. Diese Übermittlung ist grundsätzlich ins Ermessen des LfV gestellt, allerdings entsteht nach § 11 Abs. 1 Satz 3 VerfSchutzG HE dann eine Verpflichtung zur Übermittlung, wenn die beim LfV vorliegenden Erkenntnisse zureichende tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne von § 152 Abs. 2 StPO vorliegen (Anfangsverdacht, Einschreitpflicht der Staatsanwaltschaft).

Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VerfSchutzG HE ist die Übermittlung ferner an die Polizeibehörden zulässig, sofern die Übermittlung zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist und die Übermittlung der Abwehr einer konkreten erheblichen Gefahr, zur Verhütung der oben genannten Straftaten (§ 100a StPO, organisierte Kriminalität) oder von Verbrechen, für deren Vorbereitung konkrete Hinweise vorliegen, dient. Diese Übermittlung ist für das LfV gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 VerfSchutzG HE verpflichtend. § 15 VerfSchutzG HE normiert die üblichen Übermittlungsverbote. 108

3.1.1.2.3.1.1.2.4 Niedersachsen

In Niedersachsen ist die grundsätzliche Befugnis zur Verarbeitung der für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörde erforderlichen Informationen in § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Lande Niedersachsen (NVerfSchG) geregelt. 109

Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG besteht eine Übermittlungsbefugnis der Verfassungsschutzbehörde bezüglich personenbezogener Daten an inländische Behörden dann, wenn dies zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder für sonstige Zwecke der 110

Straftaten nach § 19 Abs. 1 unter den in § 19 Abs. 3 Satz 2 genannten Voraussetzungen,

9. aus dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen:

- a) Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3 und § 20 Abs. 1 und 2 sowie § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21,
- b) Straftaten nach § 22a Abs. 1 bis 3,

10. aus dem Völkerstrafgesetzbuch:

- a) Völkermord nach § 6,
- b) Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach § 7,
- c) Kriegsverbrechen nach den §§ 8 bis 12,

11. aus dem Waffengesetz:

- a) Straftaten nach § 51 Abs. 1 bis 3,
- b) Straftaten nach § 52 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Buchstabe c und d sowie Abs. 5 und 6.

öffentlichen Sicherheit benötigt. Diese Übermittlungsbefugnis ist als Ermessensvorschrift ausgestaltet.

- 111 Eine Pflicht zur Übermittlung der Verfassungsschutzbehörde an Staatsanwaltschaft und Polizei in Angelegenheiten des Staatsschutzes normiert § 18 Abs. 1 NVerfSchG. Voraussetzung ist, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verhinderung oder Verfolgung entweder von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG) und sonstiger Delikte, sofern aufgrund ihrer Zielsetzung, der Motive der Täter oder deren Verbindung zu einer Organisation anzunehmen ist, dass sie sich gegen die in § 3 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG genannten Schutzgüter⁵⁵ richten.
- 112 Spiegelbildlich hierzu gibt § 18 Abs. 2 NVerfSchG der Polizei die Befugnis, zur Verhinderung von Staatsschutzdelikten die Verfassungsschutzbehörde um die Übermittlung von Informationen zu ersuchen. § 20 NVerfSchG normiert die bereits dargestellten Übermittlungsverbote.
- 113 Im Hinblick auf eine Übermittlung nach Ersuchen bestimmt § 14 NVerfSchG, dass lediglich solche Daten übermittelt werden dürfen, die bereits bei der ersuchten Behörde bekannt sind; Ermittlungersuchen sind damit nicht zulässig.

⁵⁵ § 3 NVerfSchG lautet:

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

3.1.1.2.3.1.1.2.5 Sachsen

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen (SächsVSG) ist das LfV befugt, die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten zu verarbeiten. Hierunter fällt auch die Datenübermittlung. 114

Nach § 12 Abs. 1 SächsVSG besteht eine Übermittlungsbefugnis des LfV bezüglich personenbezogener Daten an andere Behörden und öffentliche Stellen, wenn dies zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder für sonstige Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Diese Übermittlungsbefugnis ist als Ermessensvorschrift ausgestaltet. 115

Gemäß § 12 Abs. 2 SächsVSG ist das LfV zu einer Übermittlung an Staatsanwaltschaften und Polizei unter der Voraussetzung verpflichtet, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung entweder von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG) und sonstiger Delikte erforderlich ist, sofern aufgrund ihrer Zielsetzung, der Motive der Täter oder deren Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass sie sich gegen Schutzgüter gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG⁵⁶ richten (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 SächsVSG) oder sonstiger Straftaten, wenn sie sich gegen das Leben, in erheblichem Maße gegen die körperliche Unversehrtheit oder Sach- und Vermögenswerte von erheblicher Bedeutung richten. 116

In jedem Fall besteht für das LfV die Möglichkeit, die übermittelten Daten einer Verwendungsbeschränkung zu unterwerfen, die durch die jeweilige Empfängerbehörde zu beachten ist (§ 12 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 SächsVSG). Auch das SächsVSG sieht in § 13 Übermittlungsverbote vor. 117

⁵⁶ Freiheitlich demokratische Grundordnung, Bestand und Sicherheit des Bundes oder eines Landes sowie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland.

3.1.1.2.3.1.1.2.6 Thüringen

- 118 § 5 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes (ThürVSG) beschreibt die allgemeinen Befugnisse des LfV und enthält auch die grundsätzliche Befugnis einer Informationsübermittlung.
- 119 Nach § 14 Abs. 1 ThürVSG besteht eine Übermittlungsbefugnis des LfV bezüglich personenbezogener Daten an andere Behörden und öffentliche Stellen, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.
- 120 Eine Übermittlungspflicht gegenüber Staatsanwaltschaft und Polizei besteht, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten (§§ 74a, 120 GVG sowie sonstige Straftaten, bei denen aufgrund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) oder c) GG genannten Schutzgüter gerichtet sind) oder zur Verfolgung der in § 100a StPO genannten Straftaten im Rahmen der Organisierten Kriminalität und von Verbrechen, für deren Vorbereitung konkrete Hinweise vorliegen.
- 121 Die Übermittlung an Polizeibehörden im präventiven Bereich ist dann zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dies zur Aufgabenerfüllung der Polizei erforderlich ist und die Übermittlung der Abwehr einer erheblichen konkreten Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung der oben genannten Delikte, dient.
- 122 An andere Behörden und öffentliche Stellen darf übermittelt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Aufgabenerfüllung der Empfängerbehörde erforderlich ist und diese die Daten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt.
- 123 Eingeschränkt wird die Möglichkeit einer Informationsübermittlung durch in Art. 15 ThürVSG geregelte Übermittlungsverbote, die materiell mit den Übermittlungsverboten nach § 23 BVerfSchG übereinstimmen.

3.1.1.2.3.1.2 Polizeirechtliche Regelungen

3.1.1.2.3.1.2.1 Bayern

Das Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (BayPAG) ist für den Datenaustausch zwischen Polizei und LfV nicht von Bedeutung, da Art. 39 Abs. 4 BayPAG ausdrücklich bestimmt, dass die Datenübermittlung zwischen Polizei und LfV nach dem BayVSG erfolgt. 124

3.1.1.2.3.1.2.2 Brandenburg

Korrespondierend zu den dargestellten Befugnissen der Verfassungsschutzbehörde nach dem BbgVerfSchG enthält § 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (BbgPolG) eine Bestimmung, nach der öffentliche Stellen von sich aus personenbezogene Daten an die Polizei übermitteln können; Voraussetzung ist auch hier, dass dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Außerdem enthält § 45 Abs. 2 BbgPolG die polizeiliche Befugnis, öffentliche Stellen um Übermittlung zu ersuchen. 125

Sofern nun das BbgVerfSchG diesbezüglich nicht ohnehin als *lex specialis* zu den polizeirechtlichen Regelungen angesehen wird (wofür angesichts der weit genaueren Regelungen einiges spricht), so bestehen jedenfalls hier keine Regelungswidersprüche.

3.1.1.2.3.1.2.3 Hessen

Die Übermittlung von Daten an die Polizei durch andere Behörden und öffentliche Stellen ist in § 22 Abs. 5 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) geregelt. Jedoch bestimmt § 21 Abs. 7 HSOG, dass besondere Rechtsvorschriften über die Datenübermittlung unberührt bleiben, so dass es bei der Anwendung der Übermittlungsvorschriften des VerfSchutzG HE bleibt. 126

3.1.1.2.3.1.2.4 Niedersachsen

- 127 Das Polizeirecht spielt auch hier explizit keine Rolle bei der informationellen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz; gemäß § 40 Abs. 3 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) richtet sich die Datenübermittlung zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörde nach dem NVerfSchG.

3.1.1.2.3.1.2.5 Sachsen

- 128 Das Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG) enthält keine besonderen Vorschriften für eine Datenübermittlung an die Polizei, sondern verweist auf das Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen (SächsDSG). Dieses kann als Querschnittsgesetz ohne bereichsspezifische Regelungen für eine Datenübermittlung des LfV keine Anwendung finden, weshalb es bei einer Anwendung des SächsVSG bleibt.

3.1.1.2.3.1.2.6 Thüringen

- 129 Das Polizeirecht bestimmt in § 41 Abs. 7 Satz 1 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (ThürPAG), dass andere Behörden personenbezogene Daten an die Polizei übermitteln können, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich erscheint. Diese Regelung ist damit wesentlich weiter als die oben dargestellte Befugnis nach dem ThürVSG. Nachdem es sich bei dem ThürVSG jedoch um ein für den Verfassungsschutz spezifisches Gesetz handelt, ist davon auszugehen, dass die dortigen Übermittlungsvorschriften als *leges speciales* gegenüber dem ThürPAG anzusehen sind, so dass diesem keine eigene Bedeutung für den Informationsfluss in Richtung der Polizei zukommt. In diesem Sinne bestimmt auch § 41 Abs. 7 Satz 4 ThürPAG, dass besondere Rechtsvorschriften über die Datenübermittlung unberührt bleiben.

3.1.1.2.3.1.3 G10/StGB/StPO

Neben den bereits dargestellten Regelungen im Landes- und Bundesrecht 130
gelten auch auf Landesebene die bereits dargestellten bundesgesetzlich
normierten Übermittlungsvorschriften in G10, StGB und StPO. Insoweit
wird auf die obige Darstellung verwiesen.

3.1.1.2.3.2 Informationsübermittlung durch die Polizei/StA an LfV und BfV

3.1.1.2.3.2.1 Nachrichtendienstrechtliche Regelungen

3.1.1.2.3.2.1.1 Bundesrecht

Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG existiert eine Übermittlungspflicht 131
von Polizei und Staatsanwaltschaft sowohl gegenüber dem BfV als auch
gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz hinsichtlich solcher
Tatsachen, die den Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes im Sinne
von § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 u. 4 BVerfSchG⁵⁷ betreffen, wobei die Übermitt-
lungsverpflichtung an einen Gewaltbezug geknüpft ist. Die Bestrebungen
müssen sich entweder bereits durch die Anwendung von Gewalt, mindes-
tens jedoch durch entsprechende Vorbereitungshandlungen auszeichnen.

Hinsichtlich aller übrigen Informationen, die Bestrebungen im Sinne des § 3 132
Abs. 1 BVerfSchG betreffen, besteht gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG
eine Übermittlungsbefugnis von Polizei und Staatsanwaltschaft an die
Landesbehörden für Verfassungsschutz und dem BfV. Zusätzliche Voraus-
setzung ist, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen,
dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes

⁵⁷ § 3 BVerfSchG lautet:

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die
Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und
personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den
Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane
des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten in der Bundesre-
publik Deutschland für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, die durch Anwendung von
Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange
der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9
Abs. 2 des Grundgesetzes) oder gegen das friedliche Zusammenleben der
Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.

erforderlich ist. Diese weitergehende Übermittlungsbefugnis, für die der genannte Gewaltbezug nicht erforderlich ist, ist ins Ermessen der übermittelnden Behörde gestellt.

3.1.1.2.3.2.1.2 Landesrecht

3.1.1.2.3.2.1.2.1 Bayern

133

Gemäß Art. 12 Abs. 1 BayVSG besteht eine Übermittlungspflicht für Polizei und Staatsanwaltschaft, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Übermittlung für die dem LfV durch das Gesetz zugewiesene Aufgabe erforderlich sein kann. Hinsichtlich dieser Aufgaben wird auf Art. 3 Abs. 1 BayVSG verwiesen, der inhaltlich mit § 3 Abs. 1 BVerfSchG übereinstimmt mit der Ausnahme, dass nach der Bayerischen Rechtslage auch die Beobachtung von Bestrebungen im Bereich der Organisierten Kriminalität zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes zählt. Als weitere Aufgabe nennt die Vorschrift in diesem Zusammenhang Aufgaben aufgrund eines Gesetzes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) u. c) GG⁵⁸. Ein die Übermittlungspflicht nach Art. 12 BayVSG einschränkendes Übermittlungsverbot ist gesetzlich nicht geregelt.

Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayVSG normiert eine Ersuchensbefugnis des LfV gegenüber Polizei und Staatsanwaltschaft und damit korrespondierend eine Übermittlungspflicht der ersuchten Stellen hinsichtlich solcher Informationen, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des LfV erforderlich sind.

3.1.1.2.3.2.1.2.2 Brandenburg

134

Gemäß § 14 Abs. 1 BbgVerfSchG besteht eine Übermittlungspflicht für Polizei und Staatsanwaltschaft gegenüber der Verfassungsschutzbehörde hinsichtlich solcher Tatsachen, die den Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 u. 4 BbgVerfSchG, wobei die Übermittlungsverpflichtung an einen Gewaltbezug geknüpft ist. Die Bestrebungen müssen sich entweder bereits durch die Anwendung von

⁵⁸ Ein solches Bundesgesetz stellt das BVerfSchG dar, das in § 3 Abs. 1 die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder definiert. Jedoch orientieren sich die Landesverfassungsschutzgesetze wiederum an dieser bundesrechtlichen Aufgabendefinition bzw. erweitern diese noch, so dass diesem Passus keine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte.

Gewalt, mindestens jedoch durch entsprechende Vorbereitungshandlungen auszeichnen.

Auch hinsichtlich aller übrigen Informationen, die Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG betreffen, besteht gemäß § 14 Abs. 2 BbgVerfSchG eine Übermittlungsverpflichtung von Polizei und Staatsanwaltschaft an die Verfassungsschutzbehörde. Zusätzliche Voraussetzung ist hier jedoch, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes erforderlich ist.

Sofern Daten betroffen sind, die durch eine strafprozessual veranlasste TKÜ nach § 100a StPO erlangt worden sind, ist zu den oben genannten Voraussetzungen zusätzlich erforderlich, dass jemand eine Straftat aus dem Katalog des § 3 G10 (vgl. Rdnr. 73) plant, begeht oder begangen hat (§ 14 Abs. 4 BbgVerfSchG). 135

Schließlich enthält § 14 Abs. 3 BbgVerfSchG eine Ersuchensbefugnis der Verfassungsschutzbehörde gegenüber Polizei und Staatsanwaltschaft, Voraussetzung ist die Aufgabeneröffnung des Verfassungsschutzes. Die Tätigkeiten und Bestrebungen, durch die die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde definiert wird, gleichen inhaltlich der bundesrechtlichen Regelung. 136

In Brandenburg gelten die in § 19 BbgVerfSchG normierten Übermittlungsverbote nicht nur für die Übermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde, sondern ebenso für die Informationsübermittlung durch die Polizei und Staatsanwaltschaft an die Verfassungsschutzbehörde. 137

3.1.1.2.3.2.1.2.2 Hessen

Grundsätzlich besteht nach dem Regelungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 VerfSchutzG HE eine fakultativ ausgestaltete Befugnis von Polizei und Staatsanwaltschaft zur Übermittlung von Informationen an das LfV, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Übermittlung für die dem LfV durch das Gesetz zugewiesene Aufgabe erforderlich ist. Hinsicht- 138

lich der Aufgaben wird auf § 2 Abs. 2 VerfSchutzG HE verwiesen, der weitgehend gleichlautend mit der bundesrechtlichen Regelung ist, nur dass im hessischen Gesetz auch Bestrebungen und Tätigkeiten im Bereich der Organisierten Kriminalität enthalten sind. Auch wird in § 8 Abs. 1 Satz 1 VerfSchutzG HE auf die aufgrund eines Gesetzes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) u. c) GG bestehenden Aufgaben verwiesen. Unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 1 VerfSchutzG HE besteht für die Polizei gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 VerfSchutzG HE eine Verpflichtung zur Übermittlung personenbezogener Daten und für die Staatsanwaltschaft eine Verpflichtung zur Übersendung von Anklageschriften und Urteilen an das LfV. Bezüglich der Übermittlung sonstiger personenbezogener Daten bleibt es für die Staatsanwaltschaft nach dem Wortlaut der Vorschrift bei einer fakultativen Übermittlung.

139 Sofern Daten betroffen sind, die durch eine strafprozessual veranlasste TKÜ nach § 100a StPO erlangt worden sind, ist auch in Hessen zu den oben genannten Voraussetzungen zusätzlich erforderlich, dass jemand eine Straftat aus dem Katalog des § 3 G10 plant, begeht oder begangen hat (§ 8 Abs. 3 VerfSchutzG HE).

140 Hinzuweisen ist auf die Übermittlungsverpflichtung der staatlichen Behörden an das LfV auf dessen Ersuchen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 VerfSchutzG HE.

3.1.1.2.3.2.1.2.3 Niedersachsen

141 Die Rechtslage in Niedersachsen ist materiell und gesetzestechnisch derjenigen in Brandenburg vergleichbar. Auch in Niedersachsen besteht gemäß § 15 Abs. 1 NVerfSchG eine Übermittlungspflicht für Polizei und Staatsanwaltschaft gegenüber der Verfassungsschutzbehörde hinsichtlich solcher Tatsachen, die den Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG betreffen und einen Gewaltbezug fordern, d.h. sich entweder bereits durch die Anwendung von Gewalt, mindestens jedoch durch entsprechende Vorbereitungshandlungen auszeichnen.

Auch hinsichtlich aller übrigen Informationen, die Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG betreffen, besteht gemäß § 15 Abs. 2 NVerfSchG eine Übermittlungsverpflichtung von Polizei und Staatsanwaltschaft an die Verfassungsschutzbehörde. Zusätzliche müssen zumindest tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes erforderlich ist. 142

Besonderen Einschränkungen unterliegt die Übermittlung von Daten, die durch eine TKÜ nach § 100a StPO gewonnen wurden. Hier ist wie in Hessen erforderlich, dass jemand eine Straftat aus dem Katalog des § 3 G10 plant, begeht oder begangen hat (§ 15 Abs. 4 Satz 1 NVerfSchG). Sonstige, durch näher bezeichnete StPO-Maßnahmen⁵⁹ erlangte Daten dürfen wiederum nur dann übermittelt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für gewalttätige Bestrebungen vorliegen. 143

Schließlich ist in § 15 Abs. 3 Satz 1 NVerfSchG eine Ersuchensbefugnis der Verfassungsschutzbehörde gegenüber Staatsanwaltschaft und Polizei normiert, Voraussetzung ist hier die Aufgabeneröffnung des Verfassungsschutzes. Ein solches Ersuchen zieht eine entsprechende Verpflichtung der ersuchten Behörde nach sich. 144

3.1.1.2.3.2.1.2.4 Sachsen

Zunächst besteht gemäß § 10 Abs. 1 SächsVSG für alle staatlichen Behörden eine Übermittlungsverpflichtung gegenüber dem LfV, von der Gesetzesformulierung sind hier jedoch wiederum tatsächliche Anhaltspunkte dafür erforderlich, dass die Übermittlung für die Aufgabenwahrnehmung des LfV erforderlich ist. Hinsichtlich dieser Aufgaben wird auf § 2 Abs. 1 SächsVSG verwiesen. Im Bereich des hier zu beleuchtenden Phänomenbereichs ist auch nach der sächsischen Rechtslage ein Gewaltbezug erforderlich; die Bestrebungen im Sinne der Aufgabeneröffnung müssen sich entweder bereits durch die Anwendung von Gewalt, mindestens jedoch durch entsprechende Vorbereitungshandlungen auszeichnen. 145

⁵⁹ § 5 Abs. 5 Satz 1 NVerfSchG nennt hier: §§ 94 bis 100, 100c bis 111p, 163e u. 163f StPO.

- 146 Für Polizei und Staatsanwaltschaft besteht auch hinsichtlich aller übrigen Informationen, die den Aufgabenbereich des LfV betreffen, gemäß § 10 Abs. 2 SächsVSG eine Übermittlungsverpflichtung an das LfV, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes erforderlich ist.
- 147 Schließlich ist in § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsVSG eine Ersuchensbefugnis des LfV gegenüber Staatsanwaltschaft und Polizei normiert, Voraussetzung ist hier, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür die Aufgabeneröffnung der LfV. Das Ersuchen zieht eine entsprechende Verpflichtung der ersuchten Behörde nach sich.
- 148 Besonderen Einschränkungen unterliegt auch hier die Übermittlung von Daten, die durch eine TKÜ nach § 100a StPO gewonnen wurden. Hier ist ebenfalls erforderlich, dass jemand eine Straftat aus dem Katalog des § 3 G10 plant, begeht oder begangen hat (§ 11 Abs. 3 Satz 1 SächsVSG).

3.1.1.2.3.2.1.2.5 Thüringen

- 149 In Thüringen sieht § 12 Abs. 1 ThürVSG für Polizei und Staatsanwaltschaft eine Übermittlungsverpflichtung gegenüber dem LfV vor. Voraussetzung ist hier, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des LfV nach § 2 Abs. 1 Thür VSG oder eines Gesetzes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) u. c) GG erforderlich ist. Explizit nennt das Gesetz in diesem Zusammenhang die Kataloge aus § 100a StPO sowie § 3 G10 und stellt damit klar, dass insbesondere Informationen über die dort genannten Straftaten von Interesse für das LfV sind.

Eine eigenständige Übermittlungsnorm für Polizei und Staatsanwaltschaft enthält das ThürVSG nicht.

Auch in Thüringen ist das LfV gemäß § 13 Abs. 1 ThürVSG befugt, im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung Übermittlungsersuchen an Polizei und Staatsanwaltschaft zu richten, womit eine entsprechende Übermittlungspflicht der ersuchten Behörde korrespondiert.

3.1.1.2.3.2.2 Polizeirechtliche Regelungen

3.1.1.2.3.2.2.1 Bayern

Das BayPAG ist für den Datenaustausch zwischen Polizei und LfV nicht von Bedeutung. Zwar enthält es diverse Vorschriften, die die Polizei zur Informationsübermittlung berechtigen, jedoch bestimmt Art. 39 Abs. 4 BayPAG ausdrücklich, dass die Datenübermittlung zwischen Polizei und LfV nach dem BayVSG erfolgt. 150

3.1.1.2.3.2.2.2 Brandenburg

Weitere Regelungen für die Datenübermittlung durch die Polizei enthalten die §§ 41 ff. BbgPolG. Grundsätzlich darf die Polizei demnach gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BbgPolG in den durch ein Gesetz zugelassenen Fällen, damit jedenfalls nach den bereits dargestellten bundes- und landesrechtlichen nachrichtendienstrechtlichen Bestimmungen, Daten übermitteln. 151

Eine bedeutsame Einschränkung enthält jedoch § 41 Abs. 1 Satz 3 BbgPolG: Danach dürfen Daten, die durch besonders intensive Grundrechtseingriffe⁶⁰ erlangt wurden, nur an Polizeibehörden übermittelt werden.

3.1.1.2.3.2.2.3 Hessen

Die Übermittlung von Daten durch die Polizei an andere öffentliche Stellen ist grundsätzlich in §§ 21 f. HSOG geregelt. Jedoch bestimmt § 21 Abs. 7 HSOG, dass besondere Rechtsvorschriften über die Datenübermittlung unberührt bleiben, so dass es bei der Anwendung der Übermittlungsvorschriften des VerfSchutzG HE bleibt. 152

3.1.1.2.3.2.2.4 Niedersachsen

Auch in Niedersachsen spielt das Polizeirecht ausdrücklich keine Rolle bei der informationellen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungs- 153

⁶⁰ Dies sind Datenerhebungen nach §§ 32 bis 35 BbgPolG: Observationen, Ton- und Videoaufzeichnungen, technische Wohnraumüberwachung, TKÜ, V-Leute, Verdeckte Ermittler.

schutz; gemäß § 40 Abs. 3 Nds. SOG richtet sich die Datenübermittlung zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörde nach dem NVerfSchG.

3.1.1.2.3.2.5 Sachsen

154 In Sachsen richtet sich die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei gemäß § 35 Abs. 1 SächsPolG grundsätzlich und in dem hier zu betrachtenden Bereich nicht nach dem Polizeirecht, sondern nach dem SächsDSG. Nach § 2 Abs. 4 SächsDSG gehen besondere Rechtsvorschriften auf Landes- oder Bundesebene den (insoweit allgemeinen) datenschutzrechtlichen Regelungen vor. Damit bleibt es in jedem Fall bei der ausschließlichen Anwendung des SächsVSG.

3.1.1.2.3.2.6 Thüringen

155 Gemäß § 41 Abs. 2 Satz 2 ThürPAG richtet sich die Datenübermittlung der Polizei an das LfV nach dem ThürVSG.

3.1.1.2.3.2.3 G10/StGB/StPO

156 Auch in diesem Bereich gelten für Landesebene die bereits dargestellten bundesgesetzlich normierten Übermittlungsvorschriften in G10, StGB und StPO. Insoweit wird auf die obigen Darstellungen verwiesen.

3.1.1.2.3.3 Informationsübermittlung zwischen Polizeibehörden

3.1.1.2.3.3.1 Informationsübermittlung präventiv erlangter Daten

157 Für den innerpolizeilichen Austausch von personenbezogenen Daten, die zu präventiven Zwecken erhoben wurden, halten in der Regel zunächst die Polizeigesetze der Länder entsprechende Befugnisnormen bereit, die eine Datenübermittlung an andere Polizeibehörden – ebenfalls zu präventiven Zwecken – auf Landes- und Bundesebene gestatten⁶¹. Eine Datenübermittlung ist danach regelmäßig dann zulässig, wenn sie zur präventivpolizeilichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

⁶¹ Z. B. Art. 40 Abs. 1 BayPAG, § 42 Abs. 1 BbgPolG, § 22 Abs. 1 HSOG, § 41 Nds. SOG, § 35 Abs. 1 SächsPolG i.V.m. §§ 12ff. SächsDSG, § 41 Abs. 1 ThürPAG.

Die Übermittlung solcher Daten für Zwecke der Strafverfolgung ist, soweit ersichtlich, in den Polizeigesetzen der Länder kaum geregelt. Entsprechende ausdrückliche Regelungen finden sich in § 36b Abs. 9 BremPolG und § 39 Abs. 6 Nds. SOG: Danach dürfen Daten, die zum Zwecke der Gefahrenabwehr erhoben wurden, nach Maßgabe der StPO zur Strafverfolgung genutzt werden. § 34 Abs. 3 Nr. 3 POG RP ist die Datenübermittlung an öffentliche Stellen zur Verfolgung von Straftaten zulässig. In Sachsen ist gemäß § 35 Abs. 1 SächsPolG i. V. m. § 13 Abs. 2 Nr. 3, § 14 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG die Übermittlung an öffentliche Stellen zur Verfolgung von Straftaten zulässig. In den meisten anderen Polizeigesetzen finden sich derartige ausdrückliche Regelungen jedoch nicht. Geregelt ist dort zum Teil die Übermittlung an öffentliche Stellen, wenn dies in anderen gesetzlichen Vorschriften vorgesehen ist (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 PolG BW, § 44 Abs. 8 ASOG Bln, § 41 Abs. 1 Nr. 1 BbgPolG, § 20 Abs. 4 PolDVG HA, § 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG NRW), zum Teil finden sich keine Regelungen, die eine Übermittlung von Daten, die präventiv erlangt wurden, zu repressiven Zwecken erlauben würden. Eine entsprechende Regelung in den Polizeigesetzen der Länder ist jedoch auch entbehrlich, da sich die Nutzung präventivpolizeilich erhobener Daten für strafprozessuale Zwecke auf die Ermittlungsgeneralklausel des § 161 Abs. 1 StPO stützen lässt. Danach sind alle Behörden, damit auch die Polizei, verpflichtet, der Staatsanwaltschaft Auskunft zu erteilen. Nachdem die Staatsanwaltschaft sich für solche Auskunftsverlangen nach § 161 Abs. 1 Satz 2 StPO auch der Behörden und Beamten des Polizeidienstes (Ermittlungspersonen) bedienen kann, folgt aus der Gesamtvorschrift, dass die Polizei als Gefahrenabwehrbehörde nicht nur der Staatsanwaltschaft, sondern auch der Polizei als Strafverfolgungsbehörde die für das Strafverfahren relevanten Daten übermitteln muss.⁶² Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um dieselbe Polizeibehörde oder um verschiedene Behörde handelt. Nach der Ausgestaltung des § 161 Abs. 1 StPO handelt es sich hier um eine Datenübermittlung, die auf Ersuchen stattfindet. Begrenzt wird diese Übermittlungspflicht zum Einen durch § 161 Abs. 2 StPO, wonach Daten, die durch spezielle Maßnahmen gewonnen wurden, im Strafprozess nur dann Verwendung finden, wenn eine entsprechende Maßnahme nach der StPO ebenfalls hätte angeordnet werden dürfen. Zum Anderen kann

⁶² Ebenso Zöller in Roggan/Kutscha, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Auflage, 2006, S. 494.

insbesondere eine (rechtmäßig erteilte) Sperrerklärung gemäß § 96 StPO einer Informationsübermittlung entgegenstehen.

3.1.1.2.3.3.2 Informationsübermittlung repressiv erlangter Daten

159 Der umgekehrte Fall, nämlich die Verwendung strafprozessual erlangter Daten für präventivpolizeiliche Zwecke, ist sowohl in der StPO als auch in den Länderpolizeigesetzen ausdrücklich geregelt. Zunächst ist in § 481 Abs. 1 Satz 1 StPO normiert, dass Polizeibehörden nach Maßgabe der jeweiligen Polizeigesetze Daten aus Strafverfahren verwenden dürfen. Indem die StPO hier ausdrücklich auf die Polizeigesetze abstellt, wird deutlich, dass es ausschließlich um eine Verwendung der Daten zu präventivpolizeilichen Zwecken geht. Damit ist zunächst die Umwidmung solcher bei den Polizeibehörden bereits vorhandener Daten aus strafprozessualer Sicht zulässig. Darüber hinaus erlaubt § 481 Abs. 1 Satz 2 StPO es u. a. den Strafverfolgungsbehörden, zu denen auch die repressiv tätige Polizei gehört, den Polizeibehörden Daten zu den in den jeweiligen Polizeigesetzen genannten Zwecken aus Strafverfahren zu übermitteln. Entsprechende „Gegennormen“ existieren in den Polizeigesetzen aller Länder. Danach sind die Polizeien der Länder befugt, personenbezogene Daten, die sie im repressiven Bereich erlangt haben, zum Zwecke der Gefahrenabwehr zu nutzen.⁶³

160 Letztlich beinhaltet auch das Legalitätsprinzip einen Aspekt der Informationsübermittlung: Gelangen Informationen über eine mögliche Straftat in den Kenntnisbereich einer Polizeibehörde, so hat diese gemäß § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO diese Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten (Legalitätsprinzip). Sofern daher die jeweilige Polizeibehörde nicht bereits selbst die Ermittlungen führt, hat sie die ihr bekannt gewordenen Erkenntnisse in jedem Fall unverzüglich an die zuständige Dienststelle weiterzuleiten.⁶⁴

⁶³ Vgl. § 38 Abs. 1 S. 1 PolG BW, Art. 38 Abs. 2 S. 1 BayPAG, § 42 Abs. 3 ASOG Bln, § 39 Abs. 2 S. 1 BbgPolG, § 36 b Abs. 5 S. 1 BremPolG, § 16 Abs. 2 S. 1 PolDVG HA, § 20 Abs. 4 S. 1 HSOG, § 37 Abs. 1 SOG M-V, § 39 Abs. 3 S. 1 Nds. SOG, § 24 Abs. 2 S. 1 PolG NRW, § 33 Abs. 4 S. 1 POG RP, § 30 Abs. 2 SPolG, § 43 Abs. 2 S. 1 SächsPolG, § 23 SOG LSA, § 189 Abs. 1 S. 4 LVwG SH, § 40 Abs. 2 S. 1 ThürPAG.

⁶⁴ Vgl. Patzak in Beck'scher Online-Kommentar StPO, Stand 01.01.2012, Edition: 15, § 163, Rdnr. 3.

Bezogen auf den einzelnen Polizeivollzugsbeamten korrespondiert hiermit der Straftatbestand der Strafvereitelung im Amt gemäß § 258a StGB. Auch hiernach ist der Polizeibeamte, der dienstlich von einer Straftat Kenntnis erlangt, verpflichtet, die nach der StPO erforderlichen Maßnahmen zu treffen; hierzu gehört u. a. die Anzeige dieser Straftat bei der örtlich und sachlich zuständigen Behörde.

161

3.1.1.2.3.3.3 Sonderfall: Informationsübermittlung zwischen BKA und LKÄ

Einen Spezialfall der Datenübermittlung regelt § 13 Abs. 1 BKAG i. V. m. der BKA-Daten-Verordnung (BKADV). Danach sind die Landeskriminalämter verpflichtet, dem BKA in dessen Funktion als Zentralstelle die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Informationen zu übermitteln. Die BKADV legt dabei fest, welche Personendaten im Einzelnen unter die Übermittlungspflicht fallen.

162

Das BKA seinerseits übermittelt gemäß § 10 Abs. 1 BKAG fakultativ an andere Polizeibehörden auf Landes- und Bundesebene Daten, soweit dies zu seiner eigenen Aufgabenerfüllung oder derjenigen des Empfängers erforderlich ist.

3.1.2 Untergesetzliche Regelungen zur Informationsübermittlung

Neben den dargestellten gesetzlichen Vorschriften für die Informationsübermittlung existieren auf untergesetzlicher Ebene noch weitere Regelungen.

163

Untergesetzliche Vorschriften, insbesondere behördeninterne Dienstvorschriften oder Richtlinien und Leitfäden, können keine über die gesetzlichen Grenzen hinausgehenden Befugnisse für die Übermittlung von personenbezogenen Informationen schaffen, sondern lediglich den gesetzlichen Rahmen ausfüllen, indem sie z. B. unbestimmte Rechtsbegriffe mit Inhalten füllen, ein gesetzlich geregeltes Ermessen lenken oder – bezogen auf die Informationsübermittlung – in rein tatsächlicher Hinsicht die Wege des Informationsflusses definieren.

3.1.2.1 Zusammenarbeitsrichtlinie

- 164 Die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden ist in der zuletzt im Dezember 2012 geänderten Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR) geregelt. Die ZAR ist als VS – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft. Die durch Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 5. – 7. Dezember 2012 erfolgte grundlegende Überarbeitung der Koordinierungsrichtlinie (KR) sowie die Umbenennung in Zusammenarbeitsrichtlinie geschah im Rahmen der Aufarbeitung des NSU-Komplexes.
- 165 Als unmittelbare Konsequenz aus den NSU-Straftaten war bereits im Dezember 2011, einen Monat nach Entdeckung des NSU, für den Bereich des gewaltbereiten Rechtsextremismus § 6b als neue Vorschrift in das damals noch als Koordinierungsrichtlinie bezeichnete Regelwerk eingefügt.⁶⁵ § 6b KR legte fest, dass Bundes- und Landesbehörden sich unter Federführung des BfV kontinuierlich über die Schwerpunkte der Beobachtung abzustimmen hatten. Außerdem hatte das BfV eigenständig neben den Landesbehörden alle Erkenntnisse in diesem Bereich auszuwerten, weshalb die Landesbehörden alle diesbezüglichen Informationen an das BfV zu übermitteln hatten. Im Gegenzug hatte das BfV die Landesbehörden über alle relevanten Erkenntnisse der Auswertung zu unterrichten. Diese Regelung war dem bereits 2004 im Zuge der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus in die KR aufgenommenen § 6a nachgebildet.
- 166 § 3 Abs. 1 Satz 2 ZAR bestimmt nunmehr, dass die Landesbehörden für Verfassungsschutz relevante Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sowie Ergebnisse ihrer Auswertung unverzüglich an das BfV und in erforderlichem Umfang an die anderen Landesbehörden für Verfassungsschutz zu übermitteln haben. Eine Begrenzung auf einzelne Phänomenbereiche, wie dies noch in den §§ 6 ff. KR der Fall war, sieht die ZAR nicht mehr vor. Im Gegenzug besteht nach § 4 Abs. 1 ZAR eine umfängliche Unterrichtungspflicht des BfV hinsichtlich aller relevanten Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sowie Ergebnisse

⁶⁵ Eingefügt in die KR mit Umlaufbeschluss der IMK vom 06.12.2011.

seiner Auswertung gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz, die Unterrichtungspflicht bezüglich der Ergebnisse der Auswertung wird in § 6 Abs. 3 Satz. 1 ZAR wiederholt. Außerdem hat das BfV nach § 6 Abs. 5 ZAR die Aufgabe, die Landesbehörden für Verfassungsschutz in Form bundesweiter Lageberichte zu den wesentlichen Phänomenbereichen zu informieren.

3.1.2.2 Leitfaden AK II/AK IV

Neben der für den Verfassungsschutzverbund geltenden Koordinierungsrichtlinie existiert – ebenfalls auf Ebene der IMK – der durch den Arbeitskreis II – Innere Sicherheit – und den Arbeitskreis IV – Verfassungsschutz – der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder herausgegebene Leitfaden zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz. Im Hinblick auf die informationelle Zusammenarbeit enthält dieser Leitfaden grundsätzliche Regelungen (siehe dazu auch Rdnr. 571 ff.).

167

3.1.2.3 Dienstvorschriften

Darüber hinaus gibt es auf Landes- und Bundesebene zahlreiche ressort- und behördeninterne Dienstvorschriften, die sich mit der Übermittlung von Informationen beschäftigen. Zum Teil bestehen hier Regelwerke, die sich gezielt mit dem Informationsaustausch zwischen Polizei und Verfassungsschutz befassen, zum Teil sind in Dienstvorschriften, die sich primär auf andere fachliche Themen beziehen, vereinzelt Bezüge zur Informationsübermittlung enthalten. Teilweise existieren in den Ländern keine für die Übermittlung spezifischen Dienstvorschriften bzw. wurden diese wieder abgeschafft (so wurde z. B. in einem Land eine entsprechende Vorschrift im Jahr 2005 abgeschafft, da die gesetzliche Regelung als ausreichend angesehen wurde).

168

Ein länderübergreifend einheitliches System existiert in diesem Bereich soweit ersichtlich nicht. Aufgrund der Vielfältigkeit der bestehenden Regelungen sowie wegen der teilweise bestehenden Einstufung nach der VSA hat die Kommission von einer näheren Darstellung der Vorschriften abgesehen. Zusammenfassend lässt sich jedoch festhalten, dass in diesen

Vorschriften teilweise lediglich organisatorische Regelungen enthalten sind (behördeninterne Zuständigkeiten), zum Teil werden die gesetzlichen Vorschriften zitiert, in einigen (wenigen) Bereichen sind ermessenslenkende Regelungen enthalten.

3.1.2.4 RiStBV

169 Weitere untergesetzliche Übermittlungsvorschriften finden sich in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV). Zwar gelten diese von den Justizressorts des Bundes und der Länder herausgegebenen Richtlinien in erster Linie für die in einem konkreten Strafverfahren ermittelnden Staatsanwälte. Auch dies ist allerdings für den hier zu betrachtenden Bereich von Bedeutung, da im Falle strafrechtlicher Ermittlungen die Staatsanwaltschaft Herrin dieses Ermittlungsverfahrens ist und eine Zusammenarbeit mit anderen Behörden letztlich formell immer unter dem Vorbehalt der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis steht; dies sehen auch die oben näher beschriebenen nachrichtendienstlichen gesetzlichen Normen so vor.

170 Speziell in Nr. 202 ff. halten die RiStBV für den Bereich der Staatsschutzdelikte Regelungen für eine Zusammenarbeit des ermittelnden Staatsanwalts mit den Verfassungsschutzbehörden bereit. Außerdem finden sich hier Vorschriften, die in diesem Deliktsbereich justizintern den Informationsfluss zwischen dem Staatsanwalt und dem Generalbundesanwalt zum Gegenstand haben.

So ist der ermittelnde Staatsanwalt zunächst gemäß Nr. 202 gehalten, alle diejenigen Vorgänge dem Generalbundesanwalt vorzulegen, aus denen sich der Verdacht eines Staatsschutzdeliktes im Sinne des § 120 GVG ergibt. Diese Vorlage hat „unverzüglich“ zu erfolgen. Diese Vorschrift soll es dem Generalbundesanwalt ermöglichen, im Einzelfall eine Prüfung dahingehend durchführen zu können, ob seine Ermittlungszuständigkeit gegeben sein kann. Hintergrund hierfür ist die Tatsache, dass dem Generalbundesanwalt nur in gesetzlich besonders bestimmten Fällen eine erstinstanzliche Ermittlungsbefugnis zukommt. Gemäß § 142a GVG sind dies die in § 120 Abs. 1 und 2 GVG genannten Delikte. Ohne eine solche Information durch den örtlich zuständigen Staatsanwalt wäre es denkbar,

dass der Generalbundesanwalt von einem in seine Zuständigkeit fallenden Ermittlungsverfahren gar keine Kenntnis erhält. Nr. 202 RiStBV dient damit zunächst der Absicherung der erstinstanzlichen Ermittlungskompetenz des Generalbundesanwaltes. Allerdings ist diese Vorschrift auch im Lichte des § 4 Abs. 2 Nr. 3 BKAG zu sehen: Danach ist das BKA u. a. in denjenigen Fällen für die Strafverfolgung zuständig, in denen es durch den Generalbundesanwalt hierum ersucht wird. Damit dient Nr. 202 RiStBV mittelbar auch der Sicherung einer ggf. erforderlichen Ermittlungsführung durch das BKA.

3.1.3 Dateien von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden

In den vorangegangenen Abschnitten hat die Kommission im Wesentlichen die Übermittlungsvorschriften betrachtet, welche die Weitergabe von Informationen durch Polizei und Verfassungsschutz regeln.

171

Darüber hinaus stellen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden in ihrem jeweiligen Verbund personenbezogene Daten in spezifischen Informations- und Kommunikationssystemen (IuK-Systeme) bereit.

3.1.3.1 Dateien innerhalb des Verfassungsschutzverbundes

Eine Konkretisierung der für die Verfassungsschutzbehörden nach § 5 BVerfSchG geltenden Unterrichtungspflicht enthält § 6 BVerfSchG. Danach sind die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, beim BfV gemeinsame Dateien zu führen. Diese sind grundsätzlich als sogenannte „Hinweisdateien“⁶⁶ ausgelegt, die nur diejenigen Daten enthalten, die zum Auffinden von Akten und zur Identifizierung von Personen erforderlich sind.

172

Weitere Daten können in den entsprechenden Dateien nur in eng umgrenzten Anwendungsgebieten gespeichert werden. Hierzu zählt seit Anpassung des § 6 Satz 8 BVerfSchG vom 20. August 2012 im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) auch der Phänomenbereich „Rechtsextremismus“.⁶⁷

⁶⁶ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 418.

⁶⁷ Vgl. § 6 Satz 8 BVerfSchG: „Die Führung von Textdateien oder Dateien, die weitere als die in Satz 2 genannten Daten enthalten, ist unter den Voraussetzungen dieses Paragraphen nur zulässig für eng umgrenzte Anwendungsgebiete zur

173 Das BfV betreibt zum Führen der Dateien das Nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS). Eine Datei i. S. v. § 6 BVerfSchG ist die Verbunddatei NADIS. Sie dient zur Identifizierung einer Person, Organisation oder eines Sachverhalts und dem Auffinden von Aktenfundstellen. Eine Speicherung im NADIS darf nur aufgrund der in den Verfassungsschutzgesetzen definierten gesetzlichen Regelungen erfolgen.⁶⁸

3.1.3.2 Dateien der Polizeibehörden

174 Den elektronischen Datenverbund der Polizeibehörden von Bund und Ländern stellt das BKA als Zentralstelle sicher. Es unterhält gemeinsam und arbeitsteilig mit den Ländern für vollzugspolizeiliche Aufgaben das Informationssystem der Polizei (INPOL). Die gesetzlichen Grundlagen hierzu finden sich in den §§ 11 i. V. m. 2 Abs. 3 BKAG.

Die Hauptanwendungen von INPOL sind die Personen- und Sachfahndung, der Kriminalaktennachweis, die Haftdatei, erkennungsdienstliche Dateien und Arbeitsdateien für bestimmte Kriminalitätsbereiche bzw. anlassbezogene Ermittlungsdateien.⁶⁹ An INPOL mit dem Recht beteiligt, Daten einzugeben und abzurufen, sind gem. § 11 Abs. 2 BKAG außer dem Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern die Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei und der Zoll im Rahmen seiner grenzpolizeilichen Aufgaben.

In der INPOL-Verbunddatei „Innere Sicherheit“ werden darüber hinaus phänomenübergreifend politisch motivierte Straftaten erfasst. Die Datei dient im Wesentlichen der Verhütung und Aufklärung von politisch motivierten Straftaten, die länderübergreifende, internationale oder erhebliche Bedeutung haben.

Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für eine fremde Macht, von rechtsextremistischen Bestrebungen oder von Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten.“

⁶⁸ Vgl. <http://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/nadis>.

⁶⁹ Vgl. „Kooperative Sicherheit – Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat; Bericht und Empfehlungen der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“, Berlin, 09.12.2010, S. 36.

Im Rahmen von länderübergreifenden Ermittlungen steht dem BKA ferner die Möglichkeit zur Verfügung, gemeinsame Ermittlungsdateien – etwa zur Verarbeitung von Hinweisen – einzurichten. Zweck, Art und Umfang der Zugriffsberechtigungen sowie Teilnehmerkreis werden in den jeweiligen Errichtungsanordnungen der Dateien beschrieben.⁷⁰ 175

Bei Auslandsbezügen dient das Schengener Informationssystem (SIS) als ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem auf der Grundlage des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ). Zugriffsberechtigt sind in Deutschland vor allem die Polizeibehörden des Bundes und der Länder. Gespeichert werden Personen und Gegenstände mit einer konkret zu treffenden Maßnahme, wie „Festnahme zur Auslieferung“ oder „Sicherstellung zur Beweissicherung“. Ermittlungs- oder Falldaten, wie beispielsweise die Kriminalakte, sind im SIS nicht gespeichert. Ergänzende Informationen werden erst im konkreten Trefferfall zwischen den beteiligten Stellen/Staaten ausgetauscht. 176

3.1.3.3 Gemeinsame Dateien

Einen wechselseitigen Direktzugriff von Polizei und Verfassungsschutz auf ihre jeweiligen IuK-Systeme lässt der Gesetzgeber nicht zu. Unabhängig davon gibt es jedoch gemeinsame Dateien von Polizei und Verfassungsschutz. 177

3.1.3.3.1 Projektbezogene gemeinsame Dateien

BKA, BfV und BND können – jeweils in eigener Zuständigkeit – für zeitlich befristete Dauer (zwei Jahre mit der Option der Verlängerung auf insgesamt höchstens vier Jahre) im Rahmen einer projektbezogenen Zusammenarbeit mit den jeweils anderen Behörden, den Landesbehörden für Verfassungsschutz und den Polizeibehörden der Länder sowie MAD und Zollkriminalamt (ZKA) gemeinsame Dateien errichten. Zweck der Dateien sind der Austausch von Informationen und die gemeinsame Auswertung. 178

⁷⁰ So hat das BKA im Zusammenhang mit dem NSU-Verfahren des Generalbundesanwalts zwei Dateien im November 2011 eingerichtet. In diesen Dateien sind alle wesentlichen Erkenntnisse abgebildet, die mit den Aktivitäten und dem Umfeld des NSU im Zusammenhang stehen und damit Gegenstand des genannten Ermittlungsverfahrens sind.

179 So darf das BKA gemäß § 9a BKAG eine solche Datei errichten, um den Austausch und die gemeinsame Auswertung von Erkenntnissen zu Straftaten nach §§ 99, 129a StGB (auch in Verbindung mit § 129b StGB), ausgewählten Straftaten des Außenwirtschaftsgesetzes sowie zu solchen Straftaten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den vorgenannten Delikten stehen, zu ermöglichen.

180 Das BfV darf gemäß § 22a BVerfSchG gemeinsame Dateien errichten, um Erkenntnisse zu Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind, austauschen und gemeinsam mit den beteiligten Behörden auswerten zu können.

Allerdings sind diese Regelungen keine eigenständigen Rechtsgrundlagen für eine Datenübermittlung; die jeweiligen Vorschriften bestimmen ausdrücklich, dass die Dateneingabe durch eine an der Datei beteiligte Behörde an die für sie geltenden spezifischen Übermittlungsvorschriften geknüpft ist.

3.1.3.3.2 Gemeinsame Rechtsextremismus-Datei von Polizei und Verfassungsschutz (RED)

181 In einer am 19. September 2012 in Betrieb genommenen und beim BKA dauerhaft geführten gemeinsamen Datei von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie dem MAD werden Personen erfasst, die dem gewaltbezogenen Rechtsextremismus zuzuordnen sind. Rechtsgrundlage ist das „Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus“ (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz – RED-G) vom 20. August 2012.⁷¹ Die Datei wurde in Anlehnung an die Antiterrordatei (ATD) errichtet.⁷² In der Datei werden „Grunddaten“ und „erweiterte Grunddaten“ von Personen gespeichert (vgl. im Einzelnen § 3 RED-G). Die an der Datei beteiligten Stellen dürfen danach im Rahmen eines RED-

⁷¹ BGBl. I, S. 1798.

⁷² Mit Urteil vom 24.04.2013, Az. 1 BvR 1215/07, hat das BVerfG die ATD zwar in ihren Grundstrukturen für mit dem GG vereinbar erklärt. In ihrer konkreten Ausgestaltung hat das BVerfG die ATD jedoch teilweise für verfassungswidrig erklärt.

Zugriffs grundsätzlich nur die Grunddaten einsehen; im Ausnahmefall⁷³ darf die abfragende Behörde auch erweiterte Grunddaten einsehen.

Auf der Basis der in der RED enthaltenen Daten kann die abfragende Behörde bei einem Treffer ein Übermittlungersuchen an diejenige Behörde stellen, die die entsprechenden Daten eingegeben hat (§ 6 Abs. 1 RED-G). Dabei stellt das Gesetz klar, dass eine Informationsübermittlung sich nach den für die jeweilige Behörde geltenden Übermittlungsvorschriften richtet. Eine erweiterte Nutzung des Datenbestandes ist – anders als bei der ATD – unter den Voraussetzungen des § 7 RED-G „im Rahmen eines bestimmten Projekts“ möglich. Recherche und Analyse beziehen sich hierbei auf das Herstellen von Zusammenhängen zwischen den gespeicherten Datensätzen.

3.1.4 Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation (GETZ)

Am 15. November 2012 hat das GETZ seine Arbeit an den Standorten in Köln und Meckenheim aufgenommen. Grundsätzlich sind in der Einrichtung 41 Behörden vertreten: 16 LKÄ, 16 Landesbehörden für Verfassungsschutz, BfV, BND, MAD, BAMF, BKA, BPol, Europol, GBA und ZKA. Die gemeinsame Geschäftsführung des GETZ obliegt BfV und BKA.

182

Vorrangiges Ziel der Einrichtung ist die Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation durch eine schnelle und umfassende Einbeziehung aller den beteiligten Behörden verfügbaren Informationsquellen.

⁷³ Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist; Datenübermittlung ist im Zusammenhang mit der Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus unerlässlich; Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens kann nicht rechtzeitig erfolgen (Eilfall); keine Anhaltspunkte dafür, dass die Behörde, die die Daten eingegeben hat, den Zugriff verweigern würde (§ 5 Abs. 2 Satz 1 RED-G).

Grundlage und Orientierung für die Konzeption ist das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, nach dessen Vorbild bereits im Dezember 2011 das Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GAR) eingerichtet worden ist: Durch eine Verkürzung von Kommunikationswegen sollen insbesondere die Informationsflüsse zwischen Polizei und Verfassungsschutz optimiert, Phänomenexpertise gebündelt, Analysekompetenz gestärkt, mögliche Bedrohungen rechtzeitig erkannt und operative Maßnahmen der beteiligten Behörden untereinander erörtert werden.

Wie zuvor bei der Einrichtung von GTAZ und GAR wird durch das GETZ weder eine neue Behörde oder Behördenstruktur geschaffen, noch setzt diese Form der Zusammenarbeit die bestehenden Kommunikationswege im Rahmen der geltenden Übermittlungsvorschriften außer Kraft.

Das GAR wird mit dem GETZ unter Ausweitung auf die genannten Phänomenbereiche fortentwickelt, während das GTAZ als eigenständige Einrichtung bestehen bleibt.

Strukturiert ist das GETZ in zwei Säulen: Grundsätzlich stehen auf der einen Seite die polizeilichen, auf der anderen Seite die nachrichtendienstlichen Behörden. Eine Verzahnung dieser Stränge wird durch gemeinsame Arbeitsgruppen erreicht (AG phänomenbezogene Lage, AG Personenpotential, AG operativer Informationsaustausch, AG Gefährdungsbewertung, AG Fallanalyse, AG Organisationsverbote, AG Analyse). Art, Umfang sowie die personelle Besetzung der Arbeitsgruppen sollen je nach Phänomenbereich ausgerichtet werden. Ziel der gemeinsamen Bearbeitungsstrategie von Bund und Ländern ist es, regionale Erkenntnisse zeitnah mit überregionalen, bundesweiten oder internationalen Aspekten verknüpfen zu können. Damit dies gelingen kann, versehen die Vertreter bzw. Fachexperten grundsätzlich ihren Dienst in den entsendenden Behörden sowie beim GETZ.⁷⁴

Eine erste Evaluation des GETZ ist nach Ablauf eines Jahres vorgesehen.

⁷⁴ Presseinformation des BfV zum Start des Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation

3.2 Verdeckte Informationsgewinnung

Polizei- und Verfassungsschutzbehörden verfügen über die Befugnis zur verdeckten Informationsgewinnung. Darunter wird insbesondere der Einsatz von sogenannten menschlichen Quellen, planmäßiger verdeckter Beobachtung (Observation)⁷⁵ oder Telekommunikationsüberwachung verstanden. Im Bereich der Verfassungsschutzbehörden werden diese Mittel zur verdeckten Informationsgewinnung als „nachrichtendienstliche Mittel“ bezeichnet.⁷⁶ 183

3.2.1 Menschliche Quellen

Der Begriff der menschlichen Quelle wird überwiegend in der Umgangssprache der Nachrichtendienste verwendet, findet allerdings in den Polizei- und Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder keine Erwähnung. 184

3.2.1.1 Befugnis der Verfassungsschutzbehörden zum Einsatz menschlicher Quellen

In den Abschnitten über die Befugnis der Verfassungsschutzbehörden zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist der Einsatz von Vertrauensleuten⁷⁷ und Gewährspersonen⁷⁸ ausdrücklich geregelt, in Bayern der Einsatz „geheimer Mitarbeiter“⁷⁹. 185

⁷⁵ Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 165; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 96; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

⁷⁶ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, A, 1986, § 3, Rdnr. 145; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 88 ff.; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 264.

⁷⁷ § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 Satz 1 LVSG BW; § 8 Abs. 2 Nr. 1 Var. 1 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 1 Var. 1 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 BremVerfSchG; § 8 Abs. 2 Nr. 2 Var. 1 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 Satz 2 Var. 1 VerfSchutzG HE; § 10 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 LVerfSchG M-V; § 6 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 NVerfSchG; § 5 Abs. 2 Nr. 1 Var. 1 VSG NRW; § 10 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 LfVerfSchG RP; § 8 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 SVerfSchG; § 5 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 SächsVSG; § 7 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 VerfSchG – LSA; § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Var. 2 LVerfSchG SH; § 6 Abs. 1 Var. 1 ThürVSG.

⁷⁸ § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 Satz 1 LVSG BW; § 8 Abs. 2 Nr. 1 Var. 4 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 1 Var. 4 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 BremVerfSchG; § 8 Abs. 2 Nr. 2 Var. 3 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 Satz 2 Var. 2 VerfSchutzG HE; § 10 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 LVerfSchG M-V; § 6 Abs. 1 Nr. 1 Var. 3 NVerfSchG; § 5 Abs. 2 Nr. 1 Var. 3 VSG NRW; § 10 Abs. 1 Satz 2 Var. 3 LfVerfSchG RP; § 8 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 SVerfSchG; § 5 Abs. 1 Satz 1 Var. 2

Einige Verfassungsschutzgesetze enthalten darüber hinaus Befugnisse zum Einsatz von sonstigen geheimen Informantinnen und Informanten⁸⁰, Informanten⁸¹, verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern⁸², verdeckt ermittelnden Beamtinnen und Beamten⁸³, verdeckt eingesetzten hauptamtlichen Mitarbeitern⁸⁴ oder verdeckt eingesetzten hauptamtlichen Bediensteten^{85 86}.

186

Zudem verweisen einige Verfassungsschutzgesetze auf als Verschlussache eingestufte Dienstvorschriften über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel.⁸⁷ Sie benennen abschließend die zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel, soweit sich diese nicht unmittelbar aus den gesetzlichen Regelungen ergeben. In jedem Fall enthalten die Dienstvorschriften Regelungen darüber, wer den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel anordnen darf.⁸⁸

Trotz der Verwendung unterschiedlicher Begriffe in den einzelnen Verfassungsschutzgesetzen i. V. m. den jeweiligen Dienstvorschriften über den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln zeigt sich, dass den Verfassungsschutzbehörden im Bereich der Extremismusbeobachtung grundsätzlich die folgenden Möglichkeiten von verdeckt agierenden menschlichen Erkenntnisquellen zur Verfügung stehen:

SächsVSG; § 7 Abs. 3 Satz 1 Var. 2 VerfSchG – LSA; § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Var. 3 LVerfSchG SH; § 6 Abs. 1 Var. 2 ThürVSG.

⁷⁹ Art. 6 Abs. 1 Satz 3 BayVSG.

⁸⁰ § 8 Abs. 2 Nr. 1 Var. 2 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 1 Var. 2 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 Brem VerfSchG; § 10 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 LVerfSchG M-V; § 6 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 NVerfSchG; § 5 Abs. 2 Nr. 1 Var. 2 VSG NRW; § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Var. 4 LVerfSchG SH.

⁸¹ § 8 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 HmbVerfSchG.

⁸² § 8 Abs. 2 Nr. 1 Var. 5 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 1 Var. 5 BbgVerfSchG; § 10 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG M-V; § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Var. 1 LVerfSchG SH.

⁸³ § 8 Abs. 1 Nr. 2 Brem VerfSchG.

⁸⁴ § 8 Abs. 2 Nr. 1 HmbVerfSchG.

⁸⁵ § 10 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 LVerfSchG RP.

⁸⁶ Regelungen über den zum Zweck der Spionageabwehr „überworfenen Agenten“ sind für die hiesige Betrachtung nicht relevant und bleiben daher unberücksichtigt.

⁸⁷ Die Dienstvorschriften über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen haben der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vorgelegen. Aus Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden wird in diesem Bericht auf eine detaillierte Darstellung ihres Inhalts verzichtet.

⁸⁸ Vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 Satz 2 LVSG BW; Art. 6 Abs. 1 Satz 4 BayVSG; § 8 Abs. 8 Brem VerfSchG; § 8 Abs. 2 Satz 2 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 Satz 2 VerfSchutzG HE; § 10 Abs. 1 Satz 3 LVerfSchG RP; § 8 Abs. 1 Satz 3 SVerfSchG; § 5 Abs. 1 Satz 2 SächsVSG; § 7 Abs. 3 Satz 2 VerfSchG – LSA; § 6 Abs. 2 ThürVSG.

3.2.1.1.1 Vertrauensleute

Als Vertrauensleute, die auch V-Leute oder V-Männer (VM) genannt werden, werden geheime, der jeweiligen Behörde nicht angehörende (freie) „Mitarbeiter“ bezeichnet, die auf längere Zeit mit dem Verfassungsschutz zusammenarbeiten und zu einem Beobachtungsobjekt, dem sie i. d. R. angehören, geheim berichten.⁸⁹ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die als Vertrauensleute eingesetzten Personen die grundsätzliche Zusicherung erhalten, dass die Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden Dritten gegenüber nicht offenbart wird.⁹⁰ 187

Durch ihre Anwerbung werden Vertrauensleute weder zu Angehörigen des öffentlichen Dienstes noch zu beliehenen Hoheitsträgern, denn die Lieferung von Informationen dient zwar der Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste, ist selbst aber keine hoheitliche Tätigkeit der Vertrauensleute.⁹¹ Dies wird damit begründet, dass sich auch staatliches Verwaltungshandeln grundsätzlich an der Privatrechtsordnung messen lassen muss, wenn sich der Staat zur Aufgabenerledigung privater Gestaltungsformen bedient.⁹² Insoweit wird bei der Beurteilung der Rechtsstellung von Vertrauensleuten auf die im Amtshaftungsrecht entwickelte Rechtsfigur des (unselbständigen) Verwaltungshelfers abgestellt.⁹³ 188

Vertrauensleute werden also regelmäßig auf Grundlage eines zivilrechtlichen Vertragsverhältnisses tätig.⁹⁴ Jedoch ist umstritten, welche 189

⁸⁹ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 157; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 89; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 266.

⁹⁰ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 156.

⁹¹ Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682, 683; Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 159; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 269.

⁹² BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682, 683.

⁹³ BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682, 683; Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 159.

⁹⁴ BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682, 683; Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 159; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 269; Redler, Der V-Mann im verfassungsprozessualen Beweisverfahren, 2006, S. 38. A. A. für den Bereich der polizeilichen Vertrauensperson Rachor in Lissen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 268, der die Auffassung vertritt, zwischen Polizei und Vertrauensperson komme „kein rechtsverbindlicher Vertrag zustande“. Vertrauenspersonen und Polizei befinden sich nach dieser Auffassung vertragsrechtlich „im Naturzustand“.

Rechtsnatur diesem Vertragsverhältnis zukommt. Es kann wohl nicht von einem auf Dauer angelegten Dienstleistungsverhältnis im herkömmlichen Sinne ausgegangen werden.⁹⁵ Werden Vertrauensleute vergütet, so erhalten sie vielmehr Prämien, die sich grundsätzlich an der Qualität der gelieferten Information orientieren. Hinzu kann die Erstattung von Auslagen (z. B. für Reisekosten) kommen. Ein Abhängigkeitsverhältnis von der Honorierung durch die Verfassungsschutzbehörden soll allerdings vermieden werden.⁹⁶ Insoweit dürfte die Annahme eines Vertrags eigener Art,, dessen prägende Elemente nach dem Dienst- und Werkvertragsrecht sowie dem Recht der Beauftragung im Sinne von § 662 BGB zu beurteilen sind, der Rechtswirklichkeit am nächsten sein.⁹⁷

Dafür, dass es sich nicht um ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis handelt, spricht im Übrigen auch, dass die zwischen Verfassungsschutzbehörde und Vertrauensmann getroffenen Abreden in den wenigsten Fällen das Schriftformerfordernis des § 57 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen erfüllen dürften.⁹⁸

3.2.1.1.2 Informanten / Gewährspersonen

190 Informanten sind Personen, die Kontakte zu einem Beobachtungsfeld haben und Hinweise geben. Informanten werden von den Verfassungsschutzbehörden nicht zielgerichtet „gesteuert“. Die Informationsgewinnung beschränkt sich auf ihre Abschöpfung,⁹⁹ die einmalig, gelegentlich oder regelmäßig erfolgen kann.¹⁰⁰

191 Gewährspersonen leisten demgegenüber den Verfassungsschutzbehörden vor allem logistische Hilfe, ohne V-Mann oder Informant zu sein. Gewährspersonen üben ihre Tätigkeit für den Verfassungsschutz in der Regel nicht über einen längeren Zeitraum aus, sondern von Fall zu Fall.¹⁰¹

⁹⁵ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 269.

⁹⁶ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 269 (Fußnote 865).

⁹⁷ So im Ergebnis auch Schwagerl, Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 185.

⁹⁸ BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682, 683.

⁹⁹ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 275.

¹⁰⁰ Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 163; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 91.

¹⁰¹ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 275 f.

Informanten und Gewährspersonen ist gemeinsam, dass sie nicht als „Quelle im Objekt“ wirken.¹⁰²

3.2.1.1.3 Verdeckte Ermittler

Verdeckte Ermittler, die im Bereich der Verfassungsschutzbehörden auch als Undercover Agents bezeichnet werden, sind verdeckt arbeitende Bedienstete der Verfassungsschutzbehörden. Sie werden mit dem Ziel der verdeckten Informationsgewinnung in ein Beobachtungsobjekt oder die entsprechende Szene eingeschleust und täuschen ihre Zielobjekte über ihre wahre Identität und ihre Absicht, Informationen zu beschaffen.¹⁰³

192

3.2.1.2 Einsatz menschlicher Quellen im Verfassungsschutzverbund

Während in den Verfassungsschutzgesetzen die Befugnis zum Einsatz menschlicher Quellen (das „Ob“) geregelt ist, ist die Ausgestaltung des Quelleneinsatzes (das „Wie“) nicht gesetzlich ausgestaltet. In Bund und Ländern bestehen jedoch spezielle, als Verschlussache eingestufte Dienstvorschriften für die Informationsbeschaffung¹⁰⁴, welche die Anwerbung („Werbung“) und die Steuerung („Führung“) von menschlichen Quellen durch die Verfassungsschutzbehörden regeln. Diese Vorschriften unterliegen jedoch der Geheimhaltung, um die Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörden nicht offenkundig werden zu lassen. Für die Kommission nachvollziehbar wird zur Begründung angeführt, dass bei Bekanntwerden der Arbeitsweise eine verdeckte Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen nicht mehr möglich oder zumindest wesentlich erschwert wäre. Die Schilderung von Quellenwerbung und -einsatz beschränkt sich daher auf öffentlich zugängliche Informationen und Darstellungen in allgemeiner Form.

193

¹⁰² Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 163; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 91; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 275.

¹⁰³ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 164; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 91; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 277.

¹⁰⁴ Die Dienstvorschriften bzw. -anweisungen über die Informationsbeschaffung des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen haben der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vorgelegen. Aus Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden wird in diesem Bericht auf eine detaillierte Darstellung ihres Inhalts verzichtet.

- 194 Allgemein lässt sich jedoch festhalten, dass – ähnlich wie im Polizeirecht – die zuständigen Abteilungs- und Behördenleitungen in die Entscheidung über die Werbung und den Einsatz von Vertrauensleuten eingebunden sind. Allerdings ist – soweit ersichtlich – bisher weder die Einbindung der Gerichte, der Aufsichtsbehörden noch der parlamentarischen Kontrollgremien vorgesehen.
- 195 Weil Vertrauensleute dem Beobachtungsobjekt, zu dem sie berichten, i. d. R. angehören, müssen sie von den Verfassungsschutzbehörden zunächst „(an)geworben“ werden. Das bedeutet, dass sie von Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden dafür gewonnen werden, Informationen zum jeweiligen Beobachtungsobjekt zu liefern. Für diese Tätigkeit kommt jedoch nicht jedermann in Frage. Regelmäßig ist dem ersten Kontakt der Verfassungsschutzbehörde zum Betroffenen daher eine Prüfung der Eignung der Person vorgeschaltet. Erst dann treten die Verfassungsschutzbehörden an den jeweiligen Kandidaten heran. Dieser Prozess wird im nachrichtendienstlichen Jargon „Werbung“ genannt. Nach einer mehrere Monate währenden Probezeit, innerhalb derer Eignung und Zuverlässigkeit des Vertrauensmannes überprüft wird, verstetigt sich die Zusammenarbeit mit der Verfassungsschutzbehörde.¹⁰⁵
- 196 Im Einsatz agieren die Vertrauensleute nicht frei von Anleitung („Führung“) durch die sie einsetzenden Verfassungsschutzbehörden. In der Regel werden sie durch einen, im Ausnahmefall durch mehrere, V-Mann-Führer, d. h. Bedienstete der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde, „geführt“. Deren Handlungsrahmen ist wiederum in den oben genannten Dienstvorschriften geregelt, die sich insbesondere mit der Führung, Schulung und Kontrolle von Vertrauensleuten befassen.¹⁰⁶ Die V-Mann-Führer führen ihre menschlichen Quellen nicht nach ihren eigenen Vorstellungen, sondern unterliegen grundsätzlich den Vorgaben und Aufträgen der mit der Informationsauswertung betrauten Arbeitsbereiche.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 275.

¹⁰⁶ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 273.

¹⁰⁷ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 88.

Vertrauensleute dürfen sich – wie andere Menschen auch – nicht strafbar machen¹⁰⁸ und werden diesbezüglich schriftlich verpflichtet sowie in regelmäßigen Abständen entsprechend belehrt.¹⁰⁹ 197

Muss die Zusammenarbeit mit einem Vertrauensmann beendet werden, z. B. weil er sich als ungeeignet oder nicht (mehr) zuverlässig erwiesen hat, spricht man von „Abschaltung“. Damit muss der Kontakt des Betroffenen zum Verfassungsschutz jedoch nicht abrupt abbrechen. So können noch Einzelheiten zu besprechen sein, die die Abwicklung der Zusammenarbeit betreffen („Nachsorge“). Allerdings dürfen die Verfassungsschutzbehörden den Vertrauensmann in dieser Zeit nicht mehr gezielt befragen. Liefert er hingegen aus eigenem Antrieb Informationen, ist es den Verfassungsschutzbehörden nicht verwehrt, diese auch entgegenzunehmen.¹¹⁰ 198

3.2.1.3 Befugnis der Polizeibehörden zum Einsatz menschlicher Quellen

Auch die Polizei hat die Befugnis, menschliche Quellen einzusetzen. Dies geschieht zu Zwecken der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr. 199

3.2.1.3.1 Befugnisse im Strafverfahren

Menschliche Quellen werden durch die Strafverfolgungsbehörden im Strafverfahren eingesetzt. In § 110a ff. StPO ist jedoch lediglich der Einsatz von Verdeckten Ermittlern gesetzlich geregelt. Dennoch können die Strafverfolgungsbehörden – i. d. R. zur Bekämpfung besonders gefährlicher und schwer aufklärbarer Kriminalität – auch Vertrauenspersonen, Informanten und nicht offen ermittelnde Polizeibeamte einsetzen.¹¹¹ Über die Inanspruchnahme von Informanten sowie den Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern haben sich die zuständigen Ressorts von Bund und Ländern in gemeinsamen Richtlinien verständigt.¹¹² Darin 200

¹⁰⁸ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 161.

¹⁰⁹ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 274.

¹¹⁰ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 275.

¹¹¹ Vgl. BT-Drs. 12/989, S. 41; BVerfG, NJW 2004, S. 141, 145; BGH NJW 1995, 2236; BGH NJW 1123; Nack in Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, 2008, § 110a, Rdnr. 9; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011, § 110a, Rdnr. 22f.

¹¹² Gemeinsame Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder über die Inanspruchnahme von Informanten sowie den Einsatz von Vertrauenspersonen (V-Personen) und Verdeckten

heißt es u. a., dass beim Einsatz von Informanten oder Vertrauenspersonen eine Abwägung der „strafprozessualen Erfordernisse der Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme und der vollständigen Sachverhaltserforschung einerseits und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Sicherung der Vertraulichkeit/Geheimhaltung andererseits“ stattfinden muss. Der Grundsatz des rechtsstaatlichen fairen Verfahrens ist bei dieser Abwägung zu beachten. Daraus folgt, dass die Zusicherung der Vertraulichkeit/Geheimhaltung grundsätzlich nur im Bereich der Schwerestrafkriminalität, organisierten Kriminalität, des illegalen Betäubungsmittel- und Waffenhandels, der Falschgeldkriminalität und der Staatsschutzdelikte in Betracht kommt. Ausnahmsweise können Informanten und Vertrauenspersonen auch im Bereich der mittleren Kriminalität eingesetzt werden, „wenn durch eine Massierung gleichartiger Straftaten ein die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder die Allgemeinheit ernsthaft gefährdender Schaden eintreten kann“ (Abschn. I. Nr. 3.1 Anlage D zu den RiStBV). Außerdem dürfen Informanten nur in Anspruch genommen und Vertrauenspersonen nur eingesetzt werden, wenn die Aufklärung sonst „aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre“. Das Ziel der weiteren Ermittlungen muss im Falle der Inanspruchnahme eines Informanten oder des Einsatzes einer Vertrauensperson darin bestehen, Beweismittel so zu beschaffen, dass sich ein Rückgriff auf diese Personen erübrigt (Abschn. I. Nr. 3.2 Anlage D zu den RiStBV).

3.2.1.3.1.1 Verdeckte Ermittler (VE)

201

Verdeckte Ermittler sind gemäß § 110a Abs. 2 StPO Beamte des Polizeidienstes, die unter einer ihnen verliehenen auf Dauer angelegten veränderten Identität (Legende) ermitteln. Unter dieser Legende dürfen sie am Rechtsverkehr teilnehmen. Gemäß § 110b Abs. 1 StPO bedarf der Einsatz der Zustimmung der Staatsanwaltschaft.¹¹³ Sie ist schriftlich zu erteilen und zu befristen; eine Verlängerung ist zulässig. Richtet sich der

Ermittlern im Rahmen der Strafverfolgung (Anlage D zu den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren, RiStBV; durch den Bund nicht umgesetzt).

¹¹³ Gemäß Abschn. II. Nr. 2.4 Anlage D zu den RiStBV trifft der Behördenleiter oder ein von ihm besonders bezeichneter Staatsanwalt die Entscheidung über die Zustimmung. Anlage D zu den RiStBV sieht vor, dass im Polizeibereich Regelungen geschaffen werden, die die Entscheidung über den Einsatz auf einer möglichst hohen Ebene vorsehen, mindestens auf der Ebene des Leiters der sachbearbeitenden Organisation.

Einsatz gegen einen bestimmten Beschuldigten oder soll der Verdeckte Ermittler eine Wohnung betreten, die nicht allgemein zugänglich ist, ist die Zustimmung des Gerichts erforderlich (§ 110b Abs. 2 StPO). Bei Gefahr im Verzug genügt die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, die innerhalb von drei Tagen gerichtlich bestätigt werden muss.

Für den Einsatz von Verdeckten Ermittlern gilt Folgendes: Abschn. II Nr. 2.2 Anlage D zu den RiStBV stellt klar, dass Verdeckte Ermittler keine Straftaten begehen dürfen. Nur im Rahmen der geltenden Gesetze sind ihnen Eingriffe in die Rechte von Dritten gestattet. Ebenso ist dort geregelt, dass § 34 StGB nicht als gesetzliche Generalermächtigung zur Verwirklichung von Straftatbeständen herangezogen werden kann. Allerdings können unter den Voraussetzungen der §§ 34, 35 StGB in Ausnahmefällen Rechtfertigungs- bzw. Entschuldigungsgründe für das Verhalten des einzelnen Polizeibeamten gegeben sein.

202

Verdeckte Ermittler sind, wie Abschn. II Nr. 2.6 Anlage D zu den RiStBV deutlich macht, auch nicht von ihrer Pflicht zur Strafverfolgung i. S v. § 163 StPO entbunden. Allerdings können Ermittlungsmaßnahmen, die in den Auftrag des Verdeckten Ermittlers fallen, aus kriminaltaktischen Gründen zurückgestellt werden (Abschn. II Nr. 2.6.1 Anlage D zu den RiStBV). Zudem braucht der Verdeckte Ermittler gemäß Abschn. II Nr. 2.6.2 Anlage D zu den RiStBV neu hinzukommenden zureichenden Anhaltspunkten für strafbare Handlungen solange nicht nachzugehen, wie dies ohne Gefährdung seiner Ermittlungen nicht möglich ist. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sofortige Ermittlungsmaßnahmen wegen der Schwere der neu entdeckten Tat geboten sind. In diesen Fällen muss jedoch gemäß Abschn. II Nr. 2.6.3 Anlage D zu den RiStBV die Zustimmung der Staatsanwaltschaft herbeigeführt werden. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, ist die Staatsanwaltschaft unverzüglich zu unterrichten.

203

3.2.1.3.1.2 Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte (noeP)

Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte sind Polizisten, die – ohne Legende – nur gelegentlich verdeckt auftreten und ihre Funktion nicht offen legen.¹¹⁴ Ihr Einsatz richtet sich nach herrschender Meinung nicht nach §§ 110a ff.

204

¹¹⁴ Nack in Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, 2008, § 110a, Rdnr. 6; Frister in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, F, Rdnr. 320.

StPO, sondern nach den allgemeinen Ermittlungsbefugnissen aus §§ 161, 163 StPO.¹¹⁵

3.2.1.3.1.3 Vertrauenspersonen (VP)

205

Vertrauenspersonen sind Personen, die, ohne einer Strafverfolgungsbehörde anzugehören, bereit sind, diese bei der Aufklärung von Straftaten auf längere Zeit vertraulich zu unterstützen.¹¹⁶ Ihre Identität wird grundsätzlich geheim gehalten.¹¹⁷ Häufig entstammen die als Vertrauenspersonen eingesetzten Frauen und Männer dem kriminellen Milieu.¹¹⁸ Weil Vertrauenspersonen strafprozessual als Zeugen betrachtet werden, geht die herrschende Meinung davon aus, dass ihr Einsatz auf die allgemeine Ermittlungsbefugnis der Strafverfolgungsbehörden aus §§ 161, 163 StPO gestützt werden kann.¹¹⁹ Die analoge Anwendung der Regelungen über den Einsatz von Verdeckten Ermittlern kommt nicht in Betracht.¹²⁰ Dies wird damit begründet, dass der Gesetzgeber aus Gründen der Fürsorge für die eingesetzten Beamten den Einsatz auf eine die Generalklauseln ausformende Gesetzesgrundlage habe stellen wollen. Diese Fürsorgepflicht bestehe gegenüber Vertrauenspersonen nicht. Zum anderen sei der Einsatz von Vertrauenspersonen hinsichtlich der Qualität des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen mit dem Einsatz eines Verdeckten Ermittlers nicht vergleichbar. So stehen dem Verdeckten Ermittler während seines Einsatzes alle polizeilichen (hoheitlichen) Eingriffsbefugnisse und -pflichten zu, die eine Vertrauensperson nicht habe.¹²¹

¹¹⁵ Vgl. Abschn. II Nr. 2.9 Anlage D zu den RiStBV; Frister in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, F, Rdnr. 320.

¹¹⁶ Abschn. I Nr. 2.2 Anlage D zu den RiStBV; BGH NJW 1995, 2236; Frister in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, F, Rdnr. 320.

¹¹⁷ Abschn. I Nr. 2.2 Anlage D zu den RiStBV; vgl. BGH NJW 1995, 2236; Frister in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, F, Rdnr. 320; Nack in Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, 2008, § 110a, Rdnr. 9; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011, § 110a, Rdnr. 23.

¹¹⁸ Frister in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, F, Rdnr. 322.

¹¹⁹ Vgl. BT-Drs. 12/989, S. 41; BGH NJW 1995, 2236; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011, § 110a, Rdnr. 22; Schmitt in Meyer-Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 110a, Rdnr. 4a.

¹²⁰ BGH NJW 1995, 2236; Nack in Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, 2008, § 110a, Rdnr. 9; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011, § 110a, Rdnr. 25; Schmitt in Meyer-Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 110a, Rdnr. 4a.

¹²¹ BGH NJW 1995, 2236 f.

Hinsichtlich des Einsatzes von Vertrauenspersonen bestimmt Anlage D zu den RiStBV, dass Minderjährige nicht als Vertrauenspersonen eingesetzt werden dürfen (Abschn. I Nr. 3.4). Soll eine Vertrauensperson in einem Ermittlungsverfahren gezielt eingesetzt werden, ist gemäß Abschn. I Nr. 5.3 Anlage D zu den RiStBV zur Bestätigung der Geheimhaltung die Einwilligung der Staatsanwaltschaft herbeizuführen. Kann dies nicht rechtzeitig geschehen, ist die Staatsanwaltschaft unverzüglich zu unterrichten. Nur in begründeten Ausnahmefällen unterrichtet die Polizei die Staatsanwaltschaft über die Identität der Vertrauensperson (Abschn. I Nr. 5.4 Anlage D zu den RiStBV).

206

Die Zusage der Geheimhaltung bezieht sich sowohl auf die Personalien als auch auf die Verbindung zu den Strafverfolgungsbehörden. Ebenso sind alle Umstände geheimhaltungsbedürftig, aus denen Rückschlüsse auf die Eigenschaft als Vertrauensperson gezogen werden könnten (Abschn. I Nr. 5.5 Anlage D zu den RiStBV). Das Gespräch zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei über die Mitwirkung der Vertrauensperson ist gemäß Abschn. I Nr. 5.6 Anlage D zu den RiStBV von Staatsanwaltschaft und Polizei ebenso zu dokumentieren wie die Entscheidung über deren Einsatz. Dabei ist auf die Nennung des (Klar-)Namens der Vertrauensperson zu verzichten. Zur Rechtsstellung der Vertrauenspersonen im Verhältnis zur sie einsetzenden Polizeibehörde wird dem wesentlichen Inhalt nach auf die unter Rdnr. 187 ff. dargestellten Ausführungen verwiesen.

Gemäß Abschn. I Nr. 4 Anlage D zu den RiStBV sind sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Polizei an die Zusicherung der Geheimhaltung gebunden. Sie entfällt grundsätzlich nur, wenn die Vertrauensperson wissentlich oder leichtfertig falsche Informationen liefert, von einer Weisung vorwerfbar abweicht oder sich sonst als unzuverlässig erweist oder sich eine strafbare Tatbeteiligung der Vertrauensperson herausstellt. Wenn sich die Vertrauensperson bei ihrer Tätigkeit für die Strafverfolgungsbehörden strafbar macht, entfällt die Zusicherung ebenfalls. Hierauf muss die Vertrauensperson vorher hingewiesen werden.

207

3.2.1.3.1.4 Informanten

208 Informanten sind im Zusammenhang mit der Strafverfolgung Personen, die im Einzelfall bereit sind, gegen Zusicherung der Vertraulichkeit den Strafverfolgungsbehörden Hinweise zu geben.¹²² Da auch sie im Strafverfahren als Zeugen behandelt werden, gelten die §§ 161, 163 StPO als Grundlage für ihren Einsatz.¹²³ Im Übrigen gelten für den Einsatz von Informanten die Ausführungen unter Rdnr. 205 ff. entsprechend.

3.2.1.3.2 Befugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr

209 Die meisten Polizeigesetze des Bundes und der Länder erlauben es den Polizeibehörden, Informationen durch menschliche Quellen verdeckt zu erheben.¹²⁴ Zweck des Einsatzes dieser Ermittlungsmaßnahmen sind nach den Polizeigesetzen die Abwehr einer (gegenwärtigen) Gefahr für hochrangige Rechtsgüter und die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten.¹²⁵ Dabei entsprechen die im Bereich der Gefahrenabwehr für verdeckte Ermittlungsmaßnahmen verwendeten Begriffe denen, die in der Praxis der Strafverfolgung Verwendung finden, weshalb hier auf eine wiederholende Darstellung verzichtet wird (vgl. Rdnr. 200 ff.).

3.2.1.3.2.1 Verdeckte Ermittler (VE)

210 Die meisten Polizeigesetze gestatten den Einsatz von Verdeckten Ermittlern im Bereich der Gefahrenabwehr.¹²⁶ Diese Regelungen stimmen

¹²² Abschn. I Nr. 2.1 Anlage D zu den RiStBV; Nack in Karlsruher Kommentar, StPO, 6. Auflage, 2008, § 110a, Rdnr. 9; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011, § 110a, Rdnr. 22; Schmitt in Meyer-Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 110a, Rdnr. 4a.

¹²³ Vgl. BT-Drs. 12/989, S. 41; BGH NJW 1995, 2236; Pegel in Radtke/Hohmann, StPO, 2011; § 110a, Rdnr. 22.

¹²⁴ Vgl. § 20g Abs. 2 Nr. 4 BKAG; § 22 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW; Art. 33 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG; § 26 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 34 Abs. 1 Satz 1 BbgPolG; § 34 Abs. 1 Satz 1 BremPolG; § 16 Abs. 1 HSOG; § 33 Abs. 1 Nr. 3 SOG M-V; § 36 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; § 19 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW; § 28 Abs. 2 Nr. 4 POG RP; § 28 Abs. 2 Nr. 3 SPolG; § 38 Abs. 1 Nr. 3 SächsPolG; § 18 Abs. 1 Satz 1 SOG LSA; § 185 Abs. 1 Nr. 3 LVwG SH; § 34 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG.

¹²⁵ Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 280 m.w.N.

¹²⁶ § 20g Abs. 2 Nr. 5 BKAG; § 22 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW; Art. 33 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG; § 26 Abs. 1 Nr. 2 ASOG Bln; § 35 Abs. 1 BbgPolG; § 12 Abs. 1 Satz 1 HmbPolDVG; § 16 Abs. 2 HSOG; § 33 Abs. 1 Nr. 4 SOG M-V; § 36a Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; § 20 Abs. 1 PolG NRW; § 28 Abs. 2 Nr. 3 POG RP; § 28 Abs. 2 Nr. 4

weitgehend mit denen im Strafverfahren überein.¹²⁷ Allerdings verwenden nicht alle Polizeigesetze dieselbe Terminologie. So wird uneinheitlich von Verdeckten Ermittlern¹²⁸ und verdeckt ermittelnden Personen¹²⁹ gesprochen. Keine Regelungen zum Einsatz von Verdeckten Ermittlern bestehen hingegen in Schleswig-Holstein.

Die Befugnis zur Anordnung eines VE-Einsatzes ist uneinheitlich geregelt: Die Polizeigesetze verlangen hierfür die Entscheidung der Behördenleitung¹³⁰ oder eines von ihr besonders beauftragten Beamten, der in einigen Ländern zwingend ein Angehöriger des höheren Dienstes sein muss¹³¹. Darüber hinaus besteht in einigen Gesetzen ein Richtervorbehalt, der entweder generell¹³² oder bei längerfristigen Einsätzen¹³³ zur Anwendung kommt. Bei Gefahr im Verzug genügt regelmäßig die Anordnung durch die jeweilige Behördenleitung. Die Entscheidung des Gerichts ist jedoch nachzuholen.¹³⁴ In Hamburg bedarf es der Zustimmung der Staatsanwaltschaft,¹³⁵ ebenso in Sachsen-Anhalt, sofern die Maßnahme drei Monate nicht überschreitet. Bei längeren Einsätzen ist die Zustimmung des dortigen Ministeriums des Innern einzuholen.¹³⁶

211

SPoIG; § 38 Abs. 1 Nr. 3 SächsPoIG; § 18 Abs. 2 SOG LSA; § 34 Abs. 1 Nr. 3 ThürPAG.

¹²⁷ Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 252.

¹²⁸ § 20g Abs. 2 Nr. 4 BKAG; § 22 Abs. 1 Nr. 4 PoIG BW; Art. 33 Abs. 1 Nr. 3 BayPAG; § 26 Abs. 1 Nr. 2 ASOG Bln; § 12 Abs. 1 Satz 1 HmbPolIDVG; § 33 Abs. 1 Nr. 4 SOG M-V; § 36a Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; § 20 Abs. 1 PoIG NRW; § 28 Abs. 2 Nr. 3 POG RP; § 28 Abs. 2 Nr. 4 SPoIG; § 18 Abs. 2 SOG LSA; § 34 Abs. 1 Nr. 3 ThürPAG.

¹²⁹ § 34 Abs. 1 Satz 1 BremPoIG; § 16 Abs. 2 HSOG.

¹³⁰ Vgl. § 26 Abs. 4 ASOG Bln; § 35 Abs. 4 BbgPoIG; § 20 Abs. 4 PoIG NRW.

¹³¹ Vgl. § 22 Abs. 6 PoIG BW; Art. 33 Abs. 5 BayPAG; § 28 Abs. 4 Satz 1 POG RP; § 34 Abs. 6 ThürPAG. Der besonders beauftragte Beamte braucht in Hessen und Mecklenburg-Vorpommern kein Angehöriger des höheren Dienstes zu sein (§ 16 Abs. 5 HSOG; § 34 Abs. 1 SOG M-V).

¹³² § 35 Abs. 3 BremPoIG; § 36a Abs. 3 Nds. SOG; § 28 Abs. 3 Satz 1 SPoIG; § 38 Abs. 4 Satz 2 SächsPoIG.

¹³³ § 16 Abs. 5 HSOG; § 28 Abs. 4 Satz 4 POG RP.

¹³⁴ § 16 Abs. 5 HSOG; § 28 Abs. 3 Satz 2 SPoIG; § 38 Abs. 4 Satz 3 SächsPoIG.

¹³⁵ § 12 Abs. 1 Satz 2 HmbPolIDVG.

¹³⁶ § 18 Abs. 5 Satz 2, 3 SOG LSA.

3.2.1.3.2.2 Nicht offen ermittelnde Polizeibeamte (noeP)

212 Auch zur Gefahrenabwehr können nicht offen ermittelnde Beamte eingesetzt werden. Ihr Einsatz ist jedoch nur vereinzelt ausdrücklich in den Polizeigesetzen geregelt.¹³⁷

3.2.1.3.2.3 Vertrauenspersonen (VP)

213 Der Einsatz von Vertrauenspersonen gehört ebenfalls zum Instrumentarium der Polizeibehörden im Bereich der Gefahrenabwehr. Nicht alle Polizeigesetze verwenden jedoch den Begriff. In der Mehrzahl wird die Formulierung „Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist“¹³⁸ oder ähnliches¹³⁹ verwendet. Das Saarländische Polizeigesetz erlaubt in § 28 Abs. 2 Nr. 3 den Einsatz von Vertrauenspersonen und Informanten unmittelbar und ohne weitere Erläuterung.

Es gibt auch Polizeigesetze, die den Einsatz von Vertrauenspersonen oder vergleichbaren verdeckten Ermittlungsmaßnahmen nicht ausdrücklich regeln. So bestehen keine ausdrücklichen Befugnisnormen hierzu in Bayern und Sachsen. Ob der Einsatz dort auf die allgemeinen Bestimmungen über die verdeckte Informationsgewinnung gestützt werden kann, ist umstritten.¹⁴⁰

214 Die Polizeigesetze enthalten zudem Regelungen darüber, wer den Einsatz von Vertrauenspersonen anordnen darf. Die Person muss grundsätzlich eine herausgehobene Stellung innerhalb der jeweiligen Polizeibehörde haben.¹⁴¹ In Berlin¹⁴² kann ein VP-Einsatz nur durch Beamte des höheren Dienstes angeordnet werden, während in Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in

¹³⁷ So z. B. in Thüringen (§ 34 Abs. 1 Nr. 4 ThürPAG).

¹³⁸ § 22 Abs. 1 Nr. 5 PolG BW; § 26 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 34 Abs. 1 Satz 1 BbgPolG; § 34 Abs. 1 Satz 1 BremPolG; § 11 Abs. 1 Satz 1 HmbPolDVG; § 16 Abs. 1 Satz 1 HSOG; § 33 Abs. 1 Nr. 3 SOG M-V; § 36 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; § 19 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW; § 28 Abs. 2 Nr. 4 POG RP; § 18 Abs. 1 Satz 1 SOG LSA; § 185 Abs. 1 Nr. 3 LVwG SH; § 34 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG.

¹³⁹ § 20g Abs. 2 Nr. 4 BKAG; § 28 Abs. 2 Nr. 3 SPoIG.

¹⁴⁰ Vgl. Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 274.

¹⁴¹ Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 307.

¹⁴² § 26 Abs. 4 ASOG Bln.

Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen nur der Behördenleiter oder ein von beauftragter Beamter¹⁴³ (des höheren Dienstes¹⁴⁴) den VP-Einsatz anordnen kann. Im Übrigen gelten die Voraussetzungen des VP-Einsatzes bei der Strafverfolgung.

3.2.1.3.2.4 Informanten

Auch im Bereich der Gefahrenabwehr kann die Polizei Informanten einsetzen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten ebenfalls nicht bekannt ist. Die speziellen gesetzlichen Regelungen über Vertrauenspersonen gelten jedoch für Informanten nicht. Anders als die Vertrauensperson wird der Informant von der Polizei nicht zur zielgerichteten Informationsgewinnung eingesetzt. In Betracht kommen unter anderem Kontakte zu Personen, die aufgrund ihres Berufs oder ihrer sozialen Stellung, eigeninitiativ oder regelmäßig Informationen an die Polizei weitergeben könnten: zum Beispiel Gastwirte oder Kioskbetreiber, Taxifahrer oder Trainer von Jugendmannschaften.¹⁴⁵

215

3.2.2 Observationen

Unter dem Begriff der Observation wird „die planmäßige verdeckte Beobachtung bestimmter Personen, Objekte und Ereignisse“¹⁴⁶ verstanden. Sie dient der systematischen Erhebung vorwiegend personenbezogener Informationen.

216

3.2.2.1 Observationsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörden

Die Observation als nachrichtendienstliches Mittel wird im Bundesverfassungsschutzgesetz und in fast allen Verfassungsschutzgesetzen der

217

¹⁴³ § 28 Abs. 3 Satz 6 SPolG; § 186 Abs: 1 Satz 6 LVwG SH.

¹⁴⁴ § 30 Satz 1, 2 BremPolG; § 36 Abs. 2 Nds. SOG; § 19 Abs. 2 Satz 1 PolG NRW; § 18 Abs. 5 Satz 1 SOG LSA; § 34 Abs. 6 Satz 1 ThürPAG. Dauert die Maßnahme länger als drei Monate, ist in Sachsen-Anhalt die Zustimmung des dortigen Ministeriums des Innern erforderlich (§ 18 Abs. 5 Satz 3 SOG LSA). In Rheinland-Pfalz bedarf es der Anordnung des Gerichts, sofern die Maßnahme eine Dauer von 7 Tagen überschreitet (§ 28 Abs. 4 Satz 4 i. V. m. Abs. 2 Nr. 4 POG RP).

¹⁴⁵ Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 264.

¹⁴⁶ Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 165; Borgs-Maciejewski, Was jeder vom Verfassungsschutz wissen sollte, 1988, S. 96; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

Länder¹⁴⁷ konkret benannt. Lediglich im bayerischen Verfassungsschutzgesetz werden die nachrichtendienstlichen Mittel nicht aufgeführt, sondern auf eine Dienstvorschrift verwiesen.¹⁴⁸

- 218 Ziel einer Observation kann es beispielsweise sein, das Verhalten bestimmter bzw. unbestimmter Personen an einem bestimmten Ort bzw. Objekt zu erforschen.¹⁴⁹ Darüber hinaus wird sie auch zur Abschirmung der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Nachrichtenzugänge der Verfassungsschutzämter gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten eingesetzt, sofern dies erforderlich ist.¹⁵⁰
- 219 Nähere Voraussetzungen und die Zuständigkeiten für die Anordnung von Observationsmaßnahmen sind in den Dienst- und Verwaltungsvorschriften der Länder geregelt.¹⁵¹ Anordnungsbefugt ist in der Regel der jeweilige Abteilungsleiter.

3.2.2.2 Observationsmaßnahmen der Polizeibehörden

- 220 Auch die Polizeibehörden von Bund und Ländern verfügen über die rechtliche Möglichkeit, Observationsmaßnahmen durchzuführen. Ziel hierbei ist, einen umfassenden Einblick in die Lebensumstände der beobachteten Personen und eine möglichst vollständige Kenntnis ihres Verhaltens zu bekommen.¹⁵²

¹⁴⁷ § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 Satz 1 LVSG BW; § 8 Abs. 2 Nr. 2 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 2 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 1 Nr. 3 BremVerfSchG; § 8 Abs. 2 Nr. 3 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 Satz 1 VerfSchG HE; § 10 Abs. 1 Nr. 3 LVerfSchG M-V; § 6 Abs. 1 Nr. 3 NVerfSchG; § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW; § 10 Abs. 1 Satz 2 LVerfSchG RP; § 8 Abs. 1 Satz 2 SVerfSchG; § 5 Abs. 1 Satz 1 SächsVSG; § 7 Abs. 3 Satz 1 VerfSchG LSA; § 8 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 LVerfSchG SH; § 6 Abs. 1 Satz 1 ThürVSG.

¹⁴⁸ § 6 Abs. 1 Satz 4 BayVSG.

¹⁴⁹ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu z. B. § 6 Abs. 2 LVSG BW; § 5 Abs. 2 VSG Bln; § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4 HmbVerfSchG; § 6 Abs. 2 Nr. 1 und 5 NVerfSchG.

¹⁵¹ Die Dienst- und Verwaltungsvorschriften über den Einsatz und die Anordnung nachrichtendienstlicher Mittel des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen haben der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vorgelegen. Aus Rücksicht auf die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden wird in diesem Bericht auf eine detaillierte Darstellung ihres Inhalts verzichtet.

¹⁵² Rchor in Liskan/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, E, Rdnr. 275; Schmidbauer in Schmidbauer/Steiner, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, 3. Auflage, 2011, Art. 33 PAG, Rdnr. 3.

Unterschieden wird nach Observationen zum Zwecke der Strafverfolgung (repressiv) und zum Zwecke der Gefahrenabwehr (präventiv). Zudem unterscheidet man zwischen kurzfristigen und längerfristigen Observationen. Die repressive längerfristige Observation stützt sich auf § 163f StPO. Danach darf, wenn zureichend tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen worden ist, eine planmäßig angelegte Beobachtung des Beschuldigten angeordnet werden, die durchgehend länger als 24 Stunden dauern oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll.¹⁵³ Die längerfristige Observation nach § 163f StPO enthält einen Richtervorbehalt, wonach die Anordnung dem Ermittlungsrichter beim zuständigen Amtsgericht obliegt. Bei Gefahr im Verzug können die Staatsanwaltschaft und Ihre Ermittlungspersonen die Maßnahme anordnen, dennoch bleibt die Einholung einer nachträglichen richterlichen Bestätigung erforderlich.

221

Kurzfristige Observationen sind solche, die maximal 24 Stunden andauern. Grundlage der kurzfristigen Observationen ist die allgemeine Ermittlungsgeneralklausel nach §§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1 StPO.¹⁵⁴ Hier ist keine richterliche Anordnung notwendig.

222

Observationsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr sind in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern¹⁵⁵ geregelt. Auch hierbei wird nach kurzfristigen und längerfristigen Observationen unterschieden. Die längerfristige Observation ist in den Gesetzen der Länder jedoch unterschiedlich definiert. Das BKAG sowie einige Landesgesetze sprechen von einer längerfristigen planmäßig angelegten Beobachtung einer Person, wenn sie durchgehend länger als 24 Stunden dauert oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll.¹⁵⁶ In anderen Landesgesetzen hingegen spricht man von einer längerfristigen Observation, wenn sie innerhalb einer Woche länger als 24 Stunden oder

223

¹⁵³ Schmitt in Mayer/Goßner, Strafprozessordnung, 55. Auflage, 2012, § 163f, Rdnr. 1.

¹⁵⁴ Patzak in Graf, StPO, 2010, § 163f, Rdnr. 1, § 161, Rdnr. 10; Schmitt in Meyer-Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 161, Rdnr. 1, § 163f Rdnr. 1.

¹⁵⁵ §§ 18 Abs. 1, 25 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 9 HmbPolIDVG; §§ 13, 15 HSOG; § 33 Abs. 1 Nr. 1 SOG M-V; §§ 30, 31, 34 Nds. SOG; § 17 SOG LSA; §§ 20, 22 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW; Art. 31, Abs. 1, 33 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG; § 32 BbgPolG; § 32 BremPolG; § 16a PolG NRW; §§ 26, 28 Abs. 2 POG RP; §§ 27, 28 SPolG; §§ 36, 38 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG; § 34 Abs. 1 Nr. 1 ThürPAG; §§ 185, 186 LVwG SH; §§ 20a, 20g Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 BKAG.

¹⁵⁶ § 20g Abs. 2 Nr. 1 BKAG; Art 33 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG; § 25 Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 32 Abs. 1 Satz 1 BbgPolG; § 32 Abs. 1 Satz 1 BremPolG; § 16a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW; § 34 Abs. 1 Nr. 1 ThürPAG.

über den Zeitraum einer Woche hinaus geplant und durchgeführt wird oder aber, wie in Rheinland-Pfalz, länger als 24 Stunden oder über einen Zeitraum von mehr als einer Woche durchgeführt werden soll.¹⁵⁷ In Sachsen wird die Observation sogar als längerfristig bezeichnet, wenn sie innerhalb eines Monats länger als 24 Stunden dauert oder über den Zeitraum eines Monats hinaus stattfindet.¹⁵⁸ Im Saarländischen Polizeigesetz wird nicht zwischen längerfristigen und kurzfristigen Observationen unterschieden.¹⁵⁹

224

Die Regelungen zur Anordnungsbefugnis in den Bundesländern sind sehr unterschiedlich. So kann zum Beispiel in Hamburg lediglich der Polizeipräsident¹⁶⁰, in Berlin dagegen „ein Beamter des höheren Dienstes“¹⁶¹ die Maßnahme anordnen. In der Regel ist jedoch der Leiter des Landeskriminalamtes bzw. die jeweilige Behördenleitung anordnungsbefugt.¹⁶² Beim Bundeskriminalamt obliegt die Anordnung der Abteilungsleitung oder deren Vertretung.¹⁶³ In Einzelfällen kann aufgrund der Länge der Maßnahme die

¹⁵⁷ Vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 1 PolBW; § 9 Abs. 1 Satz 1 HmbPolDVG; § 15 Abs. 1 Nr. 1 HSOg; § 33 Abs. 1 Nr. 1 SOG M-V; § 34 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG; § 28 Abs. 2 Nr. 1 POG RP; § 17 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA; § 185 Abs. 1 Nr. 1 LVwG SH.

¹⁵⁸ § 38 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG.

¹⁵⁹ § 28 Abs. 2 Nr. 1 SPolG.

¹⁶⁰ § 9 Abs. 2 Satz 1 HmbPolDVG.

¹⁶¹ § 25 Abs. 3 Satz 1 ASOG Bln.

¹⁶² § 32 Abs. 2 Satz 1 BbgPolG; § 16a Abs. 2 Satz 1 PolG NRW (der Behördenleiter); § 28 Abs. 4 Satz 1 POG RP; § 17 Abs. 2 Satz 3 SOG LSA (der Behördenleiter oder ein von ihm Beauftragter der Laufbahngruppe des höheren Dienstes); § 34 Abs. 1 Satz 1 SOG M-V; § 28 Abs. 3 Satz 6 SPolG (der Behördenleiter oder ein durch ihn beauftragter Beamter); § 38 Abs. 4 Satz 1 SächsPolG (der Leiter des Landeskriminalamtes, der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste oder einer Polizeidirektion; welcher die Anordnungsbefugnis auf einen Bediensteten der zuständigen Polizeidienststelle übertragen kann); § 34 Abs. 2 Satz 1, 2 Nds. SOG (die Behördenleitung, welche ihre Anordnungsbefugnis auf Dienststellenleiter sowie Bedienstete des höheren Dienstes übertragen kann); § 15 Abs. 3 Satz 1 HSOg (die Behördenleitung oder ein von dieser beauftragter Bediensteter); § 34 Abs. 6 Satz 1 ThürPAG (der Leiter der Landespolizeidirektion, der Leiter des Landeskriminalamtes oder ein besonders beauftragter Beamter des höheren Polizeivollzugsdienstes); § 22 Abs. 6 PolG BW (ein Regierungspräsident oder der Leiter des Landeskriminalamtes, eines Polizeipräsidiiums oder einer Polizeidirektion, wobei der Regierungspräsident, der Leiter des Polizeipräsidiiums sowie der Leiter des Landeskriminalamtes können die Anordnungsbefugnis auf besonders beauftragte Beamte des höheren Dienstes übertragen können); § 33 Abs. 5 BayPAG (der Leiter eines Präsidiiums der Landespolizei oder des Landeskriminalamtes – Anordnungsbefugnis kann auf Polizeivollzugsbeamte, die die Ausbildungsqualifizierung für die Ämter ab der vierten Qualifikationsebene absolviert haben oder Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, die in Ämtern ab der vierten Qualifikationsebene, fachlicher Schwerpunkt Polizeivollzugsdienst, gewechselt sind, übertragen werden).

¹⁶³ § 20g Abs. 3 Satz 5 BKAG.

spätere Anordnung durch ein Amtsgericht¹⁶⁴ bzw. die Pflicht zur Zustimmung durch das entsprechende Ministerium des Innern¹⁶⁵ notwendig werden.

Einer richterlichen Anordnung auch bei Observationsmaßnahmen im Gefahrenabwehrbereich bedarf es grundsätzlich in Bremen und Schleswig-Holstein. Dort besteht nur bei Gefahr im Verzug die Möglichkeit der Anordnung durch die Polizei.¹⁶⁶

3.2.3 Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung

Sowohl Polizei- als auch Verfassungsschutzbehörden dürfen Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung vornehmen. Zu diesen Maßnahmen zählen Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen (TKÜ-Maßnahmen) nach der Strafprozessordnung und zur Gefahrenabwehr sowie Maßnahmen nach dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G10). Die Telekommunikation selbst wird gemäß § 3 Nr. 22, 23 Telekommunikationsgesetz (TKG) als technischer Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen definiert, welches technische Einrichtungen oder Systeme sind, die elektromagnetische oder optische Signale senden, empfangen, übermitteln, steuern oder kontrollieren können. Unter den Begriff der Telekommunikationsüberwachung fallen somit, neben dem klassischen Abhören von Telefongesprächen, auch das Mitlesen von Kurzmitteilungen (SMS) und Telefaxen, die Überwachung von Daten, die in Accounts gespeichert werden und über E-Mails oder das Internet versandt werden¹⁶⁷, sowie die Standortdaten¹⁶⁸ von in Nutzung befindlichen Mobilfunkgeräten. Daneben können sowohl Verfassungsschutz-¹⁶⁹ als auch Polizeibehörden¹⁷⁰ Auskünfte über Verkehrsdaten

225

¹⁶⁴ § 20g Abs. 3 Satz 8 BKAG; § 32 Abs. 2 Satz 4 BbgPolG; § 34 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG.

¹⁶⁵ § 15 Abs. 3 Satz 2 HSOG; § 17 Abs. 2 Satz 4 SOG LSA.

¹⁶⁶ § 32 Abs. 2 Satz 1, 3 BremPolG; § 186 Abs. 1 Satz 1, 2 LVwG SH.

¹⁶⁷ Vgl. Schmitt in Mayer/Goßner, Strafprozessordnung, 55. Auflage, 2012, § 100a, Rdnr. 6b f.

¹⁶⁸ § 3 Nr. 19 TKG: Standortdaten sind Daten, die in einem Telekommunikationsnetz oder von einem Telekommunikationsdienst erhoben oder verwendet werden und die den Standort des Endgeräts eines Endnutzers eines öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes angeben (z. B. Setzen von „stillen SMS“).

¹⁶⁹ Z. B. § 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG.

¹⁷⁰ Bei der Strafverfolgung wird die Erhebung von Verkehrsdaten auf die Grundlage der §§ 100a, 100g StPO gestützt. Bei Maßnahmen nach § 100a StPO werden

einholen. Verkehrsdaten werden im § 3 Nr. 30 TKG als Daten, die bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, definiert und im § 96 Abs. 1 TKG benannt.

Die technische und organisatorische Umsetzung von Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation wird in der TKÜV und der technischen Richtlinie zur TKÜV (TR TKÜV) festgelegt.

3.2.3.1 Beschränkungsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörden

226

Für die Verfassungsschutzbehörden ist das nachrichtendienstliche Mittel der Telekommunikationsüberwachung im Artikel 10-Gesetz (G10) geregelt. Dieses berechtigt die Verfassungsschutzbehörden, zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung bzw. den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes Telekommunikationsaktivitäten zu überwachen und aufzuzeichnen.

So regelt § 3 Abs. 1 G10 die Voraussetzungen für die Durchführung der Beschränkungsmaßnahmen¹⁷¹, die §§ 3 Abs. 2, 3a und 3b G10 dagegen schränken diese ein. Beispielsweise ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 G10 eine Beschränkungsmaßnahme nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Bestehen im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine bestimmte Datenerhebung den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren wird, hat sie nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich zu unterbleiben.¹⁷² Wenn also tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch die G10-Maßnahme i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 G10 allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst würden, ist diese gemäß § 3a Abs. 1 Satz 1 G10 unzulässig.¹⁷³

regelmäßig die Verkehrsdaten mitgeliefert. Sollen hingegen lediglich Verkehrsdaten und keine Inhalte erhoben werden, kann die Auskunft fast immer schon nach § 100g StPO verlangt werden, § 100a StPO wird in diesem Fall eher selten zur Anwendung kommen (vgl. Karlsruher Kommentar zur StPO, 6. Auflage, 2008, § 100a, Rdnr. 31).

¹⁷¹ Z. B.: Vorliegen von tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht, dass jemand Straftaten nach den §§ 129a oder 130 StGB plant, begeht oder begangen hat (§ 3 Abs. 1 Nr. 6a G10).

¹⁷² BVerfG, NJW 2012, 833, 837, Rdnr. 210.

¹⁷³ Vgl. Roggan, G10, 2012, § 3a, Rdnr. 4; Schmitt in Mayer/Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 100a, Rdnr. 24. Eine von der antragstellenden Behörde zu erstellende und von der G10-Kommission zu prüfende Prognose muss ergeben, dass von vornherein nur Erkenntnisse aus dem Kernbereich der privaten Lebens-

In fast allen Ländern¹⁷⁴ existieren zudem eigene Ausführungsgesetze zum Artikel 10-Gesetz¹⁷⁵, worin z. B. die Anordnungsbefugnis sowie Zuständigkeiten und Befugnisse geregelt sind. In einigen Landesbehörden für Verfassungsschutz und im BfV gibt es konkretisierende Dienst- und Ausführungsvorschriften¹⁷⁶ oder sonstige Merkblätter, Arbeitshilfen, Formulare¹⁷⁷ und interne Regelungen¹⁷⁸. 227

Gemäß § 10 Abs. 1 G10 ist für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen bei Anträgen der Verfassungsschutzbehörden der Länder die zuständige oberste Landesbehörde, im Bund das Bundesministerium des Innern zuständig. 228

Die Entscheidung über die beantragten G10-Beschränkungsmaßnahmen sowie die Kontrolle der Erhebung und Verwendung der dadurch erlangten personenbezogenen Daten obliegt den G10-Kommissionen von Bund und Ländern. Beispielsweise entscheidet die G10-Kommission des Bundes in ihren monatlichen Sitzungen gemäß § 15 Abs. 5 G10 über die Zulässigkeit und Notwendigkeit bereits vom Bundesinnenministerium angeordneter, aber noch nicht vollzogener G10-Maßnahmen.¹⁷⁹ Bei Gefahr im Verzug kann der Vollzug solcher Maßnahmen vor Unterrichtung der Kommission angeordnet werden; die G10-Kommission holt die Entscheidung bei der nächsten turnusmäßigen Sitzung nach.¹⁸⁰ Kommt es dabei zu einer 229

führung zu erwarten sind. In diesem Fall ist die Maßnahme von Anfang an unzulässig.

¹⁷⁴ Ausnahme: Schleswig-Holstein. Das Land Schleswig-Holstein hat – seit dessen Aufhebung im Jahr 2009 – auf ein eigenes Ausführungsgesetz zum Artikel 10-Gesetz verzichtet. Hier wird die G10-Kommission im § 26a des Verfassungsschutzgesetzes des Landes benannt und für den Bereich der Besetzung und Durchführung der Kontrolle auf den § 15 G10 mit dem Hinweis verwiesen, dass dieser entsprechend gilt. Anordnungsbefugt ist aber auch hier das für den Landesverfassungsschutz zuständige Landesministerium (§ 26a LVerfSchG SH i. V. m. §§ 10 Abs. 1, 15 G10).

¹⁷⁵ Vgl. AG G10 BW; AGG10 BY; AG G10 BE; G10AGBbg; G10-Ausführungsgesetz HB; G10AG HA; HAG G10; AG G10 MV; Nds. AG G10; AG G10 NRW; AG-G10 RP; G10-Durchführungsgesetz SL; SächsAG G10; AG G10-LSA; AG G10 TH.

¹⁷⁶ Bund, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

¹⁷⁷ Bayern.

¹⁷⁸ Schleswig-Holstein.

¹⁷⁹ Vgl. Roggan, G10, 2012, § 15, Rdnr. 9; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 641 bedeutet „Notwendigkeit“ nicht Zweckmäßigkeit sondern Erforderlichkeit (kein milderer Mittel).

¹⁸⁰ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 641.

Beanstandung der Anordnung, ist diese unverzüglich aufzuheben und alle bisher angefallenen Informationen zu vernichten.¹⁸¹

230 Die Zusammensetzung, die Entscheidungsbefugnisse sowie sonstige Rechte und Pflichten der G10-Kommission des Bundes sind in § 15 G10 festgelegt.¹⁸² Die G10-Kommission wird durch das PKGr nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Deutschen Bundestages bestellt. Der Vorsitzende muss die Befähigung zum Richteramt haben. Die Beratungen der G10-Kommission sind geheim.

231 Die Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10 unterliegen auf Bundesebene der Kontrolle des PKGr gemäß § 1 Abs. 2 Var. 1 G10¹⁸³. Das PKGr wird gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 G10 vom Bundesinnenministerium in Abständen von höchstens sechs Monaten über die Durchführung dieses Gesetzes unterrichtet. Die Kontrolle erfolgt nach § 2 PKGrG auf dem Wege der umfassenden Unterrichtung durch die Bundesregierung über die „allgemeine Tätigkeit“ der Dienste, über die „Vorgänge von besonderer Bedeutung“ und auf Verlangen über „sonstige Vorgänge“.¹⁸⁴

232 Auch die Länder verfügen über vergleichbare parlamentarische Gremien¹⁸⁵, deren Befugnisse und Aufgaben denen des Bundes entsprechen.¹⁸⁶ Wie beim Bund müssen auch in den Ländern die G10-Kommissionen vor Vollzug der jeweiligen Beschränkungsmaßnahme unterrichtet werden. Ausnahmen gibt es auch hier nur bei Gefahr im Verzug. In diesem Fall wird eine nachträgliche Bestätigung der G10-Kommission notwendig.¹⁸⁷ Die

¹⁸¹ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 641f.

¹⁸² Vgl. außerdem Art. 10 GG, §§ 8a, 9 BVerfSchG.

¹⁸³ Vgl. § 1 Abs. 1 PKGrG (Die Bundesregierung unterliegt hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium).

¹⁸⁴ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 627f.

¹⁸⁵ PKGr, Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) oder ständiger Ausschuss.

¹⁸⁶ Vgl. § 15 LVSG BW; Art. 1 PKGG BY; § 33 Abs. 1 VSG Bln; § 23 Abs. 1 BbgVerfSchG; § 26 Abs. 1 BremVerfSchG; § 24 HmbVerfSchG; § 20 Abs. 1 VerfSchG HE; § 27 Abs. 1 LVerfSchG M-V; § 23 Abs. 1 NVerfSchG; § 23 Abs. 1 VSG NRW; § 20 Abs. 1 LVerfSchG RP; § 22 SVerfSchG; § 16 Abs. 1 SächsVSG; § 24 Abs. 1 VerfSchG-LSA; § 26 Abs. 1 LVerfSchG S-H; § 18 Abs. 1 ThürVSG.

¹⁸⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 AG G10 BW; Art. 2 Abs. 1 AGG10 BY; § 2 Abs. 1 AG G10 BE; § 3 Abs. 1 G10AGBbg; § 3 Abs. 1 G10-Ausführungsgesetz HB; § 1 Abs. 2 G10AG HA; § 3 Abs. 1 HAG G10; § 2 Abs. 1 AG G10 MV; § 4 Abs. 1 Satz 2 Nds. AG G10; § 3 Abs. 6 AG G10 NRW; § 3 Abs. 1 AG-G10 RP; § 3 Abs. 5 G10-Durchführungsgesetz SL; § 2 Abs. 1 SächsAG G10; § 5 Abs. 1 Satz 2 AG G10-LSA; § 26a LVerfSchG SH i. V. m. § 15 Abs. 6 Satz 1 G10; § 3 Abs. 1 AG G10 TH.

Vorsitzenden der G10-Kommissionen der Länder müssen grundsätzlich zum Richteramt befähigt sein.¹⁸⁸

3.2.3.2 TKÜ-Maßnahmen der Polizeibehörden

3.2.3.2.1 TKÜ-Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung

Die gesetzliche Grundlage für TKÜ-Maßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung ist § 100a StPO. Gemäß § 100a Abs. 1 StPO kann auch ohne Wissen der Betroffenen deren Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet werden. Voraussetzung ist, dass bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine schwere Straftat begangen oder zu begehen versucht hat, die Tat auch im Einzelfall schwer wiegt und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise wesentlich erschwert oder aussichtslos wäre.

233

Im § 100a Abs. 2 StPO sind die in Frage kommenden Straftaten abschließend dargestellt. Darunter fallen beispielsweise Straftaten gegen die öffentliche Ordnung nach den §§ 129 bis 130¹⁸⁹ oder auch Straftaten des Raubes und der Erpressung nach den §§ 249 bis 255 StGB. Auch hier sind TKÜ-Maßnahmen unzulässig, sobald tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass dadurch allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden (§ 100a Abs. 4 StPO).¹⁹⁰

Anordnungsbefugt für Maßnahmen nach § 100a StPO ist gemäß § 100b Abs. 1 Satz 1 StPO das zuständige Gericht. Lediglich bei Gefahr im Verzug kann die Staatsanwaltschaft eine solche Maßnahme anordnen. Diese muss innerhalb von drei Werktagen durch das Gericht bestätigt werden. Ansonsten tritt die Anordnung außer Kraft (§ 100b Abs. 1 Satz 2, 3 StPO).

¹⁸⁸ Ausnahme: Brandenburg (Befähigung zum Richteramt oder Diplomjurist, § 2 Abs. 1 Satz 3 G10AGBbg) und Sachsen (Befähigung zum Richteramt oder die erste Staatsprüfung i. S. d. §§ 5,6 des Deutschen Richtergesetzes, § 3 Abs. 1 Satz 1 SächsAG G10).

¹⁸⁹ § 129 StGB: Bildung krimineller Vereinigungen; § 129a StGB: Bildung terroristischer Vereinigungen; § 129b StGB: Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland; Erweiterter Verfall und Einziehung; § 130 StGB: Volksverhetzung.

¹⁹⁰ Schmitt in Mayer/Goßner, Strafprozessordnung, 55. Auflage, 2012, § 100a, Rdnr. 24. Sind die Voraussetzungen des § 100a Abs. 1-3 erfüllt, ist die Maßnahme grundsätzlich zulässig. Sie darf allerdings, wenn die zu erstellende Prognose ergibt, dass aufgrund vorliegender tatsächlicher Anhaltspunkte nur Erkenntnisse aus dem Kernbereich der privaten Lebensführung zu erwarten sind, nach § 100a Abs. 4 StPO nicht angeordnet werden.

3.2.3.2.2 TKÜ-Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr

234

Auch im Bereich der Gefahrenabwehr besteht für die Polizei die Möglichkeit, TKÜ-Maßnahmen durchzuführen. Das BKAG¹⁹¹ sowie ein Großteil der Polizeigesetze der Länder¹⁹² enthalten entsprechende Befugnisse. Keine rechtliche Möglichkeit für präventive TKÜ-Maßnahmen sehen derzeit hingegen die Länder Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vor. In Baden-Württemberg dürfen ausschließlich Verkehrsdaten erhoben werden.¹⁹³

Die Anordnung von TKÜ-Maßnahmen im Gefahrenabwehrbereich trifft, wie auch im Bereich der Strafverfolgung, grundsätzlich das zuständige Gericht.¹⁹⁴ Bei Gefahr im Verzug kann ebenfalls eine vorläufige Anordnung getroffen werden. Eine gerichtliche Entscheidung ist unverzüglich bzw. innerhalb kurzer Fristen nachzuholen. Für die Anordnung bei Gefahr im Verzug ist im BKA beispielsweise der Präsident oder sein Vertreter und in den meisten Ländern die Behördenleitung befugt.¹⁹⁵

¹⁹¹ § 20I Abs. 1 BKAG.

¹⁹² Art. 34a BayPAG; § 33b BbgPolG; § 10b HmbPolDVG; § 15a HSOg; § 34a SOG M-V; § 33a Nds. SOG; § 31 POG RP; § 28b SPoIG; § 17a SOG LSA; §§ 185a, 186a LVwG SH; § 34a ThürPAG.

¹⁹³ § 23a Abs. 1, 3 PoIG BW.

¹⁹⁴ Vgl. § 20I Abs. 3 Satz 1 BKAG; § 23a Abs. 3 Satz 1 PoIG BW; Art. 34 Abs. 4 Satz 1 BayPAG; § 33b Abs. 5 Satz 1 BbgPolG; § 10e Abs. 1 Satz 1 HmbPolDVG; § 15a Abs. 5 Satz 1 HSOg; § 34a Abs. 4 Satz 1 SOG M-V; § 33a Abs. 4 Satz 1 Nds. SOG; § 31 Abs. 4 Satz 1 POG RP; § 28b Abs. 5 Satz 1 SPoIG; § 17a Abs. 4 Satz 1 SOG LSA; § 186 Abs. 1 Satz 1 Var. 4 LVwG SH; § 34a Abs. 5 Satz 1 ThürPAG.

¹⁹⁵ § 20I Abs. 3 Satz 2; § 23a Abs. 3 Satz 3, 4 PoIG BW (Regierungspräsident, Leiter LKA, Leiter Polizeipräsidium, Leiter Polizeidirektion, Übertragung auf besonders beauftragten Beamten des höheren Dienstes durch Regierungspräsident, Leiter Polizeipräsidium Stuttgart und Leiter LKA möglich); Art. 33 Abs. 5 BayPAG (Leiter des Präsidiums, Leiter der Landespolizei oder des Landeskriminalamts, Übertragung auf Polizeivollzugsbeamte, die die Ausbildungsqualifizierung für die Ämter ab der vierten Qualifikationsebene absolviert haben, oder Beamte mit der Befähigung zum Richteramt, die in Ämter ab der vierten Qualifikationsebene, fachlicher Schwerpunkt Polizeivollzugsdienst, gewechselt sind, möglich); § 33b Abs. 5 Satz 1 BbgPolG (Behördenleiter); § 10e Abs. 1 Satz 2 HmbPolDVG (Polizeipräsident oder sein Vertreter im Amt); § 15 Abs. 5 Satz 7 HSOg (die Polizeibehörde); § 34a Abs. 4 Satz 2 SOG M-V (Behördenleiter oder ein von ihm besonders beauftragter Beamter); § 33a Abs. 5 Satz 1, 3, 4 Nds. SOG (Behördenleitung, oder Übertragung auf Dienststellenleiter sowie Bedienstete des höheren Dienstes); § 31 Abs. 5 Satz 3 POG RP (Behördenleitung oder ein von ihr besonders beauftragter Beamter des höheren Dienstes); § 28b Abs. 5 Satz 4 SPoIG (Behördenleitung oder ein von ihr besonders beauftragter Beamter des höheren Polizeivollzugsdienstes); § 17a Abs. 4 Satz 2 i. V. m. § 17 Abs. 5 Satz 8 SOG LSA (die Polizei); § 186 Abs. 1 Satz 2, 3, 4 LVwG SH (Leiter Landespolizeiamt, Leiter LKA, Leiter Polizeidirektion oder eine von denen besonders beauftragte Person des Polizeivollzugsdienstes); § 34a Abs. 5 Satz 1, 2 ThürPAG (Leiter Landespoli-

3.2.4 Quellenschutz

Sowohl bei der Übermittlung von durch Quellen gewonnenen Erkenntnissen innerhalb einer Behörde als auch zwischen einzelnen Behörden ist der Quellenschutz zu beachten. 235

3.2.4.1 Quellenschutz durch Verfassungsschutzbehörden

Die Verfassungsschutzbehörden sind gesetzlich verpflichtet, ihre Erkenntnisquellen zu schützen. Grundlagen hierfür bilden z. B. § 23 Nr. 2 BVerfSchG bzw. die entsprechenden Regelungen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder. Danach ist bei Vorliegen von „überwiegenden Sicherheitsinteressen“ die Übermittlung zwingend und ohne Ausnahme verboten. Unter „überwiegende Sicherheitsinteressen“ fallen u. a. Gründe des Quellenschutzes, des Schutzes operativer Maßnahmen und sonstige Geheimhaltungsgründe.¹⁹⁶ Der Quellenschutz umfasst dabei alle Maßnahmen, die erforderlich und geeignet sind, nachrichtendienstliche Quellen gegen eine Enttarnung und deren Folgen zu schützen. Vorrangiges Ziel des Schutzes menschlicher Quellen ist damit der Schutz ihrer Identität, bei sonstigen Quellen der Schutz der Art und Weise der Informationsgewinnung. 236

3.2.4.2 Rechtsgrundlage des Quellenschutzes

Der Schutzanspruch im Behördenauftrag tätiger menschlicher Quellen ergibt sich aus deren Grundrechten. Aus ihnen resultiert eine Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen geheimen Informanten oder Vertrauensleuten. Diese Fürsorgepflicht verhindert eine schranken- und schutzlose Offenlegung der Identität dieser Personen.¹⁹⁷ Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit genießt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besonderen Stellenwert. Danach verpflichten das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie das Recht auf informationelle Selbst-

zeidirektion, Leiter LKA, bei deren Verhinderung ein besonders beauftragter Beamter des höheren Polizeivollzugsdienstes).

¹⁹⁶ Bergemann in Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, H, Rdnr. 114; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 554. Der Quellenschutz wird z. B. auch in § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP ausdrücklich als ein überwiegendes Sicherheitsinteresse aufgeführt.

¹⁹⁷ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

bestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht ist umfassend und wiegt grundsätzlich höher als das Recht des Rechtssuchenden aus Art. 19 Abs. 4 GG oder der Auskunftsanspruch anderer Behörden. Die Pflicht zum Schutz des Lebens gebietet es dem Staat, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen und es vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten Anderer zu bewahren. Alle staatlichen Organe haben nach diesem Gebot zu handeln. Das menschliche Leben stellt einen Höchstwert dar. Aus diesem Grunde muss diese Schutzverpflichtung, insbesondere von den beauftragenden staatlichen Organisationen, besonders ernst genommen werden.¹⁹⁸

Wie die staatlichen Organe ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen, ist von ihnen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden. Sie befinden darüber, welche Schutzmaßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Lebensschutz zu gewährleisten. Ihre Freiheit in der Wahl der Mittel zum Schutz des Lebens kann sich in besonderen Fällen auch auf die Wahl eines bestimmten Mittels verengen, sofern ein effektiver Lebensschutz auf andere Weise nicht zu erreichen ist.¹⁹⁹ Um eine lebensbedrohliche Situation zu vermeiden, könnte es sogar notwendig sein, den Aufenthaltsort der Quelle geheim zu halten, sodass dadurch ein persönliches Erscheinen zur Hauptverhandlung bzw. eine sonstige richterliche Vernehmung verhindert wird.²⁰⁰

3.2.4.3 Quellenschutz im Rahmen der Übermittlung von Erkenntnissen der Verfassungsschutz- an die Strafverfolgungsbehörden

238

Nach § 23 BVerfSchG sowie den entsprechenden Vorschriften in den Landesgesetzen unterbleibt eine Übermittlung an die Strafverfolgungsbe-

¹⁹⁸ BVerfG, NJW 1977, 2255; BVerfG, NJW 1975, 573; vgl. auch Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281; Kornblum, Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten, 2010, S. 272 f.; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 52. Nur wenn ausreichende Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass der Informant seine Aussagen wider besseres Wissen oder in der vorgefassten Absicht der Rufschädigung tätigt oder leichtfertig falsche Informationen übermittelt, überwiegen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelmäßig die Interessen des Rechtssuchenden an der Aufklärung des Sachverhalts (vgl. BVerwG, NJW 2004, 1543, 1544; BVerwG, NJW 1992, 451, 452 f.).

¹⁹⁹ BVerfG vom 16.10.1977, NJW 1977, 2255.

²⁰⁰ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

hörden, wenn für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen (Nr. 1), wenn überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern (Nr. 2) oder wenn besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen (Nr. 3). Dabei bleibt die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, unberührt.

In der Praxis ergeben sich im Einzelfall Probleme aus den zum Teil gegensätzlichen Interessen von Polizeien und Verfassungsschutzbehörden. Während das Handeln der Polizei auf eine Beseitigung einer Gefahrenlage bzw. Aufklärung einer Straftat gerichtet ist, haben die Verfassungsschutzbehörden eine beobachtende Aufgabe, die auf eine langfristige Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen gerichtet ist. Aus diesem Grund unterliegen die Verfassungsschutzbehörden im Gegensatz zu den Strafverfolgungsbehörden nicht dem Legalitäts²⁰¹, sondern dem Opportunitätsprinzip²⁰².

239

Wie oben dargestellt, ist eine Übermittlung nach § 23 BVerfSchG verboten, wenn überwiegende Sicherheitsinteressen (vgl. Rdnr. 236) dies erfordern. Damit steht insbesondere der Quellenschutz einer uneingeschränkten Übermittlung der durch die jeweilige Quelle gewonnenen Erkenntnisse entgegen. Daten dürfen deshalb nur dergestalt weitergegeben werden, dass die Quelle durch die Weitergabe nicht identifizierbar ist und eine Gefährdung der Quelle ausgeschlossen werden kann.

240

In der Praxis der Verfassungsschutzbehörden findet dies in einer speziellen Kennzeichnung und Behandlung von Quellenmeldungen und Quellenberichten Berücksichtigung. So dürfen Informationen der Quellen an Stellen außerhalb der Verfassungsschutzbehörden nur mit Einwilligung der quellenführenden Stelle weitergegeben werden.

241

²⁰¹ Nach dem Legalitätsprinzip gemäß § 152 Abs. 2 StPO sind Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.

²⁰² Das Opportunitätsprinzip umfasst alle Ausnahmen vom Legalitätsprinzip und bezeichnet die Nichtverfolgung von grundsätzlich verfolgbaren Straftaten.

242 Die Problematik hat bei Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zu entsprechenden Arbeitsanweisungen für die praktische Zusammenarbeit geführt. Danach sind die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich gehalten, die Polizei in geeigneter Form über polizeiliche Gefahrenlagen und bevorstehende oder bereits begangene Straftaten zu unterrichten, soweit gesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen.

3.2.4.4 Quellenschutz bei Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden

243 Im Rahmen der Strafverfolgung wird Informanten und V-Leuten Vertraulichkeit bzw. Geheimhaltung der Identität seitens der zuständigen Staatsanwaltschaft zugesichert. Eine solche Vertraulichkeitszusage kommt jedoch nach Abschn. I Nr. 3.1 lit. a) Anlage D zu den RiStBV, nur im Bereich der Schwerekriminalität, der Organisierten Kriminalität, des illegalen Betäubungsmittel- und Waffenhandels, der Falschgeldkriminalität und der Staatsschutzdelikte in Betracht. Im Bereich der mittleren Kriminalität bedarf es nach Abschn. I Nr. 3.1 lit. b) Anlage. D zu den RiStBV, einer besonders sorgfältigen Prüfung des Einzelfalls.

244 Im Rahmen der Strafverfolgung folgt der Anspruch auf Schutz der Identität des gefährdeten Zeugen aus § 68 Abs. 2 bis 4 StPO. Bei der Gefahrenabwehr leitet sich ein solcher Anspruch gesetzlich aus der jeweiligen polizeilichen Generalklausel²⁰³ ab. Diese verpflichtet die Polizeibehörden auch zum Schutz von Individualrechtsgütern – z. B. des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der V-Person und ihrer Angehörigen – und gewährt dem Betroffenen einen Anspruch auf diesen Schutz. Initiiert die Polizei die Zusammenarbeit mit der V-Person, besteht eine erweiterte Schutzverpflichtung. Voraussetzung für die Schutzverpflichtung bzw. einen Anspruch auf Geheimhaltung ist, dass bei Offenlegung ihrer Identität, eine konkrete Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen für die V-Person bzw. für ihre Angehörigen besteht.²⁰⁴

²⁰³ § 1 Abs. 1 PolIG BW; Art. 2 Abs. 1 BayPAG; § 17 Abs. 1 ASOG Bln.

²⁰⁴ Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 269.

3.2.4.5 Zeugenschutz für menschliche Quellen

Über den o. g. Quellenschutz hinaus besteht die Möglichkeit, Personen, 245
ohne deren Aussage in einem Strafverfahren die Erforschung des Sach-
verhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsorts des Beschuldigten
aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, in ein Zeugenschutzpro-
gramm nach dem Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter
Zeugen (ZSHG) aufzunehmen. Voraussetzung ist nach § 1 Abs. 1 ZSHG,
dass der Zeuge auf Grund seiner Aussagebereitschaft einer Gefährdung
von Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder wesentlicher Vermögenswerte
ausgesetzt ist und sich für Zeugenschutzmaßnahmen eignet.

Bei V-Leuten der Verfassungsschutzbehörden besteht die Verpflichtung 246
zum Schutz menschlicher Quellen im Bedarfsfall. Einige von der Kommis-
sion angefragte Verfassungsschutzbehörden gaben an, über Möglichkeiten
zu verfügen, den Schutz und die Betreuung von Quellen unter Berücksich-
tigung der Besonderheiten einer nachrichtendienstlichen Operation zu
gewährleisten. Sofern V-Leute der Verfassungsschutzbehörden im
Strafverfahren als Zeugen aussagen, ist das ZSHG einschlägig.

3.3 Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutz

Aus den auf Anforderung der Kommission abgegebenen Stellungnahmen 247
des BfV und der Länder ergibt sich Folgendes:

3.3.1 Einstellung und Ausbildung im BfV

Anwärter für den mittleren nichttechnischen Dienst werden in einer 248
zweijährigen Laufbahnausbildung qualifiziert. Sie besteht aus einer
fachtheoretischen Ausbildung an der Schule für Verfassungsschutz und
einer praktischen Ausbildung im BfV. Während der sechsmonatigen
fachtheoretischen Ausbildung erhalten die Auszubildenden Unterricht in
den Bereichen Staats- und Verfassungsrecht, extremistische Bestrebungen
in der Bundesrepublik Deutschland, Organisation und Arbeitsweise des
Verfassungsschutzes und Nutzung von Informationstechnik. Dies soll bei
den Auszubildenden vor allem das Verständnis für die Wert- und Struktur-
entscheidungen des Grundgesetzes sowie für eine freiheitlich
demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung wecken. In der prakti-

schen Ausbildung sollen die Auszubildenden berufliche Kenntnisse erwerben und Erfahrungen sammeln, ihre fachtheoretischen Kenntnisse vertiefen und lernen, diese in der Praxis anzuwenden.²⁰⁵

249 Für den gehobenen nichttechnischen Dienst erfolgt eine dreijährige Ausbildung. In dieser Zeit absolvieren die Anwärter ein Studium an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung mit dem Abschluss Bachelor. Die Ausbildung gliedert sich in fachtheoretische Studienzeiten und die praktische Ausbildung. Die wesentlichen Lehrinhalte des Studiums sind Staats- und Verfassungsrecht, Formen- und Ideengeschichte des politischen Extremismus, Rechtsfragen des Verfassungsschutzes und Methoden der nachrichtendienstlichen Arbeit. Während der praktischen Ausbildungszeiten sollen die Auszubildenden die erworbenen Kenntnisse vertiefen.²⁰⁶

250 Die Einstellung in den höheren Dienst erfordert den Abschluss eines universitären Studiums. Für den höheren Dienst im BfV werden vorzugsweise Volljuristen, aber z. B. auch Politologen, Historiker und Islamwissenschaftler eingestellt.

251 Andere Bewerber aus der öffentlichen Verwaltung, sogenannte „Quereinsteiger“, können eingestellt werden, wenn die jeweiligen laufbahnrechtlichen Voraussetzungen durch einen anerkannten Bildungsabschluss vorliegen. IT-Spezialisten, Sprachmittler und Schreibkräfte werden nach den tarifrechtlichen Regelungen sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem nichtöffentlichen Bereich eingestellt.

3.3.2 Fortbildung im BfV

252 Alle Mitarbeiter des BfV werden anhand eines ausführlichen Fortbildungskonzeptes bedarfsbezogen und kontinuierlich fortgebildet. Das Fortbildungskonzept sieht die Aufstellung einer individuellen Bedarfsanalyse der Mitarbeiter vor. Dazu hat jede Abteilung einen Fortbildungskoordinator zu bestimmen, der im Zusammenwirken mit Vorgesetzten und dem Fortbildungsreferat den konkreten Fortbildungsbe-

²⁰⁵ BfV, Die Laufbahn des mittleren Dienstes, Stand Juli 2010, S. 11 f.

²⁰⁶ BfV, Die Laufbahn des gehobenen Dienstes, Stand Juli 2010, S. 11 f.

darf ermittelt. Das Fortbildungsreferat plant und stellt das erforderliche Fortbildungsangebot bereit.

Zur Integration neuer Mitarbeiter im BfV ist ein eigenes Konzept erstellt worden, das die systematische Einarbeitung bezogen auf die unterschiedlichen Laufbahngruppen vorgibt. Alle Mitarbeiter werden gleichsam für die Integration neuer Beschäftigter in die Pflicht genommen. Für ihre Verwendung gilt der Grundsatz „Schulung vor Einsatz“.²⁰⁷ 253

Die Angebote der Fortbildung sind vielfältig.²⁰⁸ Ziel der Fortbildungsmaßnahmen ist es, die Leistungsfähigkeit des BfV dauerhaft zu sichern. Schulungsschwerpunkte bestehen dabei insbesondere in der Verbesserung der Fach-, der Methoden- und der Sozialkompetenz.²⁰⁹ Letztlich soll damit eine Steigerung und Sicherung der Qualität von Auswertung und Beschaffung sowie von weiteren Arbeitsbereichen des BfV erreicht werden. Die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen ist für alle Mitarbeiter verpflichtend. Sie hat Vorrang vor anderen dienstlichen Verpflichtungen.²¹⁰ 254

3.3.3 Einstellung und Ausbildung in den Verfassungsschutzbehörden der Länder

Eine vergleichbare fachspezifische Ausbildung auf Landesebene besteht nicht. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz übernehmen insbesondere Bewerber aus verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung bei Erfüllung der jeweiligen laufbahnrechtlichen Voraussetzungen. Einige Länder haben hierzu ausgeführt, dass sie freie Stellen vorzugsweise mit Polizeibeamten besetzen, weil sich dies in der Praxis bewährt habe und dies die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz fördere. IT-Fachkräfte oder Sprachmittler werden auch aus dem nichtöffentlichen Bereich eingestellt. 255

²⁰⁷ Vgl. BfV, Fortbildung, Fortbildungskonzept, Stand Januar 2010

²⁰⁸ Die Schule für Verfassungsschutz bietet u. a. modulare laufbahnorientierte Fortbildungen für die Mitarbeiter des BfV und der Landesbehörden für Verfassungsschutz an. Einen Schwerpunkt hierbei bildet die Fortbildung sowohl im operativen Bereich (z. B. Observationen, Forschung/Werbung und V-Mann-Führung) als auch im Bereich der Auswertung in allen Phänomenbereichen (Extremismus, Terrorismus, Islamismus, Spionageabwehr). Darüber hinaus bestehen auch Angebote im Bereich des Geheimschutzes, Sprachlehrgänge und IT-Kurse.

²⁰⁹ BfV, Fortbildungskonzept, Stand Januar 2010.

²¹⁰ BfV, Fortbildungskonzept, Stand Januar 2010.

3.3.4 Fortbildung in den Verfassungsschutzbehörden der Länder

256

Lediglich in fünf Ländern²¹¹ besteht ein eigenes Fortbildungskonzept für die Bediensteten der Landesbehörden für Verfassungsschutz. Die Vorgesetzten veranlassen im Benehmen mit den Mitarbeitern die bedarfsorientierte nachrichtendienstliche Fortbildung. Sie erfolgt überwiegend an der Schule für Verfassungsschutz, in der Behörde, aber auch an den regionalen Fortbildungsinstituten.

Die Fortbildung der Bediensteten ist nicht in allen Ländern verpflichtend.

²¹¹ Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen.

4 Faktenlage Nationalsozialistischer Untergrund

Die Kommission hat auf der Grundlage der ihr vorliegenden Akten und 257
Unterlagen ihrem Auftrag entsprechend exemplarisch die Fakten zum
NSU-Komplex zusammengetragen. Im Fokus standen die Zusammenarbeit
der Sicherheitsbehörden und ihre jeweiligen Schnittstellen. Zu diesem
Zweck wurden die relevanten Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden sowie
ihre operativen Maßnahmen inhaltlich und zeitlich eingeordnet und im
Sinne eines Gesamtbildes zusammengeführt.

4.1 Thüringer Heimatschutz (1990er Jahre)

Nach Erkenntnissen der Thüringer Sicherheitsbehörden fungiert in den 258
1990er Jahren der Thüringer Heimatschutz (THS) – bis 1997 unter der
Bezeichnung „Anti-Antifa-Ostthüringen“ – als Sammelbecken der Neonazis.
Dazu gehört die „Kameradschaft Jena“, später die „Sektion Jena des
THS“²¹², deren Mitglieder Mundlos, Zschäpe und Böhnhardt sind. Böhn-
hardt und Mundlos steigen in die Führungsebene der „Kameradschaft
Jena“ auf.

Spätestens ab dem Jahr 1994 nehmen sie an öffentlichkeitswirksamen 259
regionalen und überregionalen Aktionen der rechten Szene Thüringens teil.
Im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten werden 1995 Ermittlungsverfah-
ren gegen Böhnhardt und Zschäpe wegen des Verstoßes gegen § 86a
StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen)
geführt. Bei der Durchsuchung ihrer Wohnungen werden Waffen sicherge-
stellt.

1996 leitet die Polizei nach der Durchsuchung eines Fahrzeuges, in dem
sich auch Mundlos, Böhnhardt und Zschäpe befanden, ein Ermittlungsver-
fahren gegen das Trio wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz ein.

²¹² Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen, 2001, S. 59 f.; Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen, 1996, S. 23; Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen, 1995, S. 26.

4.2 Briefbombenimitate und Bombenfunde (1996/1997)

260 Böhnhardt gerät in Verdacht, im April 1996 an der „Pösener Brücke“ bei Jena über der Bundesautobahn 4 einen mit einem gelben Davidstern versehenen Puppentorso aufgehängt zu haben. An dem Torso befand sich eine Bombenattrappe. Zusätzlich war ein Verkehrsschild mit der Aufschrift „Vorsicht Bombe“ an dem Torso angebracht. Zudem wird im Juni 1996 festgestellt, dass Böhnhardt in seiner Wohnung Tonträger mit rechtsextremistischem Inhalt aufbewahrt.

261 Beide Sachverhalte werden am 16. Oktober 1997 in zweiter Instanz vor dem Landgericht Gera verhandelt. Hinsichtlich des Vorwurfes, den Puppentorso aufgehängt zu haben, wird Böhnhardt freigesprochen. Im Übrigen wird er wegen Volksverhetzung zu einer Einheitsjugendstrafe von zwei Jahren und drei Monaten unter Einbeziehung einer früheren Strafe wegen Volksverhetzung verurteilt. Rechtskräftig wird das Urteil am 10. Dezember 1997. Eine Ladung zum Haftantritt erhält Böhnhardt bis zu seinem Untertauchen am 26. Januar 1998 nicht.²¹³

262 Ab September 1996 führt die Staatsanwaltschaft Gera gegen mehrere Beschuldigte, darunter auch Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe, Ermittlungsverfahren wegen des Ablegens von Bombenattrappen und der Versendung von Briefbombenimitaten an die Landeszeitung Thüringen, die Stadtverwaltung Jena und die Polizeidirektion Jena.

Bei den Bombenattrappen handelte es sich um entsprechend präparierte Koffer und Kisten, die mit Hakenkreuzen versehen waren. Eine der Attrappen wurde vor dem Eingang des Jenaer Theaters gefunden; sie enthielt 10 Gramm Sprengstoff; sie war aber nicht zündfähig.

Die Verfahren werden von der Staatsanwaltschaft Gera am 15. September 2003 und 28. November 2003 nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt.

Die vorangegangenen Ermittlungen des TLKA haben sich vor allem gegen Angehörige der „Kameradschaft Jena“ gerichtet. Insbesondere Böhnhardt

²¹³ Schäfer/Wache/Meiburg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 28 ff.

steht wegen des Puppentorso-Verfahrens im Blick der Ermittler. Das TLKA observiert Böhnhardt im Oktober 1997 an drei nicht zusammenhängenden Tagen, ohne dass dabei weitere Erkenntnisse gewonnen werden.

Schnittstelle 1

Ende November 1997 wird Böhnhardt über eine Woche hinweg durch das TLfV observiert. Die Observation soll Hinweise auf Kontaktpersonen, Anlaufstellen, Wohnungen, Lagerplätze, Garagen und Wochenendhäuser erbringen. Ob das TLfV auf Grund eines formellen Amtshilfeersuchens für das TLKA observierte, lässt sich aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht eindeutig feststellen. Es finden sich lediglich Hinweise dafür, dass eine Ermittlungsgruppe des TLKA das TLfV um Durchführung der Observation gebeten hat.

Die Erkenntnisse aus dieser Observation führen am 26. Januar 1998 zu Durchsuchungen bei den Betroffenen.

263

Schnittstelle 2

Das TLKA hatte das TLfV zuvor in einem Bericht über die Angehörigen und die Struktur der „Kameradschaft Jena“ sowie zu Straftaten, die mutmaßlich von diesen begangen wurden, unterrichtet. Ob im Gegenzug das TLfV seine Erkenntnisse über Personen und Strukturen der „Kameradschaft Jena“ an das TLKA übermittelte, lässt sich nicht belegen.

264

4.3 Das Abtauchen des Trios (1998)

Mit Schreiben vom 8. Januar 1998, eingestuft mit dem Verschlussgrad „VS – VERTRAULICH“, unterrichtet das TLfV das TLKA über die Ergebnisse seiner Observationsmaßnahmen. Handschriftlich ist auf dem Vorgang die persönliche Übergabe an eine Mitarbeiterin des TLKA am 9. Januar 1998 vermerkt. Das TLfV stellte bei den Observationsmaßnahmen fest, dass Böhnhardt und Mundlos Materialien gekauft und transportiert hatten, die die Verdachtsmomente gegen die beiden im Sinne des § 311b StGB (Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens) erhärteten. Im Verlauf der weiteren Observation wurde festgestellt, dass Böhnhardt und Mundlos eine von Böhnhardts Wohnung entfernt

265

gelegene Garage aufsuchten. Spätere Ermittlungen ergaben, dass die Garage von Zschäpe angemietet worden war.

266

Schnittstelle 3

Auf Antrag der Staatsanwaltschaft Gera erlässt das Amtsgericht Gera am 19. Januar 1998 einen Beschluss zur Durchsuchung der von Böhnhardt genutzten Garagen. In einer darauf folgenden Rücksprache des TLKA mit der Staatsanwaltschaft Gera lehnt diese eine Festnahme von Böhnhardt ohne weiteres Beweismaterial ab. Begründet wird dies mit dem fehlenden personellen Bezug zwischen Böhnhardt und den Garagen, dieser Bezug sei zum Zeitpunkt der Durchsuchung lediglich durch das als VS – VERTRAULICH eingestufte Schreiben gegeben.

267

Schnittstelle 4

Das TLKA informiert mit Schreiben vom 20. Januar 1998 das TLfV über den Durchsuchungsbeschluss und die geplante Durchführung der Maßnahme.

268

Am 26. Januar 1998 erfolgt zunächst im Beisein von Böhnhardt die Durchsuchung der Garage in der Nähe seiner Wohnung sowie seines Fahrzeuges. Während der laufenden Durchsuchungsmaßnahmen entfernt sich Böhnhardt.

Bei der Durchsuchung der weiteren, von Zschäpe angemieteten, Garage werden zwei Rohrbomben und eine vorbereitete Zündvorrichtung entdeckt. Insgesamt werden 1.392 Gramm TNT (Trinitrotoluol) sichergestellt. Außerdem werden Vorlagen für ein so genanntes „Pogromly“-Spiel gefunden. Es ist dem Spiel „Monopoly“ nachempfunden und hat einen antisemitischen Inhalt.

269

Die vorläufige Festnahme von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe wird daraufhin angeordnet. Haftbefehle werden zunächst nicht beantragt. Die Festnahme von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe gelingt jedoch nicht, da sie zu diesem Zeitpunkt bereits flüchtig sind.

Auf Anordnung der Staatsanwaltschaft Gera werden im Anschluss die Wohnungen des Trios durchsucht. An bekannten Anlaufadressen wird nach Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe gefahndet.

Schnittstelle 5

270

Am nächsten Tag teilt das TLKA mit Fernschreiben dem BKA, der Generalstaatsanwaltschaft Jena, der Staatsanwaltschaft Gera sowie internen Abteilungen des TLKA die Ergebnisse der Durchsuchungen bei Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe mit. Das TLfV wird ebenfalls in Kenntnis gesetzt.

Am gleichen Tag lässt die Staatsanwaltschaft Gera die Personenfahndung zur vorläufigen Festnahme aufheben. Bei unveränderter Sachlage wird nunmehr kein dringender Tatverdacht mehr gesehen. Auch diese Einschätzung beruht offenbar auf der wegen seiner Einstufung aus Sicht der Staatsanwaltschaft Gera nicht gegebenen Verwertbarkeit des Schreibens des TLfV vom 8. Januar 1998. Ein möglicher dringender Tatverdacht sei erst durch kriminaltechnische Untersuchungen der sichergestellten Gegenstände zu beweisen. Ausschreibungen zur vorläufigen Festnahme sowie zur Sachfahndung nach den Pkw von Böhnhardt und Mundlos werden daraufhin vom TLKA gelöscht. Es erfolgt eine Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung im polizeilichen Informationssystem (INPOL) und im Schengener Informationssystem (SIS).

271

Die Sachakte zur Vollstreckung der Einheitsjugendstrafe von zwei Jahren und drei Monaten gegen Böhnhardt (vgl. Rdnr. 261) wird von der Staatsanwaltschaft Gera an das hierfür zuständige Amtsgericht Jena übersandt. In der begleitenden Verfügung wird darauf hingewiesen, dass sich Böhnhardt aktuell auf der Flucht befinde.

Schnittstelle 6

272

Mit Telefax vom 28. Januar 1998 stuft das TLfV den Verschlussgrad seines Schreibens auf „VS – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ herunter. Erst mit dieser Herabstufung wird durch die Staatsanwaltschaft Gera der dringende Tatverdacht gegen die drei Beschuldigten als gegeben angesehen, da aus Sicht der Staatsanwaltschaft erst jetzt der personelle Bezug zu der durchsuchten Garage gerichtsverwertbar gegeben ist.

Das Amtsgericht Jena erlässt auf Antrag der Staatsanwaltschaft Gera am 28. Januar 1998 Haftbefehle gegen Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe. Der dringende Tatverdacht beruht auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Durchsuchungen vom 26. Januar 1998. Die Einheitsjugendstrafe

273

gegen Böhnhardt betreffend erlässt das Amtsgericht am 12. Mai 1998 einen gesonderten Vollstreckungsbefehl.²¹⁴

274 Anhand ausgewählter (Schnittstellen-)Fallbeispiele werden nachfolgend Besonderheiten der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden beschrieben. Dabei folgt die Darstellung einer thematischen und nicht einer chronologischen Gliederung.

4.4 Fahndungsmaßnahmen (1998 - 2003)

275

Schnittstelle 7

Nach Vorliegen der Haftbefehle gegen Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe unterrichtet das TLKA umgehend die Kriminalinspektion Jena, alle LKÄ sowie das BKA über die Fahndung nach Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe.

276

Am 29. Januar 1998 wird das Trio erneut zur Festnahme in Deutschland sowie den europäischen Nachbarstaaten ausgeschrieben; kurz darauf werden auch die Fahrzeuge von Böhnhardt und Mundlos wieder zur Sachfahndung ausgeschrieben.

277

Der Behördenleiter des TLKA beauftragt die Zielfahndung im Februar 1998 mit der Durchführung der Fahndungsmaßnahmen. Diese führt die Ermittlungen nach den Flüchtigen bis ins Jahr 2001, dann erfolgt eine Übergabe des Vorganges an die Ermittlungsgruppe Terrorismus/Extremismus (EG TEX) in der Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ des TLKA.

278

Schnittstelle 8

Die Thüringer Zielfahndung wird durch das LKA Sachsen, dort die Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ und das Dezernat „Zielfahndung“, unterstützt. In diesem Zusammenhang erhält das LKA Sachsen auch die Information, dass die Gesuchten sich im Raum Chemnitz aufhalten könnten.

²¹⁴ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 30, 31.

Schnittstelle 9

279

Parallel informiert das TLfV mit Schreiben vom 3. Februar 1998 das BfV und alle Landesbehörden für Verfassungsschutz über die Fahndung nach Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe. Gleichzeitig wird um Erkenntnismitteilung über mögliche Aufenthaltsorte des Trios gebeten. Sofern Erkenntnisse zu einem Unterschlupf im Ausland vorliegen, sollen auch diese mitgeteilt werden. Woraus sich der vermutete Auslandsbezug für das TLfV ergibt, lässt sich aus dem der Kommission vorliegendem Aktenmaterial nicht ableiten.

Mit Ausnahme der Landesbehörde für Verfassungsschutz Berlin und des LfV Bayern gehen von den anderen Verfassungsschutzbehörden keine Rückantworten ein. Das BfV fragt am 5. Februar 1998 ausländische Partnerdienste nach Hinweisen zu den Gesuchten an.

Insgesamt wird die Suche nach den Flüchtigen von den thüringischen Sicherheitsbehörden mit einem breit gefächerten Maßnahmenbündel betrieben. Tätig werden in diesem Zusammenhang auch die Behörden der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen sowie das BKA und das BfV.

280

Schnittstelle 10

281

Ab Februar 1998 führt das TLKA unter anderem folgende Maßnahme durch:

- TKÜ-Maßnahmen bei den Eltern der Beschuldigten Böhnhardt und Mundlos sowie im Umfeld der örtlichen rechten Szene,
- Öffentlichkeitsfahndung,
- Aufenthaltsermittlungen im Ausland,
- Observationsmaßnahmen bei Eltern und anderen Kontaktpersonen,
- Befragungen der Eltern sowie im Umfeld der örtlichen rechten Szene.

Das TLfV führt parallel unter anderem folgende Maßnahmen durch:

- Observationen mutmaßlicher Kontaktpersonen des Trios,
- Führen und Befragen von V-Leuten aus der rechten Szene,
- G10-Maßnahmen (Überwachungsmaßnahmen in Bezug auf Telefon-, Internet- und Briefverkehr),
- Erkenntnisanfragen bei anderen Behörden und Ämtern,

- Befragungen der Eltern sowie im Umfeld der örtlichen rechten Szene.

Ob eine gegenseitige Information der Behörden über operative Maßnahmen und möglicherweise gewonnene Erkenntnisse stattgefunden hat, lässt sich nicht feststellen.

Keine der Maßnahmen führt zum Erfolg. Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe bleiben untergetaucht.

282 Wegen der am 23. Juni 2003 eingetretenen Verfolgungsverjährung stellt die Staatsanwaltschaft Gera das Ermittlungsverfahren am 15. September 2003 ein. Die Einheitsjugendstrafe gegen Böhnhardt (vgl. Rdnr. 261) und den hierzu erlassenen Vollstreckungsbefehl betreffend tritt die Vollstreckungsverjährung am 9. Dezember 2007 ein.²¹⁵ Maßnahmen zur Unterbrechung der Verjährung wurden nicht ergriffen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle deutschen Sicherheitsbehörden vom Abtauchen des Trios Kenntnis hatten.

4.4.1 Juliane W.

283 Am 16. Februar 1998 unterrichtet das TLKA das TLfV, dass eine Juliane W. am 27. Januar 1998 bei der Polizeidirektion Jena erschienen sei und die Herausgabe der bei der Durchsuchung der Wohnung Zschäpes sichergestellten Schlüssel verlangt habe. Dabei habe sie eine entsprechende Vollmacht der Beschuldigten vorgezeigt. Ob in diesem Zusammenhang polizeiliche Maßnahmen getroffen wurden, geht aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht hervor.

Das TLfV vermerkt hierzu in seinen Akten, dass die Observationsgruppe am 17. und 18. Februar 1998 versuchen soll, Juliane W. aufzunehmen und ihre Kontakte festzustellen.

²¹⁵ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 429.

Schnittstelle 11

284

Bei der Observation stellt das TLfV u. a. fest, dass der zur Fahndung ausgeschriebene Pkw des Mundlos schon länger vor der Wohnung der Eltern zu stehen scheint. Das TLKA wird weder über die Observation noch über das Ergebnis informiert.

Schnittstelle 12

285

Am 6. März 1998 erfährt das TLKA, dass Juliane W. die Mutter von Mundlos gebeten habe, ein Konto für ihren Sohn einzurichten und die Kreditkarte an sie auszuhändigen. Das habe Frau Mundlos aber abgelehnt. Das TLfV wird über diese Erkenntnisse nicht informiert.

4.4.2 Elternbefragungen

Am 6. März 1998 befragt das TLKA die Mutter von Mundlos. Ein weiteres Gespräch mit den Eltern findet am 18. März 1998 statt. Weitere Anhaltspunkte für einen möglichen Aufenthaltsort von Mundlos werden dabei nicht erlangt.

286

Zwischen diesen beiden Gesprächsterminen wird die Familie Mundlos auch vom TLfV befragt. Ziel des Gespräches am 11. März 1998 ist offenbar eine mögliche Kontakthanbahnung mit Mundlos.

Im Oktober 1998 führt das TLfV Gespräche mit der Familie Bönnhardt mit dem Ziel, ihn zu einer Rückkehr zu bewegen. In diesem Zusammenhang wird ein Rechtsanwalt eingeschaltet. Ihm wird vom TLfV im Dezember 1998 schriftlich versichert, dass das TLfV bis zum Abschluss der Verhandlungen mit ihm auf Überwachungsmaßnahmen verzichtet. Ob die Gespräche zuvor mit der Staatsanwaltschaft Gera abgestimmt waren, lässt sich aus den der Kommission vorliegenden Akten nicht erkennen. Über die getroffene Vereinbarung wird die Staatsanwaltschaft Gera jedenfalls erst im März 1999 unterrichtet. Sie verlangt für ein Entgegenkommen im Sinne der Vereinbarung umfassende Geständnisse. Dafür bietet sie eine Beschränkung der Untersuchungshaft auf zwei Wochen an. Ob der zuständige Haftrichter an diesem Angebot beteiligt war, lässt sich aus den Akten nicht erkennen.

Kurze Zeit später löst das TLfV seine Vereinbarung mit dem eingeschalteten Rechtsanwalt. Die Staatsanwaltschaft Gera unterrichtet das TLKA darüber, dass es zu keiner Vereinbarung mit den Rechtsanwälten der Flüchtigen kommen werde.

287

Schnittstelle 13

Im Rahmen des Gespräches mit dem TLfV wird der Vater von Mundlos gebeten, telefonischen Kontakt zum TLfV nur über öffentliche Fernsprecher aufzunehmen. Warum dieser Hinweis erfolgte, ist nicht dokumentiert.

Der Gedanke liegt nicht fern, dass das TLfV die Eltern des Mundlos auf mögliche Telefonüberwachungsmaßnahmen durch das TLKA hinweisen wollte.

Die Aktenlage deutet darauf hin, dass die Mitarbeiter des TLKA und des TLfV offenbar nichts von den Befragungen der jeweils anderen Behörde wussten. Ein Austausch über die Ergebnisse der Befragungen ist nicht belegt.

4.4.3 Wohnmobil Berlin

288

Im Februar 1998 teilt ein V-Mann des TLfV, VM OTTO²¹⁶, Informationen über einen Kontakt zwischen André K. aus der Führungsebene der „Kameradschaft Jena“ und einem Frank S. in Berlin mit. Dabei sei es möglicherweise um Adressen für einen Unterschlupf der Flüchtigen im Ausland gegangen. Ggf. wolle man über S. bei einem Berliner Wohnmobilverleih ein entsprechendes Fahrzeug für die Flüchtigen beschaffen.

²¹⁶ Der V-Mann (VM) wurde auch unter einem anderen Arbeitsnamen geführt. Aus Gründen des besseren Verständnisses wird hier lediglich die Bezeichnung VM OTTO verwendet.

Schnittstelle 14

289

Es findet ein Informationsaustausch zwischen TLfV und der Landesbehörde für Verfassungsschutz Berlin statt, in dem um Überprüfung des Berliner Wohnmobilverleihs gebeten wird.

Die Landesbehörde für Verfassungsschutz Berlin teilt die Ergebnisse der Überprüfung mit. Auf dem rückwärtigen Teil des Geländes seien zwei Wohnmobile ohne amtliche Kennzeichen abgestellt. Dem äußeren Anschein nach seien sie unbewohnt. Eine Überprüfung sei nicht möglich gewesen, da die Toreinfahrt des Grundstücks verschlossen war. Auf dem Dokument des TLfV befindet sich die handschriftliche Schlussverfügung „z. d. A“ („zu den Akten“). Ob zwischen den beiden Verfassungsschutzbehörden weitere Maßnahmen (z. B. Observation des Geländes) vereinbart bzw. das TLKA informiert wurde, geht aus den der Kommission vorliegenden Akten nicht hervor.

4.4.4 „Pogromly“-Spiel

Bei der Durchsuchung der Garagen und der Wohnung der Zschäpe im Januar 1998 werden u. a. Vorlagen für das Szenespiel „Pogromly“ sichergestellt (vgl. Rdnr. 268). Darüber wird das TLfV unterrichtet.

290

Schnittstelle 15

291

Am 12. Mai 1998 berichtet eine Quelle des TLfV, dass André K. regelmäßig Kontakt zu den Flüchtigen unterhalte. Er verkaufe das Szenespiel „Pogromly“; der Erlös sei für Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe bestimmt.²¹⁷ Das BfV wird über diese Erkenntnisse erst mehr als ein Jahr später, im Juni 1999, informiert.

²¹⁷ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 300, Tabelle S. 152.

292

Schnittstelle 16

Eine förmliche Weitergabe dieser Informationen an das TLKA lässt sich aus den vorliegenden Akten nicht entnehmen. Die Akten der Zielfahndung enthalten in diesem Zusammenhang allerdings den Hinweis, dass „dienstlich bekannt“ wurde, dass die Flüchtigen zum Zwecke ihrer Finanzierung das Szenespiel herstellen sollen. Das TLKA setzt die Staatsanwaltschaft Gera in Kenntnis, woraufhin eine TKÜ-Maßnahme gegen einen Jürgen H. verlängert wird. Dieser steht im Verdacht, die Spiele für das Trio aufzubewahren (vgl. Rdnr. 302). Aus den der Kommission vorliegenden Akten geht nicht hervor, ob deswegen auch gegen H. ein eigenes Ermittlungsverfahren eingeleitet wird.

293

Schnittstelle 17

Dem TLfV liegen ergänzende Quellenhinweise zu dem „Pogromly“-Spiel vor. U. a. gibt es Meldungen über einen möglichen Herstellungsort des Spiels in Spanien. Eine Information des TLKA ist nicht ersichtlich.

4.4.5 Fluchtpläne Südafrika

294

Schnittstelle 18

Anfang Mai 1998 erfährt das TLfV von VM OTTO, dass Kontaktpersonen des Trios nach einem Versteck für die Flüchtigen suchen. Er geht davon aus, dass auch Südafrika ein möglicher Fluchtort sein könnte. Inwieweit das TLKA sowie das BfV über die Information in Kenntnis gesetzt werden, geht aus dem Vorgang des TLfV nicht hervor.

295

Schnittstelle 19

Ende Juli 1998 wird dem TLfV aus Quelleninformationen bekannt, dass André K. an Geld zu kommen versuche, um die drei Untergetauchten mit gefälschten Ausweispapieren auszustatten. Die Quelle des TLfV vermutet, dass das Trio mit den Dokumenten nach Südafrika ausreisen wolle. Das TLKA wird in diesem Zusammenhang über die mögliche Flucht über Sofia nach Südafrika unterrichtet.

Schnittstelle 20

296

Anfang August 1998 berichtet das TLfV dem TLKA, dass K. zusammen mit Mario B., einem Angehörigen des THS, über Sofia nach Kapstadt reisen wolle. Für das TLfV besteht der Verdacht, dass Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe in Sofia zusteigen wollen. Worauf sich dieser Verdacht gründet, ist den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

Das TLKA wird in Kenntnis gesetzt. Über die Staatsanwaltschaft Gera wird ein Fahndungsersuchen an das BKA gestellt. Eine Überprüfung der Passagierlisten in Sofia durch einen Verbindungsbeamten des BKA führt zu keinem Hinweis auf die drei Flüchtigen.

Im August 1998 informiert die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg das LfV Sachsen über mögliche Fluchtplanungen nach Südafrika. Die Hinweise beziehen sich auf „drei sächsische Skinheads“, zwei Männer und eine Frau. Diese seien zurzeit wegen verschiedener Straftaten auf der Flucht vor der Polizei. Angeblich wollten sich die drei innerhalb der nächsten Wochen mit geliehenen Pässen nach Südafrika absetzen (vgl. Rdnr. 320).

297

Schnittstelle 21

298

Die entsprechende Mitteilung enthält den Vermerk, dass diese Quellenmeldung zunächst nicht an das TLfV, sondern nur an das BfV und das LfV Sachsen übersandt wurde. Nach Hinweis des BfV, bei den „drei sächsischen Skinheads“ könnte es sich um Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe handeln, leitet die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg die Mitteilung an das TLfV weiter.

Schnittstelle 22

299

In der Folge stimmen sich die Verfassungsschutzbehörden aus Thüringen, Sachsen und Brandenburg über den Umgang mit den Informationen am 17. September 1998 ab. Der Präsident des TLKA erhielt bereits am 16. September 1998 durch ein informelles Gespräch Kenntnis. Durch das TLfV und das LfV Sachsen werden gemeinsame Observationen durchgeführt, die aber zu keinen wesentlichen Erkenntnissen hinsichtlich der Fluchtplanungen für Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe führen.

300

Schnittstelle 23

Die letzten Hinweise auf eine mögliche Flucht nach Südafrika erhält das TLfV im April 2001. Danach haben sich mittlerweile neue Unterbringungsmöglichkeiten in Südafrika ergeben. Böhnhardt und Mundlos seien damit auch einverstanden. Zschäpe hingegen wolle nicht mit ins Ausland. Sie habe vor, sich nach der Abreise ihrer Begleiter den Behörden zu stellen. Nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen ist das TLKA über diese Informationen nicht in Kenntnis gesetzt worden.

4.4.6 Jürgen H.

301

Schnittstelle 24

Bereits zu Beginn der Fahndung nach den Flüchtigen führt das TLKA ab März 1998 TKÜ-Maßnahmen bei Jürgen H. durch (vgl. Rdnr. 292), aus denen sich Ermittlungsansätze ergeben. H. erhält auf seinem Anrufbeantworter mehrmals Nachrichten aus Telefonzellen in der Schweiz und in Chemnitz, die Anweisungen zur Unterstützung der Flüchtigen an Ralf Wohlleben, einem Mitglied der „Sektion Thüringen“ des THS (vgl. Rdnr. 304 ff.), enthalten.

Über das BKA wird der Standort der Telefonzelle in der Schweiz festgestellt. Ob in Zusammenarbeit mit der Schweiz weitere Maßnahmen ergriffen werden, lässt sich aus den der Kommission vorliegenden Akten nicht erkennen.

Schnittstelle 25

Im Juli 1998 teilt das TLKA dem TLfV Erkenntnisse aus der gegen H. gerichteten TKÜ-Maßnahme mit. Danach hat Jürgen H. im März/April 1998 mehrere Anrufe aus Chemnitz erhalten. Die Gespräche beinhalteten, dass die Flüchtigen Geld und Kleidung benötigten. Wohlleben solle diese Sachen überbringen.

Ebenfalls im Juli 1998 berichtet VM OTTO, er sei bemüht, das „Pogromly“-Spiel zu besorgen. H. solle die Spiele bei sich lagern und vertreiben. Das Spiel konnte letztlich von VM OTTO nicht besorgt werden. Aufgrund dieser Hinweise wird H. im Juli 1998 durch das TLfV observiert.

Im August 1998 führt das TLfV mit H. ein letztlich offenbar erfolgloses Werbungsgespräch. Eine Dokumentation des Ergebnisses des Gespräches ist in den vorliegenden Akten des TLfV zwar nicht enthalten, einer Meldung von VM OTTO zufolge habe H. eine Zusammenarbeit mit dem TLfV jedoch abgelehnt. Das BfV wird über den Sachverhalt im November 2011 informiert.

Ob und inwieweit eine Abstimmung mit dem TLKA im Vorfeld der Ansprache des H. erfolgt ist, lässt sich den vorliegenden Akten nicht entnehmen.

Bei den im Zuge der Zielfahndung gegen Zschäpe, Mundlos und Böhnhardt geführten TKÜ-Maßnahmen des TLKA werden weitere Personen aus dem Bereich Chemnitz bekannt, gegen die im Anschluss Maßnahmen nach § 100a StPO durchgeführt werden.

Schnittstelle 26

Mit Schreiben vom 6. Dezember 1999 teilt der MAD dem TLfV in Auszügen einen Befragungsbericht des H. vom 15. September 1999 mit: Jürgen H. habe angegeben, er gehe davon aus, dass sich die Flüchtigen aufgrund des zu erwartenden Strafmaßes nicht den Behörden stellen würden. Szenenintern werde von einem Strafmaß von zehn Jahren ausgegangen, weil man ein Exempel gegen Rechts statuieren wolle. Die drei „Bombenbastler“ hätten sich schon auf der Stufe von Rechtsterroristen bewegt, die mit einer gewissen Zielsetzung eine Veränderung dieses Staates herbeiführen wollten. Das BfV erhielt davon im Dezember 1999 Kenntnis.

4.4.7 Ralf Wohlleben

304 1995 beteiligt Wohlleben sich an mehreren rechtsextremistischen Aktionen, an denen zumindest auch Mundlos und Zschäpe teilnehmen. Dem TLKA liegen zudem Erkenntnisse vor, dass Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe persönliche Kontakte zu Wohlleben pflegen. Im Zusammenhang mit den Briefbombenimitationen sowie den Bombenattrappen ermittelt die Staatsanwaltschaft Gera auch gegen ihn.

305 Mitte Februar 1998 teilt VM OTTO mit, dass nach seiner Auffassung Juliane W. und ihr damaliger Freund Wohlleben wahrscheinlich direkten Kontakt zu den Flüchtigen hätten. Wenige Tage später berichtet VM OTTO, dass jemand nach Dresden gefahren sei, um den unfallbeschädigten Pkw des Wohlleben, mit dem die Flüchtigen offensichtlich unterwegs gewesen seien, abzuschleppen.

306

Schnittstelle 27

Diese Informationen werden an die Verfassungsschutzbehörden Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sowie an das BfV weitergeleitet. Aus den der Kommission vorliegenden Akten ist eine Information des TLKA nicht feststellbar.

Im März 1998 geht nach einer Öffentlichkeitsfahndung im Fernsehen beim TLKA ein Hinweis ein, dass „Wohlleben [...] und seine Freundin im engen Kontakt mit den ‚sogenannten Bombenbastlern‘ stehen.“ Insbesondere sei der Pkw von Wohlleben mit großer Wahrscheinlichkeit bis vor wenigen Tagen von ihnen genutzt worden. Handschriftlich vermerkt ist, dass ein Herr Mundlos, vermutlich der Vater von Uwe Mundlos, am 5. März 1998 diese Angaben telefonisch wiederholte. Aus den der Kommission vorliegenden Akten geht nicht eindeutig hervor, welche konkreten Maßnahmen das TLKA daraufhin veranlasst. Ebenso wenig kann den vorliegenden Akten entnommen werden, dass sich TLfV und TLKA über diesen Sachverhalt ausgetauscht haben.

307 Ab März 1998 führt das TLKA für mehrere Monate eine TKÜ-Maßnahme bei Wohlleben durch. Dabei werden relevante Kontakte zu Jürgen H. festgestellt (vgl. Rdnr. 301 f.). Aus dieser TKÜ-Maßnahme liegen dem

TLKA Hinweise vor, dass Wohlleben, H. und die Eltern von Bönnhardt Kontakt zu den Flüchtigen haben. Diese Informationen werden von H. bei einer Befragung durch den MAD im Mai 1999 bestätigt. Wohlleben wird im April 1998 für mehrere Stunden und dann erst wieder im August 1999 durch das TLKA observiert. Im Juni 1998 werden Wohlleben und seine damalige Freundin Juliane W. durch das TLKA befragt. Ausweislich der vorliegenden Unterlagen wollten sich weder Wohlleben noch dessen Freundin zum Aufenthaltsort der gesuchten Personen äußern. Sie seien auch nicht bereit, Strukturen der Gruppe aufzuzeigen oder sonstige Auskünfte hierüber zu geben. Die Befrager vermerken hierzu, dass Wohlleben „nach dem äußeren Anschein“ den Eindruck mache, sehr wohl Dinge zu wissen, „die zu einem Auffinden der Personen hätten führen können“.

Aus den vorliegenden Thüringer Akten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass im Anschluss an die Befragung eine staatsanwaltschaftliche oder richterliche Vernehmung, ggf. unter Androhung von Zwangsmitteln, geprüft wurde.

308

Schnittstelle 28

Im Zuge einer Observation des TLfV mit Unterstützung des BfV wird ebenfalls im Juni 1998 festgestellt, dass eine unbekannte Zielperson mit Wohlleben und Juliane W. in Verbindung tritt. Ob diese Informationen zwischen dem TLKA und dem TLfV ausgetauscht werden, geht aus den der Kommission vorliegenden Akten nicht hervor.

309

Schnittstelle 29

In einem Aktenvermerk vom August 1998 zu geplanten G10-Maßnahmen gegen Wohlleben und Jürgen H. fasst ein Mitarbeiter des TLfV die bisherigen Erkenntnisse, darunter auch die Hinweise auf Chemnitz, zusammen. Ob diese auch dem TLKA vorliegen, lässt sich aus den der Kommission vorliegenden Akten nicht feststellen. In einem zusammenfassenden Bericht des TLKA von Ende August 1998 sind diese nicht enthalten.

310

311

Schnittstelle 30

Im Januar 1999 berichtet VM OTTO, dass ihm Wohlleben ein Schreiben des Vizepräsidenten des TLV an den Rechtsanwalt des flüchtigen Böhnhardt gezeigt habe. Darin sei Böhnhardt zugesichert worden, keine „Verfolgungsmaßnahmen mehr durchzuführen bzw. sie einzustellen“, wenn er sich freiwillig den Behörden stelle. Wohlleben habe in diesem Zusammenhang weiterhin erklärt, von Zschäpe eine Vertretungsvollmacht für einen Rechtsanwalt besorgen zu können.

Über den anzunehmenden Kontakt von Wohlleben zu den drei Untergehenden wird das TLKA nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht informiert.

312

Im April 1999 bittet Wohlleben VM OTTO, sich bei Thorsten H., einem Rechtsextremisten aus Niedersachsen, der über Kontakte ins Ausland verfügt, nach einem Unterschlupf zu erkundigen. Dies führt im August zu einer Observation in Niedersachsen (vgl. Rdnr. 319). Im Mai 1999 teilt VM OTTO mit, Wohlleben habe geäußert, derzeit bestehe kein Kontakt zu den Flüchtigen. Deshalb seien Kameraden in Sachsen beauftragt, die Situation zu überprüfen. Kurze Zeit später erfährt VM OTTO, dass der Kontakt wieder hergestellt ist. Zudem teilt Wohlleben mit, dass Thorsten H. Hilfe leisten wolle, einen Unterschlupf im Ausland zu finden.

313

Anfang des Jahres 2000 teilt VM OTTO mit, bei einer NPD-Schulung habe er von einem Chemnitzer „Blood & Honour“-Mitglied erfahren, dass es den Flüchtigen gut gehe. Wohlleben habe das Gespräch sofort unterbrochen. Außerdem habe Wohlleben der Quelle erzählt, dass nur noch Carsten S. den Telefonkontakt zu den Dreien halte, und dies auch nur im Notfall. Grund dafür sei, dass S. mit anderen über seinen Kontakt gesprochen habe. Dies gefährde „die gesamte Aktion“ und insbesondere Wohlleben, Holger G. und Torsten H., weil die Flüchtigen in nächster Zeit „weggebracht“ werden sollten.

314

Im Oktober 2000 soll Wohlleben gegenüber VM OTTO geäußert haben, dass er von einem Reporter des Magazins „Stern“ angesprochen worden sei. Dieser habe Wohlleben angeboten, für die Vermittlung eines Interviews mit den Flüchtigen 50.000 bis 60.000 DM zu zahlen. Auch André K. habe nach Angaben von VM OTTO einen Anruf des Journalisten in gleicher

Angelegenheit erhalten. Nach Beratung mit anderen Rechtsextremisten habe K. Wohlleben mitteilen sollen, den Kontakt zu dem Journalisten abubrechen.

Schnittstelle 31

Nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen wird das TLKA über diese Erkenntnisse nicht informiert.

315

4.4.8 Observationen

Im Rahmen der Fahndung nach Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe führt das TLKA zahlreiche Observationen durch. Diese beziehen sich auf Kontaktpersonen, auf Familienmitglieder der Beschuldigten, besondere Anlässe und Orte. Die Observationen sind meist nur von kurzer Dauer.

316

Schnittstelle 32

Daneben führt auch das TLfV zahlreiche Observationen durch, die sich ebenfalls gegen Kontaktpersonen und das Umfeld der Flüchtigen richten. Die Observationen erfolgen zum Teil anlassbezogen. Dabei arbeitet das TLfV auch mit dem BfV und weiteren Verfassungsschutzbehörden zusammen.

Aus den der Kommission vorliegenden Akten geht nicht hervor, dass diese Maßnahmen mit dem TLKA abgestimmt werden.

317

Schnittstelle 33

Auf Bitten des TLfV observiert die Landesbehörde für Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern im Februar 1999 eine mögliche Kontaktaufnahme von Wohlleben und S. zu einem Rechtsanwalt in Mecklenburg-Vorpommern, der Zschäpe anwaltschaftlich bei einer Gestellung vertreten soll. Bei der Observation werden zwei Personen sowie ein Fahrzeug, das auf Wohlleben zugelassen ist, festgestellt.

Das TLKA wird über diese Maßnahme nicht in Kenntnis gesetzt.

318

319

Schnittstelle 34

Vom 11. bis 13. August 1999 observiert die Landesbehörde für Verfassungsschutz Niedersachsen auf Bitten des TLfV Holger G. in Hannover, da ein möglicher Kontakt zu Thorsten H. (vgl. Rdnr. 312) wegen der Wohnungssuche für das Trio vermutet wird. Im Laufe der Observation wird auch Wohllieben festgestellt. Beide telefonieren mehrfach aus öffentlichen Telefonzellen, obwohl sie über Mobilfunktelefone verfügen. Ein Kontakt von G. zu Thorsten H. wird nicht beobachtet. Das TLfV informiert das TLKA fernmündlich über die Ergebnisse.

320

Schnittstelle 35

Im Zusammenhang mit Quellenmeldungen der Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg über mögliche Fluchtplanungen nach Südafrika (vgl. Rdnr. 294 ff.) führt das LfV Sachsen auf Bitten des TLfV im September und Oktober 1998 Observationen sächsischer Zielpersonen durch. Diese erfolgen teilweise mit Unterstützung des BfV.

Aufgrund eines weiteren Hinweises des TLfV auf eine Person aus dem „Blood & Honour“-Umfeld in Sachsen führt das LfV Sachsen von März bis Ende April 2000 weitere Observationen durch, ohne dabei Hinweise auf Kontakte zu den Flüchtigen zu erhalten.

Im Vorfeld der Ausstrahlung einer erneuten Öffentlichkeitsfahndung im Mai 2000 finden Mitte April und Anfang Mai 2000 Besprechungen zwischen dem TLfV, dem TLKA und dem LfV Sachsen statt. Darin werden Absprachen über laufende bzw. noch zu treffende G10- und TKÜ-Maßnahmen sowie Observationsmaßnahmen abgestimmt. Auf Veranlassung des LfV Sachsen wird das LKA Sachsen in diese Maßnahmen einbezogen.

Das TLfV observiert dabei in Sachsen Mandy S., eine Person aus dem Bereich der „Blood & Honour“-Szene. In diesem Zusammenhang übersendet das TLfV dem LfV Sachsen im Juli 2000 einen Auswertungsvermerk. Darin ist u. a. festgehalten, dass bei der Observation des TLfV Fotos gefertigt wurden. Diese zeigten Mandy S., ihren damaligen Partner Kai S. und eine weitere Person, bei der es sich wahrscheinlich um Böhnhardt gehandelt haben könnte.

Die Fotos übersendet das TLfV dem TLKA mit der Bitte um Abklärung. Das TLKA leitet die Fotos sowie Vergleichsfotos von Böhnhardt an das BKA

weiter. Im Zuge der weiteren Ermittlungen wird die Person eindeutig identifiziert. Es handelt sich nicht um Böhnhardt.

Das LfV Sachsen führt mit Unterstützung des TLfV im Juli 2000 an vier Tagen eine Observation durch. Weitere Observationen richten sich gegen Kai S.. Ebenfalls wird der in Sachsen aufhältige Szeneangehörige Jan W. im September an zwei Tagen vom LfV Sachsen observiert.

Von Ende September 2000 bis Ende Oktober 2000 wird die Wohnung der Mandy S. mit Hilfe einer Videolangzeitbeobachtung durch das LfV Sachsen observiert. Das TLKA informiert in Kenntnis dieser Maßnahme das LfV Sachsen über einen möglicherweise bevorstehenden Kontakt zwischen Böhnhardt und einer weiteren Person. Dieser Kontakt solle Ende September/Anfang Oktober zustande kommen; Hintergrund sei der Geburtstag von Böhnhardt. Aus diesem Anlass führt das Mobile Einsatzkommando (MEK) des Polizeipräsidiums (PP) Chemnitz ebenfalls eine Observation durch. Absprachen zwischen den beteiligten Dienststellen werden zuvor in einer Einsatzbesprechung getroffen. Bei der Auswertung der Aufzeichnung der Videolangzeitüberwachung werden zwei Personen festgestellt, die Ähnlichkeit mit Zschäpe und Böhnhardt haben.

Das LfV Sachsen führt in der Folge zahlreiche weitere nachrichtendienstliche Maßnahmen gegen bekannte Rechtsextremisten aus Sachsen durch, ohne dass der Aufenthaltsort der Flüchtigen festgestellt werden kann.

Am 30. September und 1. Oktober 2000 observieren das TLKA und das LKA Niedersachsen die Eltern von Böhnhardt aus Anlass eines Expo-Besuches. Inwieweit die Maßnahme und ihre Ergebnisse mit den Verfassungsschutzbehörden abgestimmt werden, lässt sich den Akten nicht entnehmen.

Aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen kann ein durchgängiges Konzept hinsichtlich der Abstimmung von Observationsmaßnahmen zwischen TLKA und TLfV sowie eines Austauschs der Observationsergebnisse nicht festgestellt werden. Anlassbezogen erfolgen Observationen in Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden anderer Länder. Auffällig ist, dass die Observationen zumeist punktuell ansetzen. Auf die

Erstellung von längerfristig angelegten Kontakt- und Bewegungsbildern der möglichen Kontaktpersonen zu den Untergetauchten wird weitgehend verzichtet.

Die Vorbereitung und Durchführung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Maßnahmen Anfang Mai 2000 aus Anlass der Ausstrahlung einer Öffentlichkeitsfahndung nach den drei Flüchtigen stellt dabei eine Ausnahme in der Zusammenarbeit dar.

4.4.9 Vertrauensperson 562 des LKA Berlin

321 Im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens des GBA wegen des Verdachts der Bildung einer kriminellen Vereinigung gemäß § 129 StGB im Zusammenhang mit der Vertriebsstruktur der rechtsextremistischen Musikgruppe „Landser“ wirbt das LKA Berlin im November 2000 die VP 562 an. Ihr wird durch den GBA Vertraulichkeit zugesichert.

Vor dem Hintergrund, dass der Berliner Senator für Inneres und Sport mit Wirkung vom 1. Oktober 2012 einen Sonderermittler eingesetzt hat, hat die Kommission darauf verzichtet, eigene weitergehende Untersuchungen durchzuführen. Sie hat zunächst das Ergebnis der Sonderermittlungen abgewartet; der „Bericht über die Sonderermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe ‚NSU‘“ hat der Kommission vorgelegen.

322

Schnittstelle 36

Im Februar 2002 meldet die VP 562, der in Sachsen lebende Jan W. habe zurzeit Kontakt zu drei Personen aus Thüringen, die per Haftbefehl wegen Sprengstoff- und Waffenbesitzes gesucht würden. Nach den Feststellungen des Berliner Sonderermittlers habe die VP diese Kontaktpersonen gegenüber dem LKA nicht namhaft machen können.²¹⁸ Ob diese Informationen den LKA in Thüringen und Sachsen zugänglich gemacht wurden, kann weder dem Bericht des Sonderermittlers noch den der Kommission vorliegenden Unterlagen mit letzter Sicherheit entnommen werden.

²¹⁸ Vgl. Bericht über die Sonderermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012, S. 21

Schnittstelle 37

323

Im August 2005 meldet VP 562, dass sie sich auftragsgemäß um Informationen darüber bemühe, ob sich die verbotene rechtsextremistische Kameradschaft Thor hinter der Internetseite www.freie-kraefte.tk verberge. Die VP gibt diesbezüglich an, dass der dazu auf einem Server notwendige Speicherplatz von einem Ralf Wohlleben bereitgestellt werde. Dieser solle zu einem Netzwerk freier Kameradschaften und der NPD gehören.²¹⁹ Auch hier lässt sich aus den vorliegenden Unterlagen und dem Bericht des Sonderermittlers zur Gewissheit der BLKR nicht entnehmen, ob die Thüringer Sicherheitsbehörden Kenntnis von diesen Informationen erhielten.

Hinsichtlich der Weitergabe der oben genannten Informationen an andere Sicherheitsbehörden kommt der Sonderermittler zu keinem klaren Ergebnis. Soweit die Mitarbeiter des LKA Berlin noch zu Angaben in der Lage gewesen seien, habe sich jedenfalls niemand von ihnen an eine Weitergabe von Informationen an andere Behörden erinnern können. Entsprechende Aufzeichnungen oder Protokolle habe der Sonderermittler nicht feststellen können. Anfragen bei den Innenministerien der Länder Thüringen und Sachsen hinsichtlich einer Informationsübermittlung seien negativ beantwortet worden. Nach Ansicht des Sonderermittlers beweise dies alles nicht, dass der Hinweis nicht weitergegeben worden sei. Denkbar sei allerdings, dass die Informationen mündlich an andere Dienststellen außerhalb Berlins weitergegeben worden sein könnten, ohne dass dieser Vorgang gesondert dokumentiert worden sei.²²⁰

324

4.5 Tötungsdelikte und Sprengstoffanschläge (2000 – 2007)

Zu den mutmaßlich dem NSU zuzurechnenden Tötungs- und Sprengstoffdelikten ergibt sich aus den der BLKR vorliegenden Unterlagen folgendes Bild.

²¹⁹ Vgl. Bericht über die Sondermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012, S. 24.

²²⁰ Vgl. Bericht über die Sondermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012, S. 42 f.

4.5.1 Enver Şimşek (Nürnberg)

325

Am 9. September 2000 wird in Nürnberg der 38-jährige Enver Şimşek auf der Ladefläche seines Kastenwagens an einem mobilen Blumenstand durch acht Schüsse in den Kopf und in den Oberkörper verletzt, die zwei Tage später zu seinem Tod führen. Şimşek lebte seit 1985 in Deutschland.

Der eigentliche Tathergang wird von keinen Zeugen beobachtet. Dennoch erhält die Polizei Hinweise auf zwei dunkel gekleidete Männer, die im vermutlichen Tatzeitraum am Kastenwagen beobachtet wurden, einer davon mit Radlerhose und Baseballmütze. Als Tatwaffe wird u. a. eine Pistole der Marke Česká, Typ 83, Kaliber 7,65 mm Browning verwendet.

Bei der Kriminaldirektion Nürnberg wird für die Ermittlungen die Sonderkommission „Simsek“ eingerichtet.

4.5.2 Sprengstoffanschlag auf ein Lebensmittelgeschäft (Köln)

326

Im Zeitraum vom 20. bis 23. Dezember 2000 betritt ein junger Mann das Lebensmittelgeschäft des Djavad Malayeri in Köln. Der junge Mann trägt einen geflochtenen Korb bei sich, in dem sich unter anderem eine rote Blechdose befindet. Der Mann gibt vor, sein Geld vergessen zu haben. Er verlässt das Geschäft, um Geld holen. Den Korb lässt er ohne zurückzukommen im Geschäft.

Später stellt Malayeri den Korb in einen Nachbarraum. Am 19. Januar 2001 hebt die Tochter des Ladenbesitzers den Deckel der Blechdose an und erkennt darin eine Gasdruckflasche. Sie schließt den Deckel, woraufhin der Sprengsatz explodiert. Durch die Explosion zieht sie sich Schnittverletzungen und Verbrennungen im Gesicht und an beiden Armen zu.

Nach den Angaben des Malayeri wird ein Phantombild des Tatverdächtigen gefertigt.

4.5.3 Abdurrahim Özüdođru (Nürnberg)

Am 13. Juni 2001 wird in Nürnberg der 49-jährige Abdurrahim Özüdođru in den Geschäftsräumen einer von ihm betriebenen Änderungsschneiderei durch zwei Schüsse in den Kopf getötet. Özüdođru lebte seit 1973 in Deutschland.

327

Tatzeugen können nicht ermittelt werden. Eine Nachbarin teilt der Polizei mit, dass sie einen Mann in unmittelbarer Nähe zur Schneiderei wahrgenommen habe, der dann in einen Pkw gestiegen und davongefahren sei. Auf Grundlage ihrer Aussagen wird ein Phantombild erstellt. Durch ballistische Untersuchungen kann die Pistole der Marke Česká als Tatwaffe identifiziert werden.

Die polizeilichen Ermittlungen zu dem Tötungsdelikt werden im Rahmen der Ermittlungsgruppe Schneider bei der Kriminaldirektion Nürnberg geführt.

4.5.4 Süleyman Taşköprü (Hamburg)

Nur zwei Wochen später wird in Hamburg am 27. Juni 2001 der 31-jährige Süleyman Taşköprü in einem von seiner Familie betriebenen Lebensmittelmarkt durch drei Schüsse u. a. aus der Pistole Česká getötet. Taşköprü lebte seit 1980 in Deutschland.

328

Auch bei der Tötung des Taşköprü wird das eigentliche Tatgeschehen von keinen Zeugen beobachtet.

Schnittstelle 38

Die weiteren Ermittlungen werden zunächst durch das in Hamburg zuständige LKA 41 geführt. Dass dieselbe Tatwaffe wie bei den beiden Tötungsdelikten in Nürnberg verwandt worden ist, wird durch ein Gutachten des BKA vom 3. September 2001 festgestellt.

329

4.5.5 Habil Kılıç (München)

330 Wiederum nur vier Wochen später wird am 29. August 2001 in München der 38-jährige Habil Kılıç in seinem Frischwarenmarkt durch zwei Schüsse in den Kopf getötet. Die einzige benutzte Tatwaffe ist die Pistole Česká. Unmittelbare Tatzeugen gibt es nicht. Seit 1988 lebte er in Deutschland.

Zwei Zeuginnen geben der Polizei Hinweise auf zwei männliche Fahrradfahrer, die ihnen im Nahbereich zum Tatort aufgefallen seien; die Radfahrer seien am Tattag selbst sowie am Vortag festgestellt worden.

331

Schnittstelle 39

Für die weiteren Ermittlungen wird beim Polizeipräsidium Mittelfranken, Kriminaldirektion Nürnberg, die Sonderkommission Halbmond eingerichtet. Aufgrund der bundesweit erkannten Tatzusammenhänge findet am 12. September 2001 eine Besprechung beim Polizeipräsidium Mittelfranken statt. Teilnehmer sind u. a. die jeweiligen Ermittler der Tatortdienststellen in Nürnberg, Hamburg und München, das BKA sowie die Staatsanwaltschaften Nürnberg-Fürth und München. Im Ergebnis wird vereinbart, die Sachbearbeitung durch die externen Mordkommissionen in Nürnberg, Hamburg und München fortzuführen. Gleichzeitig wird die Gründung einer Koordinierungsstelle bei der Kriminaldirektion Nürnberg beschlossen.

4.5.6 Mehmet Turgut (Rostock)

332 Der zeitliche Abstand zum fünften Opfer der Česká-Morde beträgt rund zweieinhalb Jahre: Am 25. Februar 2004 wird der 24-jährige Mehmet Turgut in einem Imbiss in Rostock mit vier Schüssen getötet.

Unmittelbare Tatzeugen gibt es nicht. Eine Zeugin berichtet jedoch von einem Mann, der ihr zum mutmaßlichen Tatzeitpunkt in der Nähe des Imbiss aufgefallen sei. Sie beschreibt ihn als einen etwa 40-jährigen, hochgewachsenen Mann mit blonden oder grauen Haaren in einem hellen Anzug.

Schnittstelle 40

333

Die Kriminalpolizeiinspektion Rostock wird am 11. März 2004 darüber informiert, dass die verwandte Tatwaffe bereits in vier weiteren Fällen benutzt worden ist. Wegen des Sachzusammenhanges zu den Serientaten und dem bayerischen Schwerpunkt wird durch die Staatsanwaltschaft Rostock daraufhin die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth um Übernahme des Verfahrens gebeten. Dies wird von der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth abgelehnt.

Schnittstelle 41

334

Die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth will das BKA mit Ermittlungen zu einer möglichen Organisationsstruktur hinter den Taten betrauen. „Die Führung der Mordverfahren jedoch sollte, auch bei Einbindung des BKA, bei den örtlichen Dienststellen verbleiben.“

Schnittstelle 42

335

Nach den Aussagen des späteren Leiters der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) Bosporus, Ltd. KD Wolfgang Geier, vor dem 2. Untersuchungsausschuss des 17. Deutschen Bundestages, habe es zudem im April 2004 eine Besprechung der jeweiligen Dienststellen aus den Tatortländern mit dem BKA gegeben. In dieser Besprechung habe das BKA eine Übernahme der Ermittlungen abgelehnt. Allerdings verständigte man sich darauf, dass das BKA Strukturermittlungen zu möglichen Organisationen hinter den Taten bzw. zu den Tätern durchführen werde.

Schnittstelle 43

336

Im Sinne dieser Vereinbarung wird auf Antrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern beim BKA die Ermittlungsgruppe Česká eingerichtet, „die im Auftrag der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth ab dem 01.07.2004 Ermittlungen hinsichtlich Bildung einer kriminellen Vereinigung gem. § 129 StGB führt“.

4.5.7 Nagelbombenanschlag in der Keupstraße (Köln)

337

Am 9. Juni 2004 explodiert vor einem Friseursalon in Köln eine so genannte Nagelbombe. Diese befindet sich in einem Hartschalenkoffer aus Kunststoff auf dem Gepäckträger eines Fahrrades. Das Fahrrad wird kurz vor der Explosion vor dem Schaufenster des Friseursalon abgestellt, der Sprengsatz mittels Funkfernzündung ausgelöst. Durch die Explosion werden 22 Personen zum Teil schwer verletzt. Die Keupstraße ist überregional als kulturelles Zentrum einer großen türkischen Gemeinde mit einer Vielzahl türkischer Geschäfte bekannt.

Die mutmaßlichen Täter werden bei ihren Vorbereitungen des Anschlages aufgenommen, als sie einen videoüberwachten Hauseingang passieren. Die Aufnahmen sind von schlechter Qualität, die Gesichter zum Teil von Baseballmützen verdeckt. Zudem beobachtet eine Zeugin einen der mutmaßlichen Täter und kann eine genaue Personenbeschreibung abgeben. Auf dieser Grundlage wird ein Phantombild gefertigt.

Die Ermittlungen wurden im Rahmen der Ermittlungsgruppe Sprengstoff in Köln geführt.

338

Schnittstelle 44

Das LKA Nordrhein-Westfalen unterrichtet nach der Tat u. a. das BfV und die Landesbehörde für Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen über den Anschlag. Ausweislich den der Kommission vorliegenden Unterlagen vergleicht das BfV, weil eine rechtsextremistische Motivation neben der allgemeinkriminellen nicht ausgeschlossen werden kann, Aktivitäten und Konzepte von gewaltorientierten Rechtsextremisten mit dem Tathergang. Herangezogen werden eine Serie von Nagelbombenanschlägen im April 1999 in London und die Anleitung zum Bau einer Nagelbombe in einer Ausgabe der britischen rechtsextremistischen „Combat 18“-Publikation. Der Vergleich zwischen der in Köln verwendeten Nagelbombe und den veröffentlichten Bombenbauanleitungen ergibt lediglich unwesentliche Übereinstimmungen.

Zur Ermittlung möglicher Tatverdächtiger aus dem rechtsextremistischen Spektrum überprüft das BfV außerdem seine Datenbestände. Letztlich

kommen drei Personen mit Wohnort Köln und eine aus Wuppertal in Betracht. Ergänzend führt das BfV eine Quellenbefragung durch. Die vom BfV veranlassten Maßnahmen werden in einem Vermerk vom 8. Juli 2004 niedergelegt. Dieser soll auch an die Landesbehörde für Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen weitergeleitet werden. In den der Kommission vorliegenden Akten findet sich dazu keine Entsprechung. Die Personalien einer Person, die nach den Erkenntnissen des BfV eine deutliche Affinität zu Sprengstoff und Bombenbau hat, werden an das Polizeipräsidium Köln weitergeleitet.

Bereits in einem Vorgang vom 2. Juli 2004 hatte das BfV nach telefonischer Rücksprache mit dem Polizeipräsidium Köln festgehalten, dass die entsprechende Unterlage dort bearbeitet werde. In diesem Gespräch teilt ein Sachbearbeiter des Polizeipräsidiums Köln zudem mit, dass sich im Falle des Anschlags auf das Kölner Lebensmittelgeschäft im Jahr 2001 keine Parallelen zum Nagelbombenanschlag zeigten.

Nach einer vorläufigen Festnahme eines Tatverdächtigen am 9. Juli 2004 bittet das BfV das Polizeipräsidium Köln um die Übermittlung von dessen Personalien.

Schnittstelle 45

Seitens der Ermittler wird zeitnah ein möglicher Zusammenhang zu dem der Česká-Mordserie gesehen. Dafür sprächen u. a. die Opferauswahl, die Verwendung von Fahrrädern sowie die Täterbeschreibungen. Auch hinsichtlich der Auswahl des Tattages gäbe es Gemeinsamkeiten. Abweichend sei indes die Tatbegehungsweise. Dennoch werden die Verfahrensdaten der Ermittlungsgruppe Sprengstoff mit dem Datenbestand der BAO Bosphorus abgeglichen.

339

4.5.8 İsmail Yaşar (Nürnberg)

Am 9. Juni 2005 wird der 50-jährige İsmail Yaşar in seinem Imbiss in Nürnberg durch fünf Schüsse aus der Pistole der Marke Česká in den Kopf und in den Oberkörper getötet. Yaşar lebte seit 1978 in Deutschland.

340

Unmittelbare Tatzeugen gibt es nicht. Es werden jedoch von verschiedenen Zeugen zwei männliche Personen am Tatort beobachtet. Auch Hinweise

auf Fahrräder werden gegeben. Auf Grundlage der Aussagen einer weiteren Zeugin können später Phantombilder von zwei Männern gefertigt werden.

4.5.9 Theodoros Boulgarides (München)

341 Nur eine Woche später wird am 15. Juni 2005 der 39-jährige Theodoros Boulgarides in den Geschäftsräumen eines Schlüsseldienstes in München durch drei Schüsse in den Kopf getötet. Als einzige Tatwaffe wird die Pistole Česká verwendet. Boulgarides lebte seit 1973 in Deutschland.

Auch bei dieser Tat wird das eigentliche Tatgeschehen nicht beobachtet. Ein Zeuge berichtet von einer männlichen Person, die er im Geschäft gesehen habe. Aufgrund dieser Zeugenaussagen wird ein Phantombild erstellt.

342

Schnittstelle 46

Nach den Morden an Yaşar in Nürnberg und Boulgarides in München übernehmen zunächst die örtlichen Dienststellen die Ermittlungen. In Nürnberg wird die bestehende Sonderkommission Halbmond personell verstärkt, in München die Sonderkommission Theo gebildet.

Am 1. Juli 2005 wird schließlich die BAO Bosphorus beim Polizeipräsidium Mittelfranken in Nürnberg eingerichtet, die mit den Sonderkommissionen in Hamburg, Rostock und München zusammenarbeitet. Die Sonderkommissionen Halbmond und Theo werden im Oktober 2005 in die BAO Bosphorus integriert. Auch die Ermittlungsgruppe Česká beim BKA wird personell aufgestockt und arbeitet mit der BAO zusammen.

Ein Austausch mit den Verfassungsschutzbehörden ist nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt.

Schnittstelle 47

Durch den Leiter BAO Bosphorus wird beim Polizeipräsidium München eine operative Fallanalyse zu den bisherigen sieben Morden in Auftrag gegeben. Im August 2005 wird die Fallanalyse vorgestellt. Schwerpunkt sei die so genannte Organisationstheorie gewesen, die von der Annahme ausgeht, hinter den Taten stehe eine kriminelle Organisation.

343

4.5.10 Mehmet Kubaşık (Dortmund)

Am 4. April 2006 wird der 39 Jahre alte Mehmet Kubaşık hinter dem Tresen seines Kiosks in Dortmund aufgefunden. Kubaşık wurde mit zwei Kopfschüssen aus der Pistole Česká getötet. Er lebte seit 1993 in Deutschland.

344

Zeugen des Tatablaufs gibt es nicht. Eine Anwohnerin benennt der Polizei zwei Männer, die ihr am Tattag in unmittelbarer Nähe zum Kiosk aufgefallen seien. Einer von ihnen habe ein Fahrrad mit sich geführt. Auf der Grundlage ihrer Beschreibung wird ein Phantombild entworfen. Für die weiteren Ermittlungen wird beim Polizeipräsidium Dortmund die BAO Kiosk eingerichtet, die mit der BAO Bosphorus zusammenarbeitet.

Schnittstelle 48

In diesem Rahmen werden der BAO Bosphorus umfangreiche Datensätze zum Abgleich und zur weiteren Analyse zur Verfügung gestellt. Die Auswertungssachbearbeiter der jeweiligen Tatortdienststellen treffen sich regelmäßig, um die weitere Vorgehensweise und anstehende Analysen abzustimmen.

345

4.5.11 Halit Yozgat (Kassel)

Nur zwei Tage später wird am 6. April 2006 der 21-jährige Halit Yozgat in seinem Internet-Café in Kassel durch zwei Kopfschüsse getötet. Tatwaffe ist wiederum die Pistole Česká. Yozgat war der Sohn türkischer Einwanderer, in Kassel geboren und 2003 eingebürgert.

346

Mehrere Personen sind zur Tatzeit im Internet-Café anwesend; dennoch kann keine der Personen nach eigenen Aussagen Angaben zur Tatbegehung machen.

Für die Durchführung der Ermittlungen wird in Kassel die Mordkommission Café eingerichtet.

Bei einer der anwesenden Personen im Internet-Café handelt es sich um einen Mitarbeiter des hessischen LfV, der vermutlich bis kurz vor der Tat an einem der Computer gesessen hat. Er kann später ermittelt werden und wird am 21. April 2006 vorläufig festgenommen. Kurz darauf wird er mangels dringenden Tatverdachts wieder freigelassen. Es folgen weitere Ermittlungen, die aber nicht zum Nachweis seiner Tatbeteiligung führen.

347

Schnittstelle 49

Bei dem (ehemaligen) Mitarbeiter des LfV handelt es sich um einen VM-Führer, der u. a. eine Quelle im rechtsextremistischen Bereich geführt hat. Die von ihm geführten Quellen sollen durch die Strafverfolgungsbehörden vernommen werden, um ggf. den gegen ihn bestehenden Tatverdacht zu bestätigen bzw. auszuräumen. Darüber hinaus versucht die Ermittlungsbehörde, Hinweise zum Aufenthalt des VM-Führers im Zusammenhang mit früheren Mordfällen zu erlangen. Hierzu kommt es indessen nicht, weil der Hessische Minister des Innern und für Sport die Erteilung einer Aussagegenehmigung im Oktober 2006 ablehnt. Stattdessen werden die Quellen durch das LfV Hessen zu von den Ermittlungsbehörden vorgegebenen Themen, die sich auf die mögliche Tatbeteiligung des VM-Führers beziehen, befragt. Die Ergebnisse werden der Staatsanwaltschaft mit Schreiben vom 9. Januar 2007 mitgeteilt. Sie bringen jedoch keine weiterführenden Erkenntnisse.

348

Schnittstelle 50

Am 19. April 2006 findet in Wiesbaden eine Strategiebesprechung der jeweiligen Ermittlungsbehörden der Länder mit dem BKA statt. Im Rahmen dieser Besprechung wird auch eine zentrale Ermittlungsführung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG durch das BKA erörtert. Dieser Vorschlag soll im Nachgang durch das BKA dem BMI unterbreitet werden.

Schnittstelle 51

349

Am Rande der Sitzung der Innenministerkonferenz am 4./5. Mai 2006 wird vereinbart, dass die Ermittlungen weiter durch die Länder geführt werden; gleichzeitig soll aber eine Steuerungsgruppe, bestehend aus den jeweiligen Leitern der einzelnen Sonderkommissionen der Länder und des BKA unter dem Vorsitz des Leiters der BAO Bosphorus, eingerichtet werden.

Zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs sowie einer geordneten Informationssammlung und –steuerung werden bei der BAO Bosphorus in Nürnberg eine Geschäftsstelle und eine Informationssammelstelle eingerichtet.

Der wesentliche Schwerpunkt der Ermittlungen hat sich bisher auf den Bereich der organisierten Kriminalität bezogen. Gestützt wird diese Annahme u. a. auf die operative Fallanalyse des Polizeipräsidiums München. Nach der Organisationstheorie sollte für die Mordserie eine kriminelle Organisation verantwortlich sein; als Hintergrund könnten Rauschgiftgeschäfte oder Schutzgelderpressungen in Betracht kommen. Ebenso kämen auch politische oder religiöse Gründe in Frage.

Durch den Leiter der BAO Bosphorus wird in der Folge eine weitere operative Fallanalyse in Auftrag gegeben, die Alternativhypothesen zur Organisationstheorie aufstellen soll. Diese zweite Fallanalyse des Polizeipräsidiums München wird im Juni 2006 präsentiert und begründet die sogenannte Serientätertheorie, die nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen von folgenden Profilmertmalen bei den Tätern ausging:

- missionsgeleitete männliche Täter, die Wut und Abneigung gegen türkisch aussehende Männer entwickelten,
- zum Zeitpunkt der ersten Tat im Jahr 2000 zwischen 22 und 28 Jahre alt,
- Affinität zu Waffen,
- mobil in der Bundesrepublik unterwegs,
- Kontakte zur rechten Szene, die die Täter allerdings als zu schwach ansehen und sich daher aus der Szene zurückziehen, um selbst zu handeln,
- polizeiliche Erkenntnisse aus dem Bereich rechtsmotivierter Krimi-

nalität und/oder Waffen- und Sprengstoffdelikte,

- möglicher Ankerpunkt in Nürnberg.

353 Vor dem Hintergrund dieser Ansätze wird im Juni 2006 bei der BAO Bosphorus eine zusätzliche Ermittlungseinheit eingerichtet, die sich ausschließlich auf die Fahndung nach Einzeltätern oder zusammenwirkenden Personen mit entsprechenden Profilmerkmalen konzentrieren soll.

354

Schnittstelle 52

Da eines der Profilm Merkmale auf Kontakte zur rechten Szene hindeutet, fordert die BAO Bosphorus erstmalig im Juli 2006 eine Liste mit Personen aus der rechtsextremistischen Szene beim LfV Bayern an. Regional begrenzt wird die Anfrage auf den Großraum Nürnberg, da in der operativen Fallanalyse dort ein möglicher Ankerpunkt gesehen wird.

Mit Eingang vom 2. März 2007 übersendet das LfV Bayern eine entsprechende Personenliste an die BAO Bosphorus. Durch die weiteren Ermittlungen mit dieser Liste ergeben sich keine weiteren Ansätze.

355 Am 14. und 15. März 2007 findet in München eine Abstimmung zur Česká-Mordserie und dem Nagelbombenattentat statt. Inhaltlich geht es um eine mögliche Vergleichsanalyse; die beteiligten Stellen kommen jedoch im Wesentlichen zu der Feststellung, dass die Ereignisse nicht vergleichbar seien. Es sei bei dem Kölner Anschlag nicht um eine gezielte Aktion in Richtung von Einzelpersonen gegangen – wie es bei den Opfern der Česká-Mordserie der Fall war – sondern um eine „Art Globalvorstoß gegen Türken“.

4.5.12 Michèle Kiesewetter und ihr Streifenpartner

356 Am 25. April 2007 parken zwei Beamte der Bereitschaftspolizei, Michèle Kiesewetter und ihr Streifenpartner, in Heilbronn ihren Streifenwagen an der dortigen Theresienwiese. Kurze Zeit später treten zumindest zwei Täter an das Fahrzeug heran und feuern je einen Kopfschuss auf die Beamten ab. Mehrere Zeugen nehmen Schuss- bzw. Knallgeräusche wahr. Der eigentliche Tatablauf wird nicht beobachtet.

Michèle Kieseewetter verstirbt noch vor Ort, ihr Streifenpartner wird mit lebensgefährlichen Kopfverletzungen ins Krankenhaus eingeliefert und kann gerettet werden.

Beiden Beamten werden ihre Dienstwaffen sowie drei dazugehörige Magazine mit Munition entwendet. Am Tatort werden Hülsen und Projektil (Kaliber 9 mm Luger und 7,62 mm Tokarew) aufgefunden. Die Ermittlungen werden durch die Sonderkommission Parkplatz bei der Polizeidirektion Heilbronn, später beim LKA Baden-Württemberg geführt. Durch eine sogenannte Phantomspur werden die Ermittlungen erheblich irreführt. Dabei handelt es sich um ein kontaminiertes Wattestäbchen zur Abnahme von DNA-Material.

357

Schnittstelle 53

Im Zuge der Ermittlungen werden auch die Inlandsnachrichtendienste und der Bundesnachrichtendienst informiert. In diesem Zusammenhang befragt das LfV Baden-Württemberg seine Quellen aus allen Phänomenbereichen zum Sachverhalt. Dabei werden keine Erkenntnisse gewonnen.

358

Inwieweit eine Abstimmung zwischen der BAO Bosphorus und der Sonderkommission Parkplatz durchgeführt wird, ist aus dem vorliegenden Aktenmaterial nicht ersichtlich. Die BAO Bosphorus führt jedoch regelmäßig Abgleiche mit Spuren anderer relevanter Tatorte, darunter auch solchen des Polizistenmordes in Heilbronn, durch.

359

4.6 Raubstrafaten

Zu den Böhnhardt und Mundlos möglicherweise zuzuschreibenden Raubtaten ergeben die der BLKR übermittelten Akten Folgendes:

4.6.1 Edeka-Markt in Chemnitz

Am 18. Mai 1998 überfallen zwei maskierte Männer den Edeka-Markt in der Irkutsker Straße in Chemnitz und erbeuten ca. 30.000 DM Bargeld. Die Täter bedrohen die Kassiererin mit einer Pistole und geben auf der Flucht mehrere gezielte Schüsse auf einen Verfolger, einen etwa 16-jährigen Kunden, ab. Die Ermittlungen zu dieser Straftat, die bei der Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz und der Staatsanwaltschaft Chemnitz geführt werden,

360

erbringen kein Ergebnis. Erst durch den kriminaltechnischen Vergleich von Munitionsteilen, die am Tatort sichergestellt worden sind, mit Funden aus der Wohnung in der Frühlingsstraße in Zwickau ergibt sich ein Indiz für eine Täterschaft von Böhnhardt und Mundlos.

361

Schnittstelle 54

Im September 1998 teilt die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg dem TLfV mit, laut einer Quellenmeldung solle Jan W. aus Chemnitz zurzeit den Auftrag haben, die drei Skinheads mit Waffen zu versorgen. Das Geld für diese Beschaffungsmaßnahme solle die „Blood & Honour“-Sektion Sachsen bereitgestellt haben. Nach der Entgegennahme der Waffen – noch vor der beabsichtigten Flucht nach Südafrika – solle das Trio einen weiteren Überfall planen, um mit dem Geld sofort Deutschland verlassen zu können. Die Szeneangehörige Antje P. werde der weiblichen Person der Flüchtigen ihren Pass zur Verfügung stellen. P. und W. sollten unabhängig voneinander und ohne Wissen des anderen tätig sein. Ob diese Information die Polizei in Sachsen erreicht, ist aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich.

362

Schnittstelle 55

Bereits im August 1998 hatte die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg dem TLfV mitgeteilt, dass eine Quelle erfahren habe, W. sei bei seinen Versuchen, die drei flüchtigen Neonazis aus Thüringen mit Waffen zu versorgen, noch nicht erfolgreich gewesen und setze die Versuche fort.

Mitte September 1998 erfolgt eine Abstimmung zwischen den Verfassungsschutzbehörden aus Thüringen, Sachsen und Brandenburg im Hinblick auf den Umgang mit den Informationen der Quelle. Die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg ist grundsätzlich nicht bereit, die Quellenmeldungen für die Polizei „freizugeben“. Ohne die Herkunft der Informationen zu nennen, erklärt sie sich mit einer Weitergabe an das TLKA einverstanden.

In einer Besprechung zwischen dem TLfV und dem Präsidenten des TLKA bittet dieser um einen schriftlichen Bericht zur Umsetzung polizeilicher Maßnahmen. Die Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg ist

dazu nicht bereit. Ein förmliches Ersuchen um Aufhebung des Quellenschutzes wurde laut der Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg nicht gestellt. Ob und in welchem Umfang die Quelleninformationen innerhalb des TLKA weitergeleitet werden, geht aus den thüringischen Unterlagen nicht hervor. Ebenso ist nicht ersichtlich, ob diese Information das LKA Sachsen erreicht hat.

Schnittstelle 56

363

In zwei weiteren Meldungen aus Oktober 1998 berichtet die Quelle der Landesbehörde für Verfassungsschutz Brandenburg, dass Jan W. immer noch auf der Suche nach Waffen sei. Nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen aus Sachsen werden das BfV sowie das TLfV, aber weder das TLKA noch eine andere Polizeidienststelle, insbesondere nicht das LKA Sachsen, informiert. Speziell die Tatsache, dass das Trio mit Waffen versorgt werden sollte, gelangte dem LKA Sachsen nach Aussagen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zu keinem Zeitpunkt zur Kenntnis. W. wird vom 15. bis 16. Oktober 1998 vom LfV Sachsen observiert.

Schnittstelle 57

364

Im Oktober 1998 teilt VM OTTO mit, dass André K. ihm gesagt habe, die Flüchtigen seien an einem sicheren Ort. Sie hätten allerdings finanzielle Probleme, da sie nicht arbeiten könnten. Diese Meldung wird am 4. November 1998 an das BfV, die Landesbehörden für Verfassungsschutz Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sowie an das LfV Sachsen weitergeleitet.

Im Januar 1999 teilt VM OTTO mit, dass nach Angaben von Wohlleben die Flüchtigen immer lauter ihre finanzielle Situation beklagten und keine weitere Unterstützung zu erwarten sei. Wohlleben habe nach eigenem Bekunden finanzielle Probleme und könne keine zusätzlichen Geldleistungen mehr erbringen. Auch Familie Böhnhardt sei nicht in der Lage, die Flüchtigen weiterhin finanziell zu unterstützen.

VM OTTO berichtet zudem über ein Telefonat am 8. März 1999. Er habe zwei Tage zuvor von Wohlleben den Termin für einen Anruf „der Drei“ in einer Telefonzelle in Coburg erhalten und dort den Anruf entgegengenom-

men. VM OTTO berichtet, dass sein Gesprächspartner nach seinem Eindruck Böhnhardt gewesen sei. Wesentlicher Inhalt des Gesprächs seien die Geldsorgen der Flüchtigen und ihre Finanzierung durch Rechtsextremisten gewesen. Außerdem habe der Gesprächspartner von VM OTTO mitgeteilt, dass die drei Gesuchten über – mutmaßlich falsche – Ausweispapiere verfügten. Zudem habe er VM OTTO gefragt, ob er eine sichere Adresse im Ausland habe, was dieser verneint haben will.

Nach diesem Telefongespräch wird VM OTTO ein Mitschnitt eines Telefonats aus dem Februar 1999 vorgespielt, das von einem öffentlichen Münzfernsprecher aus Chemnitz zu der Telefonzelle, die auch VM OTTO beim Telefonat am 8. März 1999 benutzt hatte, geführt wurde. Er gibt an, sich sicher zu sein, dass der Anrufer Böhnhardt ist.

Ein Bericht von VM OTTO vom 15. März 1999, in dem er u. a. über ein Gespräch mit Wohlleben berichtet, deutet darauf hin, dass die Drei weiterhin Geld benötigen. In einer weiteren Meldung aus dem Mai 1999 berichtet die Quelle darüber, Carsten S. habe letztmalig Anfang April 1999 mit einer Barüberweisung Spendengelder für die Flüchtigen nach Sachsen überwiesen.

Den der Kommission vorliegenden Unterlagen können keine Hinweise auf eine Übermittlung der vorstehenden Informationen an das TLKA oder das LKA Sachsen entnommen werden.

365

Schnittstelle 58

Das LKA Sachsen war in die Ermittlungen der örtlichen Dienststellen im Wege des Meldedienstes und in die kriminaltechnische Auswertung der Spuren seit 1998 punktuell eingebunden; eigene Ermittlungen führte das LKA Sachsen – auch im weiteren Verlauf der Serie – jedoch nicht.

Ob und inwieweit – anlassbezogen hinsichtlich der Raubüberfälle – in der Folgezeit ein phänomenbereichsübergreifender Austausch der (wenigen vorhandenen) Erkenntnisse zwischen den für den Polizeilichen Staatsschutz und den für die Allgemeine Kriminalität innerhalb des LKA Sachsen zuständigen Organisationseinheiten stattgefunden hat, lässt sich den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht entnehmen.

4.6.2 Postfiliale in Chemnitz

Am 6. Oktober 1999 wird ein Überfall auf eine Filiale der Deutschen Post AG in der Barbarossastraße in Chemnitz verübt. Täter sind auch hier zwei bewaffnete und maskierte Männer, die ca. 5.788 DM erbeuten. Sie flüchten nach der Tat mit einem in der Nähe abgestellten Kleinkraftrad. Weder die sofort eingeleiteten Fahndungsmaßnahmen noch die anschließenden Ermittlungen, u. a. Presseveröffentlichungen und eine Fernsehfangung, erbringen Hinweise auf die Identität der Täter.

366

Bereits im Schlussvermerk der Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz vom 29. November 2000 wird die Hypothese aufgestellt, dass auch zwei weitere Überfälle, die zwischenzeitlich am 27. Oktober 1999 und 30. November 2000 stattgefunden haben (vgl. Rdnr. 367 f., 369 f.), durch dieselben Täter begangen wurden. Maßgeblich für diese Einschätzung waren der jeweils gleiche Modus Operandi (arbeitsteiliges Vorgehen, aggressives und bedrohliches Auftreten) sowie die Art der Maskierung und Haltung und Gestalt der Täter.

4.6.3 Postfiliale in Chemnitz

Ein weiterer Überfall auf eine Filiale der Deutschen Post AG in Chemnitz findet am 27. Oktober 1999 statt. Zwei maskierte und bewaffnete Männer erbeuten insgesamt ca. 62.823 DM. Die Flucht erfolgt wiederum mit einem in der Nähe abgestellten Kraftrad. Die Ermittlungen der Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz, insbesondere die auch diesbezüglich durchgeführte Öffentlichkeitsfahndung, bleiben ohne Ergebnis. Zwar wird im Rahmen der Ermittlungen ein Verdächtiger vorläufig festgenommen, ein Tatverdacht lässt sich jedoch nicht erhärten.

367

Auch im Schlussvermerk vom 19. September 2002 zu diesem Raubüberfall wird der Zusammenhang mit dem Überfall vom 6. Oktober 1999 und den mittlerweile zwei weiteren Überfällen vom 30. November 2000 und 5. Juli 2001 hergestellt.

368

Schnittstelle 59

Am 24. November 1999 berichtet eine Quelle des TLfV, ein Teilnehmer eines „Blood & Honour“-Konzertes am 20. November 1999 habe einer Person eine Spende angeboten. Diese habe spontan geantwortet, die Drei würden kein Geld mehr brauchen, weil sie „jobben“ würden.

Eine Information des TLKA erfolgt nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht.

4.6.4 Postfiliale in Chemnitz

369

Am 30. November 2000 überfallen zwei bewaffnete und maskierte Männer eine Filiale der Deutschen Post AG in Chemnitz. Die Beute beträgt 38.900 DM. Auch bezüglich dieses Überfalls führen die Ermittlungen der Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz sowie die Öffentlichkeitsfahndung, die sich auch auf die beiden vorangegangenen Überfälle bezieht, zu keinem Ergebnis.

370

Schnittstelle 60

Im April 2001 teilt eine Quelle des TLfV mit, dass Wohleben geäußert habe, nach seinen letzten Informationen benötigten die Drei kein Geld mehr, weil sie in der Zwischenzeit bereits mehrere Aktionen durchgeführt hätten.

Eine Information des TLKA erfolgt nach den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht.

4.6.5 Postfiliale in Zwickau

371

Ein erneuter Überfall findet am 5. Juli 2001 auf eine Filiale der Deutschen Post AG in Zwickau statt. Auch hier bedrohen zwei maskierte Männer das Personal mit Waffen und erzwingen die Herausgabe von ca. 74.788 DM. Im Anschluss an die Tat flüchten die Täter auf Fahrrädern. Die Tatortbereichsfahndung führt zu keinem Ergebnis.

Der Überfall wird aufgrund übereinstimmender Schuhspuren sowie Ähnlichkeiten in Bekleidung und Bewaffnung der Täter dem Überfall vom 30. November 2000 in Chemnitz zugeordnet und damit der bisherigen Serie.

4.6.6 Sparkasse in Zwickau

Ein weiterer Überfall in Zwickau wird am 25. September 2002 auf eine Filiale der Sparkasse verübt. Auch diese Tat wird von zwei maskierten und bewaffneten Personen begangen, die unter Verwendung von Reizgas gegen Kunden und Angestellte insgesamt 48.571 € erbeuten. Die Täter flüchten auf zwei in der Nähe abgestellten Fahrrädern. Fahndungsmaßnahmen und Ermittlungen nach dem Überfall bleiben ohne Erfolg.

372

Aufgrund von Ähnlichkeiten in der Tatausführung und bei der Bekleidung/Vermummung der Täter sowie deren Beschreibung wird im Jahr 2004 auch diese Tat der bisherigen Serie zugeordnet.

4.6.7 Sparkasse in Chemnitz

Am 23. September 2003 überfallen zwei maskierte und bewaffnete Männer eine Filiale der Sparkasse in Chemnitz. Unter Androhung von Waffengewalt erbeuten die Täter 435 €. Im Anschluss an den Überfall flüchten die Täter auf zwei Fahrrädern, die in der Nähe an einen Baum gekettet bereit stehen. Die anschließenden Ermittlungen bleiben ohne Erfolg.

373

Bereits zu Beginn der Ermittlungen stellt die Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz aufgrund der Zeugenaussagen und der Sichtung der Fotos aus der Videoüberwachung einen Zusammenhang her zu denjenigen Überfällen, die in den Jahren 1999 bis 2002 in Chemnitz und Zwickau verübt wurden. Ebenso werden die im Laufe der Ermittlungen zu dieser Tat verübten weiteren Überfälle im Jahr 2004 (vgl. Rdnr. 375, 376) hier zugeordnet. Die Ermittlungen konzentrieren sich auf die von den Tätern benutzten Kleidungsstücke, insbesondere die Schuhe.

Schnittstelle 61

Außerdem wird durch das LKA Sachsen anhand einer Überwachungsaufnahme eine Größenermittlung für einen der Täter durchgeführt; die Größe dieses Täters wird mit 1,84 m ermittelt.

374

Darüber hinaus wird auch hier eine Öffentlichkeitsfahndung in der örtlichen Presse sowie in der Fernsehsendung „Kripo Live“ durchgeführt. Darüber

hinaus loben die Deutsche Post AG und die Sparkasse Zwickau eine Belohnung in Höhe von 2.000 € für Hinweise zur Ergreifung der Täter aus.

Ferner werden polizeibekannt oder im Rahmen von Recherchen ermittelte Personen – zum Teil bereits wiederholt – Überprüfungen unterzogen. Hinsichtlich des Fluchtmittels „Fahrrad“ werden zurückliegende Fahrrad-diebstähle in Chemnitz sowie nach der Tat aufgefundene herrenlose Fahrräder überprüft.

Schließlich wird unter Verwendung der Videoaufnahmen dieses und der vergangenen Überfälle ein Fahndungsplakat erstellt und in den Stadtgebieten Chemnitz und Zwickau sowie im Chemnitzer Umland ausgehängt. Keiner der Ermittlungsansätze führt im Ergebnis zum Erfolg.

4.6.8 Sparkasse in Chemnitz

375

Der nächste Raubüberfall, wiederum auf eine Filiale der Sparkasse,, geschieht am 14. Mai 2004 in Chemnitz. Zwei maskierte und bewaffnete Täter erbeuten unter Androhung von Waffengewalt 33.175 € Bargeld und 4.250 € in Reiseschecks. Die anschließende Flucht erfolgt mittels Fahrrädern. Weder die Tatortbereichsfahndung noch die weiteren Ermittlungen sowie die Öffentlichkeitsfahndung (örtliche Presse, „Kripo Live“, s. o.) führen zur Ermittlung der Täter. Ebenso bleibt die Veröffentlichung der Fahndung im LKA- und im Bundeskriminalblatt sowie in den örtlichen Polizeidienststellen erfolglos. Insgesamt werden 13 Personen auf eine mögliche Täterschaft überprüft, ohne dass sich entsprechende Anhaltspunkte ergeben.

Zur Vorbereitung eines anthropologischen Vergleichs wird ausgewähltes Bildmaterial der Videoüberwachung, das die Ohren der Täter zeigt, an den Anthropologen Prof. Dr. Richard Helmer versandt.

Auch dieser Raubüberfall wird der bereits seit 1999 andauernden Serie zugeordnet.

4.6.9 Sparkasse in Chemnitz

Nur vier Tage später findet am 18. Mai 2004 der nächste Überfall auf eine Filiale der Sparkasse in Chemnitz statt. Täter sind wiederum zwei maskierte und bewaffnete Männer, die dieses Mal 73.815 € erbeuten. Die Flucht findet auch hier mit zwei bereitstehenden Fahrrädern statt.

376

4.6.10 Sparkasse in Chemnitz

Ein weiterer Überfall wird am 22. November 2005 durch zwei bewaffnete und maskierte Männer auf eine Filiale der Sparkasse in Chemnitz verübt. Nachdem der Filialleiter der Bank statt des stillen Alarms versehentlich einen in der Bank akustisch wahrnehmbaren Alarm ausgelöst hat, flüchten die Täter ohne Beute aus der Bank.

377

Im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen wird auch dieser Überfall der bis dahin bekannten Serie zugeordnet. In der Folge werden die bis dahin in Sachsen begangenen Raubüberfälle in einem Sammelverfahren bei der Staatsanwaltschaft Chemnitz zusammengefasst. Ausgenommen hiervon ist der Überfall auf den Edeka-Markt in Chemnitz am 18. Mai 1998 (vgl. Rdnr. 360), der zu diesem Zeitpunkt nicht der Serie hinzugerechnet wird.

Schnittstelle 62

Da es aufgrund der Bilder aus der Videoüberwachung in diesem Fall Hinweise auf die mögliche Nutzung eines Mobiltelefons gibt (einem Täter hängt das Kabel einer mutmaßlichen Freisprecheinrichtung aus der Jacke), beantragt die mit den Ermittlungen befasste Staatsanwaltschaft Chemnitz eine Funkzellenauswertung. Diesem Antrag wird jedoch durch den Ermittlungsrichter beim Amtsgericht Chemnitz nicht stattgegeben, da der Ermittlungsakte nicht zu entnehmen gewesen sei, dass die Täter in der fraglichen Zeit miteinander telefoniert hätten, außerdem habe es an konkreten Anhaltspunkten für weitere Ermittlungen anhand der übermittelten Daten gefehlt. Außerdem sei es reine Spekulation, dass es sich bei dem auf den Überwachungsbildern erkennbaren Kabel tatsächlich um eine Freisprecheinrichtung gehandelt habe.

378

Schnittstelle 63

Auch hier kommt es zu einer Tätergrößenermittlung durch das LKA Sachsen. Die Größen beider Täter werden mit 1,83 m bzw. 1,85 m ermittelt.

Außerdem meldet die Kriminalpolizeiinspektion Zwickau beim LKA Sachsen den Bedarf an einer operativen Fallanalyse an. In einer „Fallanalytischen Beratung zur Raubserie Chemnitz-Zwickau“ weist das LKA Sachsen im Hinblick auf das vorliegende Material zunächst darauf hin, dass Raubstraftaten für eine operative Fallanalyse nicht geeignet seien. Im Hinblick auf die konkreten Straftaten führt das LKA Sachsen jedoch aus, es handele sich um zwei Täter mit Hinweis auf einen Dritten.²²¹ Ob und inwieweit dieser Hinweis im Rahmen der weiteren Ermittlungen Berücksichtigung gefunden hat, lässt sich den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht entnehmen.

Schnittstelle 64

Bezüglich der Verwendung einer sogenannten „Pumpgun“ durch die Täter stellt die Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz eine Erkenntnisanfrage an alle sächsischen Polizeidirektionen und das LKA Sachsen mit der Bitte um bundesweite Steuerung. Inhalt der Anfrage ist die auf der Verwendung der „Pumpgun“ beruhende Hypothese, dass die Täter aus dem Rockermilieu stammen.²²²

4.6.11 Sparkasse in Zwickau

Etwa ein Jahr später wird am 5. Oktober 2006 eine Filiale der Sparkasse in Zwickau überfallen, diesmal jedoch durch einen einzelnen Täter, der bewaffnet und maskiert unter Waffenvorhalt die Herausgabe von Geld fordert. Bei diesem Überfall kommt es zu einer Auseinandersetzung

²²¹ Aus welchem Grund der für die Erstellung der fallanalytischen Beratung zuständige Sachbearbeiter des LKA Sachsen einen Hinweis auf einen dritten Täter gesehen hat, konnte durch das Sächsische Staatsministerium des Innern auf entsprechende Nachfrage der Kommission nicht mehr geklärt werden, da der damalige Sachbearbeiter sich an die näheren Umstände der fallanalytischen Beratung nicht mehr erinnern konnte.

²²² Ob diese Erkenntnisanfrage durch das LKA Sachsen weitergesteuert wurde, ggf. auch an wen, konnte auf entsprechende Nachfrage der Kommission an das Sächsische Staatsministerium des Innern durch dieses mangels Unterlagen nicht mehr nachvollzogen werden.

zwischen dem Täter sowie einem Kunden und zwei Angestellten, in deren Verlauf der Täter einer Angestellten mit einem Ventilator auf den Kopf schlägt und einen weiteren Angestellten durch einen Bauchschuss verletzt. Im Anschluss flüchtet der Täter ohne Beute vom Tatort, auch hier wird ein Fahrrad genutzt.

Ob und ggf. wann dieser Überfall bereits damals der Raubserie zugeordnet wurde, geht nach den Ermittlungen des BKA aus den Akten der Staatsanwaltschaft Zwickau nicht hervor.

4.6.12 Sparkasse in Stralsund

Am 7. November 2006 wird eine Filiale der Sparkasse in Stralsund überfallen. Täter sind auch hier zwei maskierte und bewaffnete Männer, die durch Androhung von Waffengewalt die Herausgabe von 84.955 € Bargeld erzwingen.

382

Die Ermittlungen der Kriminalpolizeiinspektion Stralsund führen auch in diesem Fall nicht zu einer Überführung der Täter. Auch hier wird in der Öffentlichkeit gefahndet (Darstellung des Falls in den Fernsehsendungen „XY Ungelöst“ und „Kripo Live“). Die hier erhaltenen Hinweise auf mehrere Personen können jedoch nicht zur Erhärtung eines Tatverdachts führen. Zudem wird eine – ebenfalls ergebnislose – Funkzellenauswertung durchgeführt. In die Ermittlungen werden auch der zweite Überfall in Stralsund am 18. Januar 2007 (vgl. Rdnr. 384 f.) sowie die in Sachsen begangenen Überfälle einbezogen; der Zusammenhang zu dieser Serie wird durch die Kriminalpolizeiinspektion Stralsund bald hergestellt.

Schnittstelle 65

In der Folge ermitteln die Kriminalpolizeiinspektionen Chemnitz, Stralsund und Zwickau gemeinsam, letztlich jedoch ohne Ergebnis. Insbesondere zwischen der Kriminalpolizeiinspektion Chemnitz und der Kriminalpolizeiinspektion Stralsund gibt es eine Vielzahl von Kontakten, bei denen ein intensiver Erkenntnisaustausch stattfindet.

383

4.6.13 Sparkasse in Stralsund

384 Etwa zwei Monate später, am 18. Januar 2007, wird dieselbe Sparkassen-Filiale in Stralsund nochmals überfallen. Wieder fordern zwei bewaffnete und maskierte Männer mit Waffengewalt die Herausgabe von Bargeld und erbeuten auf diese Weise 169.970 €.

385

Schnittstelle 66

Am 2. April 2007 werden die bis zu diesem Zeitpunkt der Serie zugeordneten Überfälle im Bundeskriminalblatt veröffentlicht. In diesem Rahmen werden die einzelnen Tatorte, die Daten der Überfälle, die Höhe der Beute sowie der Modus Operandi der Täter beschrieben. Außerdem sind in der Veröffentlichung Täterbeschreibungen, Phantombilder sowie Bilder der Videoüberwachung enthalten.

4.6.14 Sparkasse in Arnstadt

386 Viereinhalb Jahre später, am 7. September 2011, betreten wiederum zwei maskierte und bewaffnete Täter eine Filiale der Kreissparkasse Arnstadt-Ilmenau in Arnstadt und fordern unter Waffenandrohung und Gewaltanwendung gegen eine Angestellte die Herausgabe von Geld. Sie erbeuten ca. 15.037 € und flüchten auf Fahrrädern. Die Ermittlungen der Kriminalpolizeiinspektion Gotha führen nicht zur Identifizierung der Täter. Allerdings stellen die Ermittler bereits kurz nach dem Überfall aufgrund von Übereinstimmungen bei der Begehungsweise die Verbindung her zur bisherigen Raubserie in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

387

Schnittstelle 67

Die Kriminalpolizeiinspektion Gotha nimmt im Rahmen der Ermittlungen Kontakt auf zu den jeweils sachbearbeitenden Dienststellen.

388

Schnittstelle 68

Durch die Kriminalpolizeiinspektion Gotha wird zudem die Abteilung „Operative Fallanalyse“ des TLKA um eine Fallberatung ersucht.

4.6.15 Sparkasse in Eisenach

Am 4. November 2011 gegen 9:20 Uhr findet wiederum in Thüringen ein Überfall auf eine Filiale der Sparkasse in Eisenach statt. Zwei maskierte und bewaffnete Männer erbeuten insgesamt 71.920 €.

389

Noch im Laufe des Vormittags erhält die Kriminalpolizeiinspektion Gotha hiervon Kenntnis, woraufhin der dort ermittelnde Beamte mit der Kriminalpolizeistation Eisenach telefonisch Kontakt aufnimmt und auf einen möglichen Zusammenhang mit der bisherigen Raubserie hinweist. Insbesondere gibt er den Hinweis, dass bei der Fahndung auf Transportfahrzeuge für Fahrräder zu achten sei. Im weiteren Verlauf der Nahbereichsfahndung erhält die Polizei den Hinweis auf zwei Männer, die Fahrräder in ein Wohnmobil geladen hätten. Aufgrund der Zulassung des Wohnmobils im sächsischen Vogtlandkreis erhärtet sich der Verdacht, dass es sich auch hier um die Täter der bisherigen Serie mit Schwerpunkt in Sachsen handelt.

4.7 Aufdeckung und Ende des NSU (2011)

Im Zuge der weiteren Fahndungsmaßnahmen nach dem Raubüberfall vom 4. November 2011 (vgl. Rdnr. 389) wird das Wohnmobil gegen Mittag in einem Wohngebiet in Eisenach gefunden. Bei der Annäherung zweier Polizeibeamter werden Knallgeräusche wahrgenommen. Kurz darauf gerät das Wohnmobil in Brand.

390

In dem Wrack werden die Leichen von Mundlos und Bönnhardt gefunden. Nach dem aktuellen Stand der Ermittlungen hat Mundlos zunächst Bönnhardt erschossen, anschließend das Wohnmobil angezündet und sich selbst erschossen.

Neben der Beute, einigen Schusswaffen und Munition findet die Polizei im ausgebrannten Wohnmobil die Pistole der Marke Česká. Außerdem werden die beiden Dienstwaffen der im April 2007 überfallenen Polizeibeamten aus Heilbronn sichergestellt.

391 Am Nachmittag kommt es in einem Wohnhaus in Zwickau zu einer Explosion. Das Wohnhaus wird schwer beschädigt. In den Trümmern findet die Polizei zahlreiche Beweismittel für eine Vielzahl der Straftaten, die durch Mundlos und Böhnhardt begangen wurden. Umfangreiches Propagandamaterial belegt die Existenz des NSU.

Am 8. November 2011 stellt sich Zschäpe den Behörden.

4.8 Justizielle Aufarbeitung

392 Am 11. November 2011 hat der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) die Ermittlungen wegen des Mordanschlags auf zwei Polizisten in Heilbronn im April 2007, der Mordserie im Zeitraum von September 2000 bis April 2006 (sogenannte Česká-Morde) sowie der schweren Brandstiftung in Zwickau am 4. November 2011 übernommen. Mit den polizeilichen Ermittlungen wurde das Bundeskriminalamt beauftragt.

Anfang November 2012 hat die Bundesanwaltschaft vor dem für Staatschutzsachen zuständigen 6. Strafsenat des Oberlandesgerichts (OLG) München Anklage gegen das mutmaßliche Mitglied der terroristischen Vereinigung „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“ Beate Zschäpe sowie vier mutmaßliche Unterstützer bzw. Gehilfen des „NSU“ erhoben, darunter auch Ralf Wohlleben.²²³ Das Gericht hat die Anklage mit Beschluss vom 31. Januar 2013 zur Hauptverhandlung zugelassen. Die Angeklagten Zschäpe und Wohlleben befinden sich weiterhin in Untersuchungshaft.²²⁴

Am 6. Mai 2013 ist die Hauptverhandlung eröffnet worden.

²²³ Pressemitteilung der Bundesanwaltschaft vom 08.11.2012 (Nr. 32), <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?newsid=460>.

²²⁴ Vgl. Pressemitteilung Strafsachen vom 1. Februar 2013 des OLG München, <http://www.justiz.bayern.de/gericht/olg/m/presse/archiv/2013/03828/index.php>.

5 Problemstellung und –analyse

5.1 Abschaffung des Verfassungsschutzes, Zentralisierung seiner Aufgaben und Zusammenlegung von Landesbehörden für Verfassungsschutz

5.1.1 Problemstellung

Vor dem Hintergrund der im Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“²²⁵ aufgezeigten Mängel in der Kooperation und Koordination zwischen Polizei und Verfassungsschutz werden in der Öffentlichkeit erneut Diskussionen über Reformen der deutschen Sicherheitsarchitektur geführt. Im Fokus der öffentlichen Kritik steht insbesondere das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz, das die Strafverfolgungsbehörden bei der Suche nach dem Trio „massiv beeinträchtigt“ haben soll.²²⁶

393

Die in der öffentlichen Diskussion entwickelten Auffassungen über die Reform der Verfassungsschutzbehörden weisen eine hohe Bandbreite auf. Teilweise wird die Forderung erhoben, den Verfassungsschutz abzuschaffen und seine Aufgaben auf wissenschaftlich arbeitende Informations- und Dokumentationsstellen ohne nachrichtendienstliche Befugnisse zu übertragen.²²⁷ Demgegenüber wird die Möglichkeit der Einrichtung einer bundesweit zuständigen Zentralbehörde für Verfassungsschutz schon seit längerem diskutiert. In diesem Zusammenhang ist auch vorgeschlagen worden, dass das BfV als Zentralstelle ein Weisungsrecht gegenüber den Landesämtern für Verfassungsschutz erhalten soll.²²⁸ Zwischenzeitlich ist zusätzlich in die Diskussion eingebracht worden, einzelne Aufgaben

394

²²⁵ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und der Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012.

²²⁶ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und der Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 386.

²²⁷ Einen entsprechenden Entwurf eines „Gesetzes zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz und Neuordnung der Aufgaben zum Schutz verfassungsrechtlicher Grundwerte“ legte die Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag mit der Drucksache 5/4161 vom 13.03.2012 vor. Ähnlich, aber weniger weitgehend die Position von Bündnis 90/Die Grünen, die im Beschluss der Bundestagsfraktion „Für eine Zäsur in der deutschen Sicherheitsarchitektur“ vom 27.11.2012, wonach für einen verbleibenden kleinen Teil der Aufgaben der jetzigen Verfassungsschutzbehörden eine „Inlandsaufklärung“ mit erheblich beschränkten Aufgaben und Befugnissen neu gegründet werden soll.

²²⁸ Stanislaw Tillich, zitiert in: Sächsische Zeitung SZ-online.de am 18.07.2012, <http://www.sz-online.de/sachsen/zentralbehoerde-fuer-verfassungsschutz-1483074.html>.

zwischen BfV und Landesbehörden für Verfassungsschutz neu zu verteilen.²²⁹ Schließlich wird in der Zusammenlegung mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz²³⁰ oder der Konzentration von Aufgaben²³¹ ein geeigneter Ansatz zur Reform des Verfassungsschutzes gesehen.

5.1.2 Bewertung

5.1.2.1 Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden

395

Zur Abschaffung des Verfassungsschutzes wird angeführt, er sei nicht mehr zu reformieren, weil er bei der Früherkennung des NSU-Komplexes versagt habe. Statt der Verfassungsschutzbehörden könne eine wissenschaftliche Dokumentationsstelle geschaffen werden.²³² Diese solle Informationen über demokratiefeindliche Bestrebungen sammeln und sie der Öffentlichkeit zugänglich machen.²³³ Andererseits wird diese Forderung teilweise dahingehend eingeschränkt, dass eine „Inlandsaufklärung“ im Bundesministerium des Innern mit erheblich beschränkten Aufgaben und Befugnissen neu geschaffen werden solle, die nur für die Aufklärung von Bestrebungen mit Gewaltbezug zuständig sein und „nur als letztes Mittel geheimdienstliche Methoden“ einsetzen dürfe.²³⁴ Andere wollen den Verfassungsschutz abschaffen, weil „die innerstaatliche Feinderklärung ausgedient“ habe, „sobald die Frage der Verfassungsgegnerschaft nicht mehr mit dem ‚extremistischen‘ Inhalt von Politik, sondern mit deren gewaltsamer Form begründet“ werde. Die Befürchtung gewaltsamer Verletzung von demokratischen Spielregeln eröffne klassischerweise den Aufgabenbereich der Polizei; entweder im Bereich der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr. Konsequenterweise solle eine „Politische Polizei“ im

²²⁹ Hansjörg Geiger im Interview, Deutschlandradio Kultur, „Beim Verfassungsschutz ‚Neuaufbau‘ wagen“, 06.07.2012, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/1803993>.

²³⁰ Christine Lieberknecht, zitiert in: Berliner Morgenpost, 17.07.2012, <http://www.morgenpost.de/politik/inland/article108307096/Warum-die-Ermittlungen-in-der-NSU-Affaere-so-schwierig-sind.html>.

²³¹ Hansjörg Geiger im Interview, Deutschlandradio Kultur, „Beim Verfassungsschutz ‚Neuaufbau‘ wagen“, 06.07.2012, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/1803993>.

²³² Jürgen Trittin anlässlich des Landesparteitages der Grünen in Stade am 13.10.2012, zitiert in: NDR 1 Niedersachsen, 15.10.2012, http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/landtagswahl_niedersachsen_2013/grue-ne303.html.

²³³ Bündnis 90/Die Grünen, Beschluss der Bundestagsfraktion vom 27.11.2012, a. a. O.

²³⁴ Bündnis 90/Die Grünen, Beschluss der Bundestagsfraktion vom 27.11.2012, a. a. O.

Falle des Überschreitens der „Gewaltgrenze“ – strafverfolgend oder gefahrenabwehrend – zuständig werden.²³⁵

Die vorgetragenen Argumente überzeugen nicht. Nach der festen Überzeugung der Kommission hat sich der Verfassungsschutz als Instrument der wehrhaften Demokratie grundsätzlich bewährt. Bei aller berechtigten Kritik bleibt er eine tragende Säule der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland. Gerade die Gewinnung von sicherheitsrelevanten Informationen mit verdeckten Mitteln und der internationale Informationsaustausch mit anderen Nachrichtendiensten sind Aufgaben, die in dieser Form weder von wissenschaftlichen Dokumentationsstellen noch von den Polizeibehörden wahrgenommen werden können. Den einen fehlt es an vergleichbaren hoheitlich legitimierten Strukturen und Befugnissen, um z. B. als Ansprechpartner für ausländische Nachrichtendienste überhaupt in Betracht zu kommen. Die anderen sind aufgrund des Legalitätsprinzips aus § 152 Abs. 2 StPO gezwungen, jedem Hinweis ausländischer Dienststellen auf Straftaten mit strafprozessualen Mitteln nachzugehen. Damit besteht die Gefahr, dass ausländische Nachrichtendienste nur noch dazu bereit sind, den deutschen Sicherheitsbehörden lediglich ausgewählte, gerichtsverwertbare Informationen zur Verfügung zu stellen. Im einen wie im anderen Fall drohen empfindliche Informationsverluste.

396

Dies lässt sich auch nicht dadurch auffangen, dass sich die Tätigkeit des Verfassungsschutzes im Rahmen einer „Inlandsaufklärung“ nur noch auf den gewaltbezogenen Teil verfassungsfeindlicher Bestrebungen beziehen soll. Der Vorteil der gegenwärtigen Konzeption des Verfassungsschutzes in Deutschland besteht gerade darin, Radikalisierungsprozesse vollständig beobachten zu können. Entwickelt sich jemand aus dem nicht gewaltbezogenen Bereich verfassungsfeindlicher Bestrebungen zum Terroristen, besteht immerhin noch die Möglichkeit, dass die Verfassungsschutzbehörden diese Entwicklung wahrnehmen. Dass dies im Fall des NSU-Komplexes nicht gelungen ist, zwingt aus Sicht der Kommission nicht zu dem Schluss, das Mittel der hoheitlichen Beobachtung nicht gewaltbezogener verfassungsfeindlicher Bestrebungen aufzugeben. Vielmehr muss daran gearbeitet werden, die Verfassungsschutzbehörden insgesamt noch effizienter arbeiten lassen zu können.

397

²³⁵ Leggewie/Meier, Nach dem Verfassungsschutz; Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik, 2012, S. 145 f.

398 Auch der gelegentlich geäußerte Einwand, ein verdeckt operierender Nachrichtendienst passe nicht in ein demokratisches System, ist nach der Auffassung der Kommission in seiner Pauschalität nicht zielführend: Die Erfahrungen mit den Verfassungsschutzbehörden in den über 60 Jahren ihres Bestehens zeigen deutlich, dass klare gesetzliche Vorgaben und eine effektive und effiziente Kontrolle durch Aufsichtsbehörden, Parlamente, Gerichte, Presse und Öffentlichkeit einen demokratisch legitimierten Verfassungsschutz ermöglichen. Letztlich belegen die immer wieder öffentlich geführte Diskussionen über den Fortbestand des Verfassungsschutzes und die im Fall mutmaßlicher Versäumnisse eingerichteten Untersuchungsgremien in Bund und Ländern, wie nach Bekanntwerden des NSU-Komplexes, dass die Verfassungsschutzbehörden eben nicht unbeobachtet „im Dunklen“ operieren können, sondern sich wie kaum eine andere Behörde stets aufs Neue Fragen stellen müssen, ob und wie sie ihren Daseinszweck erfüllen können. Zudem finden sich auch in anderen „klassischen“ Demokratien Nachrichtendienste, z. B. in Großbritannien und Frankreich. Nachrichtendienste gelten dort zu Recht als nicht wegzudenkendes Merkmal staatlicher Souveränität.

399 Die Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden wäre – jedenfalls nach den jetzigen Vorgaben des Grundgesetzes – wohl auch nicht zulässig. Dies folgt aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) und Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Diese Gesetzgebungskompetenz wird notwendigerweise durch die Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ergänzt, wonach durch Bundesgesetz Zentralstellen u. a. zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes eingerichtet werden können. Mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben ist die Staatsaufgabe Innere Sicherheit als „finale Aufgabe“ definiert,²³⁶ und zwar auch mit Blick auf den Verfassungsschutz. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe steht für den Bund als „primäres Staatsziel“ nicht zur Disposition. Daher dürfte die Bundesebene gehindert sein, den Verfassungsschutz

²³⁶ Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Aufgabe des Staates, § 73, Rdnr. 25 ff.

durch einfaches Gesetz aufzulösen.²³⁷ Gleiches dürfte auch für die Länder gelten; zwar liegt die Ausgestaltung und Organisationsform einer Landesbehörde ausschließlich in der Kompetenz des jeweiligen Landes (vgl. Art. 30, 70 GG), dies ändert aber nichts an der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Erfüllung der Staatsaufgabe für den Verfassungsschutz zu sorgen.²³⁸ Die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz nichts anderes regelt (Art. 30 GG). Darüber hinaus setzt Art. 73 Abs. 1 GG ausdrücklich die Zusammenarbeit und damit Aufgabenerfüllung durch die Länder voraus. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG enthält damit eine grundgesetzliche Garantie des durch Behörden wahrgenommenen Verfassungsschutzes auch auf Landesebene.²³⁹

5.1.2.2 Zentralisierung des Verfassungsschutzes beim Bund

Als sogenannte „Große Lösung“ forderte der damalige Bundesminister des Innern Otto Schily bereits im Jahre 2004, die Aufgaben des Verfassungsschutzes beim Bund zu zentralisieren. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus müsse auch innerstaatlich zu einer effektiveren Ausgestaltung der Verantwortung des Bundes bei der Bekämpfung des Terrorismus führen. Für den Bereich des Verfassungsschutzes sei eine vollständige Übernahme der Aufgabe durch den Bund und eine weitgehende Zentralisierung der Organisationsstruktur sachgerecht.²⁴⁰

400

Alternativ hielt er auch eine „Kleine Lösung“ für möglich, die eine Beibehaltung der gegenwärtigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vorsehen sollte. Insgesamt bedürfe es hierbei aber einer besseren Koordination und eines schnelleren Informationsaustausches. Zu diesem Zweck sollten dem BfV als Zentralstelle bestimmte Weisungsrechte, zumindest aber Koordinierungsrechte gegenüber den bereits nach geltender Verfassungsrechtslage zur Zusammenarbeit verpflichteten Landesbehörden für Verfassungsschutz eingeräumt werden.²⁴¹

²³⁷ Schäfer/Klee, Gutachten zur Analyse der gegenwärtigen Organisation und Arbeitsweise des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz, 25.01.2013, Rdnr. 161.

²³⁸ Baldus, Reform des Thüringer Verfassungsschutzes – Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion? ThürVBl. 2013, S. 25, 26.

²³⁹ Baldus a. a. O.

²⁴⁰ DER SPIEGEL, Notfalls das Grundgesetz ändern, Ausgabe 40/2004, S. 36, 38.

²⁴¹ DER SPIEGEL, Notfalls das Grundgesetz ändern, Ausgabe 40/2004, S. 36, 38.

- 401 Eine Zentralisierung des Verfassungsschutzes hätte zwar grundsätzlich den Vorteil, dass ein zwischenbehördlicher Informationsaustausch nicht mehr erfolgen müsste. Nach der Überzeugung der BLKR erkennen die Landesbehörden für Verfassungsschutz jedoch die Entstehung lokaler oder regionaler Phänomene aufgrund ihrer räumlichen Nähe eher und können darauf schneller und flexibler reagieren als eine zentrale Behörde auf Bundesebene. So verfügten die Landesbehörden für Verfassungsschutz gerade auch im NSU-Komplex über umfangreiche Erkenntnisse zur Entstehung und zu Aktivitäten lokaler bzw. regionaler rechtsextremistischer Bestrebungen und deren Personenpotenzial.
- 402 Der notwendige ganzheitliche Ansatz zur Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus und Terrorismus setzt jedoch eine enge Kooperation mit den anderen – auch kommunalen – Behörden und Einrichtungen „vor Ort“ voraus. Hierzu bestehen auf Landesebene bereits langjährige Kommunikationsbeziehungen aus der täglichen Zusammenarbeit, insbesondere zur Polizei und zu den Staatsanwaltschaften. Demgegenüber bieten große Zentralbehörden nach Ansicht der BLKR keine nennenswerten Vorteile. Sie bergen vielmehr die Gefahr der Unbeweglichkeit.
- 403 Eine vollständige Zentralisierung des Verfassungsschutzes im Bund würde zudem den Vorgaben des Grundgesetzes nicht gerecht. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG geht von einer Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes aus und schließt damit die Zuständigkeit der Länder ein. Dies wird auch aus dem Regelungsgehalt von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG deutlich, wonach durch Bundesgesetz Zentralstellen für die Zwecke des Verfassungsschutzes eingerichtet werden können. Eine Zentralstelle ist eine einem Bundesministerium nachgeordnete Behörde, die als einzige ihrer Art im Bundesgebiet die Aufgabe wahrnimmt, das Handeln der Länder und des Bundes in einem bestimmten Verwaltungsbereich zu koordinieren²⁴².
- 404 Soweit vorgeschlagen worden ist, die Landesbehörden für Verfassungsschutz könnten fortbestehen, allerdings sollte der Zentralstelle des Bundes ein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden eingeräumt werden, ist

²⁴² Umbach/Clemens, GG. Mitarbeiterkommentar, Art 87, Rdnr. 79.

dies aus verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht von vornherein unzulässig.²⁴³ Eine Zentralstelle darf dabei allerdings nicht mit einer Aufsichtsbehörde gleichgesetzt werden, sie ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „im Wesentlichen auf die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben beschränkt.“²⁴⁴ Ihr Zweck besteht in der Koordinierung zwischen Bund und Ländern, daher ist insbesondere eine Dienstaufsicht über die Landesbehörden unzulässig.²⁴⁵

Soweit die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen, stellen Weisungen der Bundesregierung gegenüber den Ländern einen Eingriff in die Verwaltungszuständigkeit der Länder nach Art. 30 und 84 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Dieser bedarf einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung.²⁴⁶ Nachdem der Bund verfassungsrechtlich über die Kompetenztitel für die „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder“ (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG) und die Einrichtung einer „Zentralstelle“ verfügt (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG), würden diese Kompetenztitel für eine Verstärkung von Weisungsrechten des Bundes – wie sie zurzeit im Falle des § 7 BVerfSchG²⁴⁷ bestehen – ausreichen.²⁴⁸ Inhaltlich ist das Weisungsrecht des Bundes jedoch begrenzt, denn die Schaffung einer Befugnis des BfV, die Landesbehörden für Verfassungsschutz z. B. mit der Durchführung nachrichtendienstlicher Maßnahmen beauftragen zu können, setzt eine Bundeszuständigkeit als Sachaufgabe voraus. Daher könnte sich ein Weisungsrecht allenfalls in den in § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 3 BVerfSchG²⁴⁹ beschriebenen Bundeszuständigkeiten entfalten. Die

405

²⁴³ Vgl. Burgi in von Mangoldt/Klein, GG. Kommentar, 2010, Art. 87, Rdnr. 44 ff.; ausführlich Werthebach/Droste, Bonner Kommentar zum GG, 87. Lfg., Dez. 1998, Art. 73 Nr. 10, Rdnr. 76 ff.; gegen ein Weisungsrecht allgemein etwa Heintzen in von Mangoldt/Klein, GG. Kommentar, 2010, Art. 73, Rdnr. 111; Kunig in von Münch/Kunig, GG. Kommentar, 6. Auflage, 2012, Art. 73, Rdnr. 41; Broß/Mayer, in von Münch/Kunig, GG. Kommentar, 6. Auflage, 2012, Art. 87, Rdnr. 14.

²⁴⁴ BVerfGE 110, 33.

²⁴⁵ Vgl. BVerfGE 110, 33; Hermes in Dreier (Hg.): GG. Kommentar, 2008, Art. 87, Rdnr. 47.

²⁴⁶ Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, 2005, Band VI, § 136, Rdnr. 37.

²⁴⁷ § 7 BVerfSchG lautet: Die Bundesregierung kann, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt, den obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen.

²⁴⁸ Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 85, Rdnr. 38; Oebbecke in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 136, Rdnr. 92.

²⁴⁹ § 5 Abs. 2 BVerfSchG lautet: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln.

verfassungsrechtliche Möglichkeit eines gesetzlich zugeschriebenen Selbsteintrittes des Bundes kommt wohl nicht in Betracht. Stattdessen wird auf den Bundeszwang nach Art. 37 GG verwiesen.²⁵⁰

406 Eine zentrale Kontrolle der Arbeit der Länder, etwa generell der Art und Weise ihrer Beschaffungstätigkeit, dürfte somit nicht zulässig sein. Nur soweit die Zusammenarbeit berührt ist, darf das BfV die Landesbehörden für Verfassungsschutz in ihrer Tätigkeit prüfen und ihnen Hinweise zur Aufgabenerfüllung geben.

5.1.2.3 Übertragung von Teilaufgaben an das BfV

407 Das BfV schlägt in einer Stellungnahme die Änderung von § 5 BVerfSchG vor. Danach soll eine klare Aufgabenteilung zwischen BfV und Landesbehörden für Verfassungsschutz vorgenommen werden. Diese sollen künftig ausschließlich als Beschaffungseinheiten vor Ort fungieren. Die Auswertung erfolge dann allein durch das BfV. Dieses solle zur eventuellen Unterstützung Observations- und Beschaffungseinheiten bereithalten. Außerdem solle es den Landesbehörden Serviceleistungen in besonderen aufwendigen bzw. ressourcenintensiven Bereichen, wie z. B. im Bereich von G10-Maßnahmen oder Finanzermittlungen zur Verfügung stellen. Für eine solche Aufgabenverlagerung spreche, dass die Landesbehörden für Verfassungsschutz aufgrund ihrer örtlichen Nähe besser in der Lage seien, Informationen zu beschaffen und mit den Polizeibehörden zu koordinieren. Der Bereich Prävention könne weiterhin auf Landesebene erfolgen. Die Analyse werde ausschließlich durch das BfV vorgenommen und den Ländern zur Verfügung gestellt.

408 Die Vorschläge des BfV treffen auf rechtliche Bedenken. Sie bleiben zwar hinter einer vollständigen Zentralisierung zurück, bedeuten aber einen wesentlichen Eingriff in die grundsätzliche Länderkompetenz aus Art. 30,

Bei Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ist Voraussetzung, dass

1. sie sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
2. sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
3. sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder
4. eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.“

²⁵⁰ Vgl. Werthebach/Droste in Bonner Kommentar, GG, 87. Lfg., Dez. 1998, Rdnr. 83 ff.

71 GG. Wie bereits dargestellt, schreibt das Grundgesetz den Ländern die primäre Verantwortlichkeit für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Inneren Sicherheit zu. Beim Verfassungsschutz wird zwar teilweise ein engerer Bezug zum Gesamtstaat und damit zum Bund als bei der Polizei gesehen,²⁵¹ jedoch sollen die Länder auch hier dem Bund im Rahmen der Zusammenarbeit als grundsätzlich gleichwertige eigenverantwortliche Partner gegenüber stehen.

Bei der Informationsauswertung kann der Bund seine Verwaltungskompetenzen grundsätzlich nur begründen, soweit sie für die Zusammenarbeit nach Art. 73, 87 GG erforderlich ist.²⁵² Allerdings setzt der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine wirksame staatliche „Selbstverteidigungspflicht“ von Bund und Ländern voraus. Hieraus folgt die beiderseitige Kompetenz zur eigenständigen Verarbeitung der gesammelten Informationen, insbesondere zur Auswertung und Speicherung von Informationen.²⁵³ Eine Übertragung und Konzentration der Auswertungsaufgaben auf die Bundesebene, etwa durch Ausschluss entsprechender Länderkompetenzen in einem Bundesgesetz, wäre nicht mit dem Bild der bundesstaatlichen Zusammenarbeit von Bund und Ländern wie es auch in Art. 73, 87 GG zum Ausdruck kommt, in Einklang zu bringen.

409

5.1.2.4 Zusammenlegung von Landesbehörden für Verfassungsschutz

Gegen den Zusammenschluss mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz zu einer Behörde bestehen aus Sicht der BLKR keine grundsätzlichen Einwände. Dies könnte vor dem Hintergrund besserer Möglichkeiten der Schwerpunktsetzung und Kapazitätenbündelung sogar sinnvoll sein.²⁵⁴ Die Entscheidung darüber muss jedoch allein den daran beteiligten Ländern vorbehalten bleiben, die allerdings ihre jeweiligen Verfassungsschutzgesetze entsprechend ändern müssten.²⁵⁵ Die BLKR

410

²⁵¹ Vgl. z. B. Werthebach/Droste in Bonner Kommentar, GG, 87. Lfg., Dez. 1998, Art. 73 Nr. 10, Rdnr. 81 ff.

²⁵² Vgl. Umbach/Clemens, GG. Mitarbeiterkommentar, Art. 87, Rdnr. 80; Burgi, in von Mangoldt/Klein, GG. Kommentar, 2010, Art. 87, Rdnr. 51.

²⁵³ Vgl. Werthebach/Droste in Bonner Kommentar, GG, 87. Lfg., Dez. 1998, Art. 73 Nr. 10, Rdnr. 222.

²⁵⁴ Vgl. Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 231.

²⁵⁵ Baldus, Reform des Thüringer Verfassungsschutzes- Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion? ThürVBl. 2013, S. 25, 31.

gibt zu bedenken, dass in diesem Fall zwischen den beteiligten Ländern durch einen Staatsvertrag klare Regelungen für die parlamentarische und verwaltungsinterne Kontrolle sowie die politischen Verantwortlichkeiten getroffen werden müssen.²⁵⁶ Außerdem müsste eine dem § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG²⁵⁷ entsprechende Regelung in das Bundesverfassungsschutzgesetz aufgenommen werden.²⁵⁸ Nach der derzeit geltenden Fassung von § 2 Abs. 2 BVerfSchG ist jedes Land dazu verpflichtet, eine eigene Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu unterhalten.²⁵⁹ Eine Änderung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG hingegen, wie Baldus sie für erforderlich hält²⁶⁰, wäre jedoch nicht Voraussetzung für die Errichtung gemeinsamer Landesbehörden für Verfassungsschutz: Dieser Kompetenztitel deckt lediglich die einfachgesetzliche Inpflichtnahme der Länder durch den Bund zum Unterhalt eigener Verfassungsschutzbehörden ab,²⁶¹ enthält jedoch nicht selbst eine Verpflichtung für die Länder zur Unterhaltung eigener Behörden.

5.1.3 Empfehlung

411

Die Auflösung der Verfassungsschutzbehörden kommt weder auf Bundes- noch auf Landesebene in Betracht. Es empfiehlt sich ferner nicht, die Aufgaben der Landesbehörden für Verfassungsschutz ganz oder teilweise beim Bund zu zentralisieren. Auch für ein fachliches Weisungsrecht des BfV gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz sieht die Kommission keine Notwendigkeit.

Gegen die Zusammenfassung mehrerer Landesbehörden bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, dies muss nach Auffassung der BLKR den daran beteiligten Ländern vorbehalten bleiben. Einen entsprechenden Gesetzesvorschlag unterbreitet die Kommission unten (vgl. Rdnr. 468).

²⁵⁶ Baldus a. a. O.

²⁵⁷ § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG lautet: Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt unterhalten.

²⁵⁸ Baldus, Reform des Thüringer Verfassungsschutzes- Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion? ThürVBl. 2013, S. 25, 31.

²⁵⁹ Baldus a. a. O.

²⁶⁰ Baldus a. a. O.

²⁶¹ Uhle in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. Ergänzungslieferung 2013, Art. 73, Rdnr. 245.

5.2 Trennungsgebot

5.2.1 Beibehaltung des Trennungsgebots

5.2.1.1 Problemstellung

Die Kommission hat bei der Auswertung der Faktenlage zahlreiche Defizite im Bereich der informationellen Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden und der Polizei erkannt. Weitere Defizite hat die BLKR bei der Kommunikation zwischen dem TLKA und dem TLfV im Hinblick auf die Durchführung von Telekommunikationsüberwachungs- und Observationsmaßnahmen festgestellt. Hier waren beide Behörden teilweise parallel tätig, ohne dass eine vorherige Abstimmung oder auch nur eine gegenseitige Information stattgefunden hätte (vgl. Schnittstellen 10, 11, 12, 13, 14, 17, 32, 33, 34, 59, 60). 412

Im Hinblick auf das in Deutschland bestehende Trennungsgebot (vgl. Rdnr. 19 ff.) hat sich die Kommission daher mit der Frage auseinandergesetzt, ob die hieraus folgende befugnisbezogene und organisatorische Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden sich überlebt hat oder als „struktureller Mangel“ anzusehen ist, der einer effektiven Aufklärung des NSU-Komplexes entgegengestanden hat und auch künftig eine wirksame sicherheitsbehördliche Arbeit behindern könnte. 413

Auch in der Öffentlichkeit wurde nach Bekanntwerden des NSU-Komplexes vereinzelt die Abschaffung des Trennungsgebotes diskutiert. So ist z. B. angeregt worden, die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden auf die Landeskriminalämter und das BKA zu übertragen, denn dort gebe es bereits leistungsfähige Staatsschutzabteilungen, die über Erfahrungen im Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern verfügten und für die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Bereich der politisch motivierten Kriminalität tägliches Analyse- und Ermittlungsgeschäft sei.²⁶² 414

²⁶² Pressemeldung des BDK vom 09.07.2012, <http://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/zukunft-des-verfassungsschutzes-kriminalpolizeilicher-staatsschutz-der-bessere-verfassungsschutz>.

5.2.1.2 Bewertung

- 415 Die Einrichtung von und die Unterscheidung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden ist Ausdruck und Folge des im Polizeibrief der alliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949 verfügten Trennungsgebots (vgl. Rdnr. 19 ff.).²⁶³ Der Polizeibrief kann aus Sicht der Kommission nicht mehr als Rechtfertigung des Trennungsgebotes herhalten. Zunächst dürfte die darin enthaltene Verfügung der Westalliierten aus der Zeit noch vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland für den heutigen deutschen Staat keinerlei rechtliche Bindungswirkung mehr entfalten, da Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die USA in Art. 7 Abs. 1 des Vertrages über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 („Zwei-plus-Vier-Vertrag“) ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes für beendet erklärt haben. Tragendes Argument ist aus Sicht der BLKR jedoch die Tatsache, dass sich die Bundesrepublik Deutschland in den mehr als sechzig Jahren ihres Bestehens als gefestigte Demokratie und stabiler Rechtsstaat erwiesen hat, der Polizeibrief jedoch unter dem unmittelbaren Eindruck des durch die Nationalsozialisten begangenen Unrechts entstanden ist.
- 416 Ob das Trennungsgebot Verfassungsrang hat, ist umstritten²⁶⁴; es ergibt sich zumindest nicht unmittelbar aus dem Grundgesetz. In Anlehnung an das Bundesverfassungsgericht, das in einem obiter dictum zum Trennungsgebot ausgeführt hat, bestimmte Verfassungspositionen könnten die Verschmelzung von Polizei und Nachrichtendiensten verbieten (vgl. Rdnr. 12), ist die BLKR der Auffassung, dass dem Trennungsgebot Verfassungsrang zukommt.²⁶⁵
- 417 Nicht zuletzt haben sich die Innenminister und -senatoren der Länder und des Bundes auf ihrer Arbeitstagung am 28. August 2012 für die Beibehaltung eines leistungsfähigen (eigenständigen) Verfassungsschutzes in der

²⁶³ Nehm, Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsstruktur, NJW 2004, S. 3290.

²⁶⁴ Vgl. zum Meinungsstand Wittmoser, Die Landesämter für Verfassungsschutz, Hamburg 2012, S. 67; Klee, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2010, S. 49 ff.; König, Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Freiburg 2005, S. 151 ff., jeweils m. w. N.

²⁶⁵ Siehe allerdings dazu Nr. 7 Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013.

Mitte der Gesellschaft ausgesprochen. Sie sehen das Trennungsgebot als unverzichtbar an. Aufgaben und Kompetenzen von Polizei und Verfassungsschutz müssten aufeinander abgestimmt, aber voneinander getrennt bleiben.²⁶⁶

„Behördengrenzen erzeugen Schnittstellen“.²⁶⁷ Gerade im Hinblick auf diese – zahlreichen – Schnittstellen zwischen den Verfassungsschutzbehörden und der Polizei könnte jedoch argumentiert werden, dass vor allem die informationelle Zusammenarbeit an sich nur deshalb erforderlich ist, weil es – wenn auch mit anderer Aufgabenstellung (vgl. Rdnr. 13 ff.) – unterschiedliche Sicherheitsbehörden gibt. Legte man diese Behörden zusammen, entfielen automatisch das Erfordernis einer Zusammenarbeit. Die vorhandenen Schnittstellen könnten so bis auf ein unvermeidliches Maß reduziert werden.

418

Tatsächlich trifft es zu, dass die informationelle Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden damit entfielen und vordergründig auch problemträchtige zwischenbehördliche Schnittstellen.

Dieser Argumentation ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Zusammenlegung von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden die Schnittstellenproblematik grundsätzlich nicht beseitigt. Informationelle Schnittstellen sind unabhängig von den jeweiligen Organisationsformen letztlich unvermeidlich. Auch innerhalb einer Behörde bedarf es des Informationsaustausches zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten auf den unterschiedlichen Ebenen. Es bestehen daher immer und in jedem Fall zahlreiche informationelle Schnittstellen. Deren Zahl wächst mit der Aufgabenbreite einer Behörde. Je unterschiedlicher deren Aufgaben sind, desto größer ist die Notwendigkeit einer sachgerechten und koordinierten informationellen Zusammenarbeit ihrer Organisationseinheiten. Selbst wenn tatsächlich die Aufgaben des Verfassungsschutzes in die Landeskriminalämter integriert würden – z. B. als eine Abteilung Verfassungsschutz –, so bestünde weiterhin das Erfordernis eines informationellen Austausches innerhalb der Landeskriminalämter.

419

²⁶⁶ IMK, Strategiepapier zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 28.08.2012, S. 2, 10.

²⁶⁷ Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 232.

- 420 Auch innerhalb einer Polizeidienststelle fließen Informationen nicht von selbst, sondern nur dann, wenn die hierzu bestehenden Regelungen auch von den Mitarbeitern umgesetzt werden. So sind z. B. bei der sächsischen Polizei die Erkenntnisse über den Verbleib des Trios offenbar zu keinem Zeitpunkt mit den Ermittlungen zu der Raubserie zusammengeführt worden (vgl. Schnittstelle 58). Eine effektive Zusammenarbeit und ein zielführender Informationsaustausch hängt aus Sicht der BLKR nicht davon ab, wie viele Behörden zusammenarbeiten, sondern davon, dass diese Zusammenarbeit sinnvollen Regeln unterliegt und diese von den Mitarbeitern angewandt werden.
- 421 Die Annahme, eine Information, die bereits bei der Polizei ist, müsse dieser nicht mehr mitgeteilt werden, greift aber auch aus folgendem Grund zu kurz: Auch eine nachrichtendienstlich arbeitende Polizei, die im Vorfeld von konkreten Gefahren und Straftaten agiert, muss im Verborgenen arbeiten; die Grundsätze und Methoden der nachrichtendienstlichen Arbeit entfallen auch nicht bei einer Angliederung der jetzigen Verfassungsschutzbehörden an eine polizeiliche Organisation. Bereits aus diesem Grund müsste auch ein in die Polizei eingegliedertes Verfassungsschutz in informationeller Hinsicht eine Sonderstellung einnehmen. Ein behördeninterner Informationsfluss ist nicht von vornherein sichergestellt.
- 422 Die Kommission ist der Auffassung, dass durch eine Aufhebung des Trennungsgebotes im Sinne einer Zusammenlegung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden keine Vorteile, insbesondere keine erkennbaren Synergieeffekte, gegenüber dem jetzigen System erzeugt werden.
- 423 Außerdem sieht die Kommission die befugnisbezogene und organisatorische Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden als wichtige rechtsstaatliche Errungenschaft an. Die Verfassungsschutzbehörden einerseits und die Polizei andererseits verfolgen unterschiedliche gesetzliche Aufgaben und nutzen dazu unterschiedliche gesetzliche Instrumentarien. Aus diesem Grunde ist es nur folgerichtig, dass diese Aufgaben auch von unterschiedlichen Behörden wahrgenommen werden.

5.2.1.3 Empfehlung

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass das Trennungsgebot als solches einer wirksamen Aufgabenwahrnehmung der Sicherheitsbehörden und einer effektiven Sicherheitsarchitektur in Deutschland nicht entgegensteht. Die Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden sollte daher beibehalten werden. Den erkannten Defiziten in der Zusammenarbeit kann nicht durch bloße organisatorische Änderungen begegnet werden, sondern nur durch sinnvolle Regelungen der Zusammenarbeit, die konsequent Anwendung finden müssen. Dies gilt insbesondere für die informationelle Zusammenarbeit, aber auch für die Abstimmung von Maßnahmen der Sicherheitsbehörden.

424

Die Kommission ist der Ansicht, dass nicht das Trennungsgebot in rechtlicher Hinsicht, sondern vielmehr ein „Trennungsgebot in den Köpfen“ ursächlich war für die zahlreichen erkannten Schnittstellenprobleme bzw. Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden. Diese „Kopfsperre“ gilt es aus Sicht der BLKR abzubauen.

425

5.2.2 Zulässigkeit der Amtshilfe zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden

5.2.2.1 Problemstellung

Ein Sonderproblem des Trennungsgebots im NSU-Fallkomplex stellt die Hilfeleistung des TLfV bei Strafverfolgungsmaßnahmen des TLKA dar. Das TLKA bat das TLfV Ende November 1997 um Observation des Böhnhardt. Ziel war es, Hinweise auf Kontaktpersonen, Anlaufstellen, Wohnungen, Lagerplätze, Garagen und Wochenendhäuser zu erhalten. Dabei ist aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich, ob das TLfV auf Grund eines formellen Amtshilfeersuchens für das TLKA observierte. Es finden sich lediglich Hinweise dafür, dass eine Ermittlungsgruppe des TLKA das TLfV um Durchführung der Observation gebeten hat. Die Erkenntnisse aus dieser Observation führten zu polizeilichen Durchsuchungen (Schnittstelle 1).

426

In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob die Verfassungsschutzbehörden überhaupt in Amtshilfe für die Polizeibehörden tätig werden dürfen.

427

Hierzu führt das BfV auf Anfrage der BLKR aus, dass Observationen und andere nachrichtendienstliche Maßnahmen in der Praxis aufgrund der oben dargelegten Problematik ausschließlich in eigener Zuständigkeit bzw. als eigene Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden durchgeführt werden können. Bitte eine Polizeibehörde eine Verfassungsschutzbehörde um Hilfe, so habe diese die Möglichkeit, sich den angefragten Sachverhalt zu eigen zu machen, sofern sie hierzu nach § 3 BVerfSchG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Regelung befugt ist. In der Folge nehmen die Verfassungsschutzbehörden nunmehr eigene Befugnisse zur Erforschung des Sachverhalts wahr. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen können hierbei unter den Voraussetzungen der §§ 19 ff. BVerfSchG bzw. der entsprechenden landesgesetzlichen Normen an die Polizeibehörden übermittelt werden. Die Grundsätze der Amtshilfe im Sinne des § 4 VwVfG seien hingegen wegen der Trennung der Aufgaben und Befugnisse von Polizei und Verfassungsschutz nicht ohne weiteres anwendbar.

5.2.2.2 Bewertung

5.2.2.2.1 Grundsätzliche Zulässigkeit der Amtshilfe

428

Nach Art. 35 Abs. 1 GG sind sich grundsätzlich alle Behörden gegenseitig zur Amtshilfe verpflichtet. Diese Verpflichtung wird durch §§ 4 ff. VwVfG bzw. die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen konkretisiert.²⁶⁸ Nach der Legaldefinition des § 4 Abs. 1 VwVfG versteht man unter Amtshilfe die ergänzende Hilfe, die eine Behörde einer anderen Behörde auf Ersuchen leistet. Dabei müssen sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde prüfen, ob die Voraussetzungen für den Amtshilfeanspruch vorliegen.²⁶⁹

429

Die Amtshilfe ist eine Hilfeleistung durch die ersuchte Behörde, ohne dass dieser die Gesamtverantwortung hinsichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit der Maßnahme übertragen wird. Durch Amtshilfe darf keine Erweiterung der Eingriffsbefugnisse der ersuchenden Behörde erfolgen.²⁷⁰

²⁶⁸ Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 2.

²⁶⁹ Kastner in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 2013, § 4 VwVfG, Rdnr. 12.

²⁷⁰ Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand: 01.10.2012, § 4, Rdnr. 3.

Amtshilfe liegt gemäß § 4 Abs. 2 VwVfG hingegen nicht vor, wenn Behörden einander innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses Hilfe leisten oder die Hilfeleistung in Handlungen besteht, die der ersuchten Behörde ohnehin als eigene Aufgabe obliegen. Eigene Aufgaben sind solche, die der ersuchten Behörde bereits spezialgesetzlich außerhalb der Amtshilferegulungen als Hilfeleistung gegenüber anderen Behörden übertragen sind. Für diese Aufgaben ergibt sich daher die Pflicht zur Hilfeleistung nicht erst aufgrund des Ersuchens einer Behörde. Beispiele hierfür sind die Sicherheitsüberprüfung durch die Verfassungsschutzbehörden, die Erteilung von vorgeschriebenen Bescheinigungen oder die Auskunftserteilung aus dem Bundeszentralregister.²⁷¹

Eine Behörde kann nach § 5 Abs. 1 VwVfG insbesondere dann um Amtshilfe ersuchen, wenn sie

1. aus rechtlichen Gründen die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann,
2. aus tatsächlichen Gründen, besonders weil die zur Vornahme der Amtshandlung erforderlichen Dienstkräfte oder Einrichtungen fehlen, die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann,
3. zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann,
4. zur Durchführung ihrer Aufgaben Urkunden oder sonstige Beweismittel benötigt, die sich im Besitz der ersuchten Behörde befinden oder
5. die Amtshandlung nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen könnte als die ersuchte Behörde.

Die ersuchte Behörde darf jedoch Hilfe nach § 5 Abs. 2 VwVfG nicht leisten, wenn sie einerseits hierzu aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist²⁷² (Nr. 1) oder andererseits durch die Hilfeleistung dem Wohl des

²⁷¹ BGH, NJW 2001, 2799; Vgl. auch Bonk/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Auflage, 2008, § 4, Rdnr. 35 ff.; Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 31 f.

²⁷² In diesen Fällen fehlt der ersuchenden Behörde die sachliche oder örtliche Zuständigkeit oder die Befugnis, in Rechte Dritter einzugreifen (Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, Stand 01.10.2012, § 5, Rdnr. 33).

Bundes oder eines Landes erhebliche Nachteile bereitet würden²⁷³ (Nr. 2). Die ersuchte Behörde ist insbesondere zur Vorlage von Urkunden oder Akten sowie zur Erteilung von Auskünften nicht verpflichtet, wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Damit stellt die Staatswohlklausel des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG für das Amtshilfeverfahren ein Weitergabe- und Verwertungsverbot auf. Dieses bezweckt den Schutz von Dienstgeheimnissen in bestimmten Grenzen auch im Amtshilfeverkehr.²⁷⁴

433 Nach § 7 VwVfG richtet sich die Zulässigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, nach dem für die ersuchende Behörde geltenden Recht. Für die Durchführung der Amtshilfe gilt das Recht der ersuchten Behörde. Damit trägt die ersuchende Behörde gegenüber der ersuchten Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Maßnahme. Die ersuchte Behörde ist für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich.

5.2.2.2 Amtshilfe durch die Polizeibehörden

434 In der Zusammenarbeit der Polizeibehörden mit den Verfassungsschutzbehörden ergeben sich jedoch aufgrund des Trennungsgebots rechtliche Schranken. So stehen nach § 8 Abs. 3 Halbsatz 2 BVerfSchG und den entsprechenden Ländergesetzen den Verfassungsschutzbehörden polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zu. Die Verfassungsschutzbehörden sind darüber hinaus nicht befugt, die Polizei im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen zu ersuchen, zu denen sie selbst nicht befugt sind. Der ersuchenden Verfassungsschutzbehörde muss nicht nur die Aufgabe, sondern auch die Befugnis für die ersuchte Maßnahme zustehen. Die Verfassungsschutzbehörden dürfen die Polizeibehörden nicht mit der Vornahme von Handlungen beauftragen, für die sich diese

²⁷³ Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes betreffen insbesondere die äußere oder innere Sicherheit, einschließlich der Funktionsfähigkeit bedeutsamer staatlicher Einrichtungen. Ein Nachteil kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn der Schadenseintritt mit hoher bzw. an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Die reine Möglichkeit des Schadenseintritts reicht hingegen nicht aus. Ferner müssen die Nachteile im jeweiligen Einzelfall erheblich sein. (vgl. Bonk/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008, § 5, Rdnr. 25 f.; Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 5, Rdnr. 39 ff.).

²⁷⁴ Bonk/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008, § 5, Rdnr. 23.

selbst auf polizeiliche Befugnisse stützen müssen, weil es sich hierbei um Eingriffs- bzw. Zwangsmaßnahmen handelt. Dadurch soll verhindert werden, dass fehlende Zwangsbefugnisse durch Amtshilfe umgangen werden.²⁷⁵ Dies gilt auch für Maßnahmen wie Beobachtungen oder Befragungen, welche die Verfassungsschutzbehörden im Rahmen ihrer Aufgaben grundsätzlich selbst durchführen könnten.²⁷⁶

Da die Verfassungsschutzbehörden die Polizeibehörden nur um die Wahrnehmung von Aufgaben ersuchen dürfen, zu denen sie berechtigt sind, kommen als Gründe für solche Amtshilfeersuchen insbesondere fehlende Kapazitäten in Betracht. Auch die bloße technische Hilfeleistung (z. B. die Zurverfügungstellung von Material oder technischen Geräten) sowie Ersuchen um Meldung bzw. Übermittlung von Informationen, die der jeweiligen Polizeibehörde bereits vorher bekannt waren, bleiben von der Amtshilfebeschränkung nach § 8 Abs. 3 Halbsatz 2 BVerfSchG unberührt.²⁷⁷

435

5.2.2.2.3 Amtshilfe durch die Verfassungsschutzbehörden

Schwieriger gestaltet sich der umgekehrte Fall der Amtshilfe durch die Verfassungsschutzbehörden. Dieser wird von § 8 Abs. 3 Halbsatz 2 BVerfSchG nicht geregelt. Damit ist auch in diesem Fall die Amtshilfe grundsätzlich möglich.

436

Amtshilfe durch eine Verfassungsschutzbehörde kann einerseits für eine andere Verfassungsschutzbehörde und andererseits für Polizeibehörden erfolgen.

5.2.2.2.3.1 Amtshilfe für eine andere Verfassungsschutzbehörde

Die Amtshilfe für eine andere Verfassungsschutzbehörde ist grundsätzlich zulässig, sofern beide Verfassungsschutzbehörden die Befugnis zur Vornahme der jeweiligen Maßnahme – z. B. der Einsatz von V-Leuten oder Verdeckten Ermittlern – besitzen. Auch im Rahmen der Amtshilfe für eine

437

²⁷⁵ Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 139; Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 295, 570 f.; Riegel, Die Tätigkeit der Nachrichtendienste, NJW 1979, 952, 954, 957.

²⁷⁶ Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 295, 570.

²⁷⁷ Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 295, 571.

andere Verfassungsschutzbehörde gilt der Grundsatz, dass eine Erweiterung der Eingriffsbefugnisse durch Amtshilfe nicht zulässig ist.²⁷⁸ Zumeist soll durch ein Amtshilfeersuchen die fehlende örtliche Zuständigkeit überwunden werden. In einem solchen Fall ist die Amtshilfe nach den Regelungen der §§ 4 ff. VwVfG zulässig.²⁷⁹ Auf dieser Grundlage kann auch eine Amtshilfe, die keinen Eingriff in Grundrechte mit sich bringt (z. B. technische Amtshilfe) erfolgen. Lediglich die mit einem Eingriff in Grundrechte verbundene Amtshilfe, die eine sachliche Zuständigkeit überwindet, ist nur zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

5.2.2.2.3.2 Amtshilfe für Polizeibehörden

438 Die Amtshilfe durch die Verfassungsschutzbehörden für Polizeibehörden wird durch das Trennungsgebot beschränkt. Verfassungsschutzbehörden sind nicht zur Strafverfolgung bzw. Gefahrenabwehr befugt, sondern nur dazu berechtigt, verfassungsfeindliche und sicherheitsgefährdende Bestrebungen und Tätigkeiten zu beobachten. Nachrichtendienstliche Maßnahmen als Hilfeleistungen für die Polizeibehörden im Rahmen der Strafverfolgung bzw. Gefahrenabwehr sind aufgrund des befugnisrechtlichen Trennungsgebots nach § 8 Abs. 3 Halbsatz 1 BVerfSchG als eigene Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden nicht zulässig. Dieses befugnisrechtliche Trennungsgebot aus § 8 Abs. 3 Halbsatz 1 BVerfSchG bindet gleichmaßen die Strafverfolgungs-, Gefahrenabwehr- und Verfassungsschutzbehörden.²⁸⁰

439 Aus dem organisatorischen Trennungsgebot folgt darüber hinaus, dass Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden nicht als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaften i. S. d. § 152 Abs. 1 GVG tätig werden dürfen.²⁸¹ Das organisatorische Trennungsgebot folgt einfachgesetzlich aus § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG. Danach darf das BfV einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden. Aus § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG i. V. m. § 8 Abs. 3 BVerfSchG wird auch geschlossen, dass keine Verfassungs-

²⁷⁸ Vgl. Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 3.

²⁷⁹ Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 4.

²⁸⁰ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 291.

²⁸¹ Die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaften sind in den entsprechenden Verordnungen von Bund und Ländern abschließend aufgeführt. Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden sind nicht enthalten.

schutzbehörde einer Polizeibehörde nachgeordnet werden darf. Verfassungsschutz- und Polizeibehörden dürfen ihre Aufgaben nicht durch gemeinsames Personal wahrnehmen. Eine personelle Verflechtung der Behörden soll dadurch ausgeschlossen werden.²⁸² Dies wiederum führt dazu, dass eine Amtshilfe durch die Verfassungsschutzbehörden zu Zwecken der Strafverfolgung jedenfalls dann nicht in Betracht kommt, wenn die eingesetzten Mitarbeiter in gleicher Weise wie Ermittlungspersonen handeln müssten. Sollen also Ermittlungshandlungen ersatzweise durch Angehörige der Verfassungsschutzbehörden vorgenommen werden, wäre dies rechtswidrig. Amtshilfeersuchen im Ermittlungsverfahren sind damit grundsätzlich unzulässig.

Darüber hinaus bedürfen Amtshilfemaßnahmen, die mit einem Eingriff in Grundrechte verbunden sind, einer spezialgesetzlichen Grundlage.²⁸³ Dies gilt auch für die Weitergabe bzw. Übermittlung von personenbezogenen Daten an andere Behörden aufgrund eines Ersuchens. Auch diese bedarf einer spezialgesetzlichen Grundlage, da hierdurch ein Eingriff in Rechte Dritter, wie beispielsweise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, erfolgt. Eine solche besteht in den §§ 19 ff. BVerfSchG bzw. nach den entsprechenden Vorschriften der Länder für die Weitergabe bzw. Übermittlung von personenbezogenen Daten, soweit dies aufgrund eines Ersuchens der Polizeibehörden geschieht.²⁸⁴ Diese Datenübermittlung ist auch keine eigene – nach § 3 BVerfSchG und den entsprechenden Vorschriften der Länder definierte – Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden i. S. d. § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG.²⁸⁵

440

Darüber hinaus haben weder der Bund noch die Länder eine spezialgesetzliche Grundlage für grundrechtsintensive nachrichtendienstliche Amtshilfemaßnahmen geregelt. Insoweit ist die Amtshilfe im Bereich grundrechtsbezogener Maßnahmen nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nicht zulässig. Erlangen die Verfassungsschutzbehörden im Rahmen eines Amtshilfeersuchens von einem Sachverhalt Kenntnis, der eine Aufgabe im

441

²⁸² Gusy, Gesetzliches Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz, Die Verwaltung 1991, 467, 483 f.

²⁸³ Vgl. Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 4.

²⁸⁴ Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 4, Rdnr. 7 f., § 5, Rdnr. 55.

²⁸⁵ Vgl. Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 5, Rdnr. 55.

Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG begründet, müssen sie diese Aufgabe qua Gesetz als eigene wahrnehmen. Ein Entschließungsermessen besteht insoweit nicht. Werden den Verfassungsschutzbehörden mit dem Amtshilfeersuchen neue Informationen bekannt, sind sie dazu verpflichtet, im Rahmen ihres Beobachtungsauftrags die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Insoweit können Amtshilfeersuchen in diesen Fällen in eine Anregung, den eigenen Beobachtungsauftrag im konkreten Fall wahrzunehmen, umgedeutet werden.

442 Die einzusetzenden Mittel nach dem jeweils einschlägigen Verfassungsschutzgesetz stehen den Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich frei und müssen nach verfassungsgemäßen Grundsätzen geprüft und ausgewählt werden. Die um Amtshilfe ersuchende Behörde darf auf die Mittelauswahl keinen Einfluss nehmen. Die Übermittlung der aus diesen Maßnahmen gewonnenen Informationen erfolgt dann nach den jeweiligen Übermittlungsregelungen.

443 Schließlich sind Amtshilfemaßnahmen, welche nicht mit einem Eingriff in Grundrechte verbunden sind, auch ohne spezialgesetzliche Grundlage nach Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG zulässig. So stellen beispielsweise die Hinzuziehung von Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden als Sachverständige bei polizeilichen Durchsuchungen und Beschlagnahmen und die technische Amtshilfe zulässige Amtshilfemaßnahmen dar. Die Sachverständigentätigkeit muss sich jedoch auf die bewertende Sichtung beschränken.²⁸⁶ Auch die Übermittlung von Informationen, die keinen Personenbezug aufweisen, ist nach Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG grundsätzlich zulässig.²⁸⁷

5.2.2.2.4 Fazit

444 Aus den der Kommission vorliegenden Unterlagen ergibt sich kein Hinweis auf ein formelles Amtshilfeersuchen des TLKA. Diesem hätte aufgrund der geltenden Rechtslage auch nicht entsprochen werden dürfen. Dem TLfV blieb somit nur die Möglichkeit zu prüfen, ob und inwieweit sich aufgrund der vom TLKA offenbar gelieferten Hinweise eine eigene Zuständigkeit für

²⁸⁶ Droste, Handbuch des Verfassungsrechts, 2007, S. 295, 572.

²⁸⁷ Funke-Kaiser in Bader/Ronellenfitsch, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, § 5, Rdnr. 57.

Observationsmaßnahmen eröffnete. Wegen der dem TLfV bekannten Einbindung Böhnhardts in rechtsextremistische Bestrebungen dürfte diese im Ergebnis bestanden haben. Insoweit geht die Kommission davon aus, dass das TLfV der durch das BfV geschilderten Praxis folgte und die Observation in eigener Zuständigkeit durchführte. Durch die Anfrage des TLKA erfolgte auch die erforderliche Abstimmung, um „Doppeleingriffe“ in die Grundrechte des Betroffenen zu vermeiden.

Gegen die Übermittlung der aus der Observation des TLfV gewonnenen Erkenntnisse an das TLKA bestehen – im Rahmen der Übermittlungsvorschriften – aus Sicht der Kommission keine Bedenken.

5.2.2.3 Empfehlung

Wird eine Verfassungsschutzbehörde durch eine Polizeibehörde um Hilfe ersucht, ist zu prüfen, ob und auf welcher Grundlage diese Hilfe geleistet werden kann. Eine Amtshilfe mittels nachrichtendienstlicher Maßnahmen, welche mit einem Eingriff in Grundrechte von Bürgern verbunden sind, ist unzulässig. Werden die Verfassungsschutzbehörden in eigener Zuständigkeit aufgrund eines Ersuchens der Polizei tätig, ist aus Gründen der Zweck- und Verhältnismäßigkeit zu prüfen, welches Mittel eingesetzt werden kann.

445

Die BLKR ist nicht der Auffassung, dass hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die Problematik der Amtshilfe sollte in den untergesetzlichen Zusammenarbeitsvorschriften berücksichtigt werden.

5.3 Verbesserung der Zusammenarbeit

5.3.1 Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutzverbundes

5.3.1.1 Problemstellung

446 Die Auswertung der vorliegenden Unterlagen hat die BLKR dazu veranlasst, sich mit der Stellung des BfV als Zentralstelle und der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund auseinanderzusetzen. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gibt dem Bund die Möglichkeit, Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einzurichten (vgl. Rdnr. 28). Zentralstellen sind den Bundesministerien nachgeordnete Verwaltungseinrichtungen, die der unmittelbaren Bundesverwaltung angehören und über keinen Verwaltungsunterbau verfügen. Sie koordinieren das Handeln des Bundes und der Länder.²⁸⁸

447 Die wirksame Koordinierung durch eine Zentralstelle setzt insbesondere voraus, dass sie umfassend informiert ist. Bereits im Jahr 2002 kommt Werthebach zu dem insofern zutreffenden Schluss, erfolgreiche präventive Staatsschutzarbeit beruhe auf der Bündelung, dem Vergleich und der Auswertung einer Vielzahl bei verschiedenen Behörden vorhandener Einzelinformationen durch eine Stelle. Erst das Zusammentragen von Mosaiksteinen ergebe ein Gesamtbild und ggf. sogar konkrete Fahndungsansätze; nur so könnten die Zentralstellen in die Lage versetzt werden, brauchbare Lagebilder und damit verwertbare Gefährdungshinweise und verständliche Warnmeldungen zu erstellen.²⁸⁹ Für die Praxis bedeutet dies, dass das BfV als Zentralstelle durch die Landesbehörden für Verfassungsschutz umfassend und vollständig informiert werden muss, damit es seine Koordinierungsfunktion in ausreichendem Maß erfüllen kann. Eine wirksame Koordinierung bedeutet in Ergänzung dieser Definition außerdem, dass die Zentralstelle die von ihr durch Sammlung der Informationen und deren Auswertung gewonnenen Erkenntnisse in geeigneter Weise an die vor Ort zuständigen Landesbehörden für Verfassungsschutz zurücksteuert: die Koordination durch die Zentralstelle ist kein Selbstzweck, sondern dient vor

²⁸⁸ Ibler in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 65. EL, 2012, Art. 87, Rdnr. 122 m. w. N.; Burgi in von Mangoldt, Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, 2010, Art. 87, Rdnr. 32 m. w. N.

²⁸⁹ Werthebach, Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, Gutachten vom 05.07.2002, S. 8.

allem auch dazu, die Landesbehörden in ihrer Aufgabenerfüllung bestmöglich zu unterstützen.

Von der Möglichkeit zur Einrichtung einer solchen Zentralstelle für den Bereich des Verfassungsschutzes hat der Bund auf den ersten Blick mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) und die durch dieses Gesetz erfolgte Errichtung des BfV Gebrauch gemacht.

448

Die Analyse der gesetzlichen Regelungen zum Informationsaustausch innerhalb des Verfassungsschutzverbundes hat jedoch ergeben, dass die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit des BfV als Zentralstelle nach dem derzeit geltenden Recht nicht gegeben sind. So sind die Verfassungsschutzbehörden der Länder bislang nicht verpflichtet, sämtliche von ihnen erhobenen Informationen an das BfV zu übermitteln. Das BfV ist seinerseits nicht zu einer umfassenden Informationssteuerung an die Landesbehörden verpflichtet. Insbesondere besteht keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Weitergabe der dort vorliegenden, ein Land betreffenden Unterlagen, ggf. angereichert mit weiteren Bewertungen. Das BfV hat die Landesbehörden lediglich über bei ihm vorhandene Unterlagen zu unterrichten, deren Kenntnis für das jeweilige Land für Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist.

449

Ferner ist eine Zusammenarbeit des BfV mit den Landesbehörden für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der Auswertung der in den Verfassungsschutzbehörden angefallenen Informationen bislang nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. Lediglich in den §§ 3 ff. der Zusammenarbeitsrichtlinie (ZAR)²⁹⁰ ist die Zusammenarbeit ausführlicher geregelt.

²⁹⁰ Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 26.11.1993 in der Fassung vom 07.12.2012 (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR).

5.3.1.2 Bewertung

450

Aus Sicht der BLKR ist das BfV als Zentralstelle im Bundesverfassungsschutzgesetz bislang nur ansatzweise in einer Form ausgestaltet, die der Funktion einer Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes im Sinne von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 Var. 4 GG entspricht. Zudem wird das BfV im BVerfSchG noch nicht einmal als Zentralstelle bezeichnet. Im Gegensatz hierzu ist das BKA gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 Var. 2, 3 GG im BKAG ausdrücklich als Zentralstelle bezeichnet und als solche konkret beschrieben.

Die angesprochene mangelhafte gesetzliche Ausgestaltung der Zentralstellenfunktion des BfV ist insbesondere in den Bereichen des Informationsaustausches zu beobachten.

Die durch die Kommission um entsprechende Bewertung gebetenen Länder hielten sowohl das gesetzliche wie das untergesetzliche Regelwerk über den Informationsaustausch grundsätzlich für ausreichend. Die Datenübermittlung zwischen Bundes- und Landesbehörden im Verfassungsschutzverbund erfolge auf der rechtlichen Grundlage der jeweiligen Verfassungsschutzgesetze, die diesen Datenaustausch in angemessener und ausreichender Weise regelten.

451

Insbesondere die Regelungen der bei Abgabe der Stellungnahmen geltenden Koordinierungsrichtlinie wurden insgesamt wie auch in Bezug auf den Bereich des Rechtsextremismus als ausreichend für einen effektiven Informationsaustausch angesehen. In diesem Zusammenhang wurde explizit die im Dezember 2011 in Kraft getretene Änderung und dabei erfolgte Einfügung des § 6b hervorgehoben. Die Länder begrüßten nachdrücklich die Zentralstellenfunktion des BfV, dessen bundesweite Auswertungsverpflichtung sowie die entsprechende Unterrichtungspflicht an die Länder.

452

Dieser Einschätzung kann sich die BLKR jedoch aus folgenden Gründen nicht vorbehaltlos anschließen:

Nach der derzeitigen Konzeption des § 5 Abs. 1 BVerfSchG (Übermittlung nur der für das BfV erforderlichen Daten durch die Landesbehörden durch Verfassungsschutz, vgl. dazu Rdnr. 60) haben die Landesbehörden für Verfassungsschutz zu beurteilen, welche Informationen insbesondere für das BfV für dessen Aufgabenerfüllung notwendig sein könnten und in der Folge eine Entscheidung zu treffen, ob eine Information an das BfV übermittelt wird oder nicht. Sicherlich mangelt es auf Seiten der Landesbehörden für Verfassungsschutz nicht an der Kenntnis der Arbeitsweise und der Aufgabenstellung des BfV, da diese in allen Verfassungsschutzbehörden vergleichbar sind. Allerdings setzt dieser Prozess voraus, dass auf Seiten der jeweiligen Landesbehörde die Relevanz der vorliegenden Information für das BfV richtig bewertet wird. Es ist jedoch denkbar, dass eine zutreffende Bewertung aus rein tatsächlichen Gründen in den einzelnen Landesbehörden nicht erfolgen kann. Es ist z. B. eine isoliert gesehen unbedeutend erscheinende Information über eine extremistische (Klein-)Gruppierung in einem Land vorstellbar, die erst in der Gesamtschau mit ähnlichen Informationen aus anderen Ländern ein zutreffendes Gesamtbild über eine gefährliche Bestrebung mit bundesweiter Bedeutung ergibt. Das bisherige gesetzliche Konzept birgt daher aus Sicht der Kommission die ganz erhebliche Gefahr, dass relevante Informationen tatsächlich nicht an das BfV übermittelt werden. Diese Gefahr hat sich im Falle des NSU offenbar auch realisiert: So lagen dem BfV nach Aussage des früheren Vizepräsidenten des BfV Fritsche lediglich 20 % der bei den Landesbehörden bekannten Informationen zum NSU und dessen (engerem und weiterem) Umfeld vor.²⁹¹ Auch wenn die genannte Zahl durch die Kommission nicht überprüft werden kann, so zeigt diese Aussage jedenfalls, dass es bislang offenbar gravierende Mängel bei der Unterrichtung des BfV durch die Länder gab. Es ist zumindest denkbar, dass dies auch in anderen Beobachtungsbereichen der Fall war und ist.

Über den Umfang der Informationspflichten hinaus enthält das Gesetz ferner keine Aussage dazu, wann eine Information übermittelt werden muss, ob dies beispielsweise „rechtzeitig“ oder „unverzüglich“ zu geschehen hat. Auch hier besteht aus Sicht der Kommission die Gefahr, dass u. U. eilbedürftige Informationen nicht rechtzeitig genug beim BfV einge-

453

²⁹¹ Stenografisches Protokoll der 34. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 18.10.2012 (öffentlicher Teil), S. 13.

hen, um dort eine zutreffende Bewertung im Sinne einer umfänglichen Gesamtschau zu ermöglichen. Beispiel dafür ist Schnittstelle 15: Hier gelangte eine dem TLfV durch eine Quellenmeldung zugegangene Erkenntnis erst nach über einem Jahr ans BfV.

454 Werden daher allein die gesetzlichen Regelungen betrachtet, besteht aus Sicht der Kommission die Gefahr, dass Informationen, die das BfV zur Erfüllung seiner Zentralstellenfunktion benötigt, dort entweder gar nicht oder nicht rechtzeitig eingehen. Die Aufgaben, die einer Zentralstelle im Bereich des Verfassungsschutz obliegen (sollten), nämlich insbesondere die Sammlung von Informationen und die Koordination von Bund und Ländern (deren wichtigste Basis eine zutreffende und vollständige Erkenntnislage darstellt), können nur dann erfüllt werden, wenn die Zentralstelle alle in den einzelnen Behörden vorliegenden Informationen auf ihre Relevanz hin bewerten, vollständig auswerten und sie so zu einem Gesamtbild zusammenfügen kann.

455 Allerdings besteht aus Sicht der Kommission auch in der Gegenrichtung die Gefahr eines Informationsverlustes, da nach der gegenwärtigen Gesetzeslage das BfV weder zur Übermittlung bestimmter Informationsunterlagen noch zur Übermittlung von Auswertungsergebnissen verpflichtet ist. Es besteht lediglich die Verpflichtung zur Information über die vorhandenen „Unterlagen“, und auch nur bei Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung der empfangenden Landesbehörde. Auch auf Seiten des BfV ist also zunächst eine Vorauswahl darüber zu treffen, welche Informationen für die einzelne Landesbehörde erforderlich sind. Allerdings kann in diesem Fall hierauf nicht verzichtet werden: Selbst wenn der Informationsfluss aus Richtung des BfV an die Landesbehörden verstärkt werden soll, so ist das Merkmal der Erforderlichkeit in jedem Fall zu beachten. Nicht jede Information oder Erkenntnis beim BfV kann für alle Landesbehörden für Verfassungsschutz gleichermaßen von Bedeutung sein.

Es soll also nicht der Inhalt der Unterlage übermittelt werden, sondern lediglich die Information, dass im BfV eine Unterlage vorhanden ist. Es obliegt damit nach der aktuellen Gesetzeslage Sache der empfangenden Landesbehörde für Verfassungsschutz, ihrerseits beim BfV um mögliche weitere Informationen nachzusuchen.

In der Konsequenz dieser gesetzlichen Regelungen besteht aus Sicht der Kommission die Gefahr der informationellen Abschottung. Dies ist mit der Idee eines Verbundes aus dem BfV und den Landesbehörden für Verfassungsschutz als einem Frühwarnsystem der wehrhaften Demokratie nicht zu vereinbaren. Es kann im Sinne eines funktionierenden Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht um „meine“ oder „deine“, sondern nur um „unsere“ Informationen gehen, die innerbehördlich (bzw. hier: innerhalb des Verbundes) dahin gelangen müssen, wo sie benötigt werden.²⁹² Auch im Bereich des Verfassungsschutzes muss es – wie beim BKA und den Landeskriminalämtern – eine Stelle geben, die den Gesamtüberblick über alle anfallenden Informationen hat, diese zentral auswertet und steuert.

456

Die beschriebenen Defizite waren bereits im Jahr 2003 durch den damaligen Berliner Innensenator Dr. Körting erkannt worden, der deshalb eine Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV vorgeschlagen hatte. Insbesondere sollte nach seiner Konzeption die Auswertungs- und Koordinationsfunktion in den Arbeitsfeldern von überregionaler Bedeutung gestärkt werden. Dies sollte erreicht werden, indem zum einen die Landesbehörden für Verfassungsschutz das BfV umfassend informieren und dieses seinerseits die Erkenntnisse der Länder sowie weiterer in- und ausländischer Nachrichtendienste und anderer Sicherheitsbehörden zusammenstellte. Außerdem war vorgesehen, dass eine Auswertung in Abstimmung mit den Ländern erfolgen sollte. Nicht zuletzt sah der Vorschlag einen intensiveren Rückfluss der Auswertungsergebnisse des BfV in Richtung der Landesbehörden für Verfassungsschutz vor.²⁹³ Dieser Denkanstoß führte zur Einfügung des neuen § 6a in die KR durch Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 24. Mai 2004, der das Verfahren bei der Beobachtung des islamistischen Terrorismus zum Gegenstand hatte. Die Bereiche Links- und Rechtsextremismus wurden zunächst nicht berücksichtigt.

457

Gemildert werden die Defizite der gesetzlichen Ebene innerhalb des Verfassungsschutzverbundes durch die geschilderten Regelungen der neugefassten ZAR. Dem von der Kommission identifizierten Problem,

458

²⁹² Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230ff.

²⁹³ Positionspapier des Landes Berlin „Stärkung der Zentralstellenaufgaben des BfV in der Beobachtung des Extremismus“, September 2003.

möglicherweise nicht alle vom BfV benötigten relevanten Informationen könnten dieses auch tatsächlich erreichen, wurde jedenfalls im Bereich des gewaltbereiten Rechtsextremismus bis zur Neufassung der ZAR im Dezember 2012 dadurch begegnet, dass die damalige KR die Landesbehörden für Verfassungsschutz zur Übermittlung aller Informationen an das BfV verpflichtete. Zudem ging die KR inhaltlich auch deutlich über die gesetzliche Verpflichtung für das BfV hinaus, indem es dieses explizit zur Unterrichtung der Landesbehörden für Verfassungsschutz über Erkenntnisse der Auswertung sowie Zurverfügungstellung von Struktur- und Methodik-Berichten²⁹⁴ verpflichtete. Diese Regelung, die dem § 6a KR aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus nachgebildet war und die in der Folge der Aufdeckung des NSU im Dezember 2011 in die KR aufgenommen wurde, bewertet die Kommission positiv. Dies gilt auch für die Vorgabe der KR, dass die Informationsübermittlungen an das BfV bzw. durch dieses an die Landesbehörden für Verfassungsschutz grundsätzlich unverzüglich zu erfolgen haben.

459

Auch die mittlerweile erfolgte Überarbeitung bzw. Neufassung der ZAR durch die IMK wird seitens der Kommission ausdrücklich begrüßt. Dies gilt insbesondere für die Regelungen in § 3 Abs. 1 ZAR, wonach nunmehr phänomenbereichsübergreifend eine umfängliche Unterrichtungspflicht der Landesbehörden für Verfassungsschutz gegenüber dem BfV besteht sowie in § 4 Abs. 1 ZAR, der eine ebenfalls sehr umfangreiche Pflicht zur Unterrichtung der Landesbehörden für Verfassungsschutz durch das BfV vorsieht. Eine Lehre aus der jüngsten Vergangenheit muss aus Sicht der BLKR auch sein, dass der Verfassungsschutzverbund nicht nur in einigen, sondern in allen die freiheitlich demokratische Grundordnung bedrohenden Bereichen des politisch und religiös motivierten Extremismus und Terrorismus ein effizientes Frühwarnsystem darstellt. Auch wenn -entsprechend der damaligen KR - in einigen Bereichen bereits ein umfangreicher Informationsaustausch stattfand, so schloss dies nicht aus, dass dies in anderen Bereichen, aus denen ebenso ernste Gefahren für die Demokratie drohten (gewaltbezogener Linksextremismus, religiös geprägter Fanatismus jenseits des Islamismus), nicht geschah.

²⁹⁴ Dies sind z. B. Lagebilder sowie Berichte zur Arbeitsweise der Beobachtungsobjekte.

Auch wenn die IMK mit der Neufassung der ZAR den inhaltlichen Forderungen der BLKR in ihrem zweiten Zwischenbericht vom 27. November 2012 zur Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV und der Stärkung des Verfassungsschutzverbundes weitgehend entsprochen hat, erachtet die Kommission diese Umsetzung in der ZAR als nicht ausreichend und hält die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung aufrecht. Tragend hierfür sind folgende Erwägungen:

460

Maßgebliche Aspekte für die Zentralstellenfunktion des BfV sind nach wie vor lediglich in einer untergesetzlichen Richtlinie geregelt. So regeln §§ 2 ff. ZAR die Koordinationstätigkeit des BfV und die informationelle Zusammenarbeit zwischen der Zentralstelle und den Verfassungsschutzbehörden der Länder. Nur in wenigen Fällen, z. B. in § 6 BVerfSchG im Hinblick auf die Befugnis zur Einrichtung gemeinsamer Dateien im Verfassungsschutzverbund, weist das Gesetz selber Regelungen über eine Zentralstellenfunktion des BfV auf.

Die Kommission hält es für problematisch, dass derart zentrale Regelungen, die in ihrem materiellen Gehalt teilweise deutlich über die im Gesetz festgehaltenen Befugnisse und Verpflichtungen zur Informationsübermittlungen hinausgehen, in einer lediglich auf der Ebene der Innenminister und –senatoren beschlossenen Richtlinie enthalten sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass in Anbetracht der gesetzlich definierten und genau voneinander abgegrenzten Zuständigkeiten und Aufgaben des BfV und der Landesbehörden für Verfassungsschutz auch Art und Umfang des Informationsaustausches grundsätzlich einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben müssen. Darüber hinaus ist der Kern der grundgesetzlich vorgesehenen Zentralstellenfunktion des BfV betroffen. Zudem hat sich gezeigt, dass gerade der Aspekt der Informationsweitergabe ein ganz wesentliches Thema der Zusammenarbeit innerhalb des Verfassungsschutzverbundes darstellt. Auch vor dem Hintergrund des aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Wesentlichkeitsprinzips, wonach der Gesetzgeber das Wesentliche selbst im Gesetz regeln muss und dies nicht an die Exekutive delegieren darf²⁹⁵, hält die BLKR die derzeitige gesetzliche Regelungslage bzw. die Konkretisierung lediglich in einer Verwaltungsvereinbarung für nicht ausreichend. Jenseits der rechtlichen Erwägungen ist die Verbindlichkeit einer ausdrück-

461

²⁹⁵ Herzog/Grzszick in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 66. EL, 2012, Art. 20, Rdnr. 106.

lichen gesetzlichen Verpflichtung für den Rechtsanwender weitaus größer als diejenige einer bloßen Verwaltungsvereinbarung.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die Kommission eine gesetzliche Regelung des Informationsaustausches innerhalb des Verbundes für zwingend notwendig hält.

462 Auch eine durch das BfV koordinierte Zusammenarbeit bei der Auswertung der in den Verfassungsschutzbehörden angefallenen Informationen ist bislang nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. Auch die ZAR trifft hierzu keine Aussage.

463 Die Kommission hält eine gemeinsame Auswertung durch das BfV und die jeweils betroffene Landesbehörde für Verfassungsschutz jedoch für wichtig und geboten. Zweifellos kann dies nicht schrankenlos für alle Informationen gelten, die durch die Landesbehörden an das BfV übermittelt werden. Aus Sicht der Kommission sollte eine gemeinsame Auswertung jedoch zumindest bei Informationen aus solchen Bereichen erfolgen, in denen sowohl die Landesbehörden für Verfassungsschutz als auch das BfV aufgrund der diesem zugewiesenen eigenen operativen Zuständigkeit gleichzeitig tätig sind. Namentlich sind dies gem. § 5 Abs. 2 BVerfSchG Tätigkeiten und Bestrebungen, die sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken und diejenigen Fälle, in denen eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das BfV um Tätigwerden ersucht. Zwar kann und soll den jeweiligen Behörden selbstverständlich nicht ihre ureigenste Aufgabe, nämlich die Auswertung der von ihnen gesammelten Informationen genommen werden. Es erscheint der Kommission jedoch als zielführend, wenn zusätzlich eine gemeinsame Auswertung von BfV und Landesbehörden stattfindet. Auf diese Weise können die regionalen Kompetenzen der jeweiligen Landesbehörde gebündelt werden mit der koordinierenden Gesamtsicht des BfV. Der gemeinsame Einsatz mehrerer Behörden und die Zusammenführung der in den jeweiligen Behörden vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten werden zu besseren Ergebnissen führen.

5.3.1.3 Empfehlung

Die BLKR ist der Ansicht, dass das BfV im Gesetz – gleich dem BKA – ausdrücklich und auch an prominenter Stelle als Zentralstelle bezeichnet werden sollte. Die Kommission ist überzeugt, dass es einer Zentralstelle angemessen und würdig ist, im Gesetz auch als solche bezeichnet zu werden. Die Zentralstellenfunktion des BfV lässt sich bereits aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ableiten. Der Bedeutung, die der Grundgesetzgeber dieser Institution zugedacht hat, kann nur durch eine ausdrückliche gesetzliche Benennung auch angemessen Rechnung getragen werden.

464

In materieller Hinsicht empfiehlt die BLKR zunächst, den verpflichtenden Informationsaustausch zwischen der Landes- und der Bundesebene auf gesetzlicher Ebene durch eine Änderung von § 5 BVerfSchG deutlich zu erweitern. Die Landesbehörden sollen zukünftig gesetzlich verpflichtet werden, sowohl ihre Informationen aus allen Phänomenbereichen als auch die entsprechenden Auswertungen an das BfV zu übermitteln. Im Gegenzug ist auch für das BfV eine Pflicht zur umfassenden Übermittlung von Informationen und Auswertungen an die Landesbehörden jedenfalls in den Fällen vorzusehen, in denen ein Bezug zum jeweiligen Land besteht. Zusätzlich ist vorzusehen, dass diese Informationsübermittlungen unverzüglich erfolgen. Diese Regelungen gewährleisten aus Sicht der BLKR einen einheitlichen Informationsstand für die betroffenen Verfassungsschutzbehörden. Der grundlegenden Bedeutung einer umfänglichen informationellen Zusammenarbeit innerhalb des Verfassungsschutzverbundes wird dadurch Rechnung getragen, dass bislang lediglich in der ZAR enthaltene gegenseitige Informationsverpflichtungen sowohl erweitert als auch auf gesetzlicher Ebene festgeschrieben werden. Zudem hebt eine Regelung auf gesetzlicher Ebene die Bedeutung dieser gegenseitigen Verpflichtungen sowohl in der Öffentlichkeit als auch insbesondere für den Rechtsanwender hervor. Dieser kann sich den Regelungen eines Gesetzes weniger leicht entziehen als einer bloßen Richtlinie, der bei weitem nicht die normative Kraft eines Gesetzes zukommt.

465

Ergänzend ist in den Fällen des § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 4 BVerfSchG (länderübergreifende Bestrebungen, Tätigwerden des BfV auf Ersuchen einer Landesbehörde für Verfassungsschutz) eine gesetzliche Verpflichtung

466

tung zu einer gemeinsamen Auswertung zu schaffen. Hierdurch können die Kenntnisse und Fähigkeiten des BfV mit denen der Landesbehörden für Verfassungsschutz in optimaler Weise verknüpft und sämtliche Erkenntnisse zu einem Gesamtlagebild sowie einer einvernehmlichen Einschätzung zusammengeführt werden. Darüber hinaus ist die Kommission der Ansicht, dass sich in diesen Fällen das BfV und die jeweils betroffene Landesbehörde für Verfassungsschutz bei operativen Maßnahmen abstimmen müssen, um Doppelarbeit bzw. parallele Durchführung gleicher Maßnahmen auszuschließen. Letzteres wäre mit Blick auf das Übermaßverbot nicht nur in rechtlicher Hinsicht bedenklich, sondern stellte auch in rein tatsächlicher Hinsicht eine Verschwendung personeller und materieller Ressourcen dar.

467 Der bereits im Zwischenbericht angekündigte Vorschlag für eine gesetzliche Umsetzung der genannten Empfehlung stellt sich wie folgt dar; die Änderungen bzw. Neuformulierungen gegenüber dem bisherigen Gesetzeswortlaut sind dabei kursiv gesetzt.²⁹⁶

468 § 2 Zentralstelle und Verfassungsschutzverbund

(1) ¹Für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als *Zentralstelle*.

²Es untersteht dem Bundesministerium des Innern. ³Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.

(2) ¹Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander unterhält jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. ²*Mehrere Länder können eine gemeinsame Landesbehörde für Verfassungsschutz unterhalten.*

469 § 3 Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, ins-

²⁹⁶ Zur Befugnis, Landesbehörden für Verfassungsschutz zusammenlegen zu können vgl. Rdnr. 410 ff.

besondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

(1a) ¹Unbeschadet der Auswertungsverpflichtung der Landesbehörden für Verfassungsschutz wertet das Bundesamt für Verfassungsschutz als Zentralstelle alle Erkenntnisse über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des Absatzes 1 zentral aus. ²§ 5 Absatz 5 bleibt unberührt.

(2) ¹Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken mit

1. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,
2. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen,

3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte,
4. bei der Überprüfung von Personen in sonstigen gesetzlich bestimmten Fällen.

²Die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 sind im Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867) geregelt.

(3) Die Verfassungsschutzbehörden sind an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden (Artikel 20 des Grundgesetzes).

470

§ 5 Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden

(1) ¹Die Landesbehörden für Verfassungsschutz übermitteln dem Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung seiner Aufgaben gemäß § 3 Absatz 1 und 1a unverzüglich alle Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen einschließlich personenbezogener Daten. ²Des Weiteren übermitteln sie dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Ergebnisse ihrer Auswertung.

(2) ¹Die Landesbehörden für Verfassungsschutz übermitteln sich gegenseitig unverzüglich alle im Sinne des § 3 Absatz 1 erhobenen Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen einschließlich personenbezogener Daten, soweit diese zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich sind. ²In gleicher Weise übermitteln die Landesbehörden für Verfassungsschutz sich gegenseitig die Ergebnisse ihrer Auswertung.

(3) ¹Das Bundesamt für Verfassungsschutz als Zentralstelle übermittelt den Landesbehörden für Verfassungsschutz unverzüglich alle Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen einschließlich personenbezogener Daten, soweit deren Kenntnis für das jeweilige Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes im Sinne des § 3 Absatz 1 erforderlich ist. ²Des Weiteren übermittelt das Bundesamt für Verfassungsschutz den Landesbehörden für Verfassungsschutz die Ergebnisse seiner Auswertung, soweit deren Kenntnis für das jeweilige Land zum Zwecke des Verfassungs-

schutzes erforderlich ist oder diese sich auf zuvor übermittelte Informationen, Auskünfte, Nachrichten, Unterlagen oder Auswertungsergebnisse beziehen. ³*Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sowie Auswertungsergebnisse von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere Lagebilder und Hinweise auf neue Entwicklungen, stellt das Bundesamt für Verfassungsschutz allen Landesbehörden für Verfassungsschutz zur Verfügung.*

(4) ¹Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln. ²Bei Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Absatz 1 Nr. 1 bis 4 ist Voraussetzung, dass

1. sie sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
2. sie sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
3. sie auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland betreffen,
4. eine Landesbehörde für Verfassungsschutz das Bundesamt für Verfassungsschutz um ein Tätigwerden ersucht.

³Das Benehmen kann für eine Reihe gleichgelagerter Fälle hergestellt werden.

(5) In den Fällen des Absatzes 4 Nr. 2 und 4 stimmen sich das Bundesamt für Verfassungsschutz und die betroffenen Landesbehörden für Verfassungsschutz über die gebotenen Maßnahmen ab und werten die vorhandenen Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen in gegenseitigem Benehmen aus.

Fazit: Stärkung der Zentralstelle, Stärkung des Verbundes

Die empfohlenen gesetzlichen Änderungen führen zu einem verbesserten Informationsaustausch. Zudem wird durch die gemeinsame Auswertung relevanter Sachverhalte die Analysefähigkeit der Verfassungsschutzbehörden erweitert. Aus Sicht der BLKR stärkt dies einerseits nachhaltig die Zentralstellenfunktion des BfV, ohne dass andererseits den Landesbehörden Kompetenzen genommen werden. Damit wird auch eine Stärkung des Verfassungsschutzverbundes insgesamt erreicht.

471

5.3.1.4 Exkurs: Informationsaustausch zwischen MAD und Verfassungsschutzbehörden

5.3.1.4.1 Problemstellung

472

Die Kommission sah – insbesondere vor dem Hintergrund der entsprechenden Berichterstattung in den Medien²⁹⁷ – Anlass, sich auch mit der Zusammenarbeit des MAD mit den Verfassungsschutzbehörden zu befassen. Daher hat die BLKR die ihr vorliegenden Unterlagen auch unter diesem Gesichtspunkt ausgewertet. Dabei haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Informationsaustausch zwischen dem MAD und den Verfassungsschutzbehörden unter einem – möglicherweise strukturell bedingten – Mangel gelitten hätte. Die Kommission hat nach Auswertung der Akten vielmehr den Eindruck gewonnen, dass der MAD die Verfassungsschutzbehörden sowohl des Bundes wie auch der Länder jeweils zeitnah, ausführlich und vollständig über seine Erkenntnisse informiert hat. So finden sich zum Beispiel in den Akten des TLFV zur sogenannten „Operation Rennsteig“ zahlreiche ausführliche Deckblattberichte über Erkenntnisse betreffend den sogenannten Thüringer Heimatschutz und die diesem angehörenden Personen. Auch das BfV wurde – dies lässt sich anhand der dort rekonstruierten und durch die BLKR eingesehenen Akten zur „Operation Rennsteig“ nachvollziehen – regelmäßig und umfangreich durch den MAD unterrichtet. Von einer näheren Darstellung dieser Sachverhalte muss die Kommission aufgrund der Einstufung der hierzu ausgewerteten Unterlagen als VS-Vertraulich oder GEHEIM absehen. Beispielhaft für das Verhalten des MAD steht jedoch die Schnittstelle 26: Hier wurde der Bericht über eine Befragung des Jürgen H. alsbald nach der Befragung sowohl dem BfV als auch dem TLFV zugeleitet.

473

Die Zusammenarbeit des MAD bzw. des Bundesministeriums der Verteidigung mit dem 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages war hingegen nicht Gegenstand des Auftrages der Kommission. Eine Auseinandersetzung mit den in diesem Zusammenhang gegenüber dem MAD erhobenen Vorwürfen wegen vermeintlich zurückgehaltener Akten bzw. Informationen ist daher hier nicht angezeigt.

²⁹⁷Vgl. statt vieler SPIEGEL ONLINE, Neuer NSU-Aktenskandal: Geheimniskrämer vom Dienst, 11.09.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/neuer-nsu-aktenskandal-ueber-gespraech-von-mad-mit-mundlos-a-855265.html>.

5.3.1.4.2 Bewertung

Aus Sicht der Kommission sind beim Informationsaustausch zwischen dem MAD und dem BfV keine Mängel in der gesetzlichen Regelungslage zu erkennen. 474

Die Analyse der gesetzlichen Übermittlungsvorschriften hat jedoch gezeigt, dass es für die Informationsübermittlung des MAD an die Landesbehörden für Verfassungsschutz keine eindeutige bzw. ausdrückliche Regelung gibt. Auch wenn sich eine entsprechende Befugnis bzw. Verpflichtung nach der aktuellen Rechtslage argumentativ begründen lässt (vgl. Rdnr. 64), ist diese Herleitung doch letztlich unklar und vor allem unsystematisch. Die Vorschriften im BVerfSchG und im MADG, die sich mit der Informationsübermittlung zwischen den einzelnen Sicherheitsbehörden befassen, differenzieren deutlich zwischen den Nachrichtendiensten (Verfassungsschutzbehörden, BND, MAD) einerseits und den sonstigen Bundes- und Landesbehörden andererseits. Insbesondere die Gesamtschau von §§ 3, 10 und 11 MADG und §§ 18 und 19 BVerfSchG zeigt, dass der Gesetzgeber den MAD gerade nicht in die Reihe der „inländischen öffentlichen Stellen“ stellt, sondern diesem eine Sonderstellung im Hinblick auf andere Bundesbehörden einräumt. Dies ist auch nachvollziehbar und verständlich, nachdem es sich beim MAD – ebenso wie beim BfV und den Landesbehörden für Verfassungsschutz – um einen Nachrichtendienst und damit um eine Behörde mit vergleichbaren Aufgaben handelt. 475

Die Herleitung einer Übermittlungsbefugnis bzw. Übermittlungsverpflichtung des MAD gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz aus § 18 BVerfSchG kann daher aus Sicht der Kommission nur als eine unbefriedigende Hilfskonstruktion betrachtet werden, die durch eine ausdrückliche und klare Regelung ersetzt werden sollte. Auch wenn sich die erkannte Regelungslücke in der Praxis nicht oder kaum auswirkt (der MAD übermittelt schließlich in der Praxis nicht nur an das BfV, sondern in gleicher Weise an die Landesbehörden für Verfassungsschutz), kann es nach Einschätzung der Kommission gerade in dem grundrechtlich sensiblen Bereich des Austausches personenbezogener Informationen das Fehlen einer eindeutigen bereichsspezifischen Regelung nicht hingenommen werden. Jeder Eingriff in das Grundrecht auf informationelle 476

Selbstbestimmung bedarf einer den verfassungsrechtlichen Grundsätzen genügenden Rechtsgrundlage. Das Fehlen einer solchen Rechtsgrundlage macht u. U. nicht nur die Übermittlung personenbezogener Daten zu einem ungerechtfertigten Grundrechtseingriff, sondern bietet auch unnötige Angriffsflächen gegenüber der Tätigkeit der Verfassungsschutz- und sonstigen Sicherheitsbehörden.

5.3.1.4.3 Empfehlung

477 Die Kommission empfiehlt daher, dass eine entsprechende Übermittlungsvorschrift in das MADG aufgenommen wird. Hierfür bietet sich z. B. § 3 Abs. 3 MADG an. In diesen kann folgender neuer Satz 2 angefügt werden: „In gleicher Weise unterrichtet der MAD die Landesbehörden für Verfassungsschutz.“

5.3.2 Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und zwischen Polizeibehörden

478 Bei der Aufarbeitung des NSU-Komplexes stand auch die Zusammenarbeit der Polizeibehörden untereinander im Fokus der BLKR. Im Wesentlichen wurde hier die Frage einer zentralen Ermittlungsführung hinsichtlich der Česká-Mordserie untersucht (vgl. Rdnr. 486 ff.). Im Gesamtkontext der Zusammenarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ist darüber hinaus auch das Erfordernis eines polizeiinternen Erkennens von übergreifenden Zusammenhängen thematisiert worden (vgl. Rdnr. 596).

5.3.2.1 Problemstellung

479 Dennoch gibt Schnittstelle 36 Anlass, die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und – mit Blick auf deren Sachleitungsbefugnis – die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit anderen Polizeidienststellen näher zu beleuchten. Danach verfügte das LKA Berlin aufgrund einer Mitteilung der Vertrauensperson 562 über Informationen, wonach Jan W. Kontakt zu drei Personen aus Thüringen gehabt haben soll, die mit Haftbefehl wegen Sprengstoff- und Waffenbesitzes gesucht würden. Die VP konnte diese Personen nach den Feststellungen des durch den Berliner

Senator für Inneres und Sport eingesetzten Sonderermittlers²⁹⁸ gegenüber dem LKA allerdings nicht namhaft machen.

Der Sonderermittler kommt in seinem Bericht hinsichtlich der Weitergabe von Informationen der VP 562 zu keinem klaren Ergebnis. Soweit die Mitarbeiter des LKA Berlin noch zu Angaben in der Lage gewesen seien, habe sich jedenfalls niemand von ihnen an eine Weitergabe über den Bereich der damals zuständigen Ermittlungsgruppe Rechts hinaus erinnern können. Entsprechende Aufzeichnungen oder Protokolle von Besprechungen seien nicht festgestellt worden. Anfragen bei den Innenministerien der Länder Thüringen und Sachsen, ob Erkenntnisse der VP 562 übermittelt wurden, seien von dort negativ beantwortet worden, ebenso Anfragen an andere Stellen.

Nach Ansicht des Sonderermittlers beweise dies jedoch nicht, dass die Information nicht weitergegeben worden sei. Denkbar sei insbesondere ein mündlicher Hinweis an eine Dienststelle außerhalb Berlins, ohne dass dieser gesondert dokumentiert worden sei. Hierfür könnte nach Auffassung des Sonderermittlers eine Vernehmung des TLKA sprechen, die am 13. Mai 2002 mit Jan W. zur Frage des Verbleibs der gesuchten Personen ohne Erfolg durchgeführt wurde.²⁹⁹ Im Ergebnis könne die Frage jedoch dahinstehen, weil auch die möglicherweise unterbliebene Übermittlung dieser Informationen nach Auffassung des Sonderermittlers mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine Auswirkungen auf den Fahndungserfolg gehabt hätte.³⁰⁰

480

5.3.2.2 Bewertung

Nach Auffassung der Kommission hätte die durch das LKA Berlin erhobene Quelleninformation weitergegeben werden müssen. Sie betraf – für das LKA Berlin erkennbar – ein Strafverfahren in Thüringen. Gemäß § 163 Abs. 1 Satz 1 StPO sind unzuständige Polizeibeamte verpflichtet, die ihnen

481

²⁹⁸ Bericht über die Sondermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012.

²⁹⁹ Vgl. Bericht über die Sondermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012, S. 42 f.

³⁰⁰ Vgl. Bericht über die Sondermittlungen im Geschäftsbereich des Senators für Inneres und Sport in Berlin im Zusammenhang mit der Aufklärung der Taten der Terrorgruppe „NSU“, Zeitraum der Erhebung: Oktober bis Dezember 2012, S. 44 f.

vorliegenden Erkenntnisse an die zuständigen Polizeidienststellen weiterzuleiten (vgl. Rdnr. 160).³⁰¹

482

Ob die Übermittlung der Informationen tatsächlich stattgefunden hat oder nicht, konnte die BLKR nicht abschließend aufklären. Ebenso wenig konnte die Kommission feststellen, ob die möglicherweise unterbliebene Übermittlung im konkreten Fall tatsächlich keine Auswirkungen auf den Fahndungserfolg gehabt hat. Jedoch entsteht der Eindruck, dass die ermittelnden Beamten nur das eigene Verfahren im Blick und die mögliche Bedeutung der ihnen vorliegenden Informationen für andere Polizeidienststellen nicht vor Augen hatten. Anders lässt sich die fehlende schriftliche Übermittlung der Informationen nicht erklären. Sollte dies zugetragen haben, bietet dieser Einzelfall – auch mit Blick auf Schnittstelle 55 – einen Ansatzpunkt, zu überlegen, ob auch innerhalb der Polizei und Staatsanwaltschaften ein generelles Umdenken erforderlich ist. In jedem Fall sollte sichergestellt sein, dass die ermittelnden Beamten alle ihnen vorliegende Informationen auch bei größerem Arbeitsaufkommen auf ihre mögliche Bedeutsamkeit für andere Strafverfahren und Behörden hin überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

483

Im Übrigen spricht sich die BLKR dafür aus, die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden – gerade im Hinblick auf eine spätere Urteilsfindung – regelmäßig zu dokumentieren und nachvollziehbar zu machen. Nur so ist eine ausreichende Aktengrundlage vorhanden, aufgrund der in den beteiligten Behörden weitere sachgerechte Ermittlungsschritte möglich sind. Deshalb sollten andere Dienststellen und Behörden über verfahrensrelevante Sachverhalte grundsätzlich schriftlich unterrichtet werden. Soweit verfahrensrelevante Informationen ausschließlich mündlich übermittelt werden, besteht die Gefahr, dass Informationen beim Empfänger falsch verstanden, unrichtig dokumentiert und deshalb die erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen werden. Dies gilt besonders für die Abwehr bevorstehender Gefahren.

Die Dokumentation der Zusammenarbeit muss jedenfalls sowohl von den polizeilichen Vorgesetzten als auch von den Staatsanwaltschaften als

³⁰¹ Meyer-Goßner, StPO, 55. Auflage, 2012, § 163, Rdnr. 8; Patzak in Beck'scher Online-Kommentar StPO, 01.10.2012, § 163, Rdnr. 3; Pfeiffer, StPO, 5. Auflage, 2005, § 163, Rdnr. 3.

sachleitende Behörden regelmäßig überwacht werden und ist ggf. mit entsprechenden Dienstvorschriften oder –anweisungen zu unterstützen.

5.3.2.3 Empfehlung

Es empfiehlt sich durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass alle den ermittelnden Polizeibeamten vorliegenden Informationen darauf hin geprüft werden, ob sie für andere Behörden bzw. Strafverfahren von Bedeutung sein könnten. Hierauf sollte auch in der Aus- und Fortbildung für den Polizeivollzugsdienst besonderes Augenmerk gelegt werden. 484

Daneben sollte die Dokumentation der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden in hinreichender Weise sichergestellt sein. Insbesondere sollten strafverfahrensrelevante Informationsübermittlungen oder solche zur Gefahrenabwehr in einer Weise erfolgen, die nicht zuletzt für den Empfänger nachvollziehbar und möglichst unmissverständlich ist. Insoweit bietet es sich an zu prüfen, inwieweit die Übermittlung derartiger Sachverhalte grundsätzlich schriftlich erfolgen muss. 485

5.3.3 Zentrale Ermittlungsführung

5.3.3.1 Problemstellung

Am 9. September 2000 begann die Mordserie des NSU in Nürnberg. Bereits nach der zweiten Tat am 13. Juni 2001 – ebenfalls in Nürnberg – wurde aufgrund der Verwendung derselben Tatwaffe (Pistole Marke Česká) ein Tatzusammenhang angenommen. Für die polizeilichen Ermittlungen wurden bei der Kriminaldirektion Nürnberg entsprechende Ermittlungsgruppen eingerichtet. Zwei Wochen später wurde am 27. Juni 2001 der nächste Mord mit derselben Pistole Česká begangen. Tatort war diesmal Hamburg. Dort wurden die Ermittlungen beim LKA geführt (Schnittstelle 38). 486

Die Ermittlungen wurden nicht zentral geführt, jedoch erfolgte ein Austausch der Erkenntnisse zwischen den polizeilichen Ermittlungsstellen in Hamburg und Nürnberg. Auch auf justizieller Ebene kam es nicht zu einer Zusammenführung der Verfahren im Sinne der Nr. 25 ff. RiStBV. Sie wurden von den Staatsanwaltschaften Nürnberg und Hamburg gesondert geführt. 487

Dies änderte sich auch nicht nach dem nächsten Mord am 29. August 2001 in München. Aufgrund der bundesweit erkannten Tatzusammenhänge (selbe Tatwaffe) fand jedoch am 12. September 2001 eine Besprechung beim Polizeipräsidium Mittelfranken in Nürnberg statt. Teilnehmer waren u. a. die jeweiligen Ermittler der Tatortdienststellen Nürnberg, Hamburg und München, des BKA sowie Vertreter der Staatsanwaltschaften Nürnberg-Fürth und München. Es wurde vereinbart, die Sachbearbeitung durch die jeweiligen Mordkommissionen in Nürnberg, Hamburg und München fortzuführen. Gleichzeitig wurde die Gründung einer Koordinierungsstelle bei der Kriminaldirektion Nürnberg beschlossen (Schnittstelle 39). Über die konkreten Aufgaben der Koordinierungsstelle und in welcher Form diese wahrgenommen wurden, liegen der Kommission keine Unterlagen vor, jedenfalls wurde dem BKA keine koordinierende Aufgabe zugewiesen.

488

Nach dem Mord in Rostock am 25. Februar 2004 ersuchte die dortige Staatsanwaltschaft die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth „aufgrund des Sachzusammenhangs mit den bayerischen Serientaten und dortigen Schwerpunkts um Übernahme des Verfahrens“. Die Übernahme wurde unter Hinweis auf eine zwischenzeitlich erfolgte „Anregung, das BKA mit den Ermittlungen zu einer hinter den Taten anzunehmenden Organisationsstruktur zu betrauen“, abgelehnt (Schnittstelle 40).

Die polizeilichen Ermittlungen wie auch die staatsanwaltschaftliche Sachleitung erfolgten weiterhin dezentral durch die beteiligten Dienststellen (Schnittstelle 41). Eine vollständige Übernahme des Verfahrens und somit eine zentrale Ermittlungsführung lehnte das BKA nach Aussage des späteren Leiters der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) Bosporus, Ltd. KD Wolfgang Geier, vor dem 2. Untersuchungsausschuss der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages im Rahmen einer Besprechung im April 2004 ab (Schnittstelle 42).

Allerdings ersuchte das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Schreiben vom 15. Juni 2004 gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG das Bundeskriminalamt, „ergänzende strukturelle Ermittlungen unter dem Gesichtspunkt des § 129 StGB zu führen“. Im Vorfeld hatte das Bayerische Staatsministerium des Innern hierzu die Zustimmung der Innenressorts der Tatortländer Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern eingeholt. Beim BKA

wurde daraufhin die EG Ceska eingerichtet, um die entsprechenden Ermittlungen zu führen (Schnittstelle 43).

Nach den nächsten beiden Morden mit derselben Tatwaffe in Nürnberg am 9. Juni 2005 und am 15. Juni 2005 in München wurde am 1. Juli 2005 die BAO Bosphorus beim PP Mittelfranken eingerichtet, die mit den Sonderkommissionen in Hamburg, München und Rostock zusammenarbeitete (Schnittstelle 46).

Nach dem folgenden Mord in Dortmund am 4. April 2006 – wiederum mit derselben Tatwaffe –, wurde beim PP Dortmund die BAO Kiosk eingerichtet, die mit der BAO Bosphorus zusammenarbeitete. In diesem Rahmen wurden der BAO Bosphorus umfangreiche Datensätze zum Abgleich und zur weiteren Analyse zur Verfügung gestellt. Die Auswertungssachbearbeiter der jeweiligen Tatortdienststellen stimmten sich zudem bei regelmäßigen Treffen miteinander ab (Schnittstelle 48).

489

Am 6. April 2006 fand der letzte Mord mit der Pistole Česká in Kassel statt.³⁰² Daraufhin wurde beim PP Nordhessen die Mordkommission Café eingerichtet. Es erfolgte in Wiesbaden am 19. April 2006 eine Strategiebesprechung der jeweiligen Ermittlungsbehörden der Länder mit dem BKA (Schnittstelle 50). Die zuständigen Staatsanwaltschaften waren an der Strategiebesprechung vom 19. April 2006 nicht beteiligt. Ausweislich der Teilnehmerliste des BKA- Sitzungsprotokolls haben ausschließlich Polizeivollzugsbeamte an der Besprechung teilgenommen.

Im Rahmen dieser Besprechung betonte das BKA die große Bedeutung einer einheitlichen Ermittlungsführung. Aus diesem Grund sollte über die Amtsleitung im BMI angeregt werden, „das BKA als ermittlungsführende Dienststelle zu beauftragen (§ 4 Abs. 2 BKAG)“. Ausweislich des beim BKA gefertigten Protokolls zu der Sitzung erhob ein Vertreter aus der BAO Bosphorus Einwände gegen den Vorschlag einer Verfahrensübernahme wegen des „erheblichen Aufwandes, der mit der Übermittlung aller Informationen an das BKA verbunden“ sei (Schnittstelle 50).

³⁰² Der Mord an der Polizeibeamtin Michèle Kiesewetter am 25.04.2007 ist von der Fragestellung einer zentralen Ermittlungsführung auszunehmen, da der Tatzusammenhang zur Česká-Mordserie nicht erkannt wurde bzw. erkannt werden konnte. Der Mord wurde nicht mit dieser Waffe begangen.

Am Rande der Sitzung der Innenministerkonferenz am 4./5. Mai 2006 wurde dann vereinbart, dass die Ermittlungen weiter durch die Länder geführt werden; gleichzeitig wurde eine Steuerungsgruppe bestehend aus den jeweiligen Leitern der einzelnen Sonderkommissionen der Länder und des BKA unter dem Vorsitz des Leiters der BAO Bosphorus eingerichtet (Schnittstelle 51).

Die Aufgaben der Steuerungsgruppe wurden in ihrer konstituierenden Sitzung wie folgt beschrieben:

- „- Strategische und taktische Ausrichtung der Ermittlungen
- Abstimmung von Ermittlungsschnittstellen und operativen Maßnahmen
- Grundsätzliche rechtliche Abstimmung mit den Staatsanwaltschaften
- Strategische Ausrichtung der Öffentlichkeits- und Pressearbeit
- Empfehlungen zu logistischen und edv-technischen Grundsatzangelegenheiten
- (Bundesweite) Empfehlungen zu Ermittlungs- und Fahndungsmaßnahmen“.

Hinsichtlich der Beteiligung der zuständigen Staatsanwaltschaften ergibt sich aus dem Protokoll zur konstituierenden Sitzung der Steuerungsgruppe, dass deren „Einbindung durch halbjährige bzw. quartalsmäßige Besprechungen“ vorgesehen war. Inwieweit dieses Vorhaben konsequent umgesetzt worden ist, kann den vorliegenden Unterlagen nicht entnommen werden.

Unterstellungsverhältnisse wurden mit der Einrichtung der Steuerungsgruppe nicht begründet; die Länder blieben für ihre Fälle zuständig. Auch die EG Česká des BKA wurde der Steuerungsgruppe nicht unterstellt.

5.3.3.2 Bewertung

490

Die polizeilichen Ermittlungen zu den Tötungsdelikten wurden bis zum Bekanntwerden des NSU-Komplexes dezentral bei den Tatortdienststellen geführt. Über eine Koordinierungs- und spätere Steuerungsgruppe wurden

polizeiliche Erkenntnisse ausgetauscht. Lediglich die Ermittlungen in Bayern (Nürnberg und München) wurden in einer BAO zusammengefasst. Eine zentrale Ermittlungsführung für alle Tatorte wurde jedoch nicht eingerichtet.

Die Möglichkeiten für eine zentrale Ermittlungsführung wurden trotz des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen nicht genutzt. Als Ermächtigungsgrundlagen kamen §§ 4 Abs. 2 Nr. 2, 18 Abs. 1 BKAG und Nr. 25 ff. RiStBV in Betracht.

5.3.3.2.1 § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG

§ 4 Abs. 2 BKAG eröffnet dem BKA die Befugnis, die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selbst wahrzunehmen, wenn 491

1. eine zuständige Landesbehörde darum ersucht oder
2. der Bundesminister des Innern es nach Unterrichtung der obersten Landesbehörde aus schwerwiegenden Gründen anordnet oder
3. der Generalbundesanwalt darum ersucht oder einen Auftrag erteilt.

Schwerwiegende Gründe i. S. v. § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG liegen insbesondere vor, wenn die Schwere der Straftaten, die ungewöhnliche kriminelle Energie der (vermuteten) Täter und die Auswirkungen der Straftaten ein öffentliches Interesse an Ermittlungen durch das BKA begründen.³⁰³ Die Serie von neun Morden in fünf Bundesländern offenbart eine besonders hohe kriminelle Energie der Täter. Die Auswirkungen der Straftaten wiegen bereits deshalb schwer, weil von den Morden ausschließlich Menschen mit Migrationshintergrund betroffen waren und die Taten damit eine besondere politische Bedeutung erhalten. 492

Aus Sicht der Kommission hätte die Aufgabenwahrnehmung i. S. v. § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG auf Anordnung des BMI durch das BKA erfolgen können oder sogar müssen. Auf diese Möglichkeit hatte das BKA das BMI 493

³⁰³ Lersch in Ahlf, Bundeskriminalamtsgesetz, 2000, § 4, Rdnr. 19; Hessel, Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, 1979, Anm. 10 zum damals inhaltsgleichen § 5 Abs. 3 BKAG.

mit Bericht vom 2. Mai 2006 ausdrücklich hingewiesen. Die Übernahme der Ermittlungen durch das BKA wurde vom BMI jedoch nicht angeordnet. Eine Begründung für diese Entscheidung ist den der Kommission vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen. Auf Anfrage der BLKR, ob und ggf. in wie vielen Fällen eine zentrale Ermittlungsführung bisher erfolgt sei, teilte das Bundesministerium des Innern mit Schreiben vom 25. Januar 2013 mit, es habe in mindestens drei anderen Fällen eine zentrale Ermittlungsführung nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG angeordnet.³⁰⁴

5.3.3.2.2 § 18 Abs. 1 BKAG

494 Daneben hatte das BKA die Befugnis der Koordinierung der Strafverfolgung im Sinne von § 18 Abs. 1 BKAG. Nach dieser Vorschrift besteht die Möglichkeit zentral geführter Ermittlungen durch Zuweisung an eine Landespolizeibehörde. § 18 Abs. 1 BKAG lautet:

„Berührt eine Straftat den Bereich mehrerer Länder oder besteht ein Zusammenhang mit einer anderen Straftat in einem anderen Land und ist angezeigt, dass die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung einheitlich wahrgenommen werden, so unterrichtet das Bundeskriminalamt die obersten Landesbehörden und die Generalstaatsanwälte, in deren Bezirken ein Gerichtsstand begründet ist.

Das Bundeskriminalamt weist im Einvernehmen mit einem Generalstaatsanwalt und einer obersten Landesbehörde eines Landes diesem Land die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung mit der Maßgabe zu, diese Aufgaben insgesamt wahrzunehmen.“

495 Voraussetzung für eine Zuweisung der Ermittlungen durch das BKA sind demnach länderübergreifende, strafrechtliche Bezüge sowie die Indikation einer einheitlichen Strafverfolgung. Letztere ist bereits dann geboten, wenn durch die Zusammenfassung mehrerer Ermittlungsverfahren nicht unerhebliche rechtliche, kriminologische oder organisatorische Verbesserungen im Interesse einer zügig abzuwickelnden und wirksamen Strafverfolgung

³⁰⁴ Es handelte sich dabei um zwei Ermittlungsverfahren im Bereich des Terrorismus (Schleyer, Buback) und ein Ermittlungsverfahren wegen Computersabotage (Computervirus „I love you“).

erwartet werden können. Dies kann der Fall sein, wenn sich der Schwerpunkt der polizeilichen Strafverfolgung in einem bestimmten Land befindet oder die Zuweisung aus personellen, technischen oder kriminaltaktischen Gründen erforderlich ist.³⁰⁵

Für die Erkennung eines Tatschwerpunktes kann dabei auf die für die Übernahme von Sammelverfahren durch die Staatsanwaltschaft geltenden Grundsätze zurückgegriffen werden. Hierbei sind die Gesamtumstände zu berücksichtigen. Es kommt insoweit also z. B. auf die Zahl der Einzeltaten, die Zahl der Täter oder der Zeugen an. Personelle, technische oder kriminaltaktische Gründe können dann bestehen, wenn „die Zuweisung wegen bei der Verfolgung erforderlicher und einheitlich einsetzbarer Spezialkenntnisse oder technischer Ausstattung oder sonst günstiger Ausgangslage für die Durchführung erforderlich werdender repressiver Maßnahmen notwendig erscheint“.³⁰⁶ 496

Nach Auffassung der Kommission lagen bei den Ermittlungen zur Česká-Mordserie die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Satz 1 BKAG vor, denn die Morde berührten den Bereich mehrerer Länder. Auch ein Tatzusammenhang war wegen derselben Tatwaffe und vergleichbaren Begehungsweise gegeben. 497

Es war zudem auch und bereits aus der damaligen Perspektive angezeigt, die polizeilichen Ermittlungen zur Mordserie einheitlich im Sinne des § 18 Abs. 1 BKAG wahrzunehmen, weil durch die Zusammenfassung der verschiedenen Ermittlungsverfahren Verbesserungen im Interesse einer zügig abzuwickelnden und wirksamen Aufklärung und Strafverfolgung zu erwarten gewesen wären. 498

Das BKA kam selbst zu der Überzeugung, dass eine zentral geführte Ermittlung angezeigt gewesen wäre, wie aus seinem Bericht vom 2. Mai 2006 an das BMI ersichtlich ist: 499

„Das [geschilderte] Nebeneinander von Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmungen verschiedener Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften in Verbindung mit fehlenden Ermittlungserfol-

³⁰⁵ Lersch in Ahlf, Bundeskriminalamtsgesetz, 2000, § 18, Rdnr. 3.

³⁰⁶ Lersch in Ahlf, Bundeskriminalamtsgesetz, 2000, § 18, Rdnr. 3.

gen in diesem Tatkomplex spricht unter kriminalistischen Gesichtspunkten ganz überwiegend für eine einheitliche zentrale Ermittlungsführung durch das BKA mit zu unterstellenden (bereits bestehenden) regionalen Einsatzabschnitten der Länderdienststellen. Das BKA könnte besser als eine der beteiligten Länderpolizeien (dort werden – Ausnahme LKA Hamburg – die Ermittlungen noch nicht einmal von den Länderkriminalämtern geführt) folgende Aspekte gewährleisten:

Durch die zentrale Ermittlungsführung des BKA würden klare Kommunikationsstrukturen, ein Zusammenführen aller Hinweise und Spuren sowie ihr komplexer Abgleich unter einheitlicher Perspektive bei gleichzeitiger Offenheit für neue, z. B. aus einem der Einzelfälle resultierenden Aspekte, die für den Gesamtkomplex von Bedeutung sind, sowie ein stringentes und abgestimmtes Ermittlungskonzept mit eindeutigem Über- und Unterordnungsverhältnissen sichergestellt. [...] Klare Führungsstrukturen und Weisungskompetenzen im Sinne einer BAO würden das Risiko von Informationsverlusten, Doppelarbeiten, dadurch entstehende Ermittlungsspannen minimieren, damit die Ermittlungen effektivieren und die Wahrscheinlichkeit der Tataufklärung deutlich erhöhen.“

500 Zum Zeitpunkt dieses Berichts waren bereits neun Opfer der Česká-Mordserie ums Leben gekommen. Mit der Bearbeitung waren „fünf Staatsanwaltschaften und sechs Polizeibehörden befasst“. Die dezentral geführten Ermittlungen führten jedoch nicht zur Aufklärung der Verbrechen. Das BKA wies bereits auf die Anwendung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG hin. Damit hätte sich nach Auffassung der BLKR erst recht der Rückgriff auf § 18 BKAG aufgedrängt. So hätte das BKA den eigenen Argumenten durch die Zusammenführung der jeweiligen Ermittlungsverfahren an einer Stelle Rechnung getragen.

501 Dass das BKA von der Möglichkeit des § 18 BKAG keinen Gebrauch machte, ist für die Kommission nicht nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als das Bundesministerium des Innern die Anordnung einer zentralen Ermittlungsführung durch das BKA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG abgelehnt hatte (vgl. Rdnr. 493).

Auf Anfrage der BLKR zur Anwendungspraxis des § 18 BKAG teilte das BKA mit, dass ein Koordinierungsbedarf im Sinne des § 18 BKAG – soweit dort rückblickend feststellbar – bisher ausschließlich im Bereich der Wirtschafts- und Finanzkriminalität gesehen worden sei. Einen konkreten Anwendungsfall hat das BKA allerdings nicht benannt. Zwar weist das BKA in seiner Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass mit Anwendung dieser (Ausnahme-)Vorschrift in die Primärzuständigkeit der Länder bei der Strafverfolgung eingegriffen wird. Dieser Eingriff ist aber durch § 18 BKAG gerade vorgesehen und zulässig, wenn die übrigen Voraussetzungen gegeben sind. Zur Herstellung des gesetzlich geforderten Einvernehmens hat die Arbeitstagung der Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte mit dem Generalbundesanwalt durch Beschluss vom 3./4. Mai 2005 Verfahrensregelungen zur Vereinfachung und zur Beschleunigung des Koordinierungsverfahrens nach § 18 BKAG aufgestellt. Danach kann das BKA in Fällen, in denen es die Führung eines Sammelverfahrens nach § 18 BKAG für angezeigt hält, mit der Bitte um Herbeiführung einer Zuständigkeitsklärung unter den betroffenen Staatsanwaltschaften an ein „Dreiergremium“ der Generalstaatsanwälte herantreten.

502

Weshalb das BKA trotz dieser Verfahrensvereinfachung von seiner Koordinierungsbefugnis im NSU-Komplex keinen Gebrauch gemacht hat, erschließt sich der BLKR nicht.

503

Insbesondere bei der Česká-Mordserie wäre die Koordinierung der Strafverfolgung nach § 18 BKAG geboten gewesen. Der vom Gesetzgeber angedachte Zweck der Erkenntnisbündelung und der sich daraus ergebenden Auswertung in einer Hand bietet den Strafverfolgungsbehörden den Vorteil einer konzentrierten Ermittlungsarbeit. Die Gefahr, dass entscheidende Informationen nicht in ein überörtliches Gesamtbild einfließen, soll mit dieser Vorschrift eingedämmt werden. Die Zersplitterung der Ermittlungsarbeit kann nicht nur zu Erkenntnisverlusten führen, sondern auch zu einer kräftebindenden Paralleltätigkeit der beteiligten Behörden.

5.3.3.2.3 Nr. 25 RiStBV

504 Unabhängig von einer zentralen polizeilichen Ermittlung wäre auch gemäß Nr. 25 RiStBV das Führen eines Sammelverfahrens zu den Česká-Morden bei einer Staatsanwaltschaft in Betracht gekommen.

Nr. 25 RiStBV lautet:

„Im Interesse einer zügigen und wirksamen Strafverfolgung ist die Führung einheitlicher Ermittlungen als Sammelverfahren geboten, wenn der Verdacht mehrerer Straftaten besteht, eine Straftat den Bezirk mehrerer Staatsanwaltschaften berührt oder ein Zusammenhang mit einer Straftat im Bezirk einer anderen Staatsanwaltschaft besteht. Dies gilt nicht, sofern die Verschiedenartigkeit der Taten oder ein anderer wichtiger Grund entgegensteht.“

505 Aufgrund der offensichtlichen Tatzusammenhänge lagen die Voraussetzungen der Nr. 25 RiStBV zur Führung eines Sammelverfahrens vor. Es sind keine Gründe ersichtlich, die einem Sammelverfahren entgegen gestanden hätten. Diese Einschätzung vertrat auch das BKA in dem oben zitierten Bericht an das BMI vom 2. Mai 2006:

„Bisher ist es noch nicht einmal gelungen, ein staatsanwaltschaftliches Sammelverfahren (Nr. 25 ff. RiStBV) sicherzustellen, das nach Lage der Dinge am ehesten bei der StA Nürnberg anzusiedeln wäre. Ein solches Sammelverfahren ist in jedem Fall geboten. Es wäre im Übrigen die wesentliche und geeignete Voraussetzung für ein Ersuchen der dann federführenden Staatsanwaltschaft an das BKA gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG, was eine Anordnung nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG obsolet machte.“

506 Die BLKR hat die Justizministerien Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen um Mitteilung gebeten, ob die zu den Morden ermittelnden örtlichen Staatsanwaltschaften versucht haben, die Ermittlungen nach Nr. 25 RiStBV zu zentralisieren oder in Erwägung gezogen haben, den GBA nach § 142a GVG zu beteiligen. Das Hessische Ministerium für Justiz, Integration und Europa teilte mit, es habe keine

Versuche unternommen, die Ermittlungen zu zentralisieren oder den GBA zu beteiligen. Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gab an, dass seitens der Staatsanwaltschaft Dortmund keine Versuche unternommen worden seien, die Ermittlungen nach Nr. 25 ff. RiStBV zu zentralisieren. Aus damaliger Sicht seien keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine der in § 120 GVG aufgeführten Straftaten gegeben gewesen, daher sei die Beteiligung des GBA nicht erwogen worden. Zum gleichen Sachverhalt führte das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern aus, nach der Begehung des Mordes am 25. Februar 2004 sei die Übersendung der Akten mit Verfügung vom 1. April 2004 an die Staatsanwaltschaft Nürnberg erfolgt und darum ersucht worden, das Verfahren nach Nr. 25 RiStBV zu übernehmen. Die Übernahme des Verfahrens sei von dort abgelehnt worden. Das Bayerische Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nahm auf eine Stellungnahme der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg Bezug. Darin heißt es, mit den zuständigen Staatsanwaltschaften München und Hamburg sei abgesprochen gewesen, die Verfahren bei den örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften zu belassen. Zwar sei dieselbe Waffe verwendet worden, jedoch sei nicht geklärt gewesen, ob die Taten vom selben Täter begangen worden seien.

Die BLKR kann die Argumentation der Generalstaatsanwaltschaft Nürnberg nicht nachvollziehen. Ein Sammelverfahren im Sinne von Nr. 25 RiStBV setzt nicht zwingend voraus, dass die Taten vom selben Täter begangen werden. Bereits die Kenntnis darüber, dass dieselbe Tatwaffe zur Begehung im Bezirk anderer Staatsanwaltschaften verwendet worden ist, begründet den tatbestandlich vorausgesetzten Zusammenhang der Straftat und gebietet die Führung einheitlicher Ermittlungen, wie die Staatsanwaltschaft Rostock zu Recht angenommen hat. Soweit die angefragten Ministerien für Justiz der Ansicht sind, die Beteiligung des GBA sei zwar geprüft worden, aber aus Rechtsgründen nicht möglich gewesen, erscheint dies insoweit nachvollziehbar, als eine Aktenvorlage an den GBA mit dem Ziel der Übernahme des Verfahrens gem. §§ 120 Abs. 1 Nr. 6, 142a GVG, 129a StGB unterblieben war. Zum maßgeblichen Zeitpunkt hatten die Staatsanwaltschaften offenkundig nicht erkannt, dass hinter den Morden eine terroristische Vereinigung im Sinne von §§ 142a, 120 Abs. 1, Abs. 2 GVG und § 129a StGB stand. In jedem Fall aber hätte sich angeboten, den GBA gemäß § 143 Abs. 3 GVG um Zuweisung der Ermittlungen an eine

507

Staatsanwaltschaft zu ersuchen. Davon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

5.3.3.3 Empfehlung

508 Ob der NSU-Komplex durch eine zentral geführte Ermittlung oder in einem Sammelverfahren bei einer Staatsanwaltschaft frühzeitiger hätte aufgeklärt werden können, ist eine hypothetische Frage. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenführung der Ermittlungen lagen jedoch sowohl im Bereich der Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden vor.

Aus Sicht der Kommission ist das Führen von staatsanwaltschaftlichen Sammelverfahren ausdrücklich und umfassend in Nr. 25 RiStBV geregelt und insofern verpflichtend. Künftig sollte diese Vorschrift in derartigen Fällen durch die Justiz auch zur Anwendung gebracht und Rechtspraxis werden. Dies gilt umso mehr, als damit auch die Frage einer polizeilich zentral geführten Ermittlung i. S. v. § 18 BKAG i. V. m. Nr. 28 RiStBV geklärt wird.

Unabhängig davon hält es die Kommission für geboten, dass das Bundesministerium des Innern und das BKA ihren rechtlichen Handlungsrahmen künftig insbesondere mit Blick auf §§ 4 und 18 BKAG konsequent ausschöpfen, sofern die tatbestandlichen Voraussetzungen – wie im Fall der Česká-Mordserie – vorliegen.

Im Übrigen wird auf die Empfehlung unter Rdnr. 760 f. verwiesen.

5.3.4 Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene

5.3.4.1 Problemstellung

509 Die Analyse der gesetzlichen Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen auf Bundes- und Landesebene hat gezeigt, dass die Vorschriftenlage sich jedenfalls auf gesetzlicher Ebene uneinheitlich darstellt. Die untersuchten Vorschriften divergieren teilweise sowohl bei den Tatbestandsvoraussetzungen für eine Datenübermittlung als auch bei

der Frage, ob eine Übermittlung verpflichtend geschehen muss oder ins Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt ist.

In den einzelnen Ländern weichen die Regelungen teilweise deutlich voneinander ab. Dies gilt insbesondere für die Informationsübermittlung der Verfassungsschutzbehörden an die Polizei. Hier gibt es weitgehende Unterschiede bei den Übermittlungsbefugnissen: In Bayern ist zum Beispiel die Übermittlung nicht an bestimmte Deliktsarten oder Phänomenbereiche geknüpft und vollständig ins Ermessen der Behörde gestellt. Andere Länder (z. B. Brandenburg, Niedersachsen) sehen eine Kombination aus einer verpflichtenden Übermittlung bei Staatsschutzdelikten und einer fakultativen Übermittlung bei sonstigen Delikten vor.

510

Auch die fakultative Übermittlung außerhalb des Bereichs der Staatsschutzdelikte ist von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet. So wird im präventiven Bereich zum Teil darauf abgestellt, ob die abzuwehrende Gefahr erheblich ist (z. B. Brandenburg), teilweise sind lediglich „sonstige Zwecke der öffentlichen Sicherheit“ genannt (z. B. Niedersachsen, Sachsen).

511

Im repressiven Bereich sind ebenfalls ähnliche Unterschiede festzustellen. Teilweise orientieren sich die Landesgesetze an bestimmten Katalogen wie dem des § 100a StPO (Hessen, neuerdings auch Thüringen) oder knüpfen die Übermittlungsbefugnis an das Vorliegen von Straftaten von „erheblicher Bedeutung“ (Brandenburg). Am weitesten geht die Übermittlungsbefugnis dort, wo die Übermittlung zu repressiven Zwecken unter den Begriff „sonstige Zwecke der öffentlichen Sicherheit“ subsumiert wird (z. B. Sachsen). Hinsichtlich der sonstigen Tatbestandsvoraussetzungen bestehen zwischen den Landesgesetzen ebenfalls Unterschiede, jedoch sind diese letztlich unbedeutend. Gemeinsam ist allen Vorschriften das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit (s. o.), das in unterschiedlichen Ausprägungen enthalten ist. Teilweise wird, wie in Bayern, lediglich vorausgesetzt, dass der Empfänger die Daten für seine Aufgabenerfüllung benötigt. In anderen Vorschriften ist das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit wörtlich im Gesetz enthalten, wobei partiell nur tatsächliche Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit vorliegen müssen.

512

- 513 Hinzu kommt, dass – wie bereits gezeigt – auch für die Landesbehörden für Verfassungsschutz Bundesrecht gilt, nämlich § 21 Abs. 1 BVerfSchG für eine länderübergreifende Datenübermittlung an Strafverfolgungs- und andere Sicherheitsbehörden. Nachdem diese Vorschrift eine Pflichtübermittlung im Bereich der Staatsschutzdelikte enthält, ergibt sich für den Rechtsanwender jedenfalls dann eine Abweichung, wenn das jeweilige Landesrecht (wie z. B. in Bayern) keinerlei Verpflichtung vorsieht.
- 514 Die Unterschiede der untersuchten Vorschriften beschränken sich jedoch nicht lediglich auf den materiellen Gehalt der Normen, sondern auch gesetzessystematisch weichen die Übermittlungsvorschriften zum Teil deutlich voneinander ab. Deutlich wird dies an den zwei folgenden Beispielen: Die für eine Informationsübermittlung der Landesbehörde für Verfassungsschutz an Polizei und Justiz maßgebliche Regelung in Bayern ist in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayVSG enthalten. Sie lautet:

Art. 14 BayVSG

Personenbezogene Datenübermittlung durch das Landesamt für Verfassungsschutz

(1) Das Landesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten an öffentliche Stellen übermitteln, wenn das zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist oder wenn die öffentliche Stelle die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Strafverfolgung benötigt; das Landesamt für Verfassungsschutz hat die Übermittlung aktenkundig zu machen. [...]

Die für eine Informationsübermittlung der Landesbehörde für Verfassungsschutz an Polizei und Justiz maßgeblichen Regelungen in Hessen sind in §§ 10 f. VerfSchutzG HE enthalten. Sie lauten:

§ 10 VerfSchutzG HE

Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten

Das Landesamt für Verfassungsschutz übermittelt den Staatsanwaltschaften und den Polizeibehörden des Landes die ihm bekanntgewordenen personenbezogenen Daten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhütung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten erforderlich ist. Delikte nach Satz 1 sind die in den §§ 74 a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Straftaten sowie sonstige Straftaten, bei denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Tatverdächtigen oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Nr. 10 Buchst. b oder c des Grundgesetzes genannten Schutzgüter gerichtet sind.

§ 11 VerfSchutzG HE

Übermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs

(1) Die Übermittlung ist über die §§ 9 und 10 hinaus zulässig an

- 1. [...]*
- 2. Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden zur Verfolgung der in § 100 a der Strafprozessordnung genannten oder sonstiger Straftaten im Rahmen der organisierten Kriminalität;*
- 3. Polizei- und Ordnungsbehörden, wenn dies zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlich ist und die Übermittlung der Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr oder zur Verhütung der in Nr. 2 genannten Straftaten sowie von Verbrechen, für deren Vorbereitung konkrete Hinweise vorliegen, dient;*
- 4. [...]*

In den Fällen des Satz 1 Nr. 3 ist das Landesamt für Verfassungsschutz zur Übermittlung verpflichtet. In den Fällen des Satz 1 Nr. 2 ist das Landesamt für Verfassungsschutz unter Beachtung von § 15 zur Übermittlung verpflichtet, sobald sich nach den dort vorliegenden Erkenntnissen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer verfolgbaren Straftat im Sinne des § 152 Abs. 2 der Strafprozessordnung ergeben.

[...]

Dieses Beispiel veranschaulicht die Bandbreite, innerhalb derer sich die gesetzlichen Konstruktionen für eine teils verpflichtende, teils fakultative Übermittlung personenbezogener Daten durch eine Landesbehörde für Verfassungsschutz bewegt.

515 Weitaus weniger gravierend sind die Unterschiede, soweit der Informationsfluss der Polizei in Richtung der Verfassungsschutzbehörden betroffen ist. Hier besteht regelmäßig eine Übermittlungspflicht für die Polizei, die an die gesetzlich definierten Beobachtungsaufgaben³⁰⁷ der Verfassungsschutzbehörden geknüpft ist. Lediglich in einem Land ist im Bereich der verpflichtenden Übermittlung zusätzlich ein Gewaltbezug erforderlich³⁰⁸ allerdings ist in den übrigen Fällen, in denen der Aufgabenbereich der Landesbehörde für Verfassungsschutz betroffen ist, eine fakultative Informationsübermittlung durch Staatsanwaltschaft und Polizei möglich.³⁰⁹

Insofern kann von einer gewissen „Asymmetrie“³¹⁰ zwischen dem Informationsfluss von der Polizei in Richtung der Verfassungsschutzbehörden einerseits und in die entgegengesetzte Richtung andererseits gesprochen werden.

516 Auch für die Länderpolizeien und die Staatsanwaltschaften gilt – wie für die Landesbehörden für Verfassungsschutz – teilweise das Bundesrecht: Die

³⁰⁷ § 3 Abs. 2 LVSG BW, § 3 Abs. 1 BayVSG, § 5 Abs. 2 VSG Bln, § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG, § 3 Abs. 1 BremVerfSchG, § 4 Abs. 1 HmbVerfSchG, § 2 Abs. 2 VerfSchutzG HE, § 5 Abs. 1 LVerfSchG M-V, § 3 Abs. 1 NVerfSchG, § 3 Abs. 1 VSG NRW, § 5 LVerfSchG RP, § 3 Abs. 1 SVerfSchG, § 2 Abs. 1 SächsVSG, § 5 Abs. 1 LVerfSchG SH, § 4 Abs. 1 VerfSchG-LSA, § 2 Abs. 1 ThürVSG.

³⁰⁸ § 13 Abs. 1 S. 1 LVerfSchG RP.

³⁰⁹ § 13 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG RP.

³¹⁰ So auch Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 232.

länderübergreifende Pflichtübermittlung insbesondere in Richtung der Verfassungsschutzbehörden richtet sich nach (§ 474 StPO i. V. m.) § 18 Abs. 1 BVerfSchG. Auch im Bundesrecht ist für die verpflichtende Übermittlung an das BfV ein Gewaltbezug erforderlich, in den übrigen Fällen, in denen der Aufgabenbereich des BfV im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG betroffen ist, ist gemäß § 18 Abs. 2 BVerfSchG eine fakultative Informationsübermittlung vorgesehen.

5.3.4.2 Bewertung

5.3.4.2.1 Exkurs: Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe

Zur Bewertung der bestehenden Vorschriften, ist es aus Sicht der Kommission erforderlich, zunächst die dort benutzten Begriffe näher zu betrachten und zu definieren. 517

5.3.4.2.1.1 Erforderlichkeit

Bezeichnend für die Übermittlungsvorschriften ist auf der Seite des gesetzlichen Tatbestandes regelmäßig zunächst das Merkmal der Erforderlichkeit der Informationsübermittlung für einen bestimmten Zweck. Dieses Merkmal muss nicht zwingend als „Erforderlichkeit“ bezeichnet sein; zum Teil spricht das Gesetz auch davon, dass eine Information auf Seiten des Empfängers „benötigt“ wird (wie z. B. in § 19 Abs. 1 BVerfSchG). 518

Es handelt sich hierbei um einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff³¹¹. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Gesetzesformulierungen, die in besonderem Maße unklar sind und der wertenden Konkretisierung im Einzelfall bedürfen³¹². Trotz der Unbestimmtheit des Begriffes kommt der Verwaltung bei der Rechtsanwendung kein Beurteilungsspielraum hinsichtlich seines Inhaltes zu, vielmehr gibt es auch bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes nur ein „richtiges“ Ergebnis, das der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegt.³¹³ 519

³¹¹ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 11. Auflage, 2012, § 13, Rdnr. 3.

³¹² Aschke in Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.10.2012, Edition 17, § 40, Rdnr. 22.

³¹³ Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008, § 40, Rdnr. 147.

520 Die Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Informationen zwischen verschiedenen Behörden ist, wie die Bestandsaufnahme der maßgeblichen Rechtsgrundlagen gezeigt hat (vgl. Rdnr. 55 ff.), regelmäßig daran geknüpft, dass diese Information für den Empfänger bzw. für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Es ist ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungshandelns, dass die öffentliche Verwaltung nicht mehr an Daten verarbeitet, als sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.³¹⁴

521 Die Erforderlichkeit bemisst sich nach dem Datenschutzrecht, weil die in den Verfassungsschutzgesetzen normierten Übermittlungsvorschriften letztlich Ausfluss des Datenschutzes sind³¹⁵: Eine Information ist dann erforderlich, wenn ohne sie die jeweilige Aufgabe nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann. Erforderlich ist die Information auch dann, wenn die Aufgabe auf andere Weise nur unter unverhältnismäßig großen Schwierigkeiten, mit einem unververtretbar höheren Aufwand oder verspätet erfüllt werden könnte.³¹⁶ Dieser Grundsatz ist nicht nur zu beachten, wenn es um die Übermittlung von Informationen geht, sondern gilt auch für den Besitz einer Information und die Dauer der Speicherung: Jede Behörde darf eine personenbezogene Information nur dann und nur so lange besitzen, wie es für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich ist.³¹⁷ Insofern kann es schon aus Gründen des Datenschutzes (und damit letztlich aus verfassungsrechtlichen Gründen) keine unbefristete Speicherung geben, sondern es muss jede Information in regelmäßigen Abständen auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft werden.

522 Die übermittelnde Behörde muss daher bei jeder Informationsweitergabe prüfen, ob und inwieweit die Information für die Aufgabenerfüllung des Empfängers überhaupt von Bedeutung ist. Diese Prüfung setzt voraus, dass beim Inhaber der Information die Aufgaben der Empfängerbehörde hinreichend bekannt sind. Für den hier in den Blick genommenen Bereich

³¹⁴ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 11. Auflage, 2012, § 13, Rdnr. 3.

³¹⁵ Dies gilt vor allem auch für das BVerfSchG: Die am 20.12.1990 beschlossene Novellierung erfolgte letztlich in Umsetzung des Volkszählungsurteiles des BVerfG als Art. 2 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes (BGBl I 1990, S. 2954, 2970 ff.). Ziel dieses Gesetzes war es nach der Begründung der Bundesregierung, dem Volkszählungsurteil Rechnung zu tragen und die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von personenbezogenen Informationen sowie ihre Verarbeitung innerhalb und außerhalb von Dateien zu präzisieren (BT-Drs. 11/4306, S. 1).

³¹⁶ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 11. Auflage, 2012, § 13, Rdnr. 3.

³¹⁷ Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 11. Auflage, 2012, § 14, Rdnr. 7.

bedeutet dies, dass bei den Verfassungsschutzbehörden die Aufgaben der Polizei auf Landes- und Bundesebene jedenfalls insoweit bekannt sein müssen, dass eine zutreffende Bewertung dahingehend vorgenommen werden kann, ob die Polizei eine bestimmte Information benötigt. Dies gilt – für den Informationsfluss in umgekehrter Richtung – in gleicher Weise für die polizeiliche Seite.³¹⁸

Bei dieser Sachlage ist bereits die Gefahr eines Informationsverlusts angelegt. Die übermittelnde Behörde muss entscheiden, ob und inwieweit Informationen bei der Empfängerbehörde, die andere Aufgaben hat, an andere gesetzliche Vorgaben gebunden ist und ggf. eine andere Arbeitsweise pflegt, erforderlich ist. Hierbei kann es leicht zu Fehleinschätzungen kommen. Dies gilt vor allem dann, wenn der übermittelnden Behörde Begleitinformationen fehlen. Dies kann bei einer Verfassungsschutzbehörde z. B. dann der Fall sein, wenn ihr nicht bekannt ist, dass ein polizeiliches Ermittlungsverfahren anhängig ist, für das eine – ansonsten vergleichsweise allgemein gehaltene – Information von Bedeutung sein könnte.

523

5.3.4.2.1.2 Tatsächliche Anhaltspunkte/bestimmte Tatsachen

Die Erforderlichkeit einer Informationsübermittlung an den Empfänger wird gesetzlich teilweise noch von weiteren Tatbestandsmerkmalen abhängig gemacht. Zum Teil wird lediglich die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung gefordert,³¹⁹ in einigen Vorschriften müssen „tatsächliche Anhaltspunkte“ für die Erforderlichkeit gegeben sein³²⁰. Vereinzelt wird im Zusammenhang mit der Übermittlung von Informationen der Begriff „bestimmte Tatsachen“ verwendet³²¹.

524

³¹⁸ Diesem Gedanken trägt auch der AK IV in seinem Bericht vom 03.12.2012 Rechnung, wenn er ausführt: Verständnis für die jeweiligen Erfordernisse zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben (Vorfeldaufklärung gegenüber Gefahrenabwehr und Strafverfolgung), das durch organisatorische, strukturelle und personelle Maßnahmen weiter vertieft werden kann (z.B. Optimierung der Kommunikationsstrukturen, Institutionalisierung der Zusammenarbeit, regelmäßiger persönlicher Austausch auf Leitungs- und Fachebene, Maßnahmen der Aus- und Fortbildung etc.).

³¹⁹ Z. B. §. 10 Abs. 1 LVSG BW, Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVSG.

³²⁰ Z. B. § 14 Abs. 2 S. 1 HmbVerfSchG, § 10 S. 1 VerfSchutzG HE, § 20 Abs. 2 S. 1 LVerfSchG M-V.

³²¹ Z. B. § 24a Abs. 3 Nr. 2 LVerfSchG M-V.

- 525 Auch hier handelt es sich wiederum um unbestimmte Rechtsbegriffe.³²² Bei den „tatsächlichen Anhaltspunkten“ ist zumindest das Vorliegen bestimmter äußerer Tatsachen zu verlangen, die die entsprechenden Schlüsse rechtfertigen, wobei diesen Tatsachen kein Beweiswert im strafrechtlichen Sinne zukommen muss. Abzugrenzen ist der Begriff der tatsächlichen Anhaltspunkte allerdings von bloßen Vermutungen oder aus der Luft gegriffenen Annahmen³²³ oder dem „Bauchgefühl“. Dieses Tatbestandsmerkmal entspricht letztlich den Voraussetzungen für einen Anfangsverdacht im strafprozessualen Sinne (§ 152 Abs. 2 StPO), wonach ebenfalls die auf Tatsachen beruhende Möglichkeit ausreichend ist, dass nach kriminalistischer Erfahrung eine verfolgbare Straftat gegeben ist.³²⁴
- 526 Ein Mehr an Tatsachen verlangt demgegenüber der Begriff „bestimmte Tatsachen“. Hier bedarf es bereits einer hinreichend sicheren Tatsachenbasis mit schlüssigem Beweismaterial aus der äußeren und inneren Geschehenswelt, aus dem sich ein gewisses Maß an Konkretisierung und von erheblicher Stärke entnehmen lässt.³²⁵ Auch dieses Tatbestandsmerkmal findet seine Entsprechung im Strafprozessrecht in Form des einfachen Tatverdachts, wie er z. B. für eine Überwachung der Telekommunikation gemäß § 100a StPO erforderlich ist. Auch die Strafprozessordnung verlangt schlüssiges, auf Tatsachen beruhendes Beweismaterial, das bereits in erheblichem Umfang auf das Vorliegen einer Straftat hindeutet; es müssen konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis vorliegen.³²⁶
- 527 Im Ergebnis lässt sich also feststellen, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage keineswegs jede personenbezogene Information zwischen den einzelnen Behörden, insbesondere nicht zwischen verschiedenartigen Behörden wie Polizei und Verfassungsschutz ausgetauscht werden darf. Es genügt auch nicht, dass eine Information bloß in irgendeiner Weise oder in abstrakter Hinsicht nützlich für den Empfänger sein könnte. Vielmehr muss bei der übermittelnden Stelle konkret und nachvollziehbar bejaht werden können, dass eine ganz bestimmte Information förderlich für die

³²² Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008, § 40, Rdnr. 157.

³²³ Roggan, G-10-Gesetz, 1. Auflage, 2012, § 3, Rdnr. 4 f.

³²⁴ Schoreit in Karlsruher Kommentar zur StPO, 6. Auflage 2008, § 152, Rdnr. 28.

³²⁵ Roggan, G-10-Gesetz, 1. Auflage, 2012, § 4, Rdnr. 14.

³²⁶ Nack in Karlsruher Kommentar zur StPO, § 100a, Rdnr. 34; Graf in Beck'scher Online-Kommentar zur StPO, Stand 01.06.2012, Edition 14, § 100a, Rdnr. 37.

Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe des Empfängers ist. Dies bedeutet nicht zuletzt auch, dass keineswegs immer ein gesamter Lebenssachverhalt übermittelt werden darf, sondern dass auch hier eine Auswahl vorzunehmen ist, welche Einzelinformationen für eine Übermittlung in Betracht kommen.

5.3.4.2.1.3 Ermessen

Wie die Bestandsaufnahme gezeigt hat, ist die Erforderlichkeit einer Informationsübermittlung Tatbestandsvoraussetzung für die grundsätzliche Zulässigkeit der Übermittlung. Auf der Rechtsfolgenseite stellen die Verfassungsschutzgesetze auf die Übermittlung oftmals in das Ermessen der Behörde. 528

Ein gesetzliches Ermessen räumt der Verwaltung einen Handlungsspielraum ein, der jedoch keine Ermächtigung zu einer beliebigen Entscheidung ist: Vielmehr muss die Verwaltungsbehörde das Ermessen pflichtgemäß ausüben.³²⁷ Bei einer pflichtgemäßen Ermessensausübung hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der jeweiligen Norm auszuüben und dabei deren Grenzen einzuhalten.³²⁸ In den Fällen, in denen das Gesetz auf die Erforderlichkeit einer Information für die Aufgabenerfüllung des Empfängers abstellt, besteht der Normzweck darin, den Informationsempfänger in die Lage zu versetzen, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht erledigen zu können. Das gesetzliche Ermessen kommt durch Formulierungen wie „darf“³²⁹, „kann“³³⁰ oder „ist befugt“³³¹ zum Ausdruck. Anders als beim unbestimmten Rechtsbegriff prüft das Verwaltungsgericht hier gemäß § 114 VwGO nur, ob die Behörde bei ihrer Entscheidung die Grenzen des Ermessens eingehalten hat. Eine eigene Ermessungsentscheidung ist dem Gericht hingegen verwehrt. 529

Die Ermessensnormen in den Übermittlungsvorschriften regeln das sogenannte Entschließungsermessen³³², nämlich die Frage, ob die 530

³²⁷ Aschke in Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.07.2012, Edition 16, § 40, Rdnr. 5.

³²⁸ Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008, § 40, Rdnr. 53.

³²⁹ Z. B. Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVfSG.

³³⁰ Z. B. § 10 Abs. 1 LVfSG BW.

³³¹ Z. B. § 19 Abs. 1 HmbVerfSchG.

³³² Aschke in Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.07.2012, Edition 16, § 40, Rdnr. 8.

Behörde überhaupt tätig wird und eine bestimmte Information übermittelt. Dies wird am Beispiel des § 19 Abs. 1 BVerfSchG deutlich, der die fakultative Informationsübermittlung durch das BfV regelt. Danach darf das BfV personenbezogene Daten übermitteln, wenn der Empfänger diese für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. So hat das BfV nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob es überhaupt tätig wird und eine Informationsübermittlung vornimmt, der Umfang der Übermittlung hingegen richtet sich nach dem Erfordernis dessen, was auf Seiten des Empfängers benötigt wird.

531 Der Ermessensspielraum der Behörde kann soweit „schrumpfen“, dass bei pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens nur mehr eine einzige rechtmäßige Handlungsmöglichkeit besteht. In diesem Fall spricht man von einer „Ermessensreduzierung auf Null“.³³³ An das Vorliegen einer solchen „Ermessensreduzierung auf Null“ sind jedoch strenge Maßstäbe anzulegen, so dass grundsätzlich nur außergewöhnliche Umstände, wie die Gefährdung eines hohen Rechtsguts in Betracht kommen können.³³⁴ Eine solche Ermessensreduzierung entsteht nach herrschender Auffassung z. B. bei Straftaten i. S. d. § 138 StGB. Hier besteht eine „uneingeschränkte Unterrichtungspflicht“ an die Strafverfolgungsbehörden.³³⁵

532 Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit lenkt dabei die Ermessensentscheidung über das „Ob“ der Übermittlung nicht in eine bestimmte Richtung. Andernfalls verkäme das der Behörde eingeräumte Ermessen zu einer bloßen Hülle und es wäre tatsächlich eine gebundene Entscheidung gegeben.

³³³ Aschke in Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.07.2012, Edition 16, § 40, Rdnr. 72.

³³⁴ Aschke in Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.07.2012, Edition 16, § 40, Rdnr. 73.

³³⁵ Bergemann in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, H, Rdnr. 114; Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 BVerfSchG, Rdnr. 38; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 544; Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, S. 307 f.; Haedge, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 165 f.; Rose-Stahl, Recht der Nachrichtendienste, 2. Auflage, 2006, S. 106; Zöllner in Roggan/Kutscha, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Auflage, 2006, S. 500.

5.3.4.2.2 Bewertung durch die Länder

Die Länder halten in ihren durch die Kommission hierzu erbetenen Stellungnahmen sowohl das gesetzliche wie das untergesetzliche Regelwerk grundsätzlich für ausreichend. Die Datenübermittlung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden erfolge auf der rechtlichen Grundlage der jeweiligen Verfassungsschutz- und Polizeigesetze, die diesen Datenaustausch in angemessener und ausreichender Weise regelten. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz wird als eng und vertrauensvoll bezeichnet, die für den entsprechenden Informationsaustausch zur Verfügung stehenden gesetzlichen Grundlagen als ausreichend betrachtet. Konkrete Fälle einer wegen missverständlich formulierter Rechtsvorschriften oder fachlich unangebrachter Ermessensspielräume unterbliebenen Datenübermittlung hat kein Land mitgeteilt. 533

Die Ermessensspielräume für die Übermittlung von Informationen, insbesondere das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“, werden übereinstimmend als angemessen und fachlich erforderlich beurteilt; vor dem Hintergrund, dass jede Übermittlung gerade personenbezogener Daten als Grundrechtseingriff zu qualifizieren sei, könne eine vollständig gebundene Entscheidung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gerecht werden. Darüber hinaus wird das für die Polizei geltende Legalitätsprinzip angeführt, das bei einer Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörden durch eine dann ggf. entstehende Pflicht zum Tätigwerden negative Folgen für die Arbeit des Verfassungsschutzes haben könnte, insbesondere bei der Offenbarung seiner Beobachtungstätigkeit. 534

Unterbliebene Datenübermittlung aufgrund ungeeignet formulierter oder platzierter Rechtsvorschriften berichten die Länder übereinstimmend nicht. Die bestehenden Regelwerke werden auch diesbezüglich als ausreichend angesehen. 535

Teilweise kann den Länderstellungen jedoch entnommen werden, dass die Verankerung der Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen dazu führen könnte, dass ihre Anwendung auf den Verfassungsschutzverbund beschränkt bleibe. Insoweit wird eine rechtliche 536

Klarstellung in korrespondierenden Gesetzeswerken, insbesondere den Polizeigesetzen der Länder, angeregt.

Eine Datenübermittlung an das BfV, die lediglich in § 18 Abs. 1 BVerfSchG, nicht jedoch in den Landespolizeigesetzen verankert ist, findet nach Aussage der Länder regelmäßig statt, grundsätzlich jedoch nicht unmittelbar, sondern über die jeweiligen Verfassungsschutzbehörden der Länder. In diesem Bereich sehen die Länder keine Probleme, teilweise wird lediglich eine rechtliche Klarstellung angeregt.

5.3.4.2.3 Bewertung durch die Kommission

537

Der positiven Einschätzung der Länder kann sich die Kommission nicht anschließen. Aus Sicht der BLKR ist – unabhängig von den materiellen Regelungsinhalten – bereits die Uneinheitlichkeit der Vorschriften insbesondere in den nachrichtendienstrechtlichen Vorschriften an sich zu beanstanden. Das gesetzliche Leitbild sieht vor, dass die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden mit den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden nicht nur innerhalb der Landesgrenzen bzw. auf Bundesebene stattfindet, sondern in gleicher Weise länderübergreifend sowie zwischen Bund und Ländern.³³⁶ Für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit erscheint die derzeit uneinheitliche gesetzliche Regelungslage nicht nur nicht förderlich, sondern geradezu schädlich. Die BLKR ist der Ansicht, dass der Rechtsanwender bei der Zusammenarbeit mit anderen Behörden unabhängig vom Ort seiner Tätigkeit die Gewissheit haben muss, dass für ihn selbst wie auch für sein Gegenüber annähernd gleiche rechtliche Gegebenheiten herrschen. Gerade bei länderübergreifenden Fällen, in denen unterschiedliche Länderpolizeien und – staatsanwaltschaften mit verschiedenen Landesbehörden für Verfassungsschutz und ggf. dem BfV zusammenarbeiten müssen, wird dieses Problem akut. So kann – wie in dem von der Staatsanwaltschaft Gera geführten

³³⁶ Hier weicht der Leitfaden des Arbeitskreises II - Innere Sicherheit – und des Arbeitskreises IV - Verfassungsschutz - der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz teilweise vom gesetzlichen Leitbild ab: Während das BVerfSchG in den §§ 18 ff. eine länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nicht nur erlaubt, sondern ausdrücklich vorsieht, behandelt der Leitfaden diese „diagonale“ Kommunikation in Nr. 4.1.2 als Ausnahme. Regelfall ist nach dem Leitfaden bei der länderübergreifenden Kommunikation ein Austausch ausschließlich zwischen den Behörden desselben Typs (Landesbehörden für Verfassungsschutz/BfV und LKÄ/BKA).

Verfahren gegen Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe – eine Strafverfolgungsbehörde länderübergreifend auf die Informationen unterschiedlicher Landesbehörden für Verfassungsschutz angewiesen sein.

Beispiele: Der Staatsanwalt in Land A erhält bereits von Amts wegen eine Vielzahl von Informationen von der Verfassungsschutzbehörde seines Landes, während sein Kollege in Land B zunächst um die Übermittlung von Information ersuchen muss.

Die Verfassungsschutzbehörde in Land C erhält von der Staatsanwaltschaft die Abschrift eines Strafurteils oder einer Anklage, diejenige in Land D lediglich die dürre Information über die Anhängigkeit eines Verfahrens.

Aus Sicht der Kommission ist es für eine effektive sicherheitsbehördliche Arbeit unabdingbar, dass für die Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutzbehörden und Polizei innerhalb der einzelnen Länder, im Bund sowie länderübergreifend vergleichbare Standards gelten.

Auch in materieller Hinsicht sieht die BLKR Anlass zur Kritik. Als besonders problematisch sieht es die Kommission an, dass es teilweise keinerlei gesetzlich geregelte Übermittlungspflichten gibt, sondern es ausschließlich ins Ermessen der übermittelnden Verfassungsschutzbehörde gestellt ist, ob eine Übermittlung stattfindet oder nicht. Dies wird auch in der Wissenschaft zum Teil beanstandet: Auf diese Weise würden maßgebliche Regelungs- und Steuerungsmechanismen in die Exekutive verlagert. Diese Regelungs- und Steuerungsmechanismen begründe zudem eine überdurchschnittlich hohe Steuerungs-, Aufsichts- und Legitimationsschwäche des Nachrichtendienstrechts auch dort, wo es um die Aufklärung hochrangiger Gefahren oder Eingriffe in besonders geschützte Grundrechte gehe.³³⁷

538

Auch erachtet die Kommission die Beschränkung der Übermittlungspflichten allein auf Staatsschutz- und vergleichbare Delikte – wie derzeit im Bundesverfassungsschutzgesetz und einigen Landesverfassungsschutzgesetzen vorgesehen – als zu restriktiv. Eine auf Staatsschutzdelikte

539

³³⁷ Gusy, Stenografisches Protokoll der 10. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, S. 3.

beschränkte Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörden erscheint zwar auf den ersten Blick sinnvoll und nachvollziehbar: Es handelt sich dabei um Delikte, die in den Bereichen, auf die sich der gesetzliche Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden bezieht, typischerweise begangen werden. Mit dieser Begründung könnte dann auch die Übermittlung von Informationen über Straftaten, die nicht den Arbeitsbereich der Verfassungsschutzbehörden berühren, dem Ermessen der Verfassungsschutzbehörden überlassen bleiben. Diese Argumentation verkennt jedoch mehrere Punkte: Zum einen ist der Verfassungsschutz keine Institution, die zur Aufklärung oder Verhinderung von Straftaten bzw. zur Ermittlung von strafrechtlich relevanten Informationen berufen ist (vgl. Rdnr. 13 ff.). Alle Erkenntnisse, die bei den Verfassungsschutzbehörden bei Erfüllung ihres gesetzlichen Beobachtungsauftrages über strafrechtlich relevantes Handeln anfallen, sind letztlich nichts anderes als im Rahmen der eigentlichen Aufgabe erlangte Zufallsfunde (sog. „Beifang“). Dies gilt sowohl für Erkenntnisse über Staatsschutzdelikte als auch für Erkenntnisse über sonstige Straftaten. Weder im Hinblick auf Staatsschutzdelikte noch bezüglich sonstiger Straftaten suchen die Verfassungsschutzbehörden gezielt nach Informationen, die für die Abwehr konkreter Gefahren im polizeirechtlichen Sinn oder die Strafverfolgung geeignet sind. Eine Differenzierung ist daher bereits aus diesem Grunde nicht angebracht.

540

Zum andern darf nicht übersehen werden, dass die Übermittlung von Informationen in der Regel kein Selbstzweck ist, sondern vor allem im Interesse des Informationsempfängers geschieht. Damit ist – wie es durch das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“ das Gesetz selbst bereits vorgibt – nicht auf den Aufgabenbereich des Nachrichtengebers, sondern auf denjenigen des Empfängers abzustellen. Sowohl die zur Gefahrenabwehr wie auch die zur Strafverfolgung berufenen Behörden sind jedoch in ihrem Aufgabenbereich nicht auf einzelne Phänomenbereiche beschränkt. Augenfällig wird diese Differenzierung bei folgendem Beispiel: Während eine Hakenkreuzschmiererei als Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gem. § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB als Staatsschutzdelikt zu qualifizieren ist, fällt der aus bloßer Habgier begangene Mord gem. § 211 StGB nicht unter den Katalog der Staatsschutzdelikte. Auch die Informationsübermittlung hinsichtlich eines begangenen oder geplanten (schweren) Sexualdelikts ist dort, wo die

angesprochene Differenzierung im Gesetz verankert ist, nicht verpflichtend, sondern liegt grundsätzlich im Ermessen der Verfassungsschutzbehörde. Zwar dürfte in den Beispielfällen hinsichtlich der Informationsübermittlung mit Blick auf § 138 StGB eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen sein. Allerdings ist die gesetzgeberische Wertung, dass die Grenzlinie zwischen einer verpflichtenden und einer fakultativen Übermittlung ausschließlich anhand eines Phänomenbereiches und nicht nach der Schwere des jeweiligen Delikts gezogen wird, nicht nachzuvollziehen. Nicht zuletzt ist zu beachten, dass auch die Allgemeinkriminalität Bezüge in den extremistischen Bereich haben kann. Dies zeigt gerade das Beispiel von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe, die sich ihr Dasein im Untergrund mutmaßlich durch zahlreiche Raubüberfälle finanziert haben. Gerade eine derartige „Beschaffungskriminalität“ ist geradezu typisch für extremistische oder terroristische Zusammenschlüsse, die sich um Untergrund bewegen; es liegt auf der Hand, dass solchen Personen in der Regel die Möglichkeit fehlen, auf legale Weise an Geld zu gelangen.

Im Ergebnis hält die Kommission diese Differenzierung für überholt und nicht sachgerecht. Aus Sicht der BLKR ist es zudem nicht hinzunehmen und auch öffentlich nicht vermittelbar, dass Verfassungsschutzbehörden in bestimmten Fällen erheblicher Straftaten und Gefahren ihnen vorliegende Informationen zu deren Aufklärung oder Verhinderung nicht an die zur Strafverfolgung bzw. zur Gefahrenabwehr berufenen Behörden weitergeben müssen.

541

In die aus Sicht der BLKR richtige Richtung weist vor diesem Hintergrund bereits das im Juli 2012 neugefasste Thüringer Verfassungsschutzgesetz, das in § 14 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 das Landesamt für Verfassungsschutz verpflichtet, personenbezogene Daten zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten oder zur Verfolgung von in § 100a StPO genannten Straftaten im Rahmen der Organisierten Kriminalität sowie von Verbrechen zu übermitteln.

542

5.3.4.2.4 Lösung: Vereinheitlichung der Übermittlungsvorschriften

Die BLKR ist der Ansicht, dass eine grundsätzliche Vereinheitlichung der Übermittlungsvorschriften in Bund und Ländern notwendig ist, damit alle

543

Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene von einem einheitlichen Rechtsstandard ausgehen können. Gerade die gesetzlichen Vorschriften zur informationellen Zusammenarbeit müssen so konzipiert sein, dass Schnittstellenprobleme wie unterschiedliche fachliche Standards und unterschiedliche Bewertungen bestimmter Sachverhalte, mangelnde Kenntnisse der Arbeitsweise des jeweiligen Gegenübers, aber auch Behördenegoismen oder ein unreflektiertes Streben nach Geheimhaltung bestmöglich überwunden bzw. kompensiert werden können.

Diese Empfehlung betrifft vordringlich diejenigen Vorschriften, über die Informationsübermittlung von Verfassungsschutzbehörden an Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden. Als Voraussetzung einer solchen Harmonisierung gilt es, zunächst einen Standard zu definieren, an dem sich diese Harmonisierung orientieren soll.

Die Kommission ist sich bewusst, dass eine voraussetzungslose und verpflichtende Übermittlung aller in den jeweiligen Bereichen anfallenden und für den jeweiligen Empfänger nützlichen oder in irgendeiner Weise hilfreichen Informationen nicht sinnvoll und – im Hinblick auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung – verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

5.3.4.2.4.1 Erforderlichkeit

544

In jedem Fall zu beachten ist der bereits dargestellte Erforderlichkeitsgrundsatz. Zwar zieht dieses Tatbestandsmerkmal die oben (vgl. Rdnr. 518 ff.) bereits geschilderten Schnittstellenprobleme nach sich, so dass erwogen werden könnte, aus rein praktischen Erwägungen hierauf zu verzichten: Sofern nämlich auf Seiten des Nachrichtengebers keine Prüfung stattfinden muss, ob eine bestimmte Information beim Empfänger für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, kann es beim Nachrichtengeber auch nicht zu einer Fehleinschätzung hierüber kommen und in der Folge zum Unterbleiben einer an sich gebotenen Übermittlung. Auch unter der Prämisse, dass der (eigentlich dem Bereich des Geheimschutzes zugehörige) Grundsatz des „Need to Know“ durch den Grundsatz des „Need to Share“ (vgl. hierzu Rdnr. 626) ersetzt werden soll, bleibt vor dem Hintergrund des allgemeinen Persönlichkeitsrechts immer der Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. Dieser gebietet, dass nicht alle Behörden

über alle Informationen verfügen dürfen, sondern nur über diejenigen Daten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung tatsächlich benötigen. Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit als Voraussetzung für jede Informationsübermittlung muss daher erhalten bleiben.

Zu überlegen ist lediglich, in welcher Weise dieses Erfordernis im Gesetz zum Ausdruck kommen soll. Eine durch den Nachrichtengeber endgültig und abschließend zu bejahende Erforderlichkeit ist aus Sicht der Kommission nicht sachgerecht: Dem Sachbearbeiter bei der übermittelnden Behörde liegen möglicherweise gar nicht alle Fakten vor, die eine abschließende Beurteilung bzw. eine definitive positive Feststellung der Erforderlichkeit erlauben würden. Es bedarf daher eines Kriteriums, das dieser kaum zu vermeidenden Unwägbarkeit gerecht wird. Für am besten geeignet hält die Kommission das bereits jetzt häufig verwandte Tatbestandsmerkmal der „tatsächlichen Anhaltspunkte“.³³⁸ Auf diese Weise ist der Bedienstete, der über die Übermittlung zu entscheiden hat, einerseits dazu verpflichtet, eine faktenbasierte Beurteilung der Erforderlichkeit vorzunehmen und sich nicht lediglich auf bloße Vermutungen zu stützen. Andererseits jedoch reicht die Möglichkeit der Erforderlichkeit aus, um eine Übermittlungspflicht bejahen zu können.

545

5.3.4.2.4.2 Ermessen/Verpflichtung

Auch die Ausübung eines Ermessens auf Seiten des Nachrichtengebers ist zumindest für den Verfassungsschutz unverzichtbar. Für Polizei und Verfassungsschutz gelten unterschiedliche Arbeitsgrundsätze (vgl. Rdnr. 13 ff.). Während die Strafverfolgungsbehörden dem Legalitätsprinzip verpflichtet sind, also grundsätzlich alle ihnen bekannt gewordenen Straftaten zu erforschen und zu verfolgen haben (§ 152 Abs. 2 StPO), gilt für die Verfassungsschutzbehörden das auf dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fußende Opportunitätsprinzip, d. h. sie sind grundsätzlich nicht verpflichtet, Straftaten bei der zuständigen Verfolgungsbehörde anzuzeigen oder bei Gefahren einzuschreiten. Diese Unterscheidung würde aufgehoben, wenn der Verfassungsschutz verpflichtet wäre, an Polizei und

546

³³⁸ Z. B. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG: „[...] wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung [...] erforderlich ist.; § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ThürVSG: „[...] wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist [...]“.

Staatsanwaltschaften in jedem Fall alle ihm vorliegenden Informationen zu übermitteln, die für die Aufgabenerfüllung der genannten Empfänger in irgendeiner Weise nützlich wären. Eine solche umfassende Anzeigeverpflichtung widerspräche nicht nur abstrakt den für die Verfassungsschutz-Verfassungsschutzbehörden geltenden Arbeitsgrundsätzen, sie wäre auch geeignet, die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden gerade im Bereich der Informationsbeschaffung konkret und nachhaltig zu beeinträchtigen.

547 Die Verfassungsschutzbehörden müssen daher zur Erfüllung in Ansehung ihres Beobachtungsauftrages zumindest grundsätzlich das Recht behalten zu entscheiden, ob sie einen Vorgang an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben und damit ein Ermittlungsverfahren auslösen, oder dieses Wissen aus zwingenden operativen Gründen dauernd oder zeitweise zurückhalten.³³⁹

Die Kommission ist sich durchaus bewusst, dass hier ein Spannungsfeld entsteht zwischen den Interessen der Verfassungsschutzbehörden einerseits und denjenigen der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden andererseits bzw. „ein Konflikt darüber, wer wann was wusste und es hätte eigentlich weitergeben sollen“³⁴⁰. Eine Auflösung dieses Spannungsfeldes kann in letzter Konsequenz nur die Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden und ihrer nachrichtendienstlichen Befugnisse bedeuten.³⁴¹ Dies jedoch kann kein wünschenswertes Ziel sein (vgl. Rdnr. 395 ff.).

548 Die Kommission vertritt daher die Ansicht, dass in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder ein einheitlicher Tatbestand geschaffen werden muss, der – neben der verbindlichen Informationsübermittlung bei Staatsschutzdelikten – eine Übermittlungspflicht gegenüber Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden bei weiteren Delikten vorsieht. Dabei muss diese Übermittlungspflicht an die Schwere des in Frage kommenden Delikts bzw. der abzuwehrenden Gefahr geknüpft werden. Dies kann z. B. anhand eines Kataloges (§ 138 StGB, §§ 100a Abs. 2, 100c Abs. 2 StPO, §§ 3 Abs. 1, 7 Abs. 4 G10), anhand des § 12 StGB (Differenzierung nach Verbrechen und Vergehen) oder abstrakt

³³⁹ Lange, Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, 22.08.2005, S. 17.

³⁴⁰ Lange a. a. O.

³⁴¹ So im Ergebnis auch Lange a. a. O.

nach der Schwere des Delikts oder der drohenden Gefahr (wie in §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus [Rechtsextremismus-Datei-Gesetz – RED-G]) geschehen.

5.3.4.2.4.3 Umsetzung

Im Sinne einer möglichst hohen Rechtssicherheit und Rechtsklarheit hält die Kommission einen Katalog von Straftaten für am besten geeignet, um den Bereich der Pflichtübermittlungen zu definieren. Auf diese Weise erhält der Sachbearbeiter, der über die Informationsübermittlung zu entscheiden hat, die notwendige Handlungssicherheit. Eine lediglich abstrakte Definition anhand der Schwere eines Delikts („schwere Straftat“, „Straftat von erheblicher Bedeutung“) ist aus Sicht der Kommission weniger geeignet und birgt die Gefahr einer Fehleinschätzung, die ihrerseits zum Unterbleiben einer an sich rechtlich gebotenen Übermittlung führen kann. Bei der verpflichtenden Übermittlung zu präventiven Zwecken sollte allerdings zusätzlich ein abstraktes Tatbestandsmerkmal – etwa eine drohende erhebliche Gefahr – aufgenommen werden, um im wichtigen Bereich der Gefahrenabwehr auch jenseits des Straftatenkataloges, eine wirksame präventivpolizeiliche Arbeit sicherzustellen.

549

Hinsichtlich des Kataloges selbst ist die BLKR der Ansicht, dass auf keinen der bislang in den verschiedenen Gesetzen vorhandenen und hier möglicherweise in Frage kommenden Kataloge zurückgegriffen werden kann, da diese teilweise zu eng, teilweise aber auch zu weit sind, um dem hier verfolgten Ziel gerecht zu werden.

550

§ 138 StGB erscheint zwar den ersten Blick gut geeignet, erweist sich bei näherer Betrachtung als zu eng gefasst, weil er z. B. Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung (Kindesmissbrauch, Vergewaltigung) nicht enthält. Die Kommission hält es jedoch für unabdingbar, dass auch bei derartigen Delikten eine Informationsübermittlung erfolgen muss. Ebenso wenig sind im Katalog des § 138 StBG Delikte aus dem Bereich des Waffenrechts enthalten. Gerade der NSU-Komplex zeigt jedoch, dass dies ein ganz zentraler Bereich ist, in dem eine Information der Polizeibehörden unabdingbar gewesen wäre (vgl. insoweit Schnittstellen 54, 55, 56). Ferner

551

enthält die Vorschrift weder schwere Betäubungsmitteldelikte noch schwere Eigentums- und Vermögensdelikte, die aus Sicht der BLKR ebenfalls einer Übermittlungspflicht unterliegen sollten.

552 Auch die an sich sehr weit gefassten Kataloge der §§ 100a, 100c StPO erweisen sich bei näherer Betrachtung als zu eng. Beide Vorschriften enthalten zwar Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, jedoch sind hier lediglich die schweren Begehensformen umfasst: So unterfällt z. B. nur die gemeinschaftlich begangene Vergewaltigung dem Katalog des § 100a StPO, die durch einen einzelnen Täter begangene jedoch nicht. Gleiches gilt nach § 100c StPO für den Kindesmissbrauch: Auch hier ist nur der gemeinschaftlich begangene Missbrauch genannt. Gleichzeitig erscheinen diese Normen der Kommission als zu weit, so nennt § 100a StPO z. B. Wettbewerbsstraftaten.

553 Schließlich sind auch die Kataloge §§ 3 und 7 G10 nicht geeignet. Auch hier fehlen die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, ebenso schwere Eigentums- und Vermögensdelikte.

554 Die Kommission hält daher einen eigenen Katalog abschließend aufgezählter Straftaten für erforderlich, der bei Verdacht entsprechender Straftaten eine Übermittlungspflicht begründet. Er sollte solche Straftaten enthalten, die

- gemeingefährlich sind,
- sich gegen Leib oder Leben, die sexuelle Selbstbestimmung oder die persönliche Freiheit richten,
- gegen Eigentum oder Vermögen gerichtet sind,
- gewerbs- oder gewohnheitsmäßig oder
- von einem Bandenmitglied oder in anderer Weise organisiert
- auf dem Gebiet des Waffenrechts
- auf dem Gebiet des Betäubungsmittelstrafrechts

begangen werden.

Dabei können freilich nicht alle Straftaten aus den genannten Deliktsbereichen in den Katalog aufgenommen werden, vielmehr dürfen nur Straftaten

von erheblicher Bedeutung eine Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörden begründen.³⁴² Dieses Kriterium ist aus Sicht der Kommission ein geeignetes Hilfsmittel bei der Erarbeitung eines Straftatenkataloges, da hierdurch unbedeutende Straftaten von einer Übermittlungspflicht ausgeschlossen werden: Eine Straftat von erheblicher Bedeutung muss mindestens der mittleren Kriminalität zuzuordnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen³⁴³. Dieses Kriterium wird in der Regel bei Verbrechen zu bejahen sein, kann jedoch auch bei Vergehen zu bejahen sein.³⁴⁴

5.3.4.2.4.4 Quellenschutz

Einen wesentlichen Aspekt der Informationsübermittlung macht ferner der Quellenschutz aus. Dieser Gesichtspunkt wird jedoch ausführlich unter Rdnr. 690 ff. behandelt, weshalb dorthin verwiesen wird. 555

5.3.4.3 Empfehlung

5.3.4.3.1 Übermittlungsvorschriften

Die Kommission empfiehlt eine Harmonisierung der Vorschriften für die Informationsübermittlung der Verfassungsschutzbehörden gegenüber den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder. Eine gesetzliche Regelung, die als Grundlage für die Harmonisierung der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften dienen kann, sollte aus Sicht der Kommission folgende Rahmenbedingungen erfüllen: 556

1. Im repressiven Bereich ist eine Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörden gegenüber Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, den Polizeibehörden für die Fällen zu schaffen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung erforderlich ist zur Verfolgung der in §§ 74a und 120 GVG genannten Straftaten sowie sonstiger Straftaten, bei 557

³⁴² Vgl. aber Nr. 7 Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013.

³⁴³ Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 55. Auflage, 2012, § 98a, Rdnr. 5 m. w. N.

³⁴⁴ Meyer-Goßner a. a. O.

denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Tatverdächtigen oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit b) oder c) des Grundgesetzes genannten Schutzgüter gerichtet sind, sowie der definierten Katalog-Straftaten.

2. Im präventiven Bereich ist eine Übermittlungspflicht der Verfassungsschutzbehörden gegenüber den Polizeibehörden für die Fälle zu schaffen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung der Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr oder zur Verhinderung der vorgenannten Straftaten erforderlich ist.
3. In allen anderen Fällen ist eine Übermittlungsbefugnis der Verfassungsschutzbehörden gegenüber den Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, den Polizeibehörden vorzusehen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Strafverfolgung benötigt.

5.3.4.3.2 Querverweise

558

Außerdem sollten aus Sicht der BLKR in den Polizei- und Verfassungsschutzgesetzen der Länder Verweisungen auf die jeweils weiteren geltenden Gesetze ergänzt werden.

Wie die Bestandsaufnahme der gesetzlichen Grundlagen ergeben hat, richtet sich die Informationsübermittlung zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden nicht nach den Polizeigesetzen, sondern nach den jeweiligen Verfassungsschutzgesetzen. Nicht in allen Ländern ist dies jedoch in den Polizeigesetzen ausdrücklich festgeschrieben. Zwar hätte ein solcher Hinweis, wie er z.B. in Art. 39 Abs. 4 BayPAG enthalten ist, letztlich nur deklaratorischen Charakter. Für den Rechtsanwender bei der Polizei, der möglicherweise mit den nachrichtendienstrechtlichen Regelungen nicht oder nur unzureichend vertraut ist, hätte eine solche klarstellende Regelung allerdings den nicht unerheblichen Vorteil, dass er bei der Arbeit mit

der ihm geläufigen rechtlichen Materie bereits jeweils den ausdrücklichen Hinweis auf die maßgeblichen Rechtsnormen erhielt.

Daneben richten sich, wie bereits gezeigt wurde, die gegenseitigen Informationspflichten und –befugnisse in den Fällen länderübergreifender Zusammenarbeit nach dem Bundesrecht (§ 18 Abs. 1 BVerfSchG für die Information der Verfassungsschutzbehörden u. a. durch Polizei und Staatsanwaltschaft, § 21 Abs. 1 BVerfSchG für die Information von Polizei und Staatsanwaltschaft durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder). Auch hier ist es aus Sicht der Kommission angebracht, sowohl in den Landesverfassungsschutzgesetzen wie in den Landespolizeigesetzen entsprechende ausdrückliche Verweise aufzunehmen, da auch hier aus Sicht der BLKR ein klarstellender Verweis für den Rechtsanwender eine Erleichterung herbeiführen kann.

5.3.4.3.3 Exkurs: Anpassung der Übermittlungsvorschriften im G10

Nicht zuletzt sollte überlegt werden, die engeren Übermittlungsmöglichkeiten nach § 4 Abs. 4 G10 in diesem Sinne anzupassen. Diese Vorschrift nimmt in der jetzigen Fassung Bezug auf die bereits genannten Kataloge aus den §§ 3 und 7 G10. Beim G10 handelt es sich um das für die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder geltende Gesetz, das insbesondere die heimliche Überwachung der Telekommunikation regelt. Vor diesem Hintergrund hält es die Kommission für sinnvoll, jedenfalls in den Fällen, in denen es um eine Übermittlung an Staatsanwaltschaft und Polizei geht, die Zulässigkeit einer Übermittlung an den Katalog des § 100a StPO zu knüpfen. Diese Verknüpfung ist aus Sicht der BLKR insbesondere deshalb sachgerecht, weil diese Vorschrift die Voraussetzungen definiert, unter denen die Strafverfolgungsbehörden ihrerseits die Telekommunikation überwachen dürfen. Nachdem also die Regelungsmaterien des § 100a StPO und des G10 im Hinblick auf die grundrechtliche Relevanz vergleichbar sind, spricht aus Sicht der BLKR einiges dafür, in den Fällen, in denen die Strafverfolgungsbehörden ohnehin die Telekommunikation überwachen dürften, eine Übermittlung der auf diese Weise bei den Verfassungsschutzbehörden gewonnenen Informationen zu erlauben.

559

Hiergegen spricht auch nicht, dass Maßnahmen nach § 100a StPO gemäß § 100b StPO nur durch das Gericht angeordnet werden dürfen. Ein vergleichbarer Sicherungsmechanismus ist auch der Telekommunikationsüberwachung nach dem G10 vorgeschaltet: Die Anordnung der Maßnahme erfolgt durch die zuständige oberste Landesbehörde bzw. das Bundesministerium des Innern auf Antrag der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde (§ 10 Abs. 1 G10), vor dem Vollzug der Maßnahme erfolgt deren Überprüfung durch eine unabhängige, mit mindestens einem Beamten mit der Befähigung zum Richteramt besetzte Kommission (G10-Kommission, § 15 Abs. 6 G10). Außerdem sind die angeordneten Beschränkungsmaßnahmen unter der Aufsicht eines Beamten, der ebenfalls die Befähigung zum Richteramt hat, vorzunehmen (§ 11 Abs. 1 G10).

5.3.5 Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz in der Praxis

5.3.5.1 Problemstellung

560 Die bei den beteiligten Behörden von Polizei und Verfassungsschutz vorliegenden bzw. gewonnenen Erkenntnisse im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex wurden in einer Reihe von Fällen nicht, nur teilweise oder verspätet untereinander ausgetauscht (vgl. Schnittstellen 2, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 54, 55, 56, 57, 59, 60). Die Zusammenhänge zwischen dem Untertauchen von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe, der Česká-Mordserie sowie den Raubüberfällen wurden von den Sicherheitsbehörden nicht erkannt.

561 Bei der Suche nach den Untergetauchten haben Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zahlreiche operative Maßnahmen durchgeführt. Eine Abstimmung der Maßnahmen untereinander ist in vielen Fällen nicht erfolgt oder kann aus den vorliegenden Unterlagen nicht belegt werden (vgl. z. B. Schnittstellen 10, 11, 12 und 25).

Somit stellt sich die Frage, warum es in den vorliegenden Fällen Defizite in der praktischen Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz – unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen – gegeben hat.

5.3.5.2 Bewertung

Nach Auffassung der Kommission ist es wesentlich dem mangelnden Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden untereinander sowie innerhalb der jeweiligen behördlichen Organisationsstrukturen geschuldet, dass die Zusammenhänge im NSU-Komplex nicht erkannt und die Morde des Trios nicht verhindert werden konnten. Die vorhandenen Erkenntnisse und Informationen, aber auch die jeweiligen Einsatzmaßnahmen wurden nicht in dem Maße zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ausgetauscht, wie es rechtlich zulässig und geboten gewesen wäre. 562

Nach Eindruck der BLKR haben vereinzelt wenig nachvollziehbare Verhaltensweisen dazu geführt, dass die praktische Zusammenarbeit von gegenseitigem Misstrauen geprägt war. Besonders deutlich zeigt sich dies am Sachverhalt der Schnittstelle 13: Das TLFV hat den Vater von Uwe Mundlos gebeten, Kontakt zum TLFV nur über „öffentliche Fernsprecher“ aufzunehmen. Warum dieser Verhaltenshinweis erteilt wurde, lässt sich den vorliegenden Akten nicht entnehmen. Denkbar ist aber, dass damit verhindert werden sollte, dass die Polizei – im Falle einer verdeckten Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) – Kenntnis von dem Kontakt mit dem TLFV erlangt. Soweit dies der Fall war, haben die handelnden Akteure des TLFV dabei zumindest billigend in Kauf genommen haben, dass die Telefonüberwachung der Polizei insoweit ins Leere lief. Darüber hinaus bestand die Gefahr, dass Mundlos' Vater eine Überwachung seines Telefonanschlusses für möglich halten und diese Information an Uwe Mundlos weitergeben konnte. 563

In der Schnittstelle 10 werden die jeweiligen operativen Maßnahmen von Polizei und Verfassungsschutz nach dem Untertauchen von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe aufgeführt. Insbesondere Observationen und Befragungen wurden von Polizei und Verfassungsschutz parallel durchgeführt, ohne dass eine gegenseitige Abstimmung darüber belegt werden kann. Welche Gründe dazu führten, kann den vorliegenden Unterlagen nicht entnommen werden. 564

Das Erkennen von Zusammenhängen zwischen Staatsschutzdelikten und allgemeiner Kriminalität stellt für die Sicherheitsbehörden eine besondere 565

Herausforderung dar. Entsprechende Zusammenhänge können sich z. B. dann ergeben, wenn Extremisten Straftaten begehen, die nicht vordergründig auf ihre ideologische Einstellung zurückgehen. Es muss also darum gehen, Verbindungen zwischen den Erkenntnissen des Polizeilichen Staatsschutzes und des Verfassungsschutzes mit sonstigen Deliktsfeldern – wie etwa dem Bereich der Organisierten Kriminalität, der Wirtschaftskriminalität oder der Allgemeinkriminalität – herzustellen. Im NSU-Komplex lagen den zuständigen Verfassungsschutzbehörden Hinweise vor, aus denen sich hätte schlussfolgern lassen, dass die Untergetauchten Straftaten zur Finanzierung ihres Lebens im Untergrund begehen könnten. Hinweise an die Polizeibehörden, die einen solchen Verdacht hätten begründen oder erhärten können, sind mit Ausnahme eines Gespräches zwischen dem TLfV und dem Präsidenten des TLKA im September 1998 nicht belegt. Selbst die nach Eindruck der BLKR informell geführte Unterredung mit dem Präsidenten des TLfV hat der Polizei offenbar keine tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten eröffnet, jedenfalls sind diese nicht belegt (vgl. Schnittstellen 19, 54, 55, 56, 57, 58, 59 und 60).

566

Auch innerhalb der polizeilichen Strukturen ist im NSU-Komplex ein deliktsübergreifender Abgleich der vorliegenden Informationen nicht erfolgt. Vor allem die mit der Bearbeitung der Raubüberfälle betrauten Dienststellen sowie die jeweiligen Bereiche des polizeilichen Staatsschutzes haben ausweislich der vorliegenden Akten keine erkennbaren Anstrengungen unternommen, sich über mögliche Verbindungen auszutauschen (vgl. Schnittstelle 58). Dies gilt im gleichen Maße für die Ermittlungen zu den Tötungsdelikten. Der politisch motivierte Hintergrund zu den Taten wurde nicht erkannt. Mit einer im August 2005 vorgestellten Fallanalyse wurde zudem eine Organisationstheorie vorgestellt, die von der Annahme ausging, hinter den Taten stehe eine kriminelle Organisation (vgl. Schnittstelle 47). Anfragen oder ein sonstiger Austausch mit den für den polizeilichen Staatsschutz zuständigen Stellen sind in den vorliegenden Akten insofern nicht dokumentiert. Erst als mit einer zweiten Fallanalyse im Juni 2006 die so genannte Serientätertheorie entwickelt wurde, hat die BAO Bosphorus beim LfV Bayern eine Anfrage zu Personen aus der rechtsextremistischen Szene im Raum Nürnberg gestellt (vgl. Schnittstelle 52). Ob der polizeiliche Staatsschutz in die Ermittlungen eingebunden war, ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht zu erkennen.

Die genannten Mängel in der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz sowie die behördeninternen Defizite machen es erforderlich, die Kommunikationsstrukturen sowie die Anwendungspraxis genauer zu beleuchten. 567

5.3.5.2.1 Allgemeiner Informationsaustausch

Auf Anfrage der BLKR haben die Länder Stellung zum institutionalisierten Informationsaustausch von Polizei und Verfassungsschutz genommen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in allen Ländern ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen polizeilichem Staatsschutz und Verfassungsschutz in gemeinsamen Besprechungen durchgeführt wird. Dieser findet sowohl anlassunabhängig als auch anlassbezogen statt. Die Besprechungen werden in den Ländern auf Leitungs- und Arbeitsebene wahrgenommen. Dabei werden sowohl strategische Fragen als auch konkrete Einzelfälle behandelt. 568

Grundsätzliche Regularien für einen exklusiven Austausch im Rahmen von Besprechungen zwischen BKA und BfV werden in den Stellungnahmen nicht benannt. Gleichwohl sind die Bundesbehörden im Rahmen der Gremienstruktur (vgl. Rdnr. 583 ff.) sowie durch gemeinsame Einrichtungen (vgl. Rdnr. 588 ff.) in die Kommunikationsstrukturen eingebunden und führen daneben anlassbezogen gemeinsame Besprechungen durch. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf die „Koordinierungsgruppe Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ (KG PMK-rechts), die auf Beschluss der Arbeitskreise II und IV vom 19. Oktober 2011 eingerichtet wurde. Ziel dieses Gremiums ist die Verbesserung der Zusammenarbeit der an der Bekämpfung der PMK-rechts/des Rechtsextremismus beteiligten Behörden der Länder und des Bundes. Vertreten in der KG sind BfV, BKA, LfV, LKÄ, GBA, MAD und BPol. 569

Verschiedentlich wird in den Stellungnahmen hervorgehoben, dass gerade durch die Teilnahme von Mitarbeitern der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden der Länder und des Bundes an gemeinsamen Besprechungen sowie die enge Zusammenarbeit in entsprechenden Einrichtungen persönliche Kontakte entstehen, die den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Behörden erleichtern und beschleunigen. Daneben sind in 570

einigen Ländern Gemeinsame Informations- und Analyseeinrichtungen von Polizei und Verfassungsschutz eingerichtet worden. In unterschiedlicher Tiefe und Ausrichtung findet hier ein Informationsaustausch zwischen Polizei und Verfassungsschutz statt (vgl. Rdnr. 588 ff.). Ferner werden in einigen Ländern Kommunikationsbeziehungen auch durch gegenseitige Aus- und Fortbildungen, wechselseitige Hospitationen sowie den Einsatz von Verbindungsbeamten geschaffen bzw. ausgebaut.

571

Die praktische Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz ist auch Gegenstand des Leitfadens des AK II und IV zur „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“. Ziel des Leitfadens ist die Weiterentwicklung existierender Grundsätze und die darauf basierenden tatsächlichen Zusammenarbeitsformen. Dies sei aufgrund der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus erforderlich geworden, da die veränderte Sicherheitslage einen ganzheitlichen Bekämpfungsansatz notwendig mache. Die frühzeitige Kooperation der Sicherheitsbehörden und die zeitnahe Zusammenführung der bei Polizei und Verfassungsschutz vorliegenden Erkenntnisse sind dabei wesentliche Bausteine eines erfolgreichen Frühwarnsystems. Dabei soll insbesondere der Verfassungsschutz die Polizei möglichst frühzeitig unterrichten, damit diese sich zeitnah auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben vorbereiten kann.

Im NSU-Komplex spielte die praktische Ausgestaltung des Leitfadens allerdings noch keine Rolle, da die entsprechenden Berichte des AK II und AK IV erst im Jahr 2009 zu einem Beschluss der Innenministerkonferenz hinsichtlich des Leitfadens führte.³⁴⁵ Auf Nachfrage bestätigten die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, dass die Inhalte des Leitfadens heute im Wesentlichen berücksichtigt werden.

³⁴⁵ Vgl. 189. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 03./04.12.2009 in Bremen, TOP 14.2 - Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz - Gemeinsamer Leitfaden zur Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz. In Ziffer 2 des Beschlusses ist formuliert: „Die IMK sieht insbesondere auch vor dem Hintergrund der internationalen Bedrohungslage die in dem Leitfaden aufgeführten Maßnahmen als geeignet an, im Rahmen der geltenden Bestimmungen die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz in jenen Feldern zu optimieren, in denen sie ausgehend von jeweils umfassenden Zuständigkeiten parallel Aufgaben erfüllen. Sie beauftragt den AK II und den AK IV, die Maßnahmen zeitnah umzusetzen.“

5.3.5.2.2 Abstimmung operativer Maßnahmen

Die in den oben erwähnten Schnittstellen 10 und 11 zugrundeliegenden Sachverhalte machen deutlich, dass in den Fällen, in denen Polizei und Verfassungsschutz parallel tätig werden, eine Abstimmung operativer Maßnahmen grundsätzlich geboten ist. Selbst wenn die Behörden aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Aufträge agieren, darf das nach Überzeugung der BLKR nicht dazu führen, dass durch ein nicht abgestimmtes Vorgehen die Maßnahmen der jeweils anderen Behörde gefährdet werden oder ins Leere laufen. Im Einzelfall kann es dabei notwendig sein, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu vereinbaren, Maßnahmen aufzuschieben oder anders auszugestalten.

572

Hierzu enthält der Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“ entsprechende Regelungen.

Aus Sicht der BLKR verpflichtet der Leitfaden die Sicherheitsbehörden, vor der Durchführung von operativen Maßnahmen zumindest zu prüfen, ob und in welcher Form eine Abstimmung untereinander erfolgen könnte. Dieser Verpflichtung nachzukommen, ist auch aus rechtlichen Gründen geboten; sobald sich gleiche oder gleich gelagerte Maßnahmen von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden parallel gegen eine Person richten, ist das mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar. Angesichts der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren sollte in Zukunft dafür Sorge getragen werden, auch diese Behörden in die entsprechenden Abstimmungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz einzubinden.

573

Im NSU-Komplex haben vor allem die Behörden in Thüringen ausweislich der vorliegenden Aktenlage nicht geprüft, ob sich bestimmte operative Maßnahmen für eine Abstimmung untereinander eignen. Wie bereits dargestellt, wäre dies rechtlich und auch aus operativen Gesichtspunkten durchaus angezeigt gewesen.

Auf Nachfrage der BLKR haben Länder und Bund Stellung genommen zu den jeweiligen Regelungen über die Abstimmung operativer Maßnahmen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass bei der praktischen Zusammenarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden flächendeckend der Leitfaden

„Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“ als Orientierung dient. Vereinzelt haben einige Länder darauf aufbauend Dienstanweisungen erlassen, die die Inhalte des Leitfadens – etwa im Hinblick auf die Abstimmung operativer Maßnahmen oder die Durchführung von gemeinsamen Besprechungen – konkretisieren.

574 Wenn auch nicht überall ausdrücklich geregelt, ist es bereits Praxis, dass Observationseinsätze von Polizei und Verfassungsschutz grundsätzlich bei den so genannten „Koordinierungsstellen Spezialeinheiten“ (KOST-SE) in den Landeskriminalämtern angemeldet werden. Die Angaben, die bei diesen Meldungen gemacht werden, beziehen sich dabei auf Observationsort, -zeit und Erreichbarkeit des jeweiligen Einsatzleiters. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass parallel geführte Observationen erkannt werden und die Behörden bereits im Vorhinein ggf. eine inhaltliche Abstimmung herbeiführen können.

575 Inwieweit sich die Behörden im NSU-Komplex gegenseitig über geplante Observationen im Zusammenhang mit der Suche nach den Untergetauchten informiert haben, ist aus dem vorliegenden Aktenmaterial nicht ersichtlich.

5.3.5.2.3 Meldewege und -dienste

576 Die Kommunikation zwischen den Sicherheitsbehörden verläuft im Wesentlichen auf den folgenden Wegen:

- zwischen BfV und BKA,
- zwischen den LKÄ und den jeweiligen Landesbehörden für Verfassungsschutz innerhalb eines Landes,
- zwischen BfV und den Landesbehörden für Verfassungsschutz
- zwischen BKA und den LKÄ.

577 Auf Nachfrage bewerten die Länder sowie BKA und BfV diese Kommunikationsstruktur als geeignet und sinnvoll. Auch die Arbeitskreise II und IV haben in ihrem Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“ deutlich gemacht, dass sich diese Struktur bewährt hat.

Zur Übermittlung von relevanten Informationen von der Polizei an den Verfassungsschutz wird der „Kriminalpolizeiliche Meldedienst in Fällen politisch motivierter Kriminalität“ (KPMD – PMK) genutzt: Über den KPMD-PMK melden die örtlichen Staatsschutzdienststellen politisch motivierte Delikte an ihr jeweiliges Landeskriminalamt. Von dort werden die Meldungen nach einer Qualitätskontrolle an das BKA weitergeleitet. Delikte, die seitens der örtlichen Dienststellen oder des jeweils betroffenen LKA als extremistisch oder als diesbezüglicher Prüffall bewertet werden, werden regelmäßig auch an die jeweilige Landesbehörde für Verfassungsschutz weitergeleitet.³⁴⁶

Hinzu kommen in bestimmten Fällen bundesweite Meldeverpflichtungen für die Polizei, die zentral beim BKA gesammelt und auch dem BfV übermittelt werden (z. B. Meldungen über bestimmte „Wichtige Ereignisse“, sogenannte WE-Meldungen, bestimmte Informationen für spezifische Meldedienste wie den Meldedienst „Gewalttäter“ oder den Meldedienst „Gefährungsdaten“). Festgelegte Meldewege für die Informationsübermittlung von den Verfassungsschutzbehörden an die Polizei bestehen nicht.

Anhand des vorgelegten Aktenmaterials lassen sich keine Hinweise darauf finden, dass der mangelnde Informationsaustausch im NSU-Komplex auf eine unzureichende Funktionalität der Meldewege und -regelungen zurückzuführen ist. Die ablauforganisatorischen Möglichkeiten für einen umfassenden Informationsaustausch lagen also vor, wurden aber nicht im gebotenen Maße genutzt (vgl. insbesondere Schnittstellen 2, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 46, 54, 56).

Die Frage, inwieweit auch die Verfassungsschutzbehörden der Polizei auf festgelegten und geordneten Wegen Hinweise zu bevorstehenden oder verübten Straftaten oder sonstigen gefahrenabwehrrechtlichen Vorgängen übermitteln müssen, ist zunächst anhand der bestehenden oder noch zu schaffenden gesetzlichen Übermittlungsvorschriften zu beantworten. Aus Sicht der BLKR wäre es hilfreich, wenn benötigte Informationen in geordneter Weise an die Polizei weitergegeben werden. Dies betrifft vor allem diejenigen Informationen, die auch unter dem Gesichtspunkt überwiegender Sicherheitsinteressen, insbesondere des Quellenschutzes,

³⁴⁶ Vgl. Richtlinien für den Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Fällen Politisch motivierte Kriminalität (KPMD-PMK), Stand 18.12.2006.

unproblematisch übermittelt werden können. Das hierfür erforderliche strukturierte Verfahren sollte sich dabei nach Möglichkeit an der Bedarfslage des Empfängers, mithin der Polizeibehörden, orientieren. Die Schaffung entsprechend verbindlicher Regelungen, möglichst mit bundesweiter Geltung, wäre wünschenswert. Etwaige Überlegungen hierzu sollten jedoch dem Umstand Rechnung tragen, dass der Verfassungsschutz u. a. mit nicht abschließend verifizierten Daten arbeitet. So sollte insbesondere bei der Darstellung von Sachverhalten die Möglichkeit bestehen, darauf hinzuweisen, dass deren Wahrheitsgehalt im Zeitpunkt der Übermittlung nicht klar bestimmbar ist.

582 Umgekehrt wäre es aus Sicht der Kommission sinnvoll zu prüfen, ob die mit dem KMPD-PMK übermittelten Informationen dem Erkenntnisinteresse der Verfassungsschutzbehörden gerecht werden. Im Ergebnis muss es also darum gehen, sich gegenseitig über Art und Güte der jeweils erforderlichen Informationen klarzuwerden und hieraus die richtigen Schlussfolgerungen für einen strukturierten Informationsaustausch zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zu ziehen.

5.3.5.2.4 Strategischer/politischer Austausch

583 Bereits im Jahr 1954 wurde die „Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ – kurz Innenministerkonferenz (IMK) – eingerichtet. Dieses Gremium ermöglicht „im Bereich der Innenpolitik eine enge Abstimmung der Länder untereinander und mit dem Bund“³⁴⁷. Teilnehmer der IMK sind die 16 Innenminister und -senatoren der Länder. Als Gast gleichberechtigt vertreten, aber ohne Stimmrecht, ist der Bundesminister des Innern.³⁴⁸

584 Für die Beschlussfassung der IMK gilt das Einstimmigkeitsprinzip; das heißt, ein Beschluss kommt nur mit den Stimmen aller Teilnehmer zustande. Allerdings besteht die Möglichkeit, sich zu enthalten oder in einer Erklärung zum Protokoll eine abweichende Auffassung zum Ausdruck zu

³⁴⁷ Vgl. Handbuch der IMK-Geschäftsstelle, Beschlüsse der IMK und ihrer Arbeitsgremien zu Organisation und Arbeitshinweise, Stand 29.04.2009, Teil 7, Ziffer 1.1.1.

³⁴⁸ Vgl. Aufgaben und Arbeitsweise – Ständige Konferenz der Innenminister, http://www.bundesrat.de/clin_320/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-inhalt.html.

bringen.³⁴⁹ Die IMK tagt in der Regel zweimal im Jahr. Aufgrund aktueller politischer Entwicklungen oder Gefahrenlagen können zusätzlich Sondersitzungen stattfinden. Im Vorfeld der IMK-Sitzungen tagt jeweils eine Konferenz der Staatssekretäre und Staatsräte, die die IMK-Sitzungen vorbereitet.³⁵⁰

Der IMK untergegliedert sind sechs ständige Arbeitskreise. Vor dem Hintergrund des NSU-Komplexes sind hier der Arbeitskreis II (AK II, Innere Sicherheit - unter anderem Gefahrenabwehr, Bekämpfung des Terrorismus, Angelegenheit der Polizei) und der Arbeitskreis IV (AK IV, Verfassungsschutz) von Bedeutung. Den Arbeitskreisen gehören die jeweiligen Abteilungsleiter der Innenressorts der Länder und des Bundes an. Im AK II sind außerdem die Präsidenten des Bundeskriminalamtes und der Deutschen Hochschule der Polizei Mitglieder. Der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz nimmt an den Sitzungen des AK IV teil.³⁵¹

585

Unterhalb dieser Arbeitskreise arbeiten weitere Fachgremien. Hierbei bestehen formelle Unterschiede zwischen den polizeilichen Gremien und denen der Verfassungsschutzbehörden. Um die Zusammenarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden auch auf Arbeitskreis-Ebene zu verbessern, werden seit dem Jahr 2009 gemeinsame Sitzungen des AK II und AK IV durchgeführt.³⁵²

586

Aus Sicht der Kommission sind gegen die bestehende Gremienstruktur grundsätzlich keine Einwände zu erheben. Allerdings ist festzustellen, dass die Untergliederungen des AK II deutlich formeller ausgestaltet sind als die des AK IV. Im Bereich des Verfassungsschutzes findet drei Mal jährlich eine Tagung der Leiterinnen und Leiter der Verfassungsschutzbehörden (ALT) statt, ohne dass diese formell an den AK IV angebunden ist. Gleichwohl bedient sich der AK IV dieses Gremiums, um Fachfragen klären und

587

³⁴⁹ Vgl. Aufgaben und Arbeitsweise – Ständige Konferenz der Innenminister, http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-inhalt.html.

³⁵⁰ Vgl. Aufgaben und Arbeitsweise – Ständige Konferenz der Innenminister, http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/imk-inhalt.html.

³⁵¹ Vgl. Handbuch der IMK-Geschäftsstelle, Beschlüsse der IMK und ihrer Arbeitsgremien zu Organisation und Arbeitshinweise, Stand 29.04.2009, Teil 7.

³⁵² Entsprechende Sitzungen haben bislang stattgefunden am 18.06.2009, 15.07.2010, 19.10.2011, 23.11.2011, 26.06.2012 und 03.12.2012.

fachspezifische Lösungen erarbeiten zu lassen. Soweit erkennbar, hat dieses Verfahren bisher nicht zu Effizienzeinbußen geführt, auch wenn zwischen den Teilnehmern des AK IV und der ALT in den Fällen, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugleich eine Abteilung der Innenressorts ist, Personenidentität besteht und deshalb die Kontrolle eingeschränkt ist.

5.3.5.2.5 Gemeinsame Informations- und Analyseeinrichtungen

588 Das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus und der Spionage/Proliferation (GETZ) wurde im November 2012 eingerichtet und stellt eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GAR) dar, das im Dezember 2011 in Betrieb genommen wurde (vgl. Rdnr. 182). Ausgangs- und Orientierungspunkt für GETZ und GAR war das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), das nach wie vor seine Aufgaben im Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus wahrnimmt.

589 Für den NSU-Komplex spielten weder das GAR noch das GETZ eine Rolle. Ob die Einrichtung des GETZ geeignet ist, bei einem vergleichbaren Sachverhalt für eine Zusammenführung der jeweiligen Informationen zu sorgen und die richtigen Zusammenhänge zu erkennen, bleibt abzuwarten. Aus Sicht der BLKR bietet ein in einer solchen Einrichtung institutionalisierter Informationsaustausch, bei dem Polizei und Verfassungsschutz auf der Grundlage ihrer jeweiligen Übermittlungsvorschriften zusammenarbeiten, jedenfalls einen möglichen Ansatz, um die Kooperation der Sicherheitsbehörden – auch im Sinne des Leitfadens von AK II und IV – weiter voranzutreiben. Davon unbenommen erkennt die Kommission weiteren Erörterungsbedarf im Hinblick auf grundsätzliche organisatorische Fragen des GETZ (z. B. Frage der zwei Standorte).

590 Einige Länder haben in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, eigene Gemeinsame Informations- und Analyseeinrichtungen von Polizei und Verfassungsschutz zu betreiben (vgl. Rdnr. 570). Im Einzelnen sind dies Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen.

Derartige Landeseinrichtungen können aus Sicht der BLKR nicht die Verpflichtung der beteiligten Behörden zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen Information ersetzen. Sehr wohl können sie aber die Arbeit der Sicherheitsbehörden unterstützen, wenn in den Einrichtungen projektbezogenen Informationen zusammengeführt, ausgewertet und wieder an die Behörden zurückgespiegelt werden. Dafür bieten Gemeinsame Informations- und Analysestellen eine mögliche Plattform. Aus organisationstheoretischer Sicht kann eine solche Aufgabe, also die gemeinsame Befassung mit konkreten Projekten durch Polizei und Verfassungsschutz, aber auch ebenso gut durch andere Zusammenarbeitsformen gewährleistet werden.

591

5.3.5.2.6 Gemeinsame Auswertungs- und Analyseprojekte

Oben sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung projektbezogener gemeinsamer Dateien beschrieben worden (vgl. Rdnr. 178 ff.). Mit den technischen Anforderungen entsprechender Dateien hat sich die BLKR nicht beschäftigt.

592

Die Kommission sieht bei dem Thema „Gemeinsame Auswertungs- und Analyseprojekte“ – unabhängig von der Frage der Dateiunterstützung – einen grundsätzlich geeigneten Ansatz, um den Gefahren des gewaltbereiten Extremismus und Terrorismus, insbesondere des Rechtsextremismus und des Rechtsterrorismus, wirksam entgegenzutreten. Diese Phänomene stellen die Sicherheitsbehörden insgesamt vor große Herausforderungen. So müssen in der täglichen Arbeit diejenigen Sachverhalte herausgefiltert werden, die eine enge Abstimmung und ein gemeinsames Vorgehen der Sicherheitsbehörden erfordern.

Im NSU-Komplex hätte nach dem Untertauchen von Böhnhardt, Mundlos und Zschäpe durchaus erkannt werden können, dass mit dem Sachverhalt Belange von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden gleichermaßen berührt waren. Die den Schnittstellen zu Rdnr. 265 ff. zugrundeliegenden Sachverhalte begründen jeweils grundsätzlich eine Interessenlage sowohl für die Polizei als auch für den Verfassungsschutz. Unbenommen rechtlicher Fragen zu den Übermittlungsmöglichkeiten hätte jede Erkenntnis des Verfassungsschutzes in diesem Zusammenhang geeignet sein können, die

593

Fahndung der Polizei nach den Flüchtigen zu unterstützen. Umgekehrt wäre auch jede Information, die die Polizei in diesem Zusammenhang erlangen konnte, für den Verfassungsschutz zur Erfüllung seiner Aufgaben – in diesem Fall der Beobachtung von rechtsextremistischen Bestrebungen – hilfreich gewesen.

594 Die Voraussetzungen für ein gemeinsames (Analyse-)Projekt von Polizei und Verfassungsschutz lagen nach Einschätzung der BLKR im Zusammenhang mit dem Untertauchen des Trios vor. Ob ein solches Projekt und darauf aufbauend ein abgestimmtes Vorgehen der Sicherheitsbehörden allerdings zur Ergreifung der Flüchtigen geführt hätte, lässt sich im Rückblick nicht feststellen.

595 Die BLKR hält es grundsätzlich für zielführend, wenn sich Polizei- und Verfassungsschutzbehörden stärker auf das Erkennen von sich überschneidenden Interessenlagen konzentrieren und ausgerichtet an konkreten Sachverhalten gemeinsame Auswertungs- und Analyseprojekte in die Wege leiten. Die technischen Voraussetzungen, um solche Projekte durchzuführen (z. B. durch die Nutzung gemeinsamer Projektdateien) sollten so ausgestaltet werden, dass sie auch in der Praxis genutzt werden können. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass etwa eine Projektdatei von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden keine zwingende Voraussetzung dafür ist, gemeinsame Projekte durchzuführen. In rechtlicher Hinsicht sieht die BLKR keine Hindernisse bei der Durchführung von gemeinsamen Projekten durch Polizei und Verfassungsschutz, solange die bestehenden Übermittlungsvorschriften eingehalten werden.

5.3.5.2.7 Erkennen übergreifender Zusammenhänge

596 Die Frage, ob die bestehenden Dateisysteme von Polizei und Verfassungsschutz technisch so weiterentwickelt werden können, dass – unter Beachtung rechtlicher Vorgaben – auch übergreifende Zusammenhänge automatisiert herausgefiltert werden können, kann seitens der BLKR nicht abschließend beantwortet werden. In jedem Fall sollte es einem Ermittler möglich sein, in den Datenbeständen seiner Behörde nach möglichen Verbindungen sowohl zu anderen Deliktsarten als auch zum politischen Extremismus/Terrorismus zu suchen.

Es muss also darauf ankommen, in der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz Verbindungen – auch übergreifender Art – für möglich zu halten und Ermittlungen ggf. in gegenseitiger Abstimmung in die Wege zu leiten. Zur Unterstützung dieser Aufgabe sollten die technischen Möglichkeiten entsprechend genutzt und weiterentwickelt werden. Vor allem im Bereich der Polizei sollte für eine stärkere Verzahnung des Staatsschutzes mit anderen Kriminalitätsbereichen Sorge getragen werden.

5.3.5.3 Empfehlungen

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Sicherheitsbehörden – unabhängig von der eigentlichen Fallbearbeitung – nach dem Abtauchen des Trios im Jahre 1998 ihre Zusammenarbeit stetig intensiviert haben. Anlass zu dieser Entwicklung gaben nicht zuletzt die Anschläge vom 11. September 2001. Auch seit Bekanntwerden des NSU im November 2011 sind auf verschiedenen Ebenen Maßnahmen ergriffen worden, um insbesondere die Kooperation von Polizei und Verfassungsschutz weiter auszubauen.

597

Aus Sicht der BLKR kann dieser Prozess nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Die Empfehlungen aus dem Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz“ werden in den Ländern und beim Bund zwar im Wesentlichen berücksichtigt. Die beschriebenen Zusammenarbeitsformen müssen in der Praxis unter der Fragestellung intensiviert werden, wie Erkenntnisse aus verschiedenen Bereichen so zusammengeführt werden können, dass die Sicherheitsbehörden frühzeitig das Gefährdungspotenzial von extremistischen/terroristischen Personen und Gruppierungen identifizieren und in gemeinsamer Abstimmung darauf reagieren können. Dies betrifft insbesondere operative Maßnahmen. In diese Abstimmung sollten soweit erforderlich auch die sachleitenden Staatsanwaltschaften eingebunden werden.

Im Hinblick auf die Weitergabe von Erkenntnissen durch den Verfassungsschutz hält es die Kommission für sinnvoll, ein standardisiertes Verfahren für eine strukturierte Informationsübermittlung zu entwickeln, das sich an den Bedürfnissen des Informationsempfängers orientiert. Umgekehrt sollte

598

geprüft werden, ob die mit dem KMPD-PMK übermittelten Informationen dem Erkenntnisinteresse der Verfassungsschutzbehörden gerecht werden.

5.3.6 Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis

5.3.6.1 Problemstellung

599 Die Polizei handelt im Ermittlungsverfahren in der Regel nicht alleinverantwortlich, sondern unter dem Vorbehalt des sachleitenden Staatsanwalts. Deshalb hat die Kommission neben der Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Verfassungsschutzbehörden auch die informationelle Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis näher untersucht.

600 Die Analyse der gesetzlichen Vorschriften zur informationellen Zusammenarbeit der Justiz mit den Verfassungsschutzbehörden hat gezeigt, dass nicht nur die Polizeibehörden, sondern auch die Staatsanwaltschaften im Informationsaustausch mit den Verfassungsschutzbehörden stehen müssen. So besteht nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG eine Pflicht zur umfassenden Informationsübermittlung für die Staatsanwaltschaften gegenüber dem BfV und den Landesbehörden für Verfassungsschutz. Dies ist auch in den Landesverfassungsschutzgesetzen geregelt. Auf die entsprechenden Vorschriften wird in § 474 Abs. 2 Satz 2 StPO ausdrücklich verwiesen.

601 Auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften enthalten die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) des Bundes und der Länder in Nr. 205 zudem Regelungen für die informationelle Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften und den Verfassungsschutzbehörden.³⁵³

³⁵³ Nr. 205 RiStBV lautet:

(1) In Staatsschutzverfahren (§§ 74a, 120 Abs. 1 und 2 Satz 1 GVG, Art. 7, 8 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes) ist es in der Regel geboten, mit den Behörden für Verfassungsschutz in geeigneter Weise nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zusammenzuarbeiten, damit dort gesammelte Informationen bei den Ermittlungen des Staatsanwalts und dessen Erkenntnisse für die Aufgaben des Verfassungsschutzes ausgewertet werden können. Dies gilt auch für andere Verfahren, bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es um Straftaten zur Durchsetzung extremistischer politischer Ziele geht.

(2) Der Staatsanwalt unterrichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz bei Bekanntwerden von Tatsachen nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG und die Verfassungsschutzbehörden des Landes nach Maßgabe des entsprechenden Landesrechts von sich aus in geeigneter Weise über die Einleitung und den Fortgang von

5.3.6.2 Bewertung

5.3.6.2.1 Einschätzung durch die Länder und das BfV

Um sich ein Bild von der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden und den Staatsanwaltschaften machen zu können, hat die Kommission die Länder und das BfV um Stellungnahme gebeten.

602

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass jedenfalls in den Ländern – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – die Zusammenarbeit sowohl von Seiten der Verfassungsschutzbehörden als auch von Seiten der Justiz grundsätzlich als gut und konstruktiv bewertet und die gesetzliche sowie untergesetzliche Regelungslage als ausreichend betrachtet wird. Hingegen bemängeln die Landesbehörden für Verfassungsschutz fast durchgängig, dass eine eigeninitiative Informationsübermittlung durch die Staatsanwaltschaft nur in seltenen Fällen oder gar nicht stattfindet. In den meisten Fällen würden Informationen lediglich auf Ersuchen übermittelt; dann erfolge die Übermittlung durch die Staatsanwaltschaften jedoch in der Regel zügig und vollständig. In den Stellungnahmen kommt überwiegend zum Ausdruck,

Verfahren sowie die für eine Auswertung wesentlichen Entscheidungen (z. B. Anklageschriften, Urteile, Einstellungsverfügungen). Eine Unterrichtung nach Satz 1 kann insbesondere geboten sein in Verfahren wegen

- Landesverrats und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a StGB),
- Straftaten nach § 129a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) und damit in Zusammenhang stehenden Beschaffungsdelikten,
- Straftaten nach § 34 AWG und nach §§ 19 bis 22a KWKG mit Bezügen zu ausländischen Nachrichtendiensten,
- Straftaten unter Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung extremistischer politischer Ziele.

Im Übrigen unterrichtet der Staatsanwalt unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 BVerfSchG das Bundesamt für Verfassungsschutz und nach Maßgabe des Landesrechts die Verfassungsschutzbehörde des Landes jedenfalls dann, wenn dies für deren Aufgabenerfüllung erforderlich und über den Einzelfall hinaus von Bedeutung ist.

(3) Der Staatsanwalt unterrichtet die Behörden für Verfassungsschutz auf deren Ersuchen über vorhandene Erkenntnisse (vgl. § 18 Abs. 3 BVerfSchG und entsprechende Landesregelungen). Er kann ihnen auch Niederschriften über Vernehmungen oder Vermerke über andere Ermittlungshandlungen überlassen.

(4) Auf die Übermittlungsverbote nach § 23 BVerfSchG, den Minderjährigenschutz des § 24 BVerfSchG und die entsprechenden Landesregelungen wird hingewiesen.

(5) Angehörige der Behörden für Verfassungsschutz können als Sachverständige oder Auskunftspersonen zu Vernehmungen und anderen Ermittlungshandlungen (z.B. Tatortbesichtigung, Durchsuchung oder Beschlagnahme) zugezogen werden. Ihre Zuziehung ist in den Akten zu vermerken.

(6) Unbeschadet bestehender Berichtspflichten ist im Rahmen der Absätze 1 bis 3 und des Absatzes 5 der unmittelbare Geschäftsverkehr mit den in Absatz 1 bezeichneten Behörden zulässig.

dass die Staatsanwaltschaften von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit bzw. Verpflichtung zur sogenannten Spontanübermittlung in höherem Maße Gebrauch machen müssten. Weiterhin ist den Antworten der Länder zu entnehmen, dass die Information der Landesbehörden für Verfassungsschutz in der Praxis hauptsächlich über die Polizei stattfindet. Eine Übermittlung von Schriftstücken, wie z. B. Anklagen, Urteile oder Einstellungsverfügungen finde nur in Ausnahmefällen statt. Verwaltungsvorschriften der Justiz für die Zusammenarbeit existieren nach Auskunft der Länder lediglich in Bayern³⁵⁴ und in Berlin³⁵⁵.

603 Auch das BfV bemängelt, dass eine umfassende Informationsübermittlung nur in Ausnahmefällen stattfinde. Der rechtlich festgeschriebene Informationsaustausch werde nicht umfassend umgesetzt, häufig erfolge ein Widerspruch der Staatsanwaltschaften gegen eine Weitergabe von Informationen durch die Polizei mit dem Hinweis auf ihre Sachleitungsbefugnis. Informationen flössen nur zögerlich und in der Regel nur nach vorherigem Ersuchen. Eine selbstständige Übermittlung von Schriftstücken erfolge häufig nicht. Schließlich werde von der in Nr. 205 RiStBV geregelten Zusammenarbeit in der Praxis selten Gebrauch gemacht. Die Zusammenarbeit erfolge eher indirekt über die Polizei oder die Landesbehörden für Verfassungsschutz.

5.3.6.2.2 Bewertung durch die Kommission

604 Die Kommission kann den tatsächlichen Informationsfluss zwischen den Verfassungsschutzbehörden und den Staatsanwaltschaften nicht vollständig beurteilen. Dennoch lassen die Stellungnahmen – insbesondere dort, wo übereinstimmende Schilderungen von Justiz und Verfassungsschutzbehörden vorliegen – eine Bewertung durch die Kommission und darauf fußende Empfehlungen zu.

605 Die gesetzlichen Vorschriften in diesem Bereich sind grundsätzlich ausreichend. So besteht nach den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder regelmäßig eine Übermittlungspflicht auch für die

³⁵⁴ Nr. 2.18 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz über die Einführung und Ergänzung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (EBekRiStBV).

³⁵⁵ Generalienheft für Staatsanwälte und Rechtspfleger.

Staatsanwaltschaften, die an die gesetzlich definierten Beobachtungsaufgaben³⁵⁶ der Verfassungsschutzbehörden geknüpft ist. Lediglich im Bund sowie einem Land ist im Bereich der verpflichtenden Übermittlung zusätzlich ein Gewaltbezug erforderlich.³⁵⁷ Allerdings ist auch hier in den Fällen ohne Gewaltbezug, in denen der Aufgabenbereich der Verfassungsschutzbehörden betroffen ist, eine fakultative Informationsübermittlung durch die Staatsanwaltschaft möglich.³⁵⁸ Damit gewährleisten jedenfalls die gesetzlichen Vorschriften einen ausreichenden Informationsfluss.

Ergänzt werden die gesetzlichen Vorgaben durch Nr. 205 RiStBV. Diese 606
Vorschrift betont in Absatz 1 zunächst das grundsätzliche Gebot einer Zusammenarbeit zwischen Staatsanwalt und Verfassungsschutzbehörde. Nach Nr. 205 Abs. 2 RiStBV ist der Staatsanwalt gehalten, maßgebliche Entscheidungen an die Verfassungsschutzbehörden zu übersenden. Als Beispiele nennt die Vorschrift ausdrücklich Anklageschriften, Urteile und Einstellungsverfügungen.

Allerdings scheint diese Vorschrift nach dem Eindruck der Kommission 607
nicht ausreichend bekannt zu sein, eine Anwendung insbesondere der Verpflichtung zur Übersendung relevanter Schriftstücke findet nach übereinstimmender Aussage der Länder nur in wenigen Fällen statt. Justizressortinterne Regelungen hierzu bestehen – bis auf Bayern³⁵⁹ und Berlin³⁶⁰ – nicht.

In materieller Sicht ist die Vorschrift aus Sicht der Kommission stellenweise 608
unpräzise und nicht verbindlich genug. Dies beginnt bereits damit, dass es lediglich „in der Regel geboten ist“, in Staatsschutzverfahren und bei

³⁵⁶ § 3 Abs. 2 LVSG BW, § 3 Abs. 1 BayVSG, § 5 Abs. 2 VSG Bln, § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG, § 3 Abs. 1 BremVerfSchG, § 4 Abs. 1 HmbVerfSchG, § 2 Abs. 2 VerfSchutzG HE, § 5 Abs. 1 LVerfSchG M-V, § 3 Abs. 1 NVerfSchG, § 3 Abs. 1 VSG NRW, § 5 LVerfSchG RP, § 3 Abs. 1 SVerfSchG, § 2 Abs. 1 SächsVSG, § 5 Abs. 1 LVerfSchG SH, § 4 Abs. 1 VerfSchG-LSA, § 2 Abs. 1 ThürVSG.

³⁵⁷ § 13 Abs. 1 S. 1 LVerfSchG RP, § 18 Abs. 1 BVerfSchG.

³⁵⁸ § 13 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG RP, § 18 Abs. 2 BVerfSchG.

³⁵⁹ Auch Nr. 2.18 EBekRiStBV erschöpft sich jedoch im Wesentlichen in dem Verweis auf das BayVSG und Nr. 205 RiStBV. Allerdings werden neben den in Nr. 205 RiStBV enthaltenen Straftaten weitere Delikte genannt, bei denen eine Übermittlung stattzufinden hat (§§ 80 bis 109k StGB, §§ 21 bis 28 VersammlG), außerdem wird ausdrücklich vorgeschrieben, dass auch bei der Übernahme eines Verfahrens aus einem anderen Land eine Mitteilung an die Landesbehörde für Verfassungsschutz zu machen ist.

³⁶⁰ Das Generalienheft beschränkt sich auf Hinweise auf bzw. auf das Zitat der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen.

Straftaten zur Durchsetzung extremistischer politischer Ziele mit den Verfassungsschutzbehörden zusammenzuarbeiten. Diese Formulierung eröffnet dem Staatsanwalt bei der Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden einen zu unbestimmten Entscheidungsspielraum. Daher sollte in Nr. 205 Abs. 1 RiStBV eine entsprechende Verpflichtung zur Zusammenarbeit verankert werden. Außerdem sollte präzisiert werden, auf welche Behörden sich die Zusammenarbeitspflicht bezieht. Derzeit nennen die RiStBV lediglich „die Verfassungsschutzbehörden“. Mehr Klarheit wird erreicht, indem die betreffenden Behörden, das BfV, die Landesbehörden für Verfassungsschutz und der MAD konkret benannt werden. Daneben sollte auch Nr. 205 Abs. 2 Satz 2 RiStBV verbindlicher formuliert werden. Dies kann erreicht werden, indem das bislang in der Vorschrift zum Ausdruck kommende Ermessen einer Unterrichtung durch eine Verpflichtung ersetzt wird.

609 Weiterhin sollte aus Sicht der Kommission der in Nr. 205 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 vierter Spiegelstrich RiStBV verwendete Begriff „extremistische politische Ziele“ durch die Formulierung „verfassungsfeindliche Ziele“ ersetzt werden. Durch diese Formulierung wird dem gesetzlichen Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden gemäß § 3 Abs. 1 BVerfSchG und den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften am ehesten Rechnung getragen.

610 Nr. 205 Abs. 2 Satz 2 zweiter Spiegelstrich sollte um § 129b StGB erweitert werden, da auch Informationen über ausländische terroristische Vereinigungen (z. B. al-Qaida, PKK) bei den Verfassungsschutzbehörden benötigt werden. Darüber hinaus sollte die Regelung bezüglich der in diesem Spiegelstrich genannten Beschaffungsdelikte neu gefasst werden. Anstelle des bisher erforderlichen gesicherten Zusammenhangs zwischen der Beschaffungstat und dem politischen Hintergrund sollte bereits die Möglichkeit eines Zusammenhanges mit den genannten Organisationsdelikten ausreichen.

611 Hinsichtlich der in Nr. 205 Abs. 2 Satz 2 vierter Spiegelstrich genannten Gewaltdelikte ist die Vorschrift in ihrer jetzigen Formulierung zu eng gefasst. Derzeit muss durch den Staatsanwalt abschließend bejaht werden, dass das Gewaltdelikt der Durchsetzung extremistischer Ziele dient. Um

eine Ausweitung der Informationsverpflichtung zu erreichen, sollte es ausreichend sein, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Gewaltdelikte zur Durchsetzung verfassungsfeindlicher Ziele begangen wurden.

Nicht zuletzt sollte – etwa als Absatz 2a – eine neue Regelung in die Vorschrift eingefügt werden. Zweck dieser Vorschrift soll es sein, dass der Staatsanwalt bei allen Verfahren im Sinne von Nr. 205 Abs. 1 und 2 RiStBV die Behörden für Verfassungsschutz und den MAD um Übermittlung der dort vorhandenen Informationen ersuchen soll. Die BLKR ist der Ansicht, dass angesichts der Menge an sogenannten § 86a StGB-Verfahren, die bereits jetzt in hinreichender Weise auch ohne Beteiligung der Verfassungsschutzbehörden abgeschlossen werden können, kein verpflichtendes Ersuchen erforderlich ist.

612

Verbesserungsbedürftig ist aus Sicht der Kommission die Praxis der Zusammenarbeit. Offenbar besteht gerade bei den Staatsanwaltschaften ein grundsätzliches Missverständnis, was die gesetzlich geregelten Informationsverpflichtungen bzw. -möglichkeiten gegenüber den Verfassungsschutzbehörden angeht. Möglicherweise bestehen sogar – für die Kommission wenig nachvollziehbare – Berührungsängste. Dies wird daran deutlich, dass sowohl die Innen- als auch die Justizressorts in ihren Stellungnahmen mitteilen, dass die Staatsanwaltschaften ihren Übermittlungsverpflichtungen hauptsächlich über die Polizei nachkämen. Diese wohl bei der Mehrzahl der Staatsanwaltschaften gepflegte Praxis verkennt, dass die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften die Staatsanwaltschaften selbst zur informationellen Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden verpflichten.

613

Diese ausdrücklichen gesetzlichen Regeln erfüllen ihren Sinn. Während der Phase der polizeilichen Ermittlungen ist es unschädlich, dass trotz der Sachleitung durch die Staatsanwaltschaft ein Austausch mit der Polizei stattfindet. Allerdings ist auch in dieser Phase stets die Staatsanwaltschaft Herrin des Ermittlungsverfahrens und insofern die maßgebliche Stelle. Deshalb stellen die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder auch den Informationsaustausch mit der Polizei jedenfalls im repressiven Bereich unter den Vorbehalt der sachleitenden Staatsanwaltschaft.

614

Außerdem werden gerade in komplexen und schwerwiegenden Strafverfahren die maßgeblichen Entscheidungen im Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft getroffen.

615 Nach Abgabe der Ermittlungsakten an die Staatsanwaltschaft erhält die Polizei lediglich noch die nach § 482 StPO i. V. m. Nr. 11 der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) vorgesehenen Mitteilungen. Diese beschränken sich sogar im Falle einer Verurteilung im Wesentlichen auf die Mitteilung des Urteils, der das Urteil tragenden Vorschriften und der Strafhöhe. Eine Übersendung vollständiger Schriftstücke, wie z. B. Urteile oder Einstellungsverfügungen, an die Polizei erfolgt hingegen in der Regel nicht. Daher kann die Übermittlungsverpflichtung der Staatsanwaltschaft schon aus diesem Grunde nicht auf die Polizei übertragen werden. Die Staatsanwaltschaften stehen vielmehr selbst in der Verantwortung, den Informationsfluss gegenüber den Verfassungsschutzbehörden sicherzustellen. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil der sachleitende Staatsanwalt die Übermittlungswürdigkeit eines Sachverhaltes ggf. anders beurteilen kann als die Polizei.

616 Eine konsequente Informationsübermittlung der Staatsanwaltschaften an die Verfassungsschutzbehörden liegt nicht zuletzt auch in deren eigenem Interesse: Durch die Informationen und Bewertungen der Staatsanwaltschaften können die Verfassungsschutzbehörden neue Aufklärungs- und Beobachtungsansätze gewinnen. Die auf diese Weise erlangten neuen Informationen können ihrerseits dazu dienen, die Erkenntnislage der Staatsanwaltschaften zu verbessern, indem eine entsprechende Rückkopplung der Verfassungsschutzbehörden stattfindet.

Allerdings darf der Verfassungsschutz bei aller notwendigen Kooperation nicht zu einer faktischen Ermittlungsbehörde der Staatsanwaltschaft umfunktioniert werden (vgl. zum Trennungsgebot Rdnr. 412 ff.).

5.3.6.3 Empfehlung

617 Als vordringlich ist es aus Sicht der Kommission anzusehen, dass die gesetzlich vorgesehenen Informationsverpflichtungen der Staatsanwaltschaften gegenüber den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis

konsequent umgesetzt werden. Hierfür reicht es nicht aus, dass die Staatsanwaltschaften sich lediglich der Polizei bedienen oder darauf vertrauen, dass die Verfassungsschutzbehörden von ihnen mit den notwendigen Informationen versorgt werden. Vielmehr stehen die sachleitenden Staatsanwälte selbst in der Pflicht zu prüfen, welche Informationen für die Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern erforderlich sein können. Diese haben sie zu übermitteln.

Ebenso sollte konsequent von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, verfahrensrelevante Entscheidungen, z. B. Anklageschriften, Einstellungsverfügungen oder Urteile, an die Verfassungsschutzbehörden zu übersenden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Staatsanwälte mit den nachrichtendienstlichen Vorschriften und den hierzu bestehenden Verwaltungsvorschriften vertraut sind. Dies kann u. a. mit einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen Staatsanwälten und Verfassungsschützern, wie er in einigen Ländern bereits stattfindet, erreicht werden. Auf diese Weise wird das Verständnis für die Arbeitsweise und die Erfordernisse der jeweils anderen Behörde verbessert.

618

Um der Nr. 205 RiStBV einen verbindlicheren Charakter zu geben und die Vorschrift zu konkretisieren, sollte sie moderat umformuliert und erweitert werden. Die Kommission unterbreitet hierzu folgenden Vorschlag; die Änderungen bzw. Neuformulierungen gegenüber dem bisherigen Gesetzeswortlaut sind dabei kursiv gesetzt:

619

Nr. 205 RiStBV

Unterrichtung der Behörden für Verfassungsschutz in Staatsschutz- und anderen Verfahren

(1) In Staatsschutzverfahren (§§ 74a, 120 Abs. 1 und 2 Satz 1 GVG, Art. 7, 8 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes) *arbeitet* der Staatsanwalt mit dem *Bundesamt für Verfassungsschutz, den Landesbehörden für Verfassungsschutz und dem Militärischen Abschirmdienst* in geeigneter Weise nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften *zusammen*, damit dort gesammelte Informationen bei den Ermittlungen des Staatsanwalts und dessen Erkenntnisse für die

Aufgaben des Verfassungsschutzes ausgewertet werden können. Dies gilt auch für andere Verfahren, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es sich um Straftaten zur Durchsetzung *verfassungsfeindlicher* Ziele geht.

(2) Der Staatsanwalt unterrichtet das Bundesamt für Verfassungsschutz bei Bekanntwerden von Tatsachen nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG und die Verfassungsschutzbehörde des Landes nach Maßgabe des entsprechenden Landesrechts *sowie den Militärischen Abschirmdienst nach § 22 BVerfSchG* von sich aus in geeigneter Weise über die Einleitung und den Fortgang von Verfahren sowie die für eine Auswertung wesentlichen Entscheidungen (z. B. Anklageschriften, Urteile, Einstellungsverfügungen). Eine Unterrichtung nach Satz 1 *ist insbesondere geboten* in Verfahren wegen

- Landesverrats und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100a StGB),
- Straftaten nach § 129a und 129b StGB und damit *möglicherweise* in Zusammenhang stehenden Beschaffungsdelikten,
- Straftaten nach § 34 AWG und nach §§ 19 bis 22a KWKG mit Bezügen zu ausländischen Nachrichtendiensten,
- Straftaten unter Anwendung von Gewalt, *sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen*, dass sie zur Durchsetzung *verfassungsfeindlicher* Ziele begangen wurden.

Im Übrigen unterrichtet der Staatsanwalt unter den Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 BVerfSchG das Bundesamt für Verfassungsschutz und nach Maßgabe des Landesrechts die Verfassungsschutzbehörde des Landes jedenfalls dann, wenn dies für deren Aufgabenerfüllung erforderlich und über den Einzelfall hinaus von Bedeutung sein kann.

(2a) Der Staatsanwalt soll bei allen Verfahren im Sinne der Absätze 1 und 2 nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften die Behörden für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst um Über-

mittlung der dort vorhandenen Informationen ersuchen, die für das Ermittlungsverfahren von Bedeutung sein können.

[...]

5.3.7 Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestuftem Informationen

5.3.7.1 Problemstellung

Die BLKR hat sich angesichts der Schnittstellen 3, 6, 21 und 22 mit der Frage der Verwertbarkeit nachrichtendienstlicher Informationen, die in der Regel eingestuft sind, auseinandergesetzt. Aus den von der Kommission erbetenen Stellungnahmen des Bundes und der Länder ergibt sich, dass in der Praxis bei der Entgegennahme von Verschlussachen in Polizei- und Justizbehörden regelmäßig keine Probleme bestehen. Der Besitz solcher Informationen ist jedoch nutzlos, wenn keine Verwertung erfolgt, insbesondere wenn Polizei und Justiz – zu Unrecht – der Meinung sind, nachrichtendienstliche Informationen allein aufgrund ihrer Einstufung als geheimhaltungsbedürftige Verschlussache in bestimmten Fällen nicht zur Gefahrenabwehr bzw. in Strafverfahren verwenden zu können.

620

Die Kommission hat auch das häufig unklare Verhältnis von Quellen- und Geheimschutz näher beleuchtet. Die Verfassungsschutzbehörden nutzen z. B. bei der Weitergabe von Informationen von V-Leuten und ausländischen Nachrichtendiensten die Vorschriften des Geheimschutzes, um die Geheimhaltungsbedürftigkeit dieser Information abzusichern.

5.3.7.2 Bewertung

5.3.7.2.1 Überblick

Wird eine eingestufte Information nach den Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutz- und Polizeigesetzen weitergegeben, ist fraglich, ob auf der Empfängerseite ausreichende Regelungen zur Verwertbarkeit dieser Informationen vorhanden sind.

621

Im Strafprozess sind zunächst grundsätzlich die allgemeinen Verfahrensregeln (z. B. Legalitätsprinzip, Unmittelbarkeitsgrundsatz,

Öffentlichkeitsmaxime, rechtliches Gehör) zu beachten, die per se in Konflikt zu nachrichtendienstlichen Belangen stehen können. Spezielle gesetzliche Regelungen zur Verwertbarkeit bestehen weder im Strafprozessrecht noch im Gefahrenabwehrrecht.

Die Behörden des Bundes und der Länder haben nach den jeweiligen Vorschriften durchgängig die Grundsätze des Geheimschutzes zu beachten. Hierunter ist nach allgemeinem Verständnis in Anlehnung an § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG) die Summe aller Maßnahmen zu verstehen, die dazu dienen, die amtliche Geheimhaltung von Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen zu gewährleisten, soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Dabei wird zwischen dem personellen Geheimschutz und dem materiellen Geheimschutz unterschieden. Der personelle Geheimschutz umfasst die Voraussetzungen und das Verfahren zur Überprüfung einer Person, die mit einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit betraut werden soll oder betraut worden ist (vgl. § 1 Abs. 1 SÜG). Zum materiellen Geheimschutz gehören die materiellen und organisatorischen Maßnahmen, die getroffen werden, um Verschlussachen vor Verlust und Durchbrechungen ihrer Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Unversehrtheit zu schützen.

622 Während das Sicherheitsüberprüfungsgesetz im Wesentlichen nur den personellen Geheimschutz ausgestaltet, ist der vorliegend im Fokus stehende materielle Geheimschutz in Verwaltungsvorschriften von Bund und Ländern geregelt. Zentral ist die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (Verschlussachen-Anweisung – VSA) in der Fassung vom 26. April 2010. Für die Länder bestehen entsprechende Verwaltungsvorschriften.

5.3.7.2.2 Einstufungspraxis

623 Nach diesen Vorschriften werden in der Praxis durch die Verfassungsschutz- und Polizeibehörden vor allem operative Vorgänge, Auswertungsvermerke und Informationen ausländischer Nachrichtendienste als Verschlussache eingestuft. Begründet wird dies zumeist damit, dass

sich aus diesen Dokumenten Bezüge zu schützenswerten operativen Maßnahmen, Quellen (vgl. Rdnr. 183 ff.) oder der geheimhaltungsbedürftigen Arbeitsweise und Methodik der Sicherheitsbehörden herstellen lassen. Die Einstufung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen ist dabei eine Frage der Einzelfallbetrachtung. Zwar dürfte sie in den genannten Fällen regelmäßig angezeigt sein, z. B. mit Blick auf bilaterale Geheimschutzabkommen; sie ist aber nicht in allen Fällen von vornherein zwingend geboten. In der Praxis orientiert sich die Einstufung allerdings nicht durchgängig an den Vorschriften der VSA, sondern unterliegt mitunter dem „Bauchgefühl“ der eingesetzten Mitarbeiter in den Nachrichtendiensten. Nicht selten erhalten schützenswerte Informationen einen zu hohen Einstufungsgrad. Nach Auffassung der Kommission ist es deshalb erforderlich sicherzustellen, dass – vor allem bei den Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden – Handlungssicherheit über die Auswahl des tatsächlich erforderlichen Einstufungsgrades (z. B. NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH, VERTRAULICH) besteht. Ziel muss es sein, die überkommene Einstufungspraxis kritisch zu hinterfragen. Diesem Thema ist aus Sicht der Kommission gerade im Rahmen der Aus- und Fortbildung mehr Gewicht beizumessen.

5.3.7.2.3 Verhältnis von Geheim- und Quellenschutz

In der Praxis ist bei Informationen, die Schlüsse auf die Herkunft oder Identität einer Quelle gestatten, stets die Einstufung als Verschlussache zu prüfen. Denn die Herkunft einer nachrichtendienstlich gewonnenen Information, z. B. die Identität einer nachrichtendienstlichen Quelle, kann eine geheimhaltungsbedürftige Tatsache sein. Um den Quellenschutz wie erforderlich zu gewährleisten, stehen die Instrumente des personellen wie des materiellen Geheimschutzes zur Verfügung und müssen insoweit auch angewendet werden.

624

Damit stellt sich der Geheimschutz als ein Instrument zur Sicherstellung des Quellenschutzes dar. Quellenschutz wird aber nicht nur durch Maßnahmen des Geheimschutzes gewährleistet. Andere Maßnahmen sind z. B. Übermittlungsverbote, die Abschirmung menschlicher Quellen und Geheimhaltung deren Identität (vgl. Rdnr. 690 ff.). Diese Maßnahmen können unabhängig von der Einstufung einer Information als Verschlussache erforderlich sein.

625 Dass Quellenschutz nicht allein eine Frage der Verschlusssacheneinstufung ist, zeigt etwa § 68 Abs. 2 und 3 StPO. Danach kann das erkennende Gericht im Strafverfahren auf Angaben des Zeugen zum Wohnort bzw. zu einer alternativen ladungsfähigen Anschrift verzichten, wenn Anlass zur Besorgnis besteht, dass dadurch der Zeuge oder eine andere Person gefährdet wird (§ 68 Abs. 2 StPO). Besteht Anlass zur Besorgnis, dass durch Offenbarung der Identität oder des Wohn- oder Aufenthaltsortes Leben, Leib oder Freiheit des Zeugen oder einer andere Person gefährdet wird, kann das Gericht auf Angaben zur Person verzichten oder dem Zeugen gestatten, diese nur zu einer früheren Identität zu machen (§ 68 Abs. 3 StPO).

5.3.7.2.4 „Need to Know“ und „Need to Share“

626 Der Grundsatz „Kenntnis nur wenn nötig“, der international als „Need to Know“-Prinzip bezeichnet wird, wird insbesondere seit dem 11. September 2001 vielfach hinterfragt. Als vermeintliches Gegenmodell wird häufig das Prinzip der Pflicht zur Informationsmitteilung („Need to Share“) angeführt. Nach der Auffassung der Kommission schließen sich beide Grundsätze nicht aus, sondern gehören zusammen. Wenn diejenigen Stellen eine Information, die sie aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags benötigen, auch erhalten, ist beiden Prinzipien Genüge getan.

Niemand kann ernsthaft fordern, Erkenntnisse an Stellen weiterzugeben, die kein berechtigtes öffentliches Interesse daran haben. Andererseits verlangt der Geheimschutz auch nicht, dass Stellen Informationen vorenthalten werden, die diese für ihre Arbeit benötigen. Beides wird durch das „Need to Know“-Prinzip abgedeckt. Zur Klarstellung bietet es sich jedoch an, in § 4 Abs. 1 SÜG eine entsprechende Regelung zum Verhältnis beider Grundsätze aufzunehmen. Darin sollte zunächst das „Need to Know“-Prinzip verankert werden. Außerdem sollte die Reichweite des „Need to Share“-Grundsatzes näher bestimmt werden. Dies ist vor allem mit Blick auf die Handlungssicherheit des Rechtsanwenders ratsam.

Gleichwohl verdeutlicht das Aufeinandertreffen der beiden Prinzipien das Spannungsverhältnis, in dem Nachrichtendienste, Polizei und Justiz unter den Bedingungen des Geheimschutzes miteinander umgehen müssen.

Dieses Spannungsfeld erfährt immer dann besondere Bedeutung, wenn es um öffentliche Verfahren geht, z. B. im Bereich der Strafgerichtsbarkeit.

5.3.7.2.5 Gerichtliche Verwertung

Auch Staatsanwaltschaften und Strafgerichte müssen grundsätzlich mit Verschluss­sachen umgehen können. Das zeigt bereits Nr. 213 RiStBV. Diese Vorschrift setzt allerdings voraus, dass die tatsächlichen Bedarfsträger in der Justiz auch dazu ermächtigt sind, mit eingestuften nachrichtendienstlichen Informationen umzugehen. Zwar sind Richter sogenannte geborene Geheimnisträger, die keiner Sicherheitsüberprüfung bedürfen, jedoch müssen vor allem Staatsanwälte (und ihre Ermittlungs­personen) in ausreichender Zahl zum Umgang mit Verschluss­sachen ermächtigt sein. Nach den Stellungnahmen der Länder und des Bundes seien in jeder Sicherheitsbehörde und den Staatsanwaltschaften grundsätzlich in ausreichender Weise Möglichkeiten vorhanden, Verschluss­sachen entgegenzunehmen. Insbesondere fehle es nicht an sicherheitsüberprüftem Personal. Aus Sicht der Kommission ist dies weiterhin sicherzustellen und ggf. auszubauen.

627

Nr. 213 RiStBV belegt, dass Verschluss­sachen nicht zwingend „Fremdkörper“ im Strafverfahren sein müssen. In Absatz 1 dieser Vorschrift ist allerdings auch geregelt, dass geheim zu haltende Tatsachen und Erkenntnisse, insbesondere Staatsgeheimnisse im Sinne des § 93 StGB, nur insoweit in Sachakten schriftlich festgehalten werden dürfen, als dies für das Verfahren unerlässlich ist.

628

Darüber hinaus konkretisiert die Vorschrift insbesondere Mitteilungspflichten gegenüber dem Verteidiger. Die Verwertbarkeit von Verschluss­sachen im Strafverfahren ist dann möglich, wenn sie für das Verfahren unerlässlich sind und die zuständige oberste Bundes- oder Landesbehörde die darin enthaltenen Informationen nicht zum Schutz vor Nachteilen für das Wohl des Bundes oder eines Landes gemäß § 96 StPO gesperrt hat (sog. Sperrklärung).³⁶¹

³⁶¹ Im Bereich der Gefahrenabwehr, mithin in Verwaltungsstreitverfahren, kann die oberste Aufsichtsbehörde die Vorlage von Urkunden und Akten oder die Übermittlung sonstiger elektronischer Dokumente gemäß § 99 Abs. 1 VwGO verweigern, wenn deren Bekanntwerden dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile

Allerdings müssen die Verfassungsschutzbehörden vermehrt in Erwägung ziehen, soweit erforderlich, entsprechende Zeugen zu präsentieren. Dies müssen nicht zwingend die eingesetzten Vertrauensleute sein. In Betracht kommen vielmehr auskunftsfähige Beamte der Verfassungsschutzbehörden als Zeugen vom Hörensagen.

5.3.7.3 Empfehlung

- 629 Die BLKR sieht außerhalb des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes keinen Bedarf für eine Änderung der bestehenden Rechtslage. Dort bietet sich eine klarstellende Regelung an, die das „Need to Know“-Prinzip gesetzlich verankert und daneben die Reichweite einer Pflicht zur Informationsübermittlung („Need to Share“) im Interesse klarer Handlungsanweisungen näher bestimmt.
- 630 Gerade innerhalb der Verfassungsschutzbehörden sollte zudem die Handlungssicherheit der Mitarbeiter bei der Einstufung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen erhöht werden. Ziel muss es sein, die oftmals überzogene Einstufungspraxis nicht fortzuführen, sondern jede Einstufung kritisch im Sinne von § 4 Abs. 1 und 2 SÜG zu hinterfragen.
- 631 Im Bereich von Polizei und Justiz muss sichergestellt sein, dass die tatsächlichen Bedarfsträger nachrichtendienstlicher Informationen über die erforderlichen Ermächtigungen zum Umgang mit Verschlussachen verfügen.
- 632 Des Weiteren ist es erforderlich, dass die Justiz ihre Möglichkeiten zum Umgang mit Verschlussachen ausschöpft und Zeugnissen der Verfassungsschutzbehörden i. S. v. § 256 StPO zumindest den Wert einer Anlasstatsache beimisst. Umgekehrt müssen auch die Nachrichtendienste auf die Belange einer effektiven Strafrechtspflege Rücksicht nehmen und vor jeder Übermittlung prüfen, ob der gewählte Verschlussgrad unbedingt erforderlich ist oder eine Herabstufung erreicht werden kann. Ist dies nicht der Fall und werden Informationen gesperrt, muss ggf. geprüft werden, inwieweit Zeugen vom Hörensagen benannt werden können.

bereiten würde oder wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Dies gilt auch für behördliche Auskünfte.

5.4 Verdeckte Informationsgewinnung

5.4.1 Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel

5.4.1.1 Problemstellung

Die Schnittstellen 15, 18, 19, 36, 54 und 55 zeigen, dass – obwohl sich Vertrauensleute der Sicherheitsbehörden im Umfeld des Trios aufgehalten haben – der Einsatz menschlicher Quellen nicht zur Aufdeckung des NSU geführt hat. Auch in der öffentlichen Diskussion ist in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen worden, ob die Verfassungsschutzbehörden auf menschliche Quellen verzichten sollten.

633

5.4.1.2 Bewertung

Ausweislich der oben benannten Schnittstellen verfügten die jeweiligen Sicherheitsbehörden über Quelleninformationen unterschiedlicher Qualität zum NSU-Komplex. Dies zeigt, dass die Gewinnung wichtiger Informationen selbst aus dem unmittelbaren Nahbereich des Trios mit Hilfe menschlicher Quellen grundsätzlich möglich war. Nach den der Kommission vorliegenden Stellungnahmen der Verfassungsschutzbehörden handelt es sich bei menschlichen Quellen generell um ein bedeutsames nachrichtendienstliches Mittel zur Erkenntnisgewinnung. Vielfach wird davon ausgegangen, dass der Einsatz menschlicher Quellen unverzichtbar für die Aufklärung insbesondere von „abgeschotteten“ Personenstrukturen ist. Im NSU-Komplex wären nach Auffassung der Kommission ohne den Einsatz von V-Leuten wichtige Informationen gar nicht erst zu gewinnen gewesen.

634

Dass diese Informationen letztlich die ermittelnden Polizeibehörden nicht in geeigneter Form erreicht haben, liegt nicht am V-Mann-Einsatz an sich, sondern an den sich daraus ergebenden weiteren Umständen, nämlich vorwiegend dem Umgang mit dem Quellenschutz und einer unzureichenden Kommunikation der beteiligten Behörden untereinander. Im Ergebnis stellt dies die Informationsgewinnung mit Hilfe menschlicher Quellen nicht grundsätzlich in Frage, wohl aber insbesondere die bestehenden Regelungen zum Quellenschutz (vgl. Rdnr. 690 ff.).

635

5.4.1.3 Empfehlung

636 Die BLKR empfiehlt daher keine Abschaffung der Befugnis zum Einsatz von Vertrauensleuten der Sicherheitsbehörden.

5.4.2 Einheitliche Standards der Verfassungsschutzbehörden bei der verdeckten Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen

5.4.2.1 Problemstellung

637 Nach Bekanntwerden des NSU-Komplexes ist öffentlich diskutiert worden, ob die für den Einsatz von Vertrauensleuten geltenden Standards ausreichen oder der – auch gesetzlichen – Festschreibung bedürfen. Zudem hat sich gezeigt, dass der Sprachgebrauch der Verfassungsschutzgesetze im Hinblick auf menschliche Quellen uneinheitlich ist (vgl. Rdnr. 185 f.). Daher hat die BLKR geprüft, ob die in den Verfassungsschutzbehörden bestehenden Regelungen über die Durchführung der verdeckten Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen wesentlich voneinander abweichen und inwieweit hier Harmonisierungs- und Erweiterungsbedarf besteht.

638 Im Bereich der verdeckten Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen hat die Kommission Dienstvorschriften bzw. -anweisungen aus Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen und für das Bundesamt für Verfassungsschutz ausgewertet (vgl. Rdnr. 186 und 193). Dies gilt auch für den Bericht des Arbeitskreises IV – Verfassungsschutz – (AK IV) der IMK zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012, den die IMK in ihrer Sitzung am 7. Dezember 2012 in Rostock angenommen hat. Darin plädiert der AK IV für die Schaffung bestimmter Rahmenbedingungen, u. a. für einen einheitlichen, definierten Sprachgebrauch im Hinblick auf menschliche Quellen und legt Vorschläge für einheitliche Vorgaben hinsichtlich der Auswahl, Anwerbung und Führung von Vertrauensleuten sowie der Beendigung der Zusammenarbeit mit ihnen vor.³⁶² So

³⁶² Bericht des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes, (Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 28.08.2012), S. 23 ff. Auf eine vollständige, detaillierte Darstellung der einzelnen Vorschläge soll hier im Hinblick auf die geheimhaltungsbedürftige Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörden ebenfalls verzichtet werden.

schlägt der AK IV vor, dass rechtskräftige Verurteilungen oder laufende Ermittlungsverfahren wegen Verbrechen im Sinne des § 12 Abs. 1 StGB und anderer Straftaten von erheblicher Bedeutung, wie z. B. Sexual- oder Betäubungsmitteldelikte, einer Tätigkeit als Vertrauensperson regelmäßig entgegenstehen sollen. Ebenso wenig sollen Minderjährige und nicht voll geschäftsfähige Personen, Szeneaussteiger und Ausstiegswillige, die in einem „Aussteigerprogramm“ betreut werden, angeworben werden. Politische Mandatsträger und Mitarbeiter von Parlamenten sollen ebenfalls von einer Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden ausgeschlossen sein. Berufsgruppen, die sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht (z. B. §§ 53 Abs. 1, 53a StPO) oder vergleichbare Rechte berufen können, sollen nur dann als Vertrauensperson in Betracht kommen, wenn keine Kollision mit dem Schutzbereich des Verweigerungsrechtes zu befürchten ist.³⁶³

Zudem weist der AK IV darauf hin, dass die den Vertrauensleuten für ihre Tätigkeit zugewendeten Leistungen nicht auf Dauer deren alleinige oder überwiegende Lebensgrundlage bilden dürfen.³⁶⁴ 639

Neben der Auswertung der Dienstvorschriften der Länder und des BfV wurde durch die BLKR auch deren Praxis bezüglich der Entscheidung über den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln an sich sowie die Qualitätssicherung beim Quelleneinsatz im Speziellen abgefragt. 640

5.4.2.2 Bewertung

Die der Kommission vorliegenden Dienstvorschriften und –anweisungen enthalten einen im Wesentlichen einheitlichen gemeinsamen Standard der Verfassungsschutzbehörden über die verdeckte Informationsgewinnung. So wird die Entscheidung über den Einsatz von Vertrauensleuten überwiegend durch die jeweilige Amtsleitung getroffen. Aus den der Kommission vorliegenden Stellungnahmen der Länder und des Bundes ergibt sich, dass 641

³⁶³ Bericht des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes, (Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 28.08.2012), S. 24.

³⁶⁴ Bericht des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes, (Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 28.08.2012), S. 26.

der Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln stets unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeitsprüfung steht. Diese Prüfung erfolgt zudem fortlaufend, also während des gesamten Einsatzes. Wird die Verhältnismäßigkeit zu einem späteren Zeitpunkt verneint, bedingt dies sogleich die Beendigung der Maßnahme.

642 Neben der Verhältnismäßigkeitsprüfung finden auf Grundlage der Dienstvorschriften und –anweisungen für die Verfassungsschutzbehörden Qualitätssicherungsmaßnahmen beim Einsatz von Quellen Anwendung. Dazu zählen nach Angaben der Länder und des BfV Möglichkeiten, die Quelle selbst bei deren Anwerbung und Führung auf Nachrichtenehrlichkeit, persönliche Eignung und Qualifikation zu überprüfen. Weiterhin sollen vor allem regelmäßig durchgeführte Evaluationen und Abstimmungsgespräche zwischen den Bereichen Beschaffung und Auswertung zu einer gleichbleibenden Qualität bei. In diesen Gesprächen wird insbesondere die Frage der Recht- und Zweckmäßigkeit des Quelleneinsatzes erörtert.

643 Darüber hinaus wird vereinzelt auch die „Risiko-Potential-Analyse“ als Qualitätssicherungsmaßnahme benannt. Hierbei wird das Risiko der Informationserhebung eingeschätzt und dem möglichen Potential der Quelle gegenübergestellt. Auch ein bundeseinheitliches System zur Bewertung der Nachrichtenehrlichkeit und des Werts der Quelleninformation dient zur der Qualitätssicherung beim Quelleneinsatz.

644 In Niedersachsen beispielsweise werden überdies Prüfungen zu grundsätzlichen Fragen des Quelleneinsatzes und deren operativen Elemente in einer fachbereichsübergreifenden Organisationseinheit, sowie einer zusätzlich eingerichteten Arbeitsgruppe gemeinsam mit der Leitung der Beschaffung durchgeführt. In Sachsen wurde dafür 2009 im Landesamt für Verfassungsschutz eine Innenrevision für operative Vorgänge eingerichtet. Der Revisor führt Prüfungen und Beratungen auf Weisung der Behördenleitung durch. Diese erstrecken sich allgemein auf Aspekte der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und operativen Sicherheit operativer Vorgänge. Auch im BfV existiert eine eigens mit der Überprüfung betraute Organisationseinheit, die sogenannte Fachprüfgruppe für operative Sicherheit.

Die bestehenden Dienstvorschriften und -anweisungen zum Quelleneinsatz in Bund und Ländern sprechen dafür, dass bereits jetzt bundeseinheitlich umfangreiche Möglichkeiten bestehen, den Einsatz menschlicher Quellen kontinuierlich zu überprüfen und zu bewerten. Die in einigen Ländern und im Bund hinsichtlich der Werbung und Führung menschlicher Quellen bei den Verfassungsschutzbehörden eingerichteten Prüfeinheiten sind nach dem Verständnis der BLKR Instrumente eines „Qualitätscontrollings“, die grundsätzlich geeignet sind, die Recht- und Zweckmäßigkeit der verdeckten Informationsgewinnung zu gewährleisten. Ein „Allheilmittel“ dürften sie indessen nicht sein. Zu sehr besteht die Gefahr, dass beispielsweise durch interne Vorgaben, vermeintliche Notwendigkeiten für abweichende Werbungs- oder Führungspraktiken oder zu geringen Personaleinsatz bei den Prüfeinheiten keine echte Prüfungswirkung entstehen kann. Um diese zu erreichen, ist es insbesondere wichtig darauf zu achten, dass die Prüfeinheiten nicht nur eingerichtet werden, sondern ihnen auch Gelegenheit zu einer umfassenden, weitgehend unabhängigen Prüfung gegeben wird. Die so erzielten Ergebnisse müssen dann mit den betroffenen Stellen diskutiert und nachgehalten werden. Ist dies der Fall, können solche Prüfeinheiten eine gute Wirkung innerhalb der Verfassungsschutzbehörden entfalten.

645

Auch die Vorschläge des AK IV sprechen für einen einheitlichen Standard beim Anwerben und Führen menschlicher Quellen und ergänzen ihn im Übrigen sinnvoll. Die Kommission hält es für richtig, Personen regelmäßig von der Tätigkeit als VM auszuschließen, die sich einem Ermittlungsverfahren wegen eines Verbrechens oder einer Straftat von erheblicher Bedeutung ausgesetzt sehen oder bereits deswegen verurteilt sind. Soweit ein entsprechendes Ermittlungsverfahren eingeleitet worden ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Betroffenen nur deswegen zu einer Zusammenarbeit bereit sind, weil sie sich Vorteile für das gegen sie geführte Strafverfahren erhoffen. Wegen Verbrechen oder erheblicher Straftaten Verurteilte lassen allerdings regelmäßig erwarten, dass ihnen die grundsätzliche Bereitschaft zum „rechtstreuen“ Verhalten in der Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden fehlt. In beiden Fällen mangelt es in der Regel an dem Mindestmaß an Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Berichterstattung des VM, das für die Zusammenarbeit mit den Verfassungsschutzbehörden erforderlich ist.

646

- 647 Sachgerecht ist die Vorgabe, dass die finanziellen Leistungen der Verfassungsschutzbehörden nicht die einzige oder überwiegende Einnahmequelle der eingesetzten Vertrauensleute sein dürfen. Allzu leicht könnten diese sonst dazu verführt sein, Informationen mit fiktiven Elementen anzureichern, um sich für ihre Auftraggeber vermeintlich interessanter oder gar unentbehrlich zu machen oder ihre Verdienstmöglichkeiten zu erhöhen. Genauso sollte darauf geachtet werden, dass auch bei menschlichen Quellen, die über ein in diesem Sinne auskömmliches eigenes Einkommen verfügen, die Zuwendungen der Verfassungsschutzbehörden nicht eine Höhe erreichen, die ebenfalls zu einer Abhängigkeit von den Leistungen der Verfassungsschutzbehörden führt, etwa aufgrund eines dadurch finanzierten aufwendigeren Lebensstils.
- 648 Nach Überzeugung der Kommission kommt es vor allem darauf an, dass die detaillierten Regelungen der entsprechenden Dienstvorschriften in der Praxis tatsächlich „gelebt“ werden. Zwar hat die Kommission nicht den Eindruck gewonnen, dass es hier regelhaft zu Pflichtverstößen kommt; unabhängig davon ist jedoch sowohl eine effektive und effiziente Kontrolle innerhalb der Verfassungsschutzbehörden als auch durch die Aufsichtsbehörden erforderlich (vgl. zur Dienst- und Fachaufsicht Rdnr. 763 ff.). Gerade im Bereich der aufsichtführenden Stellen ist es deshalb wichtig, Personal einzusetzen, das auch in der verdeckten Informationsgewinnung erfahren, mindestens aber insofern fachlich geschult ist.
- 649 Zwar besteht nach der Vorschriftenlage ein weitgehend einheitlicher Regelungsstandard bei der verdeckten Informationsgewinnung mit menschlichen Quellen, jedoch ist der insoweit fehlende gemeinsame Sprachgebrauch der Verfassungsschutzgesetze unverständlich, bisweilen sogar irreführend. Hier sollten die Vorschläge des AK IV aufgegriffen und umgesetzt werden. Soweit entsprechende Begriffe Eingang in die Verfassungsschutzgesetze gefunden haben, empfiehlt sich aus Sicht der Kommission die Aufnahme von Legaldefinitionen. In diesem Zusammenhang sollten mindestens die oben genannten, seitens des AK IV vorgeschlagenen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Vertrauensleuten in die Verfassungsschutzgesetze aufgenommen werden. Dies führt zum einen zu der vielfach geforderten Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden. Zum anderen wird

so eine verbindliche Rechts- und Handlungssicherheit für den Rechtsanwender erzeugt.

Die Offenlegung geheimhaltungsbedürftiger Arbeitsweisen der Verfassungsschutzbehörden ist aus Sicht der Kommission dabei nicht zu befürchten, weil hier nicht die Regelung interner Abläufe im Gesetzeswege vorgenommen wird, sondern „nur“ ohnehin in der öffentlichen Diskussion befindliche Rahmenbedingungen für den Einsatz menschlicher Quellen vorgegeben werden.

5.4.2.3 Empfehlung

Die BLKR empfiehlt, die Vorschläge des AK IV im Bericht zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012 in dem oben dargelegten Sinne umzusetzen.

650

Darüber hinaus sieht die Kommission gesetzgeberischen Bedarf, bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen beim Einsatz menschlicher Quellen zur verdeckten Informationsgewinnung zu schaffen.

5.4.3 Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen

5.4.3.1 Problemstellung

Die Befugnis zur Anordnung verdeckter Maßnahmen der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden – z. B. Telekommunikations- und Wohnraumüberwachung, Observationen, Einsatz von V-Personen bzw. V-Leuten und Verdeckten Ermittlern – ist in den entsprechenden Gesetzen von Bund und Ländern nicht einheitlich geregelt (vgl. Rdnr. 183 ff.).

651

Der Einsatz von V-Personen der Polizeibehörden bzw. von V-Leuten der Verfassungsschutzbehörden muss nach derzeitiger Rechtslage grundsätzlich nicht durch ein Gericht angeordnet werden.³⁶⁵ Allerdings wird die Einführung eines Richtervorbehalts beim Einsatz von V-Leuten der

652

³⁶⁵ In Rheinland-Pfalz bedarf es der Anordnung des Gerichts, sofern die gefahrenabwehrende Maßnahme eine Dauer von 7 Tagen überschreitet (§ 28 Abs. 4 Satz 4 i. V. m. Abs. 2 Nr. 4 POG RP).

Verfassungsschutzbehörden in der Literatur vorgeschlagen.³⁶⁶ Nach dieser Auffassung erfolge bei der Informationsbeschaffung durch Verdeckte Ermittler der Strafverfolgungsbehörden eine richterliche Anordnung und Kontrolle. Dies müsse erst recht für die Verfassungsschutzbehörden bei ihrer Vorfeldaufklärung auch mittels V-Leuten gelten, da diese bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 20 ff. BVerfSchG bzw. der entsprechenden Vorschriften der Länder ihre gewonnenen Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden weiterreichen müssen. Dass der Einsatz polizeilicher V-Personen im Ermittlungsverfahren zwar ebenfalls nicht dem Richtervorbehalt unterliege, könne nicht als Argument herangezogen werden, da die Polizei gemäß Abschn. I. Nr. 5.2 Anlage D zu den RiStBV vor der Zusicherung der Vertraulichkeit gegenüber der V-Person die Zustimmung der Staatsanwaltschaft – und damit einem Organ der Strafrechtspflege – einzuholen habe.³⁶⁷

Außerdem sei es ein Gewinn, wenn die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme gerichtlich festgestellt würde. Darüber hinaus finde beim Verfassen des Antrags eine Selbstkontrolle und damit eine Disziplinierung nach innen statt.³⁶⁸

653

Auch in Bremen ist ein externes Genehmigungserfordernis für den V-Mann-Einsatz in der Diskussion. Nach Meldungen in der Tageszeitung „WESER-KURIER“ soll nach Plänen des Bremer Senators für Inneres und Sport vor dem Einsatz von V-Leuten die Genehmigung der G10-Kommission der Bürgerschaft eingeholt werden müssen.³⁶⁹ Einen anderen Weg will Thüringen beschreiten: Nach Mitteilung des Thüringer Innenministeriums wird dort erwogen, zukünftig die Parlamentarische Kontrollkommission „bei der grundsätzlichen Frage, ob und in welchen beobachteten Personenzusammenschlüssen V-Leuten eingesetzt werden sollen“ mit einem Zustimmungsvorbehalt auszustatten.

³⁶⁶ Förster, Zwischenruf. Verfassungsschutz „vor Gericht“, ZRP 2012, 123 f.; vgl. auch DER SPIEGEL 23/2012 vom 04.06.2012, S. 18.

³⁶⁷ Förster, Zwischenruf. Verfassungsschutz „vor Gericht“, ZRP 2012, 123.

³⁶⁸ Förster, Zwischenruf. Verfassungsschutz „vor Gericht“, ZRP 2012, 123.

³⁶⁹ WESER-KURIER vom 14.07.2012, http://www.weser-kurier.de/bremen/politik2_artikel,-Maeurer-will-mehr-Transparenz-beim-Einsatz-von-V-Leuten- arid,151381.html.

5.4.3.2 Bewertung

5.4.3.2.1 Anordnungsbefugnis bei Maßnahmen im Straf- bzw. Ermittlungsverfahren

Im Straf- bzw. Ermittlungsverfahren besteht beim Einsatz Verdeckter Ermittler nach §§ 110a, 110b Abs. 2 StPO ein Richtervorbehalt, sofern die Maßnahme sich gegen einen bestimmten Beschuldigten richtet oder der Verdeckte Ermittler beim Einsatz eine Wohnung betritt, die nicht allgemein zugänglich ist. Ist dies nicht der Fall, genügt nach § 110b Abs. 1 Satz 1 StPO die Zustimmung der Staatsanwaltschaft. Auch bei der Telekommunikationsüberwachung nach § 100a StPO ist nach § 100b Abs. 1 StPO die Entscheidung eines Gerichts notwendig. Lediglich bei Gefahr im Verzug kann die Staatsanwaltschaft die Telekommunikationsüberwachung anordnen, muss aber binnen drei Tagen die Entscheidung des Gerichts herbeiführen. Ansonsten tritt die Anordnung außer Kraft. Bei der Wohnraumüberwachung nach § 100c StPO muss nach § 100d Abs. 1 StPO sogar die in § 74a Abs. 4 GVG genannte Kammer des zuständigen Landgerichts die Maßnahme anordnen. Bei Gefahr im Verzug kann der Kammervorsitzende entscheiden, muss aber binnen drei Tagen die Entscheidung der Kammer herbeiführen. Ansonsten tritt die Anordnung außer Kraft. Auch bei längerfristigen Observationen besteht nach § 163f Abs. 1 StPO ein Richtervorbehalt. Hier kann aber bei Gefahr im Verzug die Staatsanwaltschaft bzw. ihre Ermittlungspersonen nach § 152 GVG – und damit insbesondere die Polizei – die Maßnahme anordnen. Auch hier ist binnen drei Tagen die Entscheidung des Gerichts herbeizuführen. Bei kurzfristigen Observationen nach §§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1 StPO besteht hingegen kein Richtervorbehalt.

654

Der Richtervorbehalt zielt auf eine besondere, vorbeugende Kontrolle der Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz ab.³⁷⁰ Das Grundgesetz geht davon aus, dass Richter aufgrund ihrer persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und ihrer strikten Unterwerfung unter das Gesetz (Art. 97 GG) die Rechte der Betroffenen im Einzelfall am besten und sichersten wahren können.³⁷¹

655

³⁷⁰ Vgl. BVerfGE 57, 346, 355 f.; BVerfGE 76, 83, 91; BVerfGE 103, 142, 151.

³⁷¹ BVerfGE 77, 1, 51; 103, 142, 151.

Dabei stellt das strafrechtliche Ermittlungs- und Erkenntnisverfahren die wohl höchsten Anforderungen an eine solche Kontrollinstanz. Im Strafverfahren tritt der Staat dem Betroffenen mit besonderen Zwangsmitteln gegenüber. Zudem führen die Ermittlungsmaßnahmen nach dem Legalitätsgrundsatz grundsätzlich unmittelbar und unbedingt zu verwertenden Beweisen. Auch wenn deshalb hier ein besonders hoher Schutzbedarf des Betroffenen gegenüber den staatlichen Maßnahmen besteht, ist selbst im vorgerichtlichen Ermittlungsverfahren kein allgemeiner präventiver Richtervorbehalt vorgesehen. Vielmehr ist die besondere Kontrolle durch einen Richter systematisch nur Ausnahmefällen vorbehalten: Wie §§ 161 ff. StPO zeigen, fallen darunter z. B. nicht die Durchführung von Vernehmungen oder allgemeine Ermittlungsmaßnahmen. Dadurch soll der Trennung des Gerichtes von der Staatsanwaltschaft, die gemäß § 160 StPO die Ermittlungen bis zur Anklageerhebung in eigener Verantwortung führt, und damit der Stellung des Richters als unbeteiligten Dritten gedient werden: Nur wenn der Richter das Verfahren nicht vollständig „begleitet“ und an jeder Entscheidungsfindung beteiligt ist, kann er im Nachhinein eine unabhängige Kontrollfunktion wahrnehmen, die sich auf das ganze Verfahren erstreckt. Lediglich dann, wenn besonders grundrechtsintensive Eingriffe vorgenommen werden, ist eine richterliche Prüfung der jeweiligen Maßnahme erforderlich. Entsprechend sieht das Grundgesetz ausdrücklich auch nur bei besonders intensiven Eingriffen einen präventiven Richtervorbehalt vor, insbesondere bei der Freiheitsentziehung (Art. 104 Abs. 2 GG) und bei der Wohnraumdurchsuchung und –überwachung (Art. 13 Abs. 2, 4 GG). In diesen Situationen trifft den Richter eine besondere Pflicht, als neutrale Stelle von vornherein für eine angemessene Begrenzung der Zwangsmaßnahme Sorge zu tragen. Der Schutz des Betroffenen soll aufgrund der überragenden Bedeutung des Grundrechtseingriffs nicht alleine der Entscheidung der ermittelnden Beamten überlassen bleiben. Den Richter trifft als Kontrollorgan der Strafverfolgungsbehörden zugleich die Pflicht, im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren sicherzustellen, dass der Eingriff in die Grundrechte messbar und kontrollierbar bleibt, kurz, dass die Ermächtigung rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügt.³⁷²

³⁷² BVerfGE 42, 212, 220.

5.4.3.2.2 Anordnungsbefugnis bei Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr

Im Rahmen der Gefahrenabwehr bestehen beim Quelleneinsatz durch die Polizeibehörden des Bundes und der Länder keine einheitlichen Regelungen. So besteht ein Richtervorbehalt bei Observationsmaßnahmen im Gefahrenabwehrbereich lediglich in Bremen und Schleswig-Holstein. Auch der Einsatz Verdeckter Ermittler erfordert nicht in jedem Land die Anordnung eines Gerichts (vgl. Rdnr. 211). Lediglich bei der Telekommunikations- und Wohnraumüberwachung ordnet das zuständige Gericht die jeweilige Maßnahme an. Bei Gefahr im Verzug kann ebenfalls eine vorläufige Anordnung durch zumeist die Behördenleitung getroffen werden. Eine gerichtliche Entscheidung ist unverzüglich bzw. innerhalb kurzer Fristen nachzuholen.³⁷³

657

5.4.3.2.3 Anordnungsbefugnis bei nachrichtendienstlichen Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden

Beim Quelleneinsatz der Verfassungsschutzbehörden besteht lediglich bei der Wohnraumüberwachung ein Richtervorbehalt nach § 9 Abs. 2 BVerfSchG. Nur wenn diese nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, dürfen diese der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz oder sein Vertreter anordnen. Die richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. Bei allen übrigen Maßnahmen ist eine richterliche Entscheidung nicht erforderlich.

658

Darüber hinaus darf eine G10-Beschränkungsmaßnahme nur durch die jeweiligen G10-Kommissionen des Bundes oder der Länder angeordnet werden, deren Vorsitzender jeweils ein Jurist mit Befähigung zum Richteramt ist. Bei Gefahr im Verzug kann der Vollzug solcher Maßnahmen vor Unterrichtung der Kommission angeordnet werden; die G10-Kommission holt die Entscheidung bei der nächsten turnusmäßigen Sitzung nach (vgl. Rdnr. 229).³⁷⁴

659

³⁷³ § 20I Abs. 3 Satz 1 BKAG; § 23a Abs. 3 Satz 1 PolG BW; Art. 34 Abs. 4 Satz 1 BayPAG; § 33b Abs. 5 Satz 1 BbgPolG; § 10e Abs. 1 Satz 1 HmbPolDVG; § 15a Abs. 5 Satz 1 HSOG; § 34a Abs. 4 Satz 1 SOG M-V; § 33a Abs. 4 Satz 1 Nds. SOG; § 31 Abs. 4 Satz 1 POG RP; § 28b Abs. 5 Satz 1 SPolG; § 186 Abs. 1 Satz 1 Var. 4 LVwG SH; § 34a Abs. 5 Satz 1 ThürPAG.

³⁷⁴ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 641.

5.4.3.2.4 Erforderlichkeit von Richtervorbehalte bzw. Entscheidungsvorbehalte für Parlamentarischer Kontrollgremien und G10-Kommissionen über die bestehenden Regelungen hinaus

660 Neue Richtervorbehalte bzw. Entscheidungsvorbehalte für G10-Kommissionen zu verdeckten Maßnahmen sind nach Auffassung der BLKR nicht erforderlich. Insbesondere beim Einsatz von V-Leuten besteht kein Regelungserfordernis.

661 Eine Vergleichbarkeit der Verdeckten Ermittler der Polizeibehörden mit V-Personen der Polizeibehörden sowie V-Leuten der Verfassungsschutzbehörden besteht nicht. Die Eingriffsintensität des Einsatzes eines Verdeckten Ermittlers der Polizei ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ungleich größer als beim Einsatz einer V-Person. Ein Verdeckter Ermittler besitzt Eingriffsbefugnisse, die einer V-Person nicht zustehen: Für ihn gelten auch während seines Einsatzes die allgemeinen polizeilichen Verpflichtungen und Befugnisse nach § 110c Satz 3 StPO fort. Beispielsweise kann der Verdeckte Ermittler im Rahmen seiner strafprozessualen Ermittlungen auch präventivpolizeilich tätig werden. Er ist darüber hinaus nach § 163 StPO verpflichtet, auch solche Straftaten zu verfolgen, von denen er nur bei Gelegenheit seines Einsatzes Kenntnis erlangt hat. Schließlich kann er im Rahmen der §§ 100c, 100d StPO besonders für Observationszwecke bestimmte technische Mittel verwenden sowie gemäß §§ 110c, 110b Abs. 2 StPO unter Verwendung seiner Legende Wohnungen betreten.³⁷⁵ Der Verdeckte Ermittler der Polizeibehörden ist von der Strafverfolgungspflicht nicht befreit.³⁷⁶ Aus kriminaltaktischen Gründen können zwar Ermittlungsmaßnahmen, die in den Auftrag des Verdeckten Ermittlers fallen, zurückgestellt werden.³⁷⁷ Neu hinzukommenden zureichenden Anhaltspunkten für strafbare Handlungen braucht der Verdeckte Ermittler nicht nachzugehen, solange dies ohne Gefährdung seiner Ermittlungen nicht möglich ist. Dies gilt jedoch nicht, wenn sofortige Ermittlungsmaßnahmen wegen der Schwere der neu

³⁷⁵ BGHSt 41, 42, 45.

³⁷⁶ Abschn. II Nr. 2.6 Anlage D zu den RiStBV.

³⁷⁷ Abschn. II Nr. 2.6.1 Anlage D zu den RiStBV.

entdeckten Tat geboten sind.³⁷⁸ Eine Zurückstellungsentscheidung bedarf außerdem der Zustimmung der Staatsanwaltschaft.³⁷⁹

Den Verdeckten Ermittlern, Undercover Agents und V-Leuten der Verfassungsschutzbehörden sowie V-Personen der Polizeibehörden stehen ähnliche Eingriffsbefugnisse und Pflichten wie Verdeckten Ermittlern der Polizeibehörden nicht zu. Die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aus diesem Grund ungleich geringer. Dies gilt auch für von den Verfassungsschutzbehörden durchgeführte Observationen.

662

Der Einsatz von V-Personen ist selbst im strafprozessualen Ermittlungsverfahren nicht von einer derart erheblichen Eingriffsintensität, dass dies nach der Gesamtsystematik einen präventiven Richtervorbehalt voraussetzen oder rechtfertigen könnte. Das Grundgesetz sieht einen Richtervorbehalt lediglich bei Eingriffen in die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und bei Eingriffen in die Freiheit einer Person nach Art. 104 GG vor. Aus diesem Grund ist ein Richtervorbehalt grundsätzlich in den einfachgesetzlichen Vorschriften lediglich bei solchen Maßnahmen vorgesehen, die einen Eingriff in Art. 13 und Art. 104 GG beinhalten (z. B. Wohnraumüberwachung, Durchsuchung, Festnahme) oder diesen vorbereiten (z. B. längerfristige Observation und Einsatz eines Verdeckten Ermittlers im Strafverfahren). Über diese Fälle hinaus besteht von Verfassungs wegen für den Gesetzgeber keine Pflicht, Eingriffe in die Individualsphäre des Einzelnen unter Richtervorbehalt zu stellen. Die Richtervorbehalte der Verfassung sind grundsätzlich abschließend geregelt. Die genannten Verfassungsnormen durchbrechen den Grundsatz, dass der Richter die Exekutive erst nachträglich und auf Anrufung kontrolliert; sie stellen somit Abweichungen vom Gewaltenteilungsgrundsatz dar.³⁸⁰

663

Im Gegensatz zu den durch das Grundgesetz unter Richtervorbehalt gestellten Maßnahmen ist die vorherige Entscheidung durch die Gerichte bei der primär informatorischen Tätigkeit der Behörden für Verfassungsschutz in den Verfassungsschutzgesetzen nicht vorgesehen.³⁸¹ Zudem ist

664

³⁷⁸ Abschn. II Nr. 2.6.2 Anlage D zu den RiStBV.

³⁷⁹ Abschn. II Nr. 2.6.3 Anlage D zu den RiStBV.

³⁸⁰ Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14.05.1996 - Vf. 44-II-94, juris, Rdnr. 341.

³⁸¹ Vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14.05.1996 - Vf. 44-II-94, juris, Rdnr. 283.

im nachrichtendienstlichen Bereich eine präventive richterliche Kontrolle grundsätzlich systemfremd. Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden ist lediglich die Sammlung und Auswertung von Informationen über Bestrebungen und Tätigkeiten i. S. v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG. Anders als im Strafverfahren ist damit die Aufgabe der Nachrichtendienste nicht auf die Feststellung und Ahndung von strafbarem Verhalten gerichtet. Soweit ein Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung gemäß Art. 13 GG geregelt worden ist, haben die Gesetzgeber des Bundes und der Länder den von Verfassungen wegen vorgegebenen Richtervorbehalt in die Verfassungsschutzgesetze aufgenommen (z. B. § 9 Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG). Diese Ausnahme vom Gewaltenteilungsprinzip darf auch im Bereich der Verfassungsschutzbehörden nicht zur Regel werden. Nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG geht das Grundgesetz eher von einer Einschränkung auch der nachträglichen richterlichen Kontrolle, vor allem zum Schutz der Vertraulichkeit, aus: Die grundrechtsrelevanten Wirkungen des VM-Einsatzes durch die Verfassungsschutzbehörden sind in letzter Konsequenz gegenüber denen im Strafverfahren grundsätzlich als geringer anzusehen. Der Einsatz von Vertrauensleuten der Verfassungsschutzbehörden zielt nicht auf die Beweisgewinnung und Verfolgung von Straftaten nach dem Legalitätsprinzip ab. So findet der Richtervorbehalt nur als Durchbrechung dieser Prinzipien aufgrund des unterschiedslosen Gebotes des Art. 13 GG für den Bereich der amtlichen Wohnraumüberwachung Anwendung, was wiederum aus dem Eingriff in den Vertrauensbereich gerechtfertigt ist. Ein derartiger ganz herausgehobener Vertrauensbereich liegt jedoch bei freiwilligen Äußerungen gegenüber Dritten nicht vor, so dass hier die üblichen Schutzmechanismen ausreichend und angemessen erscheinen.

665

Demgegenüber wäre eine präventive richterliche Kontrolle des Einsatzes von V-Personen nicht nur wesensfremd, sondern auch problematisch. Würde man die nachrichtendienstlichen Mittel der Verfassungsschutzbehörden einem Richtervorbehalt unterwerfen, müsste sich dieser letztlich selbst zu einer Strafverfolgungsbehörde entwickeln.³⁸² So soll der Richter jedenfalls nach ganz herrschender Meinung auch bei Amtshandlungen

³⁸² Griesbaum, Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Festvortrag zum 60. Jubiläum des Landesamtes für Verfassungsschutz Baden-Württemberg am 05.12.2012, http://www.verfassungsschutz-bw.de/images/stories/meldungen/Festschrift/Jubilaem/Festvortrag_Griesbaum.pdf, S. 3.

außerhalb förmlicher Verhandlungen der Pflicht aus § 183 GVG unterliegen, den Tatbestand festzustellen und der zuständigen Behörde mitzuteilen, sobald er von einer Straftat Kenntnis erlangt.³⁸³ Damit würde aber das Trennungsgebot in Frage gestellt werden: Der Richter könnte anlässlich der Begründung eines VM-Einsatzes gezwungen sein, auf diese Weise erlangte Informationen zur Einleitung von Strafverfahren verwenden zu müssen. Dieser Widerspruch könnte nur durch den Gesetzgeber aufgelöst werden. Dazu müsste die Beschränkung der richterlichen Verfolgungspflicht ausdrücklich festgeschrieben werden. Es bleibt allerdings auch gerade dann der Makel, die sonst uneingeschränkten Verfolgungspflichten des Richters, an die sich dieser zudem durch seinen Amtseid gebunden sieht, für diesen speziellen Bereich ohne hinreichende Notwendigkeit zu relativieren.

Schließlich hat eine Selbstkontrolle der Verwaltung – insbesondere der Verfassungsschutzbehörden – bereits bei der Anordnung des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel, auch ohne eine externe Genehmigungsbehörde, stattzufinden. Auf Anfrage der Kommission teilten Bund und Länder mit, dass im schriftlichen Antrag bzw. Vermerk auf Einsatz eines nachrichtendienstlichen bereits die Gründe für den Einsatz mitgeteilt werden und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt wird.

666

Auch bei der Einbindung parlamentarischer Gremien in die Entscheidung über den Einsatz von Vertrauensleuten ist zu beachten, dass es sich um eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips handelt. Sind die Parlamente bereits in wesentliche operative Entscheidungen der Verfassungsschutzbehörden eingebunden, dürfte es ihnen schwerer fallen, eine objektive und unabhängige nachträgliche Kontrollfunktion auszuüben. Die G10-Kommissionen in Bund und Ländern stellen in diesem Zusammenhang einen Sonderfall dar, der sich aus der Intensität des Grundrechtseingriffes bei Beschränkungsmaßnahmen erklärt. Die Beteiligung der Parlamente am „operativen Geschäft“ der Verfassungsschutzbehörden sollte daher die Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden.

667

³⁸³ Meyer-Goßner, StPO, § 183 GVG, Rdnr. 1.

5.4.3.3 Empfehlung

668

Die BLKR erachtet weitere Richtervorbehalte für verdeckte Maßnahmen für nicht empfehlenswert. Insbesondere beim Einsatz von V-Leuten der Verfassungsschutzbehörden besteht im Vergleich zu Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden kein vergleichbarer Eingriff in die Rechte der Betroffenen. Daher hält die Kommission auch ein Zustimmungserfordernis der G10-Kommissionen und Parlamentarischer Kontrollgremien nicht für geboten.

Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschriften zur Anordnung des Einsatzes Verdeckter Ermittler und langfristiger Observationen entsprechend den Regelungen der Strafprozessordnung in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern harmonisiert werden.

5.4.4 Verwirklichung von Straftatbeständen beim Einsatz menschlicher Quellen

5.4.4.1 Problemstellung

669

Sowohl menschliche Quellen der Polizeibehörden als auch solche der Verfassungsschutzbehörden dürfen sich bei ihrem Einsatz nicht strafbar machen. Bei Vertrauenspersonen bzw. Informanten im Rahmen der Strafverfolgung entfällt in diesem Fall nach Anlage D Ziff. I Nr. 4 lit. a) zu den RiStBV sogar die Zusicherung der Geheimhaltung bzw. Vertraulichkeit. Der Einsatz einer menschlichen Quelle kann gleichwohl die Gefahr der Begehung von Straftaten bergen. Um Verfassungsschutzbehörden einen Einblick in nach außen abgeschottete terroristische, kriminelle oder verbotene (Kleinst-)Gruppierungen zu ermöglichen, müssen die Quellen diesen Personenstrukturen nahe kommen. Dabei besteht vor allem das Risiko der Verwirklichung von Organisationsstraftatbeständen, insbesondere wegen Mitgliedschaft in oder Unterstützung von verbotenen, kriminellen³⁸⁴ oder terroristischen Vereinigungen i. S. v. §§ 84 Abs. 2, 129, 129a, b StGB oder wegen Zuwiderhandlungen gegen Vereinsverbote i. S. v. § 20 Abs. 1 VereinsG oder ein Vereinigungsverbot i. S. v. § 85 Abs. 2 StGB. Hinsichtlich des Einsatzes von Vertrauensleuten in terroristi-

³⁸⁴ Im Bereich der Organisierten Kriminalität soweit diese durch die Landesbehörden für Verfassungsschutz beobachtet wird. Derzeit bestehen entsprechende Befugnisse in Bayern, Hessen, dem Saarland und in Thüringen.

schen Vereinigungen spricht das OLG Düsseldorf sogar von einer „fast schon denknotwendigen“ Verwirklichung von Straftatbeständen wie der §§ 129 ff. StGB.³⁸⁵

Darüber hinaus ist auch die Verwirklichung von Teilnahmetatbeständen durch die jeweiligen VM-Führer wegen Anstiftungs- oder Unterstützungshandlungen möglich. 670

Werden die menschlichen Quellen in verfassungsfeindlichen Organisationen eingesetzt, besteht darüber hinaus die Gefahr der Verwirklichung von Propagandadelikten wie dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86 StGB oder dem Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86a StGB. Schließlich können menschliche Quellen bei allen Einsätzen gezwungen sein, milieutypische Straftaten (z. B. Sachbeschädigung oder Körperverletzung) zu begehen, um in die zu beobachtende Organisation aufgenommen zu werden oder ihre Stellung innerhalb des Personenzusammenhangs zu wahren. 671

Öffentlich ist neben der Versteuerung der Vergütung für menschliche Quellen auch der Fall diskutiert worden, dass Vertrauensleute außer den Zahlungen der Verfassungsschutzbehörden auch Sozialleistungen (z. B. BAföG-Leistungen, Leistungen nach dem SGB II) empfangen.³⁸⁶ Die für ihre Tätigkeit erhaltenen Leistungen dürfen sie gegenüber den zuständigen Behörden nicht angeben. Anderenfalls würde ihre grundsätzlich geheim zu haltende Tätigkeit für die Sicherheitsbehörden offenkundig werden. Hierdurch können menschliche Quellen u. a. den Straftatbestand des Betrugs nach § 263 StGB erfüllen. Daneben stellt sich hier die Frage nach einer Strafbarkeit der VM-Führer wegen möglicher Teilnahmedelikte. 672

Durch die Gefahr der Verwirklichung von Straftatbeständen wird die Arbeit der Sicherheitsbehörden eingeschränkt. Würden menschliche Quellen für ihre Tätigkeit strafrechtlich belangt, können die Sicherheitsbehörden keine Vertrauensleute bzw. Informanten mehr gewinnen. In der Folge führt dies 673

³⁸⁵ OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., S. 104.

³⁸⁶ Thüringer Landtag, Drs. 5/5368, 5/5370; Jüttner, Lukrative Spitzel-Honorare: Nebenjob V-Mann, Spiegel Online vom 07.02.2013, <http://www.spiegel.de/panorama/v-mann-honorare-und-niedriger-steuersatz-a-881754.html>.

dazu, dass die Sicherheitsbehörden keine menschlichen Quellen in verbotenen, kriminellen oder terroristischen Organisationen und Gruppierungen einsetzen können. Insbesondere bei verbotenen Vereinigungen bedeutet dies wiederum, dass die Verfassungsschutzbehörden etwaige Nachfolgebestrebungen nicht mehr mithilfe von menschlichen Quellen erkennen können.

Die Zulässigkeit der Begehung von Straftaten durch Vertrauensleute bzw. der Beteiligung an Straftaten der zu beobachtenden Personenstrukturen wird auch in der juristischen Literatur diskutiert.³⁸⁷

5.4.4.2 Bewertung

674 Möglicherweise ist die Verwirklichung entsprechender Delikte beim Einsatz von menschlichen Quellen nach der geltenden Rechtslage tatsächlich nicht ohne Weiteres gerechtfertigt. Eine ausdrückliche Rechtfertigungsnorm sehen weder das Strafgesetzbuch noch die meisten Verfassungsschutzgesetze bzw. die Polizeigesetze vor. Aufgrund des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 2. Halbsatz GG bedarf es für die Rechtfertigung strafrechtsrelevanter Handlungen einer hinreichend konkreten gesetzlichen Ermächtigung. Diese muss darüber hinaus beschreiben, welches Verhalten unter welchen Voraussetzungen gestattet sein soll.

5.4.4.2.1 Keine Rechtfertigung aufgrund der Wahrnehmung von Dienstrechten

675 Insbesondere dürfte die Verwirklichung von Organisationsdelikten im Rahmen des VM-Einsatzes nicht aufgrund der Wahrnehmung von Dienstrechten oder einer Amtsbefugnis gerechtfertigt sein. Zwar wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die Verletzung von Straftatbeständen durch Vertrauensleute, die sich im Rahmen ihrer Rechtsgrundlage des § 8 Abs. 2 BVerfSchG bewegen, unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung von Dienstrechten oder einer Amtsbefugnis gerechtfertigt sein kann.³⁸⁸

³⁸⁷ Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 233.

³⁸⁸ Z. B. Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, A, § 3, Rdnr. 148; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 274; Frisch, V-Leute im Strafrecht und im Verbotsverfahren, DRiZ 2003, 199, 200 f.

Das OLG Düsseldorf³⁸⁹ hat jedoch nunmehr in einem Fall, in dem der Angeklagte als nachrichtendienstliche Quelle wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und weiteren Delikten angeklagt war, entschieden, dass die Ausübung hoheitlicher Gewalt an sich noch keinen Rechtfertigungsgrund darstelle: Die Regelung des § 8 Abs. 2 BVerfSchG erfülle danach die Voraussetzungen eines Rechtfertigungsgrundes nicht, sondern gestatte lediglich den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel. Diese werden dort lediglich schlagwortartig aufgezählt. Eine als Rechtfertigungsmöglichkeit zur Verfügung stehende Befugnisnorm müsse jedoch konkret regeln, welches Verhalten unter welchen Voraussetzungen erlaubt sei und gestatte so in hinreichend bestimmter Weise den Schluss darauf, welche Tatbestände trotz ihrer Verwirklichung aufgrund der Rechtmäßigkeit des Verhaltens bzw. des Verwaltungshandelns nicht strafbar seien. Ob und inwieweit damit aber die Erfüllung von Straftatbeständen gerechtfertigt sei, die im Rahmen des Einsatzes dieser Mittel verwirklicht werden, lasse sich § 8 Abs. 2 BVerfSchG nicht entnehmen.³⁹⁰

676

Im Gegensatz dazu enthalte beispielsweise § 9 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG eine konkret gefasste und hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG.³⁹¹ Damit schaffe der Gesetzgeber gleichzeitig einen Rechtfertigungsgrund für den Straftatbestand der Verletzung der Vertraulichkeit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes nach § 201 StGB. Die handelnden Personen machten sich somit nicht strafbar, wenn die Überwachungsmaßnahme rechtmäßig sei.

677

Das OLG Düsseldorf betont zu Recht, dass jeder Einsatz eines Vertrauensmannes grundsätzlich mit einem Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht bzw. mit einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung des durch den VM-Einsatz konkret Betroffenen aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG verbunden und demzufolge regelmäßig auch grundrechtsrelevant ist. Nach dem Grundsatz der Einheit

678

³⁸⁹ OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., S. 105 f. (Gegen das Urteil hatten sowohl der Generalbundesanwalt als auch der Angeklagte Revision beim Bundesgerichtshof (Az. 3 StR 78/12) eingelegt, diese aber zurückgenommen, sodass das Urteil rechtskräftig ist.

³⁹⁰ OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., S. 106; Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, 230, 233. Nach Auffassung von Gusy sind die V-Leute in § 8 BVerfSchG eher erwähnt als geregelt.

³⁹¹ OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., S. 105.

der Rechtsordnung soll ein Verhalten nicht bestraft werden, das nach Maßstäben des öffentlichen Rechts rechtmäßig ist.³⁹² Die Befugnisnorm des § 8 Abs. 2 BVerfSchG erlaubt zwar den Einsatz menschlicher Quellen, berechtigt den VM aber nicht zur Verwirklichung von Straftatbeständen. Für die Straffreistellung von V-Leuten gilt nach der Wesentlichkeitstheorie der Vorbehalt des Gesetzes gemäß Art. 20 Abs. 3 GG³⁹³. Ohne eine spezielle Befugnisnorm, die Umfang und Grenzen des Einsatzes des V-Manns festlegt, ist u. a. das Strafrecht die Grenze des Handelns der öffentlichen Verwaltung.

679 Dies wird umso deutlicher, wenn man die Regelungen der §§ 110a ff. StPO zum repressiven Einsatz verdeckter Ermittler der Polizei betrachtet. Die Notwendigkeit der Regelung von § 110c StPO zeigt nach Auffassung des OLG Düsseldorf, dass sich allein aus einer allgemeinen Eingriffsnorm wie § 110a StPO keine Befugnis zur Begehung von Straftaten ergeben kann. In dieser Hinsicht ist § 110a StPO mit § 8 Abs. 2 BVerfSchG vergleichbar.³⁹⁴

5.4.4.2 Keine Rechtfertigung aus der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten

680 Eine Rechtfertigung ergibt sich für Vertrauensleute auch nicht aus der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder dienstlicher Pflichten gemäß § 89b Abs. 2 StGB bzw. § 89b Abs. 2 StGB analog. Dieser Grundsatz könnte deshalb in Betracht kommen, weil insbesondere Polizei- und Verfassungsschutzbehörden aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags gezwungen sein können, über die von ihnen eingesetzten menschlichen Quellen Beziehungen zu kriminellen oder terroristischen Vereinigungen aufzunehmen.

681 Nach § 89b Abs. 1 StGB wird bestraft, wer in der Absicht, sich in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a Abs. 2 Nr. 1 StGB unterweisen zu lassen, zu einer Vereinigung im Sinne des § 129a StGB, auch in Verbindung mit § 129b StGB, Beziehungen aufnimmt oder unterhält. Dies gilt nach § 89b Abs. 2 StGB nicht, wenn die Handlung ausschließlich der Erfüllung rechtmäßiger beruflicher oder

³⁹² Vgl. auch Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 294 ff., 298.

³⁹³ Vgl. Herzog/Grzeszick in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 66. Ergänzungslieferung, 2012, Art. 20 Abs. 3, Rdnr. 75 ff., 81, 108 ff.

³⁹⁴ OLG Düsseldorf vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., 106 f.; Schmitt in Mayer-Goßner, StPO, § 110c, Rdnr. 4.

dienstlicher Pflichten dient. Dadurch wollte der Gesetzgeber den Anwendungsbereich der Norm auf strafwürdige Verhaltensweisen beschränken.³⁹⁵ Diese Vorschrift soll insbesondere auf Verdeckte Ermittler von Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden Anwendung finden.³⁹⁶

In der Regel erfüllen Verdeckte Ermittler nach herrschender Auffassung in der Literatur die entsprechenden Straftatbestände ohnehin nicht. Im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit fehlt es bei der Kontaktaufnahme zu entsprechenden Vereinigungen grundsätzlich bereits an der Absicht, sich in der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat unterweisen zu lassen.³⁹⁷ Wenngleich dies sich in der Praxis über den V-Mann nicht immer mit absoluter Sicherheit sagen lässt, steht doch fest, dass es sich bei ihm nicht um die Erfüllung beruflicher oder dienstlicher Pflichten handelt. Die Tätigkeit des V-Manns ist kein Beruf oder Dienst, insbesondere nicht im Sinne des § 89b Abs. 2 StGB.³⁹⁸

682

5.4.4.2.3 Keine Rechtfertigung aus § 34 StGB

Von menschlichen Quellen begangene Delikte sind auch nicht per se nach § 34 StGB gerechtfertigt. Der rechtfertigende Notstand nach § 34 StGB kann nur strafbares Verhalten – u. a. von Verdeckten Ermittlern und V-Leuten – rechtfertigen, welche zur Abwendung von gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahren für ein hochrangiges Rechtsgut begangen werden. Als Rechtfertigungsgrund für die geradezu planmäßige Verwirklichung von Straftaten durch Vertrauensleute, die über einen längeren Zeitraum zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe zur Informationsbeschaffung in einer verbotenen Organisation immer wieder ein Organisationsdelikt begehen, ist die Vorschrift hingegen untauglich.³⁹⁹ Es wäre aus rechtsstaat-

683

³⁹⁵ BT-Drs. 16/12428, S. 17; v. Heintschel-Heinegg in v. Heintschel-Heinegg, Beck'scher Online-Kommentar StGB, Stand 01.09.2012, § 89b, Rdnr. 5; Schäfer in Joecks/Miebach, Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 3, 2. Auflage, 2012, § 89b, Rdnr. 19.

³⁹⁶ Schäfer in Joecks/Miebach, Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 3, 2. Auflage, 2012, § 89b, Rdnr. 19; Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, 27. Auflage, 2011, § 89b, Rdnr. 2. Ebenfalls mit umfasst sind wissenschaftliche sowie journalistische Tätigkeiten (Schäfer in Joecks/Miebach, Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 3, 2. Auflage, 2012, § 89b, Rdnr. 19).

³⁹⁷ Vgl. Schäfer in Joecks/Miebach, Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 3, 2. Auflage, 2012, § 89b, Rdnr. 19; Sternberg-Lieben in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, § 89b, Rdnr. 3.

³⁹⁸ Vgl. hierzu auch Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 269.

³⁹⁹ OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.09.2011, Az. III-5 StS 5/10, n. v., S. 109.

lichen Gründen nicht hinzunehmen, wenn die Sicherheitsbehörden sich weitgehend von der Beachtung von Strafvorschriften unter Berufung auf § 34 StGB freistellen könnten. Beim Einsatz Verdeckter Ermittler im Rahmen der Strafverfolgung ist nach Anl. D Abschn. II Nr. 2.2 Satz 3 zu den RiStBV sogar festgelegt, dass § 34 StGB als gesetzliche Generalermächtigung nicht herangezogen werden kann. Darüber hinaus ist die Anwendbarkeit von § 34 StGB auch deshalb ausgeschlossen, weil beim Einsatz von V-Leuten und Verdeckten Ermittlern bei der Beobachtung verfassungsfeindlicher und sicherheitsgefährdender Bestrebungen und Tätigkeiten in Bezug auf die nachrichtendienstliche Maßnahme regelmäßig nicht von einer „gegenwärtigen“ Gefahr ausgegangen werden kann.⁴⁰⁰

5.4.4.2.4 Einzelne Ausnahmen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder

684

Einzelne Verfassungsschutzgesetze wie beispielsweise in Brandenburg (§ 6 Abs. 7 BbgVerfSchG⁴⁰¹) und Niedersachsen (§ 6 Abs. 3 NVerfSchG⁴⁰²) sehen eine Rechtsfertigungsnorm bei der Verwirklichung von Organisationsdelikten beim VM-Einsatz vor. Die Regelung eines solchen Rechtfertigungsgrundes liegt in der Gesetzgebungskompetenz der Länder.⁴⁰³ Die Länder können Rechtfertigungsgründe für Tatbestände des Bundesrechts normieren, sofern der Umstand der zu rechtfertigenden

⁴⁰⁰ Materialien zum „undercover agent“, Stellungnahme des Justizministers von Nordrhein-Westfalen vom 09.04.1984 zum Bericht des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz, StV 1984, 350, 356.

⁴⁰¹ § 6 Abs. 7 BbgVerfSchG lautet: Beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel dürfen keine Straftaten begangen werden. Die abschließende Aufzählung der Straftatbestände, die verwirklicht werden dürfen, erfolgt in einer Dienstvorschrift nach Vorlage in der Parlamentarischen Kontrollkommission. (Diese wurde bislang nicht erlassen.)

⁴⁰² § 6 Abs. 3 NVerfSchG lautet: Bei der Anwendung der Mittel nach Absatz 1 dürfen keine Straftaten begangen werden. Es dürfen nur folgende Straftatbestände verwirklicht werden:

1. § 84 Abs. 2, § 85 Abs. 2, § 86 Abs. 1, §§ 86a, 98, 99, 129a, 129b Abs. 1 Satz 1, soweit er auf § 129a verweist, §§ 267, 271 und 273 des Strafgesetzbuchs,
2. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nm. 2 und 4 bis 6 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes sowie
3. § 20 des Vereinsgesetzes.

Dabei darf weder auf die Gründung einer strafbaren Vereinigung hingewirkt noch eine steuernde Einflussnahme auf sie ausgeübt werden. Erlaubt sind nur solche Handlungen, die unter besonderer Beachtung des Übermaßverbots unumgänglich sind.

⁴⁰³ Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drs. 15/270, S. 24.

Handlung in ihrer Gesetzgebungskompetenz liegt.⁴⁰⁴ Sowohl dem Bund als auch den Ländern steht die Gesetzgebungskompetenz für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu. Dies folgt zum einen aus der Einheit der Rechtsordnung und andererseits aus der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern.⁴⁰⁵ Der Bundesgesetzgeber kann zwar aufgrund seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die strafbewehrten Verbote und Gebote grundsätzlich abschließend festlegen, nicht hingegen Rechtfertigungs- und Entschuldigungsgründe. Diese sind keine Gegenstände des „Strafrechts“ im ursprünglichen Sinne.⁴⁰⁶ Außerdem steht die Ahndung eines durch öffentlich-rechtliche Erlaubisnorm rechtmäßigen Verhaltens im Widerspruch zu verfassungsrechtlichen Grundsätzen.⁴⁰⁷ Die Länder verfügen nämlich über die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln zu Zwecken des Verfassungsschutzes. Damit sind sie auch befugt, die Reichweite eines V-Mann-Einsatzes umfassend zu regeln.⁴⁰⁸ Eine landesrechtliche Rechtfertigungsnorm, welche die Verwirklichung bestimmter Straftatbestände während eines Einsatzes von V-Leuten rechtfertigt, bricht somit kein Bundesrecht i. S. d. Art. 31 GG. Insbesondere verstößt sie nicht gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Eine Normenkollision liegt hier nicht vor, da die landesgesetzliche Rechtfertigungsnorm in das Strafrecht transferiert wird.

5.4.4.2.5 Gesetzliche Handlungsmöglichkeiten der Justiz

Bei Verfolgung entsprechender Straftaten stehen den Staatsanwaltschaften sowie Gerichten nur eingeschränkte Möglichkeiten zu, um dem Widerspruch zwischen dem staatlichen Erkenntnisinteresse und dem Strafverfolgungsanspruch des Rechtsstaats Rechnung zu tragen. So kann die Staatsanwaltschaft nach §§ 153 ff. StPO – teils mit Zustimmung des Gerichts und teils gegen Auflagen und Weisungen – von der Erhebung der

685

⁴⁰⁴ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 312 f.; Lenckner/Sternberg-Lieben in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, 2010, Vorb. zu §§ 32 ff., Rdnr. 27.

⁴⁰⁵ BGH vom 23.10.1957, BGHSt 11, 241, 244. Dabei umfasst die Einheit der Rechtsordnung alle im Bundesgebiet geltenden Normen ohne Rücksicht auf den Normengeber.

⁴⁰⁶ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 313 f.

⁴⁰⁷ Felix, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 317; Lenckner/Sternberg-Lieben in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, 2010, Vorb. zu §§ 32 ff., Rdnr. 27.

⁴⁰⁸ Vgl. Niedersächsischer Landtag, Drs. 15/270, S. 24.

öffentlichen Klage absehen und das Verfahren einstellen, wenn die Schuld gering ist und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht.

Nach §§ 153 ff. StPO besitzt die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des für die Hauptverhandlung zuständigen Gerichts auch die Möglichkeit, von der Erhebung der öffentlichen Klage abzusehen und stattdessen Auflagen und Weisungen zu erteilen, wenn diese geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht. Nach § 153c StPO kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung einer Tat beispielsweise absehen, wenn in den Fällen der §§ 129 und 129a, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, des Strafgesetzbuches die Vereinigung nicht oder nicht überwiegend im Inland besteht und die im Inland begangenen Beteiligungshandlungen von untergeordneter Bedeutung sind oder sich auf die bloße Mitgliedschaft beschränken oder wenn wegen der Tat im Ausland schon eine Strafe gegen den Beschuldigten vollstreckt worden ist und die im Inland zu erwartende Strafe nach Anrechnung der ausländischen nicht ins Gewicht fiele oder der Beschuldigte wegen der Tat im Ausland rechtskräftig freigesprochen worden ist. Schließlich kann der Generalbundesanwalt nach § 153d StPO von der Verfolgung von Straftaten der in § 74a Abs. 1 Nr. 2 bis 6 und in § 120 Abs. 1 Nr. 2 bis 7 des Gerichtsverfassungsgesetzes bezeichneten Art absehen, wenn die Durchführung des Verfahrens die Gefahr eines schweren Nachteils für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführen würde oder wenn der Verfolgung sonstige überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.

686 Darüber hinaus dürfen die Gerichte auch bei menschlichen Quellen der Verfassungsschutzbehörden nach § 46 StGB mildernde Umstände bei der Strafzumessung annehmen. Die Annahme mildernder Umstände nach § 46 StGB ist insbesondere in den Fällen angezeigt, in denen die Vertrauenspersonen zu einer Aufklärung beitragen und eventuell sogar helfen, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden.⁴⁰⁹

687 Einerseits können die Staatsanwaltschaften bzw. Gerichte von den beschriebenen gesetzlichen Möglichkeiten zur Vermeidung oder wenigstens Minderung einer Strafe Gebrauch machen. Andererseits bestehen zu

⁴⁰⁹ Vgl. auch Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, E, Rdnr. 266.

diesem Zweck keine Handlungsanweisungen oder -empfehlungen bzw. einheitliche Vorgehensweisen der Justizbehörden. Darüber hinaus unterliegen diese Möglichkeiten der Einzelfallbeurteilung. Aus diesem Grund besteht bei den Reaktionsmöglichkeiten der Justizbehörden ein erhebliches rechtliches Risiko für die menschlichen Quellen. Maßnahmen nach §§ 153 ff. StPO bzw. § 46 StGB sind somit nur eingeschränkt praxistauglich. Zumindest im Fall des OLG Düsseldorf hat der Generalbundesanwalt von der Möglichkeit der Einstellung des Verfahrens keinen Gebrauch gemacht.

5.4.4.3 Empfehlung

Die oben aufgezeigten Positionen machen deutlich, dass die gegenwärtige Rechtslage beim Einsatz von Vertrauensleuten zumindest im Bereich des Verfassungsschutzes unbefriedigend ist. Die nunmehr aufgeworfene Diskussion, ob die generelle Befugnis zum Einsatz von Vertrauensleuten dazu berechtigt, diese auch in terroristischen oder verbotenen Vereinigungen einzusetzen, zeigt jedenfalls, dass dringender gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf besteht. Dies gilt umso mehr, als eine Klarstellung nicht nur der Rechtssicherheit der Vertrauenspersonen, sondern vor allem auch der in der Beschaffung tätigen Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden dient. Beide könnten hierauf bereits aus Fürsorgegründen einen Anspruch haben.

688

Niedersachsen und Brandenburg haben den Versuch unternommen, das Problem mithilfe eigener gesetzlicher Regelungen zu lösen.

Auch die Kommission hält aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und im Interesse der menschlichen Quellen und der VM-Führer eine baldige, möglichst bundeseinheitliche, gesetzliche Regelung der Materie für geboten. Sie sieht sich nach ihrem Auftrag nicht berufen, zum Inhalt einer solchen gesetzlichen Regelung einen konkreten Vorschlag zu unterbreiten. Die BLKR regt jedoch an, anstelle der in Brandenburg und Niedersachsen bestehenden und in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Rechtfertigungsgründe zur Begehung bestimmter Straftaten die Schaffung eines in der Reihe der §§ 153 ff. StPO anzusiedelnden Tatbestandes zu prüfen. Dieser sollte für den Fall, dass in Erfüllung eines nachrichtendienstlichen Auftrags

689

eine nicht gegen höchstpersönliche Rechtsgüter gerichtete Straftat begangen wird, der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit geben, unabhängig von der Qualifikation der Tat (Vergehen oder Verbrechen) von der Verfolgung dieser Tat abzusehen.

5.4.5 Umgang mit Quellenschutz

5.4.5.1 Problemstellung

690 Die Schnittstellen 21, 22, 49 und 55 machen deutlich, dass Informationen der Verfassungsschutzbehörden aus Gründen des Quellenschutzes nicht bzw. nicht in verwertbarer Art und Weise den Strafverfolgungsbehörden übermittelt wurden.

691 Wie oben (Rdnr. 235 ff.) dargestellt, ist die Übermittlung von personenbezogenen Informationen bei Vorliegen überwiegender Sicherheitsinteressen, insbesondere des Quellenschutzes, zwingend und ohne Ausnahme verboten.

692 Die Verfassungsschutzgesetze gestatten die Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden wie der Polizei; einige verpflichten die Verfassungsschutzbehörden sogar dazu, bestimmte Informationen den Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln (z. B. §§ 20 ff. BVerfSchG).

693 Andererseits sind die Verfassungsschutzbehörden gesetzlich verpflichtet, ihre Erkenntnisquellen zu schützen. Grundlagen hierfür bilden z. B. § 23 Nr. 2 BVerfSchG bzw. die entsprechenden Regelungen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder⁴¹⁰. Danach ist bei Vorliegen von „überwiegenden Sicherheitsinteressen“ die Übermittlung zwingend und ohne Ausnahme verboten. Unter „überwiegende Sicherheitsinteressen“ fallen u. a. Gründe des Quellenschutzes, des Schutzes operativer Maßnahmen und sonstige Geheimhaltungsgründe.⁴¹¹ Der Quellenschutz

⁴¹⁰ § 11 Abs. 1 Nr. 2 LSVSG BW; Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 BayVSG; § 28 Nr. 2 VSG Bln; § 19 Nr. 3 BbgVerfSchG; § 23 Abs. 1 Nr. 4 Brem VerfSchG; § 21 Abs. 1 Nr. 2 HmbVerfSchG; § 15 Nr. 2 VerfSchutzG HE; § 25 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG M-V; § 20 Abs. 1 Nr. 4 NVerfSchG; § 19 Nr. 2 VSG NRW; § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP; § 19 Abs. 1 Nr. 2 SVerfSchG; § 13 Abs. 1 Nr. 2 SächsVSG; § 20 Nr. 2 VerfSchG-LSA; § 24 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG S-H; § 15 Nr. 2 ThürVSG.

⁴¹¹ Bergemann in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, H, Rdnr. 114; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 554. Der

umfasst dabei alle Maßnahmen, die erforderlich und geeignet sind, nachrichtendienstliche Quellen gegen eine Enttarnung und deren Folgen zu schützen. Vorrangiges Ziel des Schutzes menschlicher Quellen ist damit der Schutz ihrer Identität, bei allen anderen Quellen der Schutz der Art und Weise der Informationsgewinnung.

5.4.5.2 Bewertung

Die BLKR hat sich die Frage gestellt, ob und inwieweit der Quellenschutz hinter dem Interesse an einer effektiven Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zurücktreten muss; bei aller Wichtigkeit darf der Quellenschutz das notwendige Mindestmaß der Zusammenarbeit nämlich nicht beeinträchtigen.⁴¹² Diese Frage verlangt eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Quellenschutzes.

694

Der Schutzanspruch im Behördenauftrag tätiger menschlicher Quellen ergibt sich aus deren Grundrechten. Aus ihnen resultiert eine Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen geheimen Informanten oder V-Leuten. Diese Fürsorgepflicht hindert an einer schranken- und schutzlosen Offenlegung der Identität dieser Personen.⁴¹³ Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit genießt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴¹⁴ besonderen Stellenwert. Danach verpflichten das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht ist umfassend und wiegt grundsätzlich höher als das Recht des Rechtssuchenden aus Art. 19 Abs. 4 GG oder der Auskunftsanspruch anderer Behörden. Die Pflicht zum Schutz des Lebens

Quellenschutz wird z. B. auch in § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP ausdrücklich als ein überwiegendes Sicherheitsinteresse aufgeführt.

⁴¹² Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 232.

⁴¹³ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

⁴¹⁴ BVerfG, NJW 1977, 2255; BVerfG, NJW 1975, 573; vgl. auch Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281; Kornblum, Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten, 2010, S. 272 f.; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 52. Nur wenn ausreichende Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass der Informant seine Aussagen wider besseres Wissen oder in der vorgefassten Absicht der Rufschädigung tätigt oder leichtfertig falsche Informationen übermittelt, überwiegen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelmäßig die Interessen des Rechtssuchenden an der Aufklärung des Sachverhalts (vgl. BVerwG, NJW 2004, 1543, 1544; BVerwG, NJW 1992, 451, 452 f.).

gebietet es dem Staat, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen und es vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten Anderer zu bewahren. Alle staatlichen Organe haben nach diesem Gebot zu handeln. Das menschliche Leben stellt einen Höchstwert dar. Aus diesem Grunde muss diese Schutzverpflichtung, insbesondere von den beauftragenden staatlichen Organisationen, besonders ernst genommen werden (vgl. vertiefend Rdnr. 237).

695 Dem Schutzanspruch menschlicher Quellen vor Offenbarung gegenüber den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden steht jedoch zum einen die aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Pflicht zur Gewährleistung einer effektiven Strafrechtspflege⁴¹⁵ gegenüber. Zum anderen verlangen dieselben Grundrechte, die den Staat zum Schutz seiner menschlichen Quellen verpflichten, den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren für Leib, Leben, Gesundheit usw.⁴¹⁶ Deshalb darf Quellenschutz kein Selbstzweck sein.

Die widerstreitenden Positionen können aber dann nicht ohne Weiteres einseitig aufgelöst werden, wenn auf beiden Seiten eine konkrete Gefährdung hochwertiger Rechtsgüter vorliegt oder die begründete Besorgnis einer solchen Gefährdung besteht. Insoweit sind die in § 23 Nr. 2 BVerfSchG einer Übermittlung entgegen stehenden überwiegenden Sicherheitsinteressen nicht aus sich selbst heraus zu beurteilen, sondern müssen einer Abwägung mit den für eine Übermittlung sprechenden Interessen standhalten.

696 Eine denkbare Lösung könnte etwa in der Erweiterung des § 23 BVerfSchG und der entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen⁴¹⁷ bestehen. Eine Änderung der Gesetzeslage empfiehlt sich aus Sicht der BLKR zum einen, um berechtigten Belangen von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr Rechnung zu tragen. Zum anderen muss dem Rechtsanwender die

⁴¹⁵ Vgl. BVerfG, NJW 1970, 2205, 2206; BVerfG, NJW 1972, 2214 f.; BVerfG, NJW 1988, 329, 331; BVerfG, NJW 2000, 55, 65.; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 67.

⁴¹⁶ Vgl. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 52 ff.

⁴¹⁷ § 11 LSVSG BW; Art. 17 BayVSG; § 28 VSG Bln; § 19 BbgVerfSchG; § 23 Brem VerfSchG; § 21 HmbVerfSchG; § 15 VerfSchutzG HE; § 25 LVerfSchG M-V; § 20 NVerfSchG; § 19 VSG NRW; § 15 LVerfSchG RP; § 19 SVerfSchG; § 13 SächsVSG; § 20 VerfSchG-LSA; § 24 LVerfSchG S-H; § 15 ThürVSG.

notwendige Sicherheit bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen gegeben werden. Die bestehenden Normen zu den Übermittlungsverboten in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder können in ihrer bisherigen Form, ggf. harmonisiert, erhalten bleiben. Es bietet sich in Anlehnung an § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP aus Gründen der Normenklarheit an, den Quellenschutz als Beispiel für überwiegende Sicherheitsinteressen in § 23 Nr. 2 BVerfSchG ausdrücklich zu benennen. An die Vorschriften zu den Übermittlungsverboten sollten aber Regelungen angefügt werden, die das unbedingte Übermittlungsverbot einschränken.

5.4.5.2.1 Einschränkung des Übermittlungsverbots

In der öffentlichen Diskussion wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob und in welchem Umfang trotz bestehender Übermittlungsverbote die Pflicht der Verfassungsschutzbehörden zur Weitergabe strafrechtsrelevanter Informationen an die Strafverfolgungsbehörden erforderlich ist.⁴¹⁸ Hierzu sind verschiedene Anknüpfungstatbestände denkbar.

697

5.4.5.2.1.1 § 4 Abs. 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1 und 1a, 7 Abs. 4 Satz 1 G10

Der Straftatenkatalog, auf den § 4 Abs. 1 i. V. m. §§ 3 Abs. 1 und 1a, 7 Abs. 4 Satz 1 G10 verweist, ist insoweit allerdings nicht geeignet. Hier fehlen vor allem Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, ebenso sind schwere Eigentums- und Vermögensdelikte nicht aufgeführt (vgl. Rdnr. 553). Gerade die Übermittlung von Erkenntnissen zu letzteren sind im Hinblick auf die im Fall des NSU offenbar gewordene Beschaffungskriminalität für die rechtzeitige Aufdeckung im Verborgenen operierender Terrorgruppen jedoch von erheblicher Bedeutung.

698

5.4.5.2.1.2 Verbrechen gemäß § 12 StGB

Eine Differenzierung anhand des § 12 StGB ist ebenfalls nicht angebracht, da auf diese Weise zahlreiche Straftaten, bei denen aus Sicht der Kommission eine Übermittlungspflicht wünschenswert ist, von dieser ausgenommen wären. So ist z. B. der Bandendiebstahl gemäß § 244 Abs. 1 Nr. 2 StGB nur als Vergehen ausgestaltet. Zwar ist das Gewicht des

699

⁴¹⁸ Vgl. z. B. Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, 230, 232 f.

Strafverfolgungsinteresses insbesondere von der Schwere und der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat abhängig.⁴¹⁹ Eine allgemein am Strafraumen orientierte Lösung ist aus Sicht der Kommission dennoch nicht sachgerecht. Auch wenn die Beschaffungstaten des NSU wohl sämtlich als Verbrechen zu qualifizieren sind, sind doch – wie § 244 StGB zeigt – auch Vergehen vorstellbar, die im Zuge der Beschaffung als notwendig empfundener Geldmittel von aus dem Untergrund heraus agierenden Terroristen begangen werden können.

700 Auf der anderen Seite würde der allgemeine Verweis auf Verbrechenstatbestände den Aktionsrahmen der Verfassungsschutzbehörden unangemessen einengen. Deutlich wird dies an § 154 Abs. 1 StGB. Sollte ein V-Mann in einem Gerichtsverfahren die Frage nach seiner Quelleneigenschaft aus Gründen seines eigenen Schutzes verneinen (müssen) und wird er hierauf vereidigt, wäre der Tatbestand des § 154 Abs. 1 StGB verwirklicht. Die Verfassungsschutzbehörden gesetzlich zu verpflichten, auch diesen Tatbestand zur Anzeige zu bringen, kann im Sinne eines widersprüchlichen Verhaltens nicht sachgerecht sein.

5.4.5.2.1.3 §§ 138, 139 StGB

701 Eine weitere Möglichkeit ist, die Abwägung des Quellenschutzes und des Strafverfolgungsinteresses des Staates im Einzelfall grundsätzlich zugunsten des Strafverfolgungsinteresses bei Straftaten i. S. d. § 138 StGB vorzunehmen. § 138 StGB stellt die Nichtanzeige bestimmter geplanter Straftaten⁴²⁰ unter Strafe.

⁴¹⁹ Vgl. BVerfG, NJW 2003, 1787, 1791.

⁴²⁰ Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 StGB), Hochverrat in den Fällen der §§ 81 bis 83 Abs. 1 StGB, Landesverrat oder Gefährdung der äußeren Sicherheit in den Fällen der §§ 94 bis 96, 97a oder 100 StGB, Geld- oder Wertpapierfälschung in den Fällen der §§ 146, 151, 152 StGB oder Fälschung von Zahlungskarten mit Garantiefunktion und Vordrucken für Euroschecks in den Fällen des § 152b Abs. 1 bis 3 StGB, Mord (§ 211 StGB), Totschlag (§ 212 StGB), Völkermord (§ 6 des Völkerstrafgesetzbuches), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 7 des Völkerstrafgesetzbuches), Kriegsverbrechen (§§ 8, 9, 10, 11 oder 12 des Völkerstrafgesetzbuches), Straftat gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 232 Abs. 3, 4 oder Abs. 5 StGB, des § 233 Abs. 3 StGB, jeweils soweit es sich um Verbrechen handelt, der §§ 234, 234a, 239a oder 239b StGB, Raub oder räuberische Erpressung (§§ 249 bis 251 oder 255 StGB), gemeingefährliche Straftat in den Fällen der §§ 306 bis 306c, 307 Abs. 1 bis 3, 308 Abs. 1 bis 4, 309 Abs. 1 bis 5, 310, 313, 314, 315 Abs. 3, 315b Abs. 3, 316a oder 316c, sowie Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat (§ 89a StGB) oder Bildung bzw. Unterstützung einer terroristischer Vereinigungen (§ 129a, auch i. V. m. § 129b Abs. 1 Satz 1 und 2 StGB).

Im Gegensatz zu den Strafverfolgungsbehörden unterliegen die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich nicht dem Legalitätsprinzip, sondern dem Opportunitätsprinzip. Nach dem Legalitätsprinzip gemäß § 152 Abs. 2 StPO sind Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten zu ermitteln, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Das Legalitätsprinzip beschreibt somit den Verfolgungszwang gegen jeden Verdächtigen.⁴²¹ Das Opportunitätsprinzip ist hingegen Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Es bezeichnet die Nichtverfolgung von verfolgbaren Straftaten.⁴²² Aufgrund des Opportunitätsprinzips sind die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich nicht gezwungen, die Strafverfolgungsbehörden über geplante oder begangene Straftaten zu unterrichten oder Anzeige zu erstatten.⁴²³ Sie befassen sich im Gegensatz zu den Strafverfolgungsbehörden ausschließlich mit Sammlung und Auswertung der von ihnen beschafften oder anderweit angefallenen Erkenntnisse und sind weder verpflichtet noch dazu berufen, vermutete oder entdeckte strafbare Handlungen selbst zu ermitteln und aufzuklären.⁴²⁴

In den Fällen einer Übermittlungspflicht gilt jedoch auch für die Verfassungsschutzbehörden das Legalitätsprinzip. Nach § 20 Abs. 1 BVerfSchG und den entsprechenden landesgesetzlichen Vorschriften besteht zwar bei Staatsschutzdelikten grundsätzlich eine Pflicht zur Übermittlung. Den Verfassungsschutzbehörden steht indes bei allen sonstigen Delikten ein Entschließungsermessen bei der Beurteilung zu, ob die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung dieser Delikte erfolgt.⁴²⁵ Dieses Ermessen reduziert sich nach herrschender Auffassung bei den in § 138 StGB

702

⁴²¹ Pfeiffer/Hannich in Hannich, *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 6. Auflage, 2008, Einleitung Rdnr. 5; Zöllner in Roggan/Kutscha, *Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit*, 2. Auflage, 2006, S. 500.

⁴²² Pfeiffer/Hannich in Hannich, *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 6. Auflage, 2008, Einleitung Rdnr. 6.

⁴²³ Bergemann in Liskens/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage, 2012, H, Rdnr. 114; Zöllner in Roggan/Kutscha, *Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit*, 2. Auflage, 2006, S. 500.

⁴²⁴ BGH vom 04.06.1964, NJW 1964, 1681.

⁴²⁵ Vgl. Borgs in Borgs/Ebert, *Das Recht der Geheimdienste*, 1986, § 3 BVerfSchG, Rdnr. 38, § 1 G10, Rdnr. 5; Haedge, *Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland*, 1998, S. 165; Zöllner in Roggan/Kutscha, *Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit*, 2. Auflage, 2006, S. 500.

aufgeführten Straftaten „auf Null“. Hier besteht eine „uneingeschränkte Unterrichtungspflicht“ an die Strafverfolgungsbehörden.⁴²⁶

703 Auch im Rahmen des Übermittlungsverbots nach § 23 BVerfSchG bzw. der entsprechenden landesgesetzlichen Vorschriften müssen es Gründe des Quellenschutzes erfordern, dass die Übermittlung unterbleibt. Dadurch ist auch hier den übermittelnden Verfassungsschutzbehörden ein Ermessen eingeräumt. Daher müssen sie auch im Rahmen des Übermittlungsverbots abwägen, ob Quellenschutzgründe die Unterlassung der Übermittlung auch im konkreten Einzelfall erfordern.

704 Dabei stellen in der Regel die in § 138 StGB aufgeführten Straftaten die Grenze dar. Bei ihnen dürfen sich die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich nicht mehr auf ein Interesse am Schutz des Nachrichtenzugangs berufen.⁴²⁷ Steht der Quellenschutz dennoch einer Übermittlung entgegen, ist im Einzelfall abzuwägen. Grundsätzlich muss aber gelten, dass bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für besonders hochwertige Rechtsgüter oder besonderer Gefahrenlagen das Gefahrenabwehrinteresse der Allgemeinheit regelmäßig höher wiegt als die Gründe des Quellenschutzes. Auch hier dienen die in § 138 StGB genannten Rechtsgüter als Anhaltspunkt, da § 138 StGB die Anzeige von bestimmten, bevorstehenden Straftat verlangt.⁴²⁸

5.4.5.2.1.4 § 100a StPO

705 Auch der Katalog des § 100a StPO bietet keine angemessene Lösung. Zwar enthält er auch relevante Straftaten wie etwa Bandendiebstahl gemäß § 244 Abs. 1 Nr. 2 StGB und schweren Bandendiebstahl gemäß § 244a StGB, insgesamt ist er jedoch mit Wirtschaftsdelikten wie Subventionsbetrug oder Bankrott, zu denen die Verfassungsschutzbehörden regelmäßig

⁴²⁶ Bergemann in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, 2012, H, Rdnr. 114; Borgs in Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 BVerfSchG, Rdnr. 38; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 544; Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, S. 307 f.; Haedge, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 165 f.; Rose-Stahl, Recht der Nachrichtendienste, 2. Auflage, 2006, S. 106; Zöller in Roggan/Kutscha, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Auflage, 2006, S. 500.

⁴²⁷ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 544.

⁴²⁸ Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 554

keine Erkenntnisse gewinnen dürften, zu weit gefasst und liefe in der Praxis weitgehend ins Leere.

5.4.5.2.1.5 § 100c StPO

Nach Auffassung der BLKR sollte das Übermittlungsverbot jedenfalls dann grundsätzlich keine Anwendung finden, wenn die Übermittlung zur Verfolgung von besonders schweren Straftaten i. S. v. § 100c StPO erforderlich ist.

706

Der Rückgriff auf besonders schwere Straftaten bietet sich deshalb an, weil das Gewicht des Strafverfolgungsinteresses insbesondere von der Schwere und der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat abhängig ist.⁴²⁹ Das Strafmaß für die als besonders schwere Straftaten bezeichneten Delikte beträgt regelmäßig mindestens fünf Jahre Freiheitsstrafe. Hierbei liegt es auf der Hand, dass der Gesetzgeber ihnen über die Qualifizierung als Verbrechen hinaus einen besonders hohen Handlungsunwert beimisst. An diese Wertung hat der Gesetzgeber auch bei der Schaffung des RED-Gesetzes angeknüpft. So bestimmt § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RED-G, dass eine Nutzung der in der RED erfassten personenbezogenen Daten zu einem anderen Zweck als zur Aufklärung oder Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus u. a. dann stattfinden darf, soweit dies zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat erforderlich ist. Gegenüber dem Interesse an der Verfolgung solcher Delikte kann der Quellenschutz grundsätzlich keinen Vorrang haben. Daher empfiehlt die BLKR, sich bei der Einschränkung von Übermittlungsverboten an diesem Katalog zu orientieren.

5.4.5.2.1.6 Gefahrenabwehr

§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RED-G erlaubt die Nutzung der in der RED erfassten personenbezogenen Daten zu einem anderen Zweck als zur Aufklärung oder Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus allerdings auch zum Zweck der Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person erforderlich ist. § 5 Abs. 2 RED-G regelt zudem, dass eine abfragende Behörde im Falle eines Treffers

707

⁴²⁹ Vgl. BVerfG, NJW 2003, 1787, 1791.

unmittelbar auf die in der RED erfassten erweiterten Grunddaten zugreifen darf, wenn dies aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, im Zusammenhang mit der Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann (Eilfall) und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass die Behörde, die die Daten eingegeben hat, den Zugriff verweigern würde. Der Rückgriff auf den Schutz dieser Rechtsgüter oder Sachen (von erheblichem Wert oder Interesse) ist zweckmäßig: Sie sind entweder grundrechtlich von besonderer Bedeutung oder ihr Schutz ist im Interesse der Allgemeinheit unerlässlich. Damit wird deutlich, dass es sich bei den genannten Voraussetzungen um Sachverhalte handelt, bei denen ein besonders hohes Allgemeininteresse an der Gefahrenabwehr besteht. Auch dieses Interesse darf der Quellenschutz grundsätzlich nicht überwiegen.

5.4.5.2 Ausnahmeregelungen für den Bereich der Strafverfolgung

708

Eine Ausnahme von den Einschränkungen des Übermittlungsverbots kann nur in den Fällen in Betracht kommen, in denen eine begründete Besorgnis dafür besteht, dass durch die Übermittlung Leib, Leben oder Freiheit von Personen gefährdet oder die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werden und dies nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.

5.4.5.2.1 Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit von Personen

709

Werden durch die Übermittlung von Informationen Leib, Leben oder Freiheit von menschlichen Quellen, ihren Angehörigen oder anderen Personen gefährdet, muss die Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden unterbleiben. Dies ergibt sich daraus, dass das Strafverfolgungsinteresse hinter der Verpflichtung des Staates, für den

Schutz von Leib, Leben⁴³⁰ und Freiheit⁴³¹ seiner menschlichen Quellen und ihrer Angehörigen zu sorgen, zurücktreten muss.⁴³² Die Annahme einer Gefährdung ist zu begründen.

Muss also begründet damit gerechnet werden, dass durch die Übermittlung einer Information Rückschlüsse auf die Quelle gezogen werden können und führen diese Rückschlüsse aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu der o. g. Gefährdung der Quelle, ihrer Angehörigen oder Dritter, muss auf die Übermittlung verzichtet werden. Allerdings müssen die Verfassungsschutzbehörden vor dem Unterlassen der Weitergabe von relevanten Informationen umfassend prüfen, ob die befürchtete Gefährdung durch geeignete Schutzmaßnahmen abgewendet werden kann. Diese Schutzmaßnahmen müssen darauf abzielen, die gefährdeten Personen nachhaltig vor einer Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit zu schützen. In Betracht kommen z. B. die Ausstellung von Tarndokumenten oder die Verbringung an einen neuen Aufenthaltsort. Ebenso muss gegebenenfalls die Ausstellung von sog. Behördenzeugnissen i. S. v. § 256 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) StPO bzw. Auskünften i. S. v. § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Erwägung gezogen werden. Umfassend ist die Prüfung dann, wenn alle denkbaren Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Umsetzbarkeit geprüft und abgewogen werden. Diese Prüfung ist zu dokumentieren.

5.4.5.2.2 Wesentliche Erschwerung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden

Auch wenn durch die Übermittlung einer Information die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht wird, muss die Möglichkeit bestehen, von der Weitergabe der Information zu Zwecken der Strafverfolgung abzusehen. Das grundgesetzlich geschützte Interesse an einer effektiven Strafverfolgung vermag nämlich das Interesse an der Beobachtung verfassungsfeindlicher oder sicherheitsgefährdender Bestrebungen und Tätigkeiten i. S. v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG nicht von vornherein zu überwiegen. Denn auch die Tätigkeit der Verfassungs-

710

⁴³⁰ Vgl. BVerfGE 57, 250, 284 f. BVerfG, NJW 1977, 2255; BVerfG, NJW 1975, 573.

⁴³¹ Vgl. BVerfGE 57, 250, 285.

⁴³² Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

schutzbehörden hat verfassungsrechtlichen Rang.⁴³³ Die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufgeführten Aufgaben dienen dem Schutz der in Art. 9 Abs. 2, 26 Abs. 1 und 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) und c) GG enthaltenen Verfassungspositionen.⁴³⁴ Derartige Konflikte sind nach dem Grundsatz der „praktischen Konkordanz“ zu lösen. Dieser verlangt, dass nicht eine der widerstreitenden Verfassungspositionen „bevorzugt und maximal behauptet“ wird, sondern alle einen „möglichst schonenden Ausgleich erfahren“.⁴³⁵

711

Vor diesem Hintergrund kommt die BLKR zu folgendem Ergebnis: Insbesondere in den Fällen, in denen die Verfassungsschutzbehörden durch die Offenbarung einer menschlichen Quelle ihrem gesetzlichen Aufklärungsauftrag nicht oder nicht mehr in ausreichender Weise nachkommen können, kann die Übermittlung nicht zwingend geboten sein. Ein solcher Fall liegt vor, wenn die Beobachtung des jeweiligen Objekts durch Offenlegung der Identität der Quelle unmöglich oder wesentlich erschwert wird. Dies kann dann gegeben sein, wenn die jeweilige Verfassungsschutzbehörde lediglich über eine einzige „Quelle im Objekt“ verfügt und andere Erkenntnisquellen nicht vorhanden sind oder erschlossen werden können. Bei der Beurteilung, ob die Beobachtung des Objekts unmöglich oder wesentlich erschwert wird, kommt es nicht auf die Qualität oder die Gefährlichkeit des Beobachtungsobjekts an, weil die Verfassungsschutzbehörden unabhängig davon bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zur Beobachtung verfassungsfeindlicher bzw. sicherheitsgefährdender Bestrebungen verpflichtet sind und ihnen ein Ermessensspielraum insoweit nicht eröffnet ist. Vielmehr ist maßgeblich, ob das Beobachtungsobjekt weiter mit anderen Mitteln aufgeklärt werden kann. Auch hier müssen die Verfassungsschutzbehörden umfassend alle in Betracht kommenden Maßnahmen prüfen, um den drohenden Erkenntnisverlust in anderer Weise zu verhindern als durch das Unterlassen der Informationsweitergabe.

712

Die gleiche Problemstellung ergibt sich, wenn ausländische Nachrichtendienste relevante Informationen an die Verfassungsschutzbehörden

⁴³³ Vgl. für das Bundesamt für Verfassungsschutz BVerwG, NVwZ 2011, 161, 171.

⁴³⁴ Hierzu zählen die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie der Gedanke der Völkerverständigung, insbesondere das friedliche Zusammenleben der Völker.

⁴³⁵ BVerfG, NJW 1995, 2477, 2479.

übermitteln, diese aber nicht für eine Weitergabe an die Polizeibehörden freigeben. In der internationalen Zusammenarbeit gilt der Grundsatz der so genannten „Third Party Rule“. Danach dürfen Informationen nur mit vorheriger Einwilligung des Nachrichtengebers an dritte Stellen weitergegeben werden. Wird die Einwilligung verweigert, wird im internationalen Verkehr der Nachrichtendienste davon ausgegangen, dass die Übermittlung unterbleibt. Geben die Verfassungsschutzbehörden diese Informationen dennoch ohne Einwilligung des Nachrichtengebers weiter, müssen sie damit rechnen, keine weiteren Informationen mehr zu erhalten. Dadurch wird die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden gefährdet. So konnten nur in enger Kooperation mit ausländischen Partnerbehörden mehrere ernstzunehmende Anschlagversuche verhindert werden, wie zum Beispiel der sogenannten Sauerlandgruppe im September 2007. Aus diesem Grund muss es den Verfassungsschutzbehörden möglich sein, in den Fällen auf die Übermittlung von Informationen ausländischer Dienste zu Zwecken der Strafverfolgung zu verzichten, in denen eine Freigabe für die Strafverfolgungsbehörden nicht vorliegt. Anderenfalls droht auch hier langfristig der Verlust wesentlicher Erkenntnisse, ohne die die Beobachtung verfassungsfeindlicher, sicherheitsgefährdender bzw. terroristischer Bestrebungen oder Tätigkeiten nicht geleistet werden kann. Die Verfassungsschutzbehörden müssen aber in jedem Fall darauf hinwirken, eine Freigabe zur Übermittlung der jeweiligen Information an die Strafverfolgungsbehörden zu erhalten.

5.4.5.2.3 Ausnahmeregelung für den Bereich der Gefahrenabwehr

Ist die Übermittlung von Informationen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse erforderlich ist, notwendig, darf sie nur unterbleiben, wenn durch die Übermittlung eine Gefahr für Leib oder Leben anderer Personen besteht und diese Gefahr nicht auch durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann (vgl. Rdnr. 709).

713

Anders als in den oben dargestellten Fällen der Strafverfolgung (vgl. Rdnr. 710 ff.) wiegen hier die abzuwehrenden Gefahren so schwer, dass

714

die Übermittlung relevanter Informationen nur dann unterbleiben kann, wenn daraus eine ebensolche Gefahr für Leib oder Leben von menschlichen Quellen, ihren Angehörigen oder dritten Personen entstünde. Diese Ausnahme folgt aus dem verfassungsrechtlichen Verbot, Leben gegen Leben abzuwägen.⁴³⁶ Kann eine Gefahr nur um den Preis einer gleichwertigen Gefahr beseitigt werden, muss von der Gefahrenabwehr Abstand genommen werden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel⁴³⁷ und muss auch für die Verfassungsschutzbehörden gelten. Die Übermittlung darf auch hier nur unterbleiben, wenn die Verfassungsschutzbehörden zu dem Ergebnis gelangen, dass eine Gefährdung der Quelle, ihrer Angehörigen oder Dritter nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.

Bei Gefährdungen unterhalb der Schwelle einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse erforderlich ist, gilt das oben Gesagte (vgl. Rdnr. 709).

5.4.5.2.4 Entscheidungsbefugnis und Kontrolle

715

Der Umstand, dass die Entscheidung über das Unterbleiben der Weitergabe von Informationen zu Zwecken der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr weitreichende Konsequenzen hat, wirft die Frage auf, wer diese Entscheidung trifft. In anderen grundrechtsrelevanten Fällen weist das Bundesverfassungsschutzgesetz die Entscheidungskompetenz dem Präsidenten des BfV oder seinem Vertreter zu. So dürfen er oder sein Vertreter gemäß § 9 Abs. 2 BVerfSchG Maßnahmen zum Mithören oder Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen („großer Lauschangriff“) anordnen, wenn die gemäß Art. 13 Abs. 2 GG erforderliche richterliche Entscheidung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Unabhängig davon, dass diese Anordnung unverzüglich richterlich bestätigt werden muss, zeigt diese Kompetenzzuweisung die

⁴³⁶ Vgl. BVerfGE 115, 118, 130 f.; BGH, NJW 2003, 2464, 266; Perron in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, 2010, § 34, Rdnr. 24, 30.

⁴³⁷ Vgl. Perron in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage, 2010, § 34, Rdnr. 20, 46.

Verantwortung des Präsidenten bei der Durchführung grundrechtsintensiver Maßnahmen.

Daher sollte aus Sicht der BLKR die Entscheidungsbefugnis über das Unterbleiben der Informationsweitergabe ebenfalls den Leitern der Verfassungsschutzbehörden obliegen. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit muss die Entscheidung mit einer Begründung versehen und dokumentiert werden. 716

Allerdings können die Gründe für den Quellenschutz mit der Zeit entfallen. Deshalb muss die Entscheidung in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Dadurch wird sichergestellt, dass vor allem das Strafverfolgungsinteresse nicht abschließend hinter dem Quellenschutz oder anderen überwiegenden Sicherheitsinteressen zurücktreten muss, sondern diesem nach deren Wegfall noch Rechnung getragen werden kann. Die Prüfabstände können insoweit an die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 G10 angelehnt werden. Dieser schreibt vor, dass durch G10-Maßnahmen gewonnene personenbezogene Daten im Abstand von höchstens sechs Monaten darauf hin überprüft werden müssen, ob sie noch erforderlich sind. 717

Zudem muss die Entscheidung – soweit sie durch das BfV bzw. ein Landesamt für Verfassungsschutz getroffen worden ist – der obersten Dienstbehörde unverzüglich berichtet werden. Auf diese Weise wird ein Begründungserfordernis geschaffen, das die Verfassungsschutzämter zu einer umfassenden Prüfung anhält. Zudem wird dadurch die notwendige Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungsfindung geschaffen. 718

Darüber hinaus ist das jeweilige parlamentarische Kontrollgremium über den Sachverhalt zu unterrichten.

5.4.5.2.5 Ausgestaltung in einer gesetzlichen Regelung erforderlich

Ein Lösungsansatz wäre die Ausgestaltung der Übermittlung bei Vorliegen von Quellenschutzerfordernissen in untergesetzlichen Regelungen. Eine abstrakte Regelung wurde in Nr. 4.1.1.1 des „Leitfadens des Arbeitsreises 719

II – Innere Sicherheit – und des Arbeitskreises IV – Verfassungsschutz – der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz“ getroffen.

720 Eine Erweiterung der Vorschriften des Leitfadens wäre jedoch nicht sachdienlich. Der Leitfaden selbst ist für die Verfassungsschutzbehörden keine gesetzliche Verpflichtung. Leitfäden geben lediglich Handlungsempfehlungen für eine einheitliche Bearbeitung, die jedoch häufig noch behördenindividuell ausgeführt werden können. Es fehlt dem o. g. Leitfaden daher an der Verbindlichkeit. Zudem fehlt es solchen verwaltungsinternen Regelungen an der erforderlichen Transparenz und Offenheit. Schließlich dürfte der grundgesetzlich verankerte Quellenschutz aufgrund des Wesentlichkeitsgrundsatzes nach Art. 20 Abs. 3 GG die gesetzliche Normierung im Bundesverfassungsgesetz und in den entsprechenden Ländergesetzen gebieten. Nur so kann auch die erforderliche Normenklarheit erreicht werden, was letztlich auch dem Rechtsanwender zu Gute kommt.

5.4.5.3 Empfehlung

721 Die BLKR empfiehlt, § 23 BVerfSchG und die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen wie folgt anzupassen:

§ 23 Übermittlungsverbote

(1) Die Übermittlung nach den Vorschriften dieses Abschnitts unterbleibt, wenn

1. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Informationen und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen,

2. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern, *insbesondere Gründe des Quellenschutzes, des Schutzes operativer Maßnahmen oder sonstige Geheimhaltungsgründe entgegenstehen*, oder

3. besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen; die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen

Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.

(2) *In den Fällen des Abs. 1 Nr. 1 und 2 erfolgt die Übermittlung, wenn sie zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat oder zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, erforderlich ist.*

(3) ¹*Die Übermittlung muss unterbleiben, wenn die begründete Besorgnis besteht, dass durch die Übermittlung Leib, Leben oder Freiheit von Personen gefährdet ist, und dies nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.* ²*Sie darf unterbleiben, wenn die Aufgaben im Sinne von § 3 Abs. 1 wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werden und dies nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.*

(4) *Ist die Übermittlung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, erforderlich, darf sie nur unterbleiben, wenn durch die Übermittlung eine Gefahr für Leib oder Leben von Personen besteht und diese Gefahr nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.*

(5) ¹*Die Entscheidung darüber, ob die Übermittlung gemäß Abs. 2 unterbleibt, trifft der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz oder sein Vertreter.* ²*Sie ist zu dokumentieren und sodann in Abständen von höchstens sechs Monaten zu überprüfen.* ³*Über die Entscheidung ist dem Bundesministerium des Innern unverzüglich zu berichten.* ⁴*Anschließend ist das Parlamentarische Kontrollgremium über den Sachverhalt zu unterrichten.*

5.5 Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung im Verfassungsschutz

5.5.1 Problemstellung

722

Das NSU-Trio konnte beinahe 14 Jahre unbehelligt von den Sicherheitsbehörden im Untergrund agieren. Das Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14. Mai 2012 spricht dafür, dass die Regelungen über die Informationsauswertung zumindest im TLfV nicht eingehalten worden sind.⁴³⁸ Die BLKR hat sich die Frage gestellt, ob insbesondere die Rahmenbedingungen für die Informationsauswertung in den Verfassungsschutzbehörden verhindert haben, die Aktivitäten von Zschäpe, Mundlos und Böhnhardt rechtzeitig zu erkennen und unterbinden zu lassen.

Der Kommission lagen hierzu exemplarisch die Dienstvorschriften bzw. -anweisungen zur Informationsauswertung für die LfV Bayern, Hessen und Thüringen sowie für das BfV vor. Auf eine detailgetreue, vollständige Darstellung der Inhalte dieser Vorschriften wird mit Blick auf die geheimhaltungsbedürftige Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörden verzichtet.

Im Übrigen hat die BLKR weder zur damaligen noch zur aktuell bestehenden tatsächlichen Auswertungspraxis in den Verfassungsschutzbehörden eigene Erkenntnisse erhoben. Ihrem Auftrag entsprechend hat sie sich mit möglichen strukturellen und prozessualen Problemen in der (Zusammen-)Arbeit der Sicherheitsbehörden auseinandergesetzt.

5.5.2 Bewertung

723

Die Prüfung der Dienstvorschriften über die Informationsauswertung zeigt eine große inhaltliche Übereinstimmung. Dies spricht nicht für einen Harmonisierungsbedarf. Die in den Dienstvorschriften aufgestellten Kriterien zur Prüfung der vorliegenden Informationen durch die Auswertung und das sich hieraus konkretisierende Erkenntnisinteresse erreichen einen Detaillierungsgrad, der grundsätzlich geeignet ist, um Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG angemessen zu beschrei-

⁴³⁸ Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, Rdnr. 319 ff.

ben und aufzuklären. Die zur Verfügung stehenden Vorschriften waren kein Hinderungsgrund dafür, im Untergrund befindliche terroristische Personenzusammenschlüsse wie das NSU-Trio und deren Aktivitäten erkennen zu können. Den beteiligten Verfassungsschutzbehörden hat es nicht an einem angemessenen Regelwerk zur Aufhellung derartiger Strukturen gefehlt.

Dabei liegt es jedoch auf der Hand, dass sich das Erkenntnisinteresse der Verfassungsschutzbehörden an ihrem gesetzlichen Auftrag orientieren muss und nicht an den Kategorien der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung. Die Verfassungsschutzbehörden – und umgekehrt die Strafverfolgungsbehörden – bleiben somit darauf angewiesen, dass ein möglichst umfassender Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden erfolgt. Anderenfalls sind vollständige „Lagebilder“ nicht zu erwarten.

724

Soweit in einzelnen Fällen Informationen nicht sorgfältig oder sachgerecht ausgewertet worden sind, ist dies ebenfalls kein Problem der rechtlichen Rahmenbedingungen. Jedoch wird hieran deutlich, dass auch im Bereich der Auswertung eine effektive und effiziente Kontrolle sowohl innerhalb der Verfassungsschutzbehörden als auch durch die aufsichtführenden Stellen erfolgen muss. Allerdings können in der Auswertung nur die Informationen analysiert werden, die auch tatsächlich zu erlangen waren. Standardisierte Kontrollmodelle ohne Betrachtung des einzelnen Falles verbieten sich daher.

725

Außerdem muss besonderes Gewicht auf die Aus- und Fortbildung der Auswertungsmitarbeiter gelegt werden. Neben der Vermittlung der für die Auswertung in den Verfassungsschutzbehörden wesentlichen Inhalte wird es zukünftig darauf ankommen, die Mitarbeiter auch „interdisziplinär“, d. h. mit Blick auf die anderen Sicherheitsbehörden, vor allem die Strafverfolgungsbehörden, aus- und fortzubilden. Sinnvoll könnten z. B. gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen mit Polizeibeamten und Staatsanwälten sein, in denen die unterschiedlichen Anforderungen an die jeweilige Tätigkeit genauso vermittelt werden wie die verschiedenen methodischen Vorgehensweisen (vgl. zur Aus- und Fortbildung Rdnr. 779 ff.).

726

5.5.3 Empfehlung

727

Die der BLKR vorliegenden Dienstvorschriften sprechen dafür, dass kein Harmonisierungs- und Änderungsbedarf besteht. Trotz gelegentlich geäußelter anderer Erwartungen an die Verfassungsschutzbehörden hat sich nach der Erkenntnis der Kommission die unterschiedliche Aufgabenteilung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden bewährt. Grundsätzliche Änderungen des Aufgabenprofils der Verfassungsschutzbehörden und damit der bestehenden Dienstvorschriften für die Auswertung empfehlen sich daher nicht.

Allerdings spricht sich die Kommission für eine stetige effektive und effiziente Kontrolle der Auswertung und eine vertiefte „interdisziplinäre“ Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Informationsauswertung aus.

5.6 Erweiterung der formellen und materiellen Zuständigkeit des GBA

5.6.1 Materielle Zuständigkeit

5.6.1.1 Problemstellung

Nach der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung liegt die Justizhoheit 728 grundsätzlich bei den Ländern. Die Ausübung von Bundesjustiz ist auf den Bereich der Rechtseinheit und – im Strafrecht – auf wenige eng umschriebene Bereiche (Art. 96 Abs. 5 GG) beschränkt. Die Zuständigkeit des GBA als Strafverfolgungsbehörde in erster Instanz ergibt sich aus § 142a Abs. 1 GVG i. V. m. § 120 GVG knüpft also dessen Zuständigkeit an die erstinstanzliche Entscheidungskompetenz der Oberlandesgerichte. Das Gesetz unterscheidet zwischen der originären und der evokativen Strafverfolgungszuständigkeit des GBA.

Aus § 142a Abs. 1 GVG i. V. m. § 120 Abs. 1 GVG ergibt sich die originäre 729 Zuständigkeit des GBA als Strafverfolgungsbehörde. Sie besteht hinsichtlich solcher Straftaten, die das Gesetz ohne weitere Voraussetzungen den Oberlandesgerichten zur Verhandlung und Entscheidung in erster Instanz zugewiesen hat. Dies sind die in § 120 Abs. 1 GVG genannten Staatsschutzdelikte; hierzu gehören unter anderem Vorbereitung eines Angriffskrieges, Hoch- und Landesverrat, Nötigung von Verfassungsorganen sowie die Bildung terroristischer Vereinigungen im In- und Ausland.

Daneben gibt es gem. § 142a Abs. 1 GVG i. m. V. § 120 Abs. 2 GVG eine 730 evokative Zuständigkeit des GBA. Sie kann dadurch begründet werden, dass der GBA in gesetzlich definierten Fällen die Strafverfolgung selbst übernimmt („herbeiruft“). Im Bereich der evokativen Zuständigkeit des GBA ist der Katalog der Straftatbestände weiter gefasst als im Bereich der originären Zuständigkeit. Er enthält folgende Deliktsgruppen:

1. Die in § 74a GVG genannten Delikte (gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 1 GVG);
2. Mord, Totschlag und die in § 129a Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 StGB genannten Straftaten (gemäß § 120 Abs. 2 Nr. 2 GVG), sofern sie in Zusammenhang mit einer ausländischen terroristischen Vereinigung stehen und eine besondere Bedeutung des Falles gegeben ist;

3. Mord, Totschlag und eine Vielzahl weiterer schwerer Delikte (Katalog des § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG), sofern diese Straftaten „bestimmt und geeignet“ sind, folgende Ziele zu erreichen:
 - a. Beeinträchtigung von Bestand oder Sicherheit eines Staates,
 - b. Beseitigung oder Untergrabung von Verfassungsgrundsätzen der Bundesrepublik Deutschland,
 - c. Beeinträchtigung der hier stationierten NATO-Truppen,
 - d. Beeinträchtigung von Bestand oder Sicherheit einer internationalen Organisation.
4. Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz oder dem Kriegswaffenkontrollgesetz, wenn die Tat „bestimmt und geeignet“ ist, die äußere Sicherheit oder die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik erheblich zu gefährden oder das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören.

731

Eine Tat ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dann „geeignet“, die Innere Sicherheit zu beeinträchtigen, wenn sie darauf gerichtet ist, das innere Gefüge des Gesamtstaates oder dessen Verfassungsgrundsätze zu beeinträchtigen, wobei zu diesen Verfassungsgrundsätzen der Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft gegenüber Minderheiten zählt.⁴³⁹ Durch die konkrete Tat muss die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen in Mitleidenschaft gezogen werden oder aber die Tat muss durch den ihr innewohnenden Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze ihren besonderen Charakter gewinnen.⁴⁴⁰

732

Darüber hinaus muss die Tat nicht nur zur Herbeiführung der genannten Folgen geeignet, sondern dazu auch bestimmt sein. Beim Täter muss daher auch ein voluntatives Element vorliegen. Dies bedeutet, dass der Täter die möglichen Folgen seiner Tat – z. B. eine Beeinträchtigung der Inneren Sicherheit – in seinen Willen aufnimmt, wobei es aber ausreicht, dass er die tatsächlichen Umstände, die die Eignung der Tat zur Beeinträchtigung des Schutzguts ergeben, kennt und in seinen Willen einbezieht.

⁴³⁹ BGH NJW 2001, S. 1359 ff.

⁴⁴⁰ BGH NJW 2001, S. 1359, 1362.

Ein zielgerichtetes Handeln im Sinne einer Absicht ist dagegen nicht erforderlich.⁴⁴¹

In allen Fällen (Nr. 1 bis 5) muss zudem eine „besondere Bedeutung“ des Falles gegeben sein. Eine solche liegt dann vor, wenn es sich unter Beachtung des Ausmaßes der Verletzung der individuellen Rechtsgüter des durch die Tat konkret Geschädigten um ein staatsgefährdendes Delikt von erheblichem Gewicht handelt, das seine besondere Bedeutung dadurch gewinnt, dass es die dem § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG zu Grunde liegenden Schutzgüter des Gesamtstaats in einer derart spezifischen Weise angreift, dass ein Einschreiten des Generalbundesanwalts und eine Aburteilung durch ein die Bundesgerichtsbarkeit ausübendes Gericht geboten ist.⁴⁴²

733

Das Vorliegen der oben beschriebenen Voraussetzungen „bestimmt und geeignet“ und „besondere Bedeutung des Falles“ unterliegt der uneingeschränkten richterlichen Überprüfung, wobei der BGH hier seit einigen Jahren eine äußerst restriktive Auslegung dieser Merkmale vertritt, da allein durch eine enge, konkretisierende Auslegung dieser Tatbestandsmerkmale dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz Genüge getan werden könne.⁴⁴³

734

5.6.1.2 Bewertung

Die Problemdarstellung zeigt, dass die Übernahme der Strafverfolgung durch den GBA an strenge Voraussetzungen geknüpft ist und nicht ohne Weiteres bereits dann erfolgen kann, wenn eine Straftat oder eine Serie von Straftaten lediglich durch eine über die Maßen hohe kriminelle Energie oder besondere Grausamkeit auszeichnet oder ein erheblich über dem Normalmaß liegendes öffentliches bzw. mediales Interesse nach sich zieht. Dies soll angesichts der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern keiner grundsätzlichen Kritik unterzogen werden.

735

⁴⁴¹ BGH NJW 2001, S. 1359, 1363.

⁴⁴² BGH NJW 2001, S. 1359, 1363, BGH NSTZ 2008, S. 146, BGH NJW 2009, S. 1681, 1685.

⁴⁴³ BGH NJW 2009, S. 1681, 1682.

736 Bei dieser Rechtslage ist der GBA nicht in der Lage, selbst bei länderübergreifenden Serien schwerer und schwerster Kriminalität ohne erkennbaren Staatsschutzbezug (Tötungsdelikte, Raubserien o. ä.) die Strafverfolgung zu übernehmen, obwohl dies im Einzelfall im Hinblick auf die gesamtstaatliche Bedeutung eines Sachverhaltes sowie eine einheitliche Ermittlungsführung bzw. Sachleitung erforderlich sein könnte.

Auch in Fällen wie den NSU-Morden, in denen ein tatsächlich vorliegender terroristischer bzw. extremistischer Hintergrund nicht erkannt wurde bzw. gar nicht erkennbar war und damit die Zuständigkeit des GBA zunächst nicht zu begründen war, hätte aus Sicht der Kommission die erstinstanzliche Ermittlungszuständigkeit des GBA dazu beitragen können, die Zusammenhänge durch eine übergeordnete und einheitliche Ermittlungsführung besser zu erkennen und damit eine bessere Aufklärung zu gewährleisten. Gerade der NSU-Komplex zeigt also, dass die derzeitige Rechtslage im Hinblick auf die Rechtsprechung des BGH zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, da sich die zuständigkeitsbegründenden Tatbestandsmerkmale regelmäßig nicht schon bei Beginn der Ermittlungen, sondern erst nach Aufklärung des vollständigen Sachverhaltes mit der vom BGH geforderten Eindeutigkeit bejahen lassen.

5.6.1.3 Empfehlung

737 Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die materielle Ermittlungszuständigkeit des GBA im evokativen Bereich erweitert werden sollte und zwar in doppelter Weise:

5.6.1.3.1 Neuer Zuständigkeitstatbestand

738 Die von der Kommission bevorzugte Möglichkeit der Erweiterung der materiellen Ermittlungszuständigkeit des GBA im ersten Rechtszug besteht zum einen darin, einen weiteren Zuständigkeitstatbestand in das Gesetz aufzunehmen, der auf das Erfordernis eines Bezuges in den Bereich des Staatsschutzes verzichtet. Die Forderung nach einer solchen Erweiterung der materiellen Ermittlungszuständigkeit des GBA ist nicht neu; bereits der frühere Generalbundesanwalt Rebmann forderte – allerdings im Hinblick

auf die Organisierte Kriminalität – eine vom Staatsschutzbezug losgelöste Kompetenz zur Strafverfolgung durch die Bundesjustiz⁴⁴⁴.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zu beachten, wonach die justizielle Zuständigkeit grundsätzlich bei den Ländern liegt. Lediglich in Ausnahmefällen gesteht das Grundgesetz dem Bund eine eigene Zuständigkeit zu, so u. a. beim Staatsschutz. Jedoch definiert das Grundgesetz diese Zuständigkeiten nicht ausdrücklich, sondern setzt sie letztlich voraus, was auch in Art. 96 Abs. 5 GG zum Ausdruck kommt, indem für die dort genannten Bereiche die Möglichkeit geschaffen wurde, diese im Wege der Organleihe⁴⁴⁵ den Gerichten der Länder zu übertragen. Explizit genannt sind hier lediglich die Straftaten aus den Gebieten des Art. 26 Absatz 1 GG⁴⁴⁶ und des Staatsschutzes. Dies heißt jedoch nicht zwingend, dass es nicht auch andere – sicherlich eng umgrenzte – Bereiche geben kann, in denen nach der im Grundgesetz zum Ausdruck kommenden Wertentscheidung des Verfassungsgebers ebenfalls eine Bundeszuständigkeit zur Strafverfolgung gegeben sein kann. Das Grundgesetz eröffnet die Möglichkeit, dass „Gerichte der Länder Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben“, ohne in Art. 96 GG selbst oder an anderer Stelle grundsätzlich oder gar abschließend zu definieren, welche Rechtsmaterien dieser Gerichtsbarkeit des Bundes unterfallen sollen. So wird deutlich, dass es aus Sicht des Gesetzgebers offenbar Bereiche u. a. im Strafrecht gibt, die von so großer gesamtstaatlicher Bedeutung sind, dass sie der Gerichtsbarkeit des Bundes unterfallen.

739

Aus Sicht der Kommission kann daher grundsätzlich im Einklang mit der Zuständigkeitsverteilung nach dem Grundgesetz ohne dessen Änderung eine Erweiterung der materiellen Zuständigkeit des GBA vorgenommen werden.

740

⁴⁴⁴ Vgl. Rebmann, Erweiterung der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts auf den Bereich Organisierter Kriminalität, in Festschrift für Walter Odersky, 1996, S. 465 ff.

⁴⁴⁵ Jachmann in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 65. EL, 2012, Art. 96, Rdnr. 56.

⁴⁴⁶ Art. 26 Abs. 1 GG lautet:

Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.

Unstrittig dürfte jedoch sein, dass eine solche Zuständigkeitserweiterung nur in sehr engen Grenzen stattfinden darf. Um hier eine restriktive Handhabung zu gewährleisten bzw. die durch die verfassungsrechtlich gebotene Kompetenzverteilung garantierte erstinstanzliche Ermittlungszuständigkeit der Landesstaatsanwaltschaften nicht auszuhöhlen und so den Ausnahmecharakter einer solchen Bundeszuständigkeit hervorzuheben, kann gleichwohl nicht jedes schwere Delikt eine Verfolgungszuständigkeit des GBA rechtfertigen. Vielmehr darf der Bundesgesetzgeber eine Strafverfolgungszuständigkeit des Bundes nur für solche Straftaten installieren, die „das staatliche Gefüge in länderübergreifender Weise treffen und die Rechtsgüter des Gesamtstaates in derart starkem Maße beeinträchtigen, dass ihre Ahndung durch die Landesjustiz der Bedeutung des in der jeweiligen Tat liegenden Angriffs auf die bundesstaatliche Gesamtordnung nicht gerecht würde“⁴⁴⁷ bzw. die „so in die Schutzgüter des Gesamtstaates eingreifen, dass ein Einschreiten des GBA und eine Aburteilung durch die Bundesgerichtsbarkeit geboten ist“⁴⁴⁸. Dies kann für eine bundesweite, über Jahre anhaltende Mordserie wie die des NSU sicherlich angenommen werden. Allein die Tatsache, dass über Jahre hinweg in verschiedenen Ländern unbehelligt von den Behörden Menschen von offenbar ein und denselben Tätern ermordet werden, muss in der Bevölkerung den Eindruck hervorrufen, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die ihn bildenden Länder die Rechtsgüter ihrer Bürger, deren Schutz sie durch den Erlass von Gesetzen und die Einrichtung von Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden gewährleisten wollen und sollen, nicht mehr nachhaltig und wirksam vor erheblichen Beeinträchtigungen bewahren können. Allein ein solcher Eindruck des Versagens des Staates und seiner Institutionen muss sich in erheblichem Maße negativ auf den Rechtsfrieden und die gesamtgesellschaftliche Ordnung auswirken, dass in einer derartigen länderübergreifenden Serie von Straftaten – unabhängig vom Vorliegen eines formellen Bezuges zum Staatsschutz – ein Angriff auf die gesamtstaatliche Ordnung gesehen werden muss.

Vor diesem Hintergrund kann eine erweiterte Zuständigkeit freilich nur für schwerste, in höchstpersönliche Rechtsgüter eingreifende Straftaten in

⁴⁴⁷ Hannich in Karlsruher Kommentar zur StPO, 6. Auflage, 2008, § 120 GVG, Rdnr. 1a.

⁴⁴⁸ Huber in Beck'scher Online-Kommentar StPO, Stand 01.06.2012, 14. Edition, § 120 GVG, Rdnr. 3.

Betracht kommen. Aus Sicht der Kommission können hier im Hinblick auf die in § 120 Abs. 2 GVG genannten Straftaten allenfalls Mord (§ 211 StGB), Totschlag (§ 212 StGB), erpresserischer Menschenraub (§ 239a StGB) und Geiselnahme (§ 239b StGB) als unmittelbar gegen solche Rechtsgüter gerichtete Straftaten in Betracht kommen. Außerdem ist über das Erfordernis der besonderen Bedeutung hinaus ein weiteres Tatbestandsmerkmal vorzusehen, das die oben geschilderten Erfordernisse deutlich zum Ausdruck bringt.

Die Kommission schlägt daher abschließend vor, § 120 Abs. 2 GVG durch eine neue Nr. 4 wie folgt zu ergänzen:

743

§ 120 GVG

(1) [...]

(2) *Diese Oberlandesgerichte sind ferner für die Verhandlung und Entscheidung im ersten Rechtszug zuständig*

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. *bei Mord (§ 211 des Strafgesetzbuchs), Totschlag (§ 212 des Strafgesetzbuchs), erpresserischem Menschenraub (§ 239a des Strafgesetzbuchs), Geiselnahme (§ 239b des Strafgesetzbuchs), wenn die Tat nach den Umständen geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder den Rechtsfrieden in der Bundesrepublik Deutschland in besonders erheblichem Maße zu beeinträchtigen und der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles die Verfolgung übernimmt,*

5. *[entspricht der bisherigen Nr. 4]*

[Abs. 3 bis 7]

Eine an sich auch mögliche Erweiterung von § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG um einen neuen Buchstaben e) hält die Kommission hingegen nicht für sachgerecht. In Nr. 3 ist ein sehr umfangreicher Katalog von Delikten

enthalten. Im Hinblick auf die bereits dargestellte, verfassungsrechtlich sehr eng begrenzte Möglichkeit für die Ausübung von Bundesjustiz sollte die Zahl der Straftaten, bei denen eine vom Staatsschutz losgelöste Verfolgungszuständigkeit des GBA etabliert wird, auf möglichst wenige, schwere Delikte begrenzt werden.

5.6.1.3.2 Verzicht auf einschränkende Tatbestandsmerkmale

744 Angesichts der engen verfassungsrechtlichen Grenzen für die Ausübung von Bundesjustiz kommt nach Ansicht der BLKR als zusätzliche Lösung des Problems der Zuständigkeitserweiterung in Betracht, die einfachgesetzlichen Einschränkungen des § 120 Abs. 2 GVG zu lockern. Dabei bieten sich die Merkmale „bestimmt und geeignet“ in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG an. Hier könnte – insbesondere im frühen Stadium strafrechtlicher Ermittlungen – dem GBA in der Frage seiner eigenen Zuständigkeit ein größerer Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum haben als dies insbesondere nach den insoweit zunehmend einschränkenden Entscheidungen des Bundesgerichtshofs jetzt der Fall ist.

745 Ein gänzlicher Verzicht auf diese Tatbestandsmerkmale ist aus Sicht der Kommission nicht erforderlich, da durch sie die verfassungsrechtlich gebotene Verknüpfung der Katalogstraftaten mit den für den besonderen gesamtstaatlichen Bezug wesentlichen Fallgruppen aus dem Bereich des Staatsschutzes hergestellt wird. Der angesprochene Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum des GBA könnte aus Sicht der Kommission jedoch in der Weise verwirklicht werden, dass die entsprechende Regelung des Gesetzes, die in der derzeitigen Fassung lautet „wenn die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet ist“ umformuliert wird und den Wortlaut erhält „wenn die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet sein kann“. Auf diese Weise würde das absolute Element, das nach der aktuellen Rechtslage im Hinblick auf die Bestimmtheit und Geeignetheit der Tat vorgesehen ist, aufgegeben zugunsten einer Regelung, die eine größere Interpretationsbreite der im jeweiligen Verfahrensstadium vorliegenden Tatsachen zulässt.

5.6.2 Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung

5.6.2.1 Problemstellung

Neben der materiellen Strafverfolgungszuständigkeit geht es um die Befugnis des GBA seine eigene Zuständigkeit zu prüfen und ggf. zu begründen. Über die allgemeinen Vorschriften der StPO (§ 152 Abs. 2 StPO, § 160 Abs. 1 StPO) hinaus bestehen hierzu keine speziellen Regelungen. Der GBA verfügt insbesondere nicht über eine besondere gesetzliche Befugnis für derartige Vorermittlungen. Er übernimmt – wie jede Staatsanwaltschaft auf örtlicher Ebene – die Ermittlungen, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen der zuständigkeitbegründenden Tatbestandsmerkmale (vgl. Rdnr. 728 ff.) gegeben sind.

746

Entsprechende Vorschriften, die sich ausdrücklich auf den GBA beziehen, sind bislang lediglich in untergesetzlichen Regelwerken enthalten: So sieht Nr. 202 Abs. 1 RiStBV vor, dass Vorgänge, aus denen sich der Verdacht einer zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte im ersten Rechtszug gehörenden Straftat (§ 120 GVG, Art. 7, 8 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes) ergibt, durch den ermittelnden Staatsanwalt unverzüglich dem Generalbundesanwalt zu übersenden sind.

747

5.6.2.2 Bewertung

Nach Erkenntnissen der Kommission findet die in Nr. 202 Abs. 1 RiStBV vorgesehene Information des GBA durch die örtlichen Staatsanwaltschaften nicht in dem durch die Vorschrift geforderten Maß statt. Diese Einschätzung der Kommission wird auch gestützt von Prof. Dr. Rissing-van Saan, die nach Durchsicht zahlreicher Prüfvorgänge⁴⁴⁹ des GBA zu dem Schluss kommt, dass Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden von der genannten Mitteilungs- und Übersendungspflicht generell nur in sehr eingeschränktem Maße Gebrauch machen. Die meisten dieser Prüfvorgänge seien aufgrund von Presseberichten und allgemeinen polizeilichen Mitteilungen angelegt worden.⁴⁵⁰ Anlass für den Prüfvorgang der Bundes-

748

⁴⁴⁹ Sogenannte „ARP“-Verfahren (Allgemeines Register Politisch).

⁴⁵⁰ Rissing-van Saan, Stellungnahme zum Bericht der Evaluierungsgruppe ARP des Generalbundesanwalts vom 20.12.2011 im Rahmen der Verfolgung der terroristischen Vereinigung „Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)“, S. 23.

anwaltschaft, der die Česká-Morde betrifft, gab ausschließlich öffentlich zugängliche Materialien.⁴⁵¹

749 Auch Generalbundesanwalt Range hat – gerade im Zusammenhang mit dem NSU-Verfahren – öffentlich mehrfach eine eigene Ermittlungszuständigkeit des GBA zur Klärung seiner Zuständigkeit angemahnt.⁴⁵²

750 Darüber hinaus hat die Kommission aus dem Protokoll (vom 29. Mai 2006) der mit konstituierender Sitzung vom 17./18. Mai 2006 beim Polizeipräsidium Mittelfranken eingerichteten Steuerungsgruppe den Eindruck gewonnen, dass im Rahmen der durch die BAO Bosphorus geführten Ermittlungen zur Mordserie eine Einbindung des GBA vermieden werden sollte. So wurde ausweislich dieses Protokolls „die Frage der Einzeltätertheorie [...] vor dem Hintergrund einer möglichen Zuständigkeit des Generalbundesanwalts kritisch hinterfragt“.

751 Vor diesem Hintergrund sollte der GBA über eine ausdrücklich normierte Befugnis verfügen, Ermittlungshandlungen vorzunehmen, um seine ggf. vorliegende Strafverfolgungszuständigkeit zu prüfen und sein Evokationsrecht ausüben zu können.

5.6.2.3 Empfehlung

752 Aus Sicht der Kommission ist es zunächst erforderlich, die in Nr. 202 RiStBV enthaltene Verpflichtung der örtlichen Staatsanwaltschaften zur Information des GBA aufzuwerten, indem sie im Gesetz verankert wird. Hierfür bietet sich § 142a Abs. 1 GVG an, in den diese Übersendungspflicht als neuer Satz 2 eingefügt werden kann. Auf diese Weise wird die Bedeutung dieser Verpflichtung in der Praxis hervorgehoben.

753 Im Zusammenhang hiermit sollte außerdem eine eigene Befugnis des GBA im Gesetz verankert werden, die ihn ermächtigt, zur Klärung seiner Zuständigkeit bestimmte Ermittlungen anzustellen, wie z. B. das Recht, bei

⁴⁵¹ Vgl. Stenografisches Protokoll der 44. Sitzung des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, S. 75f.

⁴⁵² Vgl. statt vieler: Neue Osnabrücker Zeitung online vom 13.10.2012, <http://www.noz.de/deutschland-und-welt/politik/niedersachsen/67176042/generalbundesanwalt-range-herrschaftswissen-ueberwinden>.

den örtlichen Behörden Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen und Ermittlungsaufträge an das BKA zu erteilen. Auch diese Regelung ist aus Sicht der Kommission sinnvollerweise in § 142a GVG zu verorten.

5.6.3 Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG

5.6.3.1 Problemstellung

Eine besondere Befugnis für den GBA hält § 143 Abs. 3 GVG bereit: Nach dieser Vorschrift besteht die Möglichkeit, dass der GBA im Falle eines Zuständigkeitsstreits zwischen Staatsanwälten verschiedener Länder entscheidet, welche Staatsanwaltschaft die Strafverfolgung zu übernehmen hat. In der Praxis geschieht dies dann, wenn eine der Staatsanwaltschaften auf Länderebene sich mit einem entsprechenden Begehren an den GBA wendet. Es besteht jedoch nach der geltenden Rechtslage nicht die Möglichkeit für den GBA, ohne einen solchen Zuständigkeitsstreit von Amts wegen Strafverfahren einheitlich einer Landesstaatsanwaltschaft zur Verfolgung zuzuweisen.

754

Auch im Hinblick auf das bereits behandelte Problem einer zentralen polizeilichen Ermittlungsführung (vgl. Rdnr. 486 ff.) drängt sich die Frage nach der Möglichkeit einer Zentralisierung der staatsanwaltschaftlichen Sachleitung auf: Wie mit den dortigen Ausführungen gezeigt wurde, bestand bei den Ermittlungen zu den vom NSU verübten Morden sowohl die Möglichkeit, die Ermittlungen beim BKA zu konzentrieren als auch die Möglichkeit für das BKA, die polizeilichen Ermittlungen einem Land zuzuweisen. In beiden Fällen bleibt es jedoch zunächst dabei, dass die justizielle Ermittlungsführung bei den jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften verbleibt; ein entsprechender Automatismus, wonach im Falle einer Zentralisierung die Sachleitung auf eine ebenfalls zentral zuständige Staatsanwaltschaft übergingen, besteht nicht.

755

5.6.3.2 Bewertung

Soweit sich den der Kommission vorliegenden Unterlagen entnehmen lässt, wurde im NSU-Komplex mit den verschiedenen Zuständigkeiten in der Praxis unterschiedlich umgegangen: während für die in Bayern begangenen Tötungsverbrechen zentral die Staatsanwaltschaft Nürnberg-

756

Fürth zuständig wurde, erfolgte die Bearbeitung aller übrigen Tötungs- und Raubdelikte bei den jeweils örtlichen Staatsanwaltschaften. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Bitte der Staatsanwaltschaft Rostock, die sich mit der Bitte um Übernahme des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth gewandt hatte, die diese Bitte jedoch abgelehnt hatte (vgl. Schnittstelle 40). Eine weitere Entwicklung im Sinne des § 143 Abs. 3 GVG hat jedoch nicht stattgefunden.

757 Ob sich aus diesem Nebeneinander der einzelnen Staatsanwaltschaften im Fall der NSU-Morde gegenüber einer einheitlichen Ermittlungsführung durch eine zentral zuständige Landesstaatsanwaltschaft tatsächlich Erkenntnisverluste ergeben haben, vermag die Kommission nicht zu beurteilen; dies ist letztlich eine hypothetische Frage. Grundsätzlich aber ist gerade bei Serienstraftaten eine einheitliche Sachleitung und Ermittlungsführung anzustreben, um Erkenntnisverluste und Doppelarbeit zu verhindern. Letztlich gilt auch für den Bereich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitung eines Ermittlungsverfahrens nichts anderes als das, was bereits zum Themenkomplex der zentralen Ermittlungsführung ausgeführt wurde. Wenn – wie vorliegend – aus den o. g. Gründen der GBA eine eigene Ermittlungszuständigkeit nicht zu begründen vermag und es außerdem bei keiner der zuständigen Staatsanwaltschaften zu einem sog. Sammelverfahren kommt, besteht die Gefahr der vorstehend beschriebenen Folgen.

758 Nach Einschätzung der Kommission ist insofern die derzeitige Rechtslage unzureichend. Gerade bei bundesweiten Serien schwerer und schwerster Straftaten, die – wie bei den NSU-Straftaten – erkennbar in einem Zusammenhang zueinander stehen, sollte der GBA die Möglichkeit haben, von Amts wegen eine zentrale staatsanwaltschaftliche Ermittlungsbehörde zu bestimmen, wenn dies im Sinne einer einheitlichen und koordinierenden Ermittlungsführung ggf. erforderlich ist.

759 Dies gilt auch und insbesondere im Hinblick auf die bereits geschilderten rechtlichen Möglichkeiten einer entweder beim BKA angesiedelten oder durch entsprechende Zuweisung nach § 18 BKAG bei einem Land zentralisierten polizeilichen Ermittlung. Zwar enthält Nr. 28 RiStBV detaillierte Regelungen, wie auf der Ebene der betroffenen Generalstaatsanwaltschaft-

ten im Falle des § 18 BKAG zu verfahren ist. Allerdings beinhaltet auch diese vom Konsensprinzip geprägte Regelung keinen Automatismus, wonach im Falle der Zuweisung der polizeilichen Ermittlungen an eine zentral ermittelnde Dienststelle auch die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zwingend zu konzentrieren wären. Ein solcher länderübergreifender Eingriff in die justizielle Zuständigkeit kann aus Sicht der Kommission im Übrigen durch eine Landes-Verwaltungsvorschrift nicht geregelt werden. Es könnte also zu der letztlich absurden Situation kommen, dass zwar eine Polizeibehörde für die polizeilichen Ermittlungen zuständig ist, die Sachleitung – je nachdem, welcher Tatort gerade abgearbeitet wird – bei unterschiedlichen Staatsanwaltschaften. Dass eine derartige Konstruktion jedoch für eine zielführende Ermittlungsarbeit nicht förderlich ist, liegt auf der Hand.

5.6.3.3 Empfehlung

Aus Sicht der Kommission bedarf es einer im Gesetz verankerten Kompetenz des GBA, unterschiedliche Ermittlungsverfahren – auch länderübergreifend – einer einzelnen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung bindend zuzuweisen, wenn dies in geeigneten Fällen zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensführung erforderlich ist. Weitere Voraussetzung wäre freilich, dass im Übrigen der Gerichtsstand des Zusammenhanges i. S. d. § 13 Abs. 1 StPO begründet ist und damit die örtliche Zuständigkeit einer Staatsanwaltschaft für mehrere Strafsachen grundsätzlich bejaht werden kann.

760

Einwände gegen eine solche Befugnis des GBA könnten in verfassungsrechtlicher Hinsicht bestehen: Eine solche Zuweisung, die ggf. gegen den Willen der betroffenen Staatsanwaltschaften erfolgen könnte, griffe in die Justizhoheit der Länder ein. Die Kommission hat jedoch diesbezüglich keine durchgreifenden Bedenken: Bereits nach der geltenden Fassung des § 143 Abs. 3 GVG kann der GBA eine Zuweisung vornehmen, wenn in einem Zuständigkeitsstreit sich lediglich eine an diesem Streit beteiligte Staatsanwaltschaft an ihn wendet. Er kann also schon jetzt gegen den Willen der anderen Staatsanwaltschaft entscheiden. Damit ist dem GBA auch heute schon der Eingriff in die Justizhoheit der Länder erlaubt. Die grundsätzliche Wertentscheidung für die Zulässigkeit eines solchen

761

Eingriffs hat der Gesetzgeber also bereits getroffen. Nicht zuletzt sind aus Sicht der BLKR bei länderübergreifenden und erkennbar zusammenhängenden Serien schwerer und schwerster Straftaten Bundesbelange berührt, was das Tätigwerden einer Bundesbehörde gegenüber Landesbehörden rechtfertigt. Der erweiterte Eingriff in die Justizhoheit der Länder sollte allerdings dadurch abgemildert werden, dass der GBA den betroffenen Justizverwaltungen im Vorhinein Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Die Zuweisung zu einer bestimmten Staatsanwaltschaft sollte mithin nur im Benehmen mit den betroffenen Justizbehörden erfolgen.

Eine solche Befugnis wäre sinnvollerweise in § 143 Abs. 3 GVG zu verorten.

5.6.4 Schlussbemerkung

762

Die Kommission ist sich bewusst, dass die in diesem Abschnitt vorgenommenen Bewertungen bzw. die hier abgegebenen Empfehlungen die Justizressorts betreffen. Die Kommission empfiehlt daher der IMK, die in dieser Untersuchung erzielten Ergebnisse zur weiteren Befassung der Konferenz der Justizministerinnen und –minister zuzuleiten.

5.7 Dienst- und Fachaufsicht

5.7.1 Problemstellung

Angesichts der oben aufgezeigten Schnittstellenprobleme hat sich die BLKR mit der Einbindung der Aufsichtsbehörden befasst. Hinsichtlich dieser Frage ergibt sich allerdings kein klares Bild. Den der Kommission vorliegenden Unterlagen lässt sich eine durchgängig engmaschige Begleitung der Ermittlungen und Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im NSU-Komplex nicht entnehmen. Andererseits sind die jeweiligen aufsichtführenden Stellen in einigen zentralen Fragen durchaus von den ihnen nachgeordneten Behörden beteiligt worden und haben sich selbst in verschiedene Entscheidungsprozesse eingeschaltet. Der in der Presse kolportierte Fall des ehemaligen Leiters der Thüringer Verfassungsschutzbehörde, der angeblich sinngemäß geäußert haben soll, keiner Aufsicht zu bedürfen,⁴⁵³ ist sicherlich nicht zur Verallgemeinerung geeignet. Allerdings gab ein Zeuge im Untersuchungsausschuss des Thüringer Landtags an, dass es in den 1990er Jahren nur wenige Kontakte des TLfV zur fachaufsichtführenden Abteilung des Innenministeriums gegeben habe.⁴⁵⁴ Ein weiterer Zeuge, der damals im Innenministerium Verantwortung getragen hatte, berichtete dem Ausschuss, er habe das TLfV in dieser Zeit an „relativ langer Leine“ gelassen und sei zu 70 bis 80 % seiner Arbeitskraft mit anderen Aufgaben befasst gewesen.⁴⁵⁵

763

Dagegen ist die gebotene Einbeziehung des damaligen Hessischen Innenministers in die Entscheidung über die Vernehmung von Vertrauensleuten des dortigen Landesamtes für Verfassungsschutz im Zusammenhang mit den Mordermittlungen im Fall Yozgat (vgl. Schnittstelle 49) ein Beispiel dafür, dass ein Austausch der nachgeordneten Behörden mit dem Ministerium zu konkreten Fragestellungen stattgefunden hat. Auch der Bericht des BKA an das Bundesministerium des Innern vom 2. Mai 2006 zu der Frage, inwieweit eine zentrale Ermittlungsführung

764

⁴⁵³ Schmidt, Die Chaos-Behörde, in taz.de, 16.05.2012, <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=sw&dig=2012%2F05%2F16%2Fa0120&cHash=5de032de21>; ähnlich auch ein Zeuge im Untersuchungsausschuss des Thüringer Landtags, Thüringer Landtag, Drs. 5/5810, Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses 5/1, Rdnr. 1015.

⁴⁵⁴ Thüringer Landtag, Drs. 5/5810, Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses 5/1, Rdnr. 1015.

⁴⁵⁵ Thüringer Landtag, Drs. 5/5810, Zwischenbericht des Untersuchungsausschusses 5/1, Rdnr. 1016.

angezeigt und erforderlich ist (vgl. Rdnr. 499), macht die Kommunikation zwischen nachgeordneter Fachbehörde und Aufsicht deutlich. Auf der anderen Seite fehlte es wohl an einem steuernden Eingreifen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, um die Übermittlung einer Liste von möglicherweise als Täter in Betracht kommenden Personen aus der rechtsextremistischen Szene des LfV Bayern an die BAO Bosphorus zu beschleunigen (vgl. Schnittstelle 52). Ob der Sachverhalt dort allerdings überhaupt in der erforderlichen Weise bekannt war, um sich sachgerecht einschalten zu können, konnte die Kommission nicht mit abschließender Sicherheit aufklären.

765 Im Ergebnis wird auch in der Literatur beklagt, dass die administrative Aufsicht in Bund und Ländern verbesserungsbedürftig sei, und zwar sogar dort, wo die Aufgabe des Verfassungsschutzes von den obersten Landesbehörden wahrgenommen werde.⁴⁵⁶

Die Länder haben auf die Bitte der BLKR zur Ausgestaltung der Dienst- und Fachaufsicht über die Polizei- und Verfassungsschutzbehörden Stellung genommen. Sie haben anhand von Organigrammen und Erläuterungen im Einzelnen dargelegt, welche Instrumente zur Aufsichtsführung genutzt werden und in welcher Art und Weise die Aufsicht geführt wird.

5.7.1.1 Aufsicht über die Polizeibehörden

766 Danach werde die Dienst- und Fachaufsicht über die Polizeibehörden in den Ländern jeweils durch Abteilungen und Referate der Innenministerien wahrgenommen. Die Aufsicht erfolge in der Regel durch anlassbezogene Weisungen, Erlasse, Anforderungen von Berichten, turnusmäßige Dienstbesprechungen, dienstinterne Kontrollen und Ermittlungen. In den meisten Ländern ist ausweislich der vorliegenden Stellungnahmen die Befugnis zur Dienst- und Fachaufsicht neben den materiellen Polizeigesetzen noch in Organisationsgesetzen geregelt (vgl. Rdnr. 45 f.). Das aufsichtführende Personal verfüge über die erforderliche Laufbahnbefähigung und Erfahrung. Es werde mittels spezieller Fortbildungsmaßnahmen weiter qualifiziert. Unabhängig von der Dienst- und Fachaufsicht durch die obersten Landesbehörden unterliegen die Polizeibehörden bei der Strafver-

⁴⁵⁶ Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 233.

folgung der fachlichen Aufsicht durch die jeweilige Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Sachleitungsbefugnis.

5.7.1.2 Aufsicht über die Verfassungsschutzbehörden

Die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht über die Verfassungsschutzbehörden gestaltet sich in den Ländern nicht einheitlich. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen⁴⁵⁷ sind die Verfassungsschutzbehörden als obere Landesbehörden ohne Verwaltungsunterbau in die Landesverwaltung integriert. Die Dienst- und Fachaufsicht wird von den Abteilungen und Referaten in den Innenministerien bzw. Senatsverwaltungen für Inneres wahrgenommen. Die Mittel der Aufsicht unterscheiden sich nicht von denen, die zur Beaufsichtigung der Polizeibehörden zur Verfügung stehen.

767

Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben die Verfassungsschutzbehörden als Abteilungen der obersten Landesbehörden in die Ministerien bzw. Senatsverwaltungen eingegliedert. In Hamburg ist die Verfassungsschutzbehörde als unmittelbar der Leitung der Behörde für Inneres unterstehendes Landesamt für Verfassungsschutz ausgestaltet.

Zur Unterstützung der Aufsichtstätigkeit hat Berlin bei der Leitung der Senatsverwaltung für Inneres durch Gesetz eine sogenannte Innenrevision eingerichtet (vgl. Rdnr. 48). In Bremen übernimmt eine Stabseinheit beim Senator für Inneres und Sport die Aufsicht über das dortige Landesamt.

5.7.2 Bewertung

Der BLKR geht es nicht darum zu bewerten, ob die von den Aufsichtsbehörden getroffenen Entscheidungen, soweit sie überhaupt eingebunden waren, der Sache nach vertretbar gewesen sind. Vielmehr soll geprüft werden, ob die strukturellen Möglichkeiten der Dienst- und Fachaufsicht im

768

⁴⁵⁷ Thüringen hat angekündigt, das dortige Landesamt für Verfassungsschutz aufzulösen und in das Innenministerium einzugliedern. Vgl. z. B. OTZ.de vom 18.03.2013, <http://www.otz.de/web/zgt/suche/detail/-/specific/Thueringer-Verfassungsschutz-verliert-seine-Eigenstaendigkeit-343715287>.

ausreichenden Maße vorhanden sind, um eine effektive und effiziente Kontrolle der nachgeordneten Behörden und ihrer Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Fach- und Dienstaufsicht muss vor allem darauf ausgerichtet sein, etwaige Mängel und Fehlentwicklungen in der Zusammenarbeit der nachgeordneten Behörden frühzeitig zu erkennen und abzustellen. Eine effiziente administrative Kontrolle ist die Voraussetzung für die parlamentarische Kontrolle. Die Aufsicht durch das Parlament verläuft, wie z. B. § 1 Abs. 1 Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG) zeigt, über die Regierung und kann nur soweit reichen, wie diese selbst informiert ist.⁴⁵⁸

769

In den Aufsichtsbereichen muss für die Aufgabe qualifiziertes Personal eingesetzt werden, das möglichst auch über ausreichende praktische Erfahrungen in den zu beaufsichtigenden Behörden verfügt. Erst die langjährige Arbeit in einer Polizei- oder Verfassungsschutzbehörde öffnet den Blick für fachliche Problemstellungen, die sich aus der Perspektive der Aufsichtsbehörde erst nach und nach erschließen. Gerade bei der Begleitung operativer Prozesse ist es nach Auffassung der Kommission jedoch zu allererst geboten, „die richtigen Fragen zu stellen“. Der Einsatz von Mitarbeitern ohne praktische Erfahrung eröffnet angesichts der Sicherheitsaufgaben von Polizei und Verfassungsschutz ein Risikofeld, das nach Auffassung der Kommission nicht hingenommen werden kann.

Die aufsichtführenden Bereiche müssen personell ausreichend ausgestattet sein und sollten nicht mit anderen Aufgaben befasst werden.

5.7.2.1 Strukturelle Fragen der Aufsicht

Die BLKR hat auch geprüft, inwieweit die bisherigen Strukturen und Aufsichtsmöglichkeiten im Bereich der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ausreichen, um eine effektive und effiziente Aufsicht sicherzustellen.

5.7.2.1.1 Aufsicht über die Polizeibehörden

⁴⁵⁸ Vgl. Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 233.

Für den Geschäftsbereich der Polizei in den Ländern dürften die Strukturen und Instrumente der Dienst- und Fachaufsicht in den obersten und diesen nachgeordneten Landesbehörden grundsätzlich ausreichen, um eine effektive Kontrolle zu gewährleisten. Der hierarchische Aufbau mit eigens eingerichteten Abteilungen und Referaten in den obersten Landesbehörden ist eine geeignete Struktur, um die gebotene Dienst- und Fachaufsicht zu realisieren. Zudem wird die Aufsicht auf den verschiedenen Ebenen der nachgeordneten Behörden (z. B. Polizeipräsidien und -direktionen) wahrgenommen.⁴⁵⁹

770

Das mit der Aufgabenwahrnehmung befasste Personal ist nach dem Eindruck der BLKR grundsätzlich in ausreichendem Maß qualifiziert und praxiserfahren. Dies gilt auch für die Aufsicht über das BKA.

Allerdings zeigt der in Schnittstelle 56 geschilderte Sachverhalt, dass nicht in jedem Fall sichergestellt ist, dass die oberste Dienstbehörde positive Kenntnis von wichtigen Vorgängen der durch sie zu beaufsichtigenden Polizeidienststellen erhält und dann entsprechend eingreift bzw. eingreifen kann. Der zugrunde liegende Sachverhalt konnte zwar nicht mit letzter Sicherheit aufgeklärt werden, gleichwohl ergeben sich daraus Forderungen gegenüber der Polizei und deren Aufsichtsbehörden. In Bereich der Polizei sind relevante Vorgänge derart zu kommunizieren, dass die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, im konkreten Fall von ihrer Aufsichtskompetenz Gebrauch zu machen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass der Aufsichtsbehörde überhaupt eine Entscheidung darüber ermöglicht wird, ob sie im konkreten Fall von ihrer Aufsichtskompetenz Gebrauch machen will oder nicht. Dies hat jedoch mehr mit der tatsächlichen Ausübung der Aufsicht und der Zusammenarbeit der nachgeordneten mit der Aufsichtsbehörde zu tun als mit strukturellen Fragestellungen.

771

Strukturelle Änderungen grundsätzlicher Art im Bereich der Aufsicht über die Polizei empfehlen sich demnach nicht.

⁴⁵⁹ Der Aufbau der Polizeibehörden der Länder weicht zum Teil stark voneinander ab. Auf eine detaillierte Darstellung wird an dieser Stelle verzichtet.

5.7.2.1.2 Aufsicht über die Verfassungsschutzbehörden

772

Die BLKR ist der Auffassung, dass eine ausreichende Kontrolle der Verfassungsschutzbehörden vor allem eine Frage fachlich qualifizierter Kontrollkompetenz in den Aufsichtsbehörden ist.⁴⁶⁰ Dabei ist vor allem zu beachten, dass angesichts der besonderen Grundrechtsrelevanz von heimlichen Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden eine intensive Kontrolle sichergestellt ist.

Den Stellungnahmen der Länder zufolge bestünden keine strukturellen Defizite bei der Aufsichtsführung über die Verfassungsschutzbehörden. Insbesondere seien die vorhandenen Aufsichtsmittel bekannt und würden in der Praxis angewandt.

Soweit die Verfassungsschutzbehörden als Abteilungen in die obersten Landesbehörden eingegliedert sind, ist festzustellen, dass die Aufsicht ausschließlich auf die internen Kontrollmöglichkeiten durch die Behördenleitung begrenzt bleibt. Damit bestehen ernsthafte Zweifel an den Möglichkeiten einer effizienten Kontrolle. Insbesondere ist die Selbstkontrolle von obersten Dienstbehörden, die die Aufgabe des Verfassungsschutzes wahrnehmen, keine Kontrolle im vorliegenden Sinne und kein gleichwertiger Ersatz für die Aufsicht durch eine übergeordnete Behörde.

5.7.2.2 Alternative Kontroll- und Aufsichtsmöglichkeiten

5.7.2.2.1 Beauftragter für den Verfassungsschutz

773

Im Zusammenhang mit der Verbesserung von – vor allem parlamentarischer – Kontrollmöglichkeiten ist auch über die Einführung eines „Verfassungsschutzbeauftragten“ nachgedacht worden.⁴⁶¹ Ein geeigneter Ansatz könnte aus Sicht der BLKR darin bestehen, eine derartige Stelle im Bereich der Exekutive anzusiedeln. Einer solche Kontrollinstanz sollte – ähnlich wie im Fall des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) – in Anlehnung an § 22 Abs. 4, Abs. 5 Satz 2

⁴⁶⁰ Vgl. auch Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 640.

⁴⁶¹ Z. B. Geiger, Einführung eines „Beauftragten für die Nachrichtendienste“, S. 65 ff.; Harms/Heigl/Rannacher, Bericht über die Untersuchung und Evaluierung der Arbeitsabläufe und –strukturen des Landesamtes für Verfassungsschutz Sachsen, S. 91 ff.; Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 233.

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)⁴⁶² eine im Wesentlichen unabhängige Amtsführung eingeräumt werden. Nach dem Vorbild des BfDI könnte die Kontrollinstanz das Handeln der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde auf Recht- und Zweckmäßigkeit überprüfen.

Ein solcher Beauftragter für den Verfassungsschutz könnte nach Auffassung der Kommission vor allem in den Ländern von Bedeutung sein, in denen die Verfassungsschutzbehörde als Teil des Innenressorts ausgeformt ist. Die Institutionalisierung könnte nicht nur hilfreich sein, um die aufsichtführenden Stellen in den Ministerien und Senatsverwaltungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Sie könnte auch eine „Scharnierfunktion“⁴⁶³ zwischen ministerieller Kontrolle und dem Parlament wahrnehmen und die parlamentarische Kontrolle nachhaltig ergänzen. Im Bund könnte sich die Kontrolltätigkeit auch auf die im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegende Zusammenarbeit von Bund und Ländern erstrecken, z. B. insbesondere auf die Zusammenarbeit in den verschiedenen Gemeinsamen Informations- und Analysezentren.

Die Orientierung am Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der gemäß § 22 Abs. 5 Satz 1 BDSG beim Bundesministerium des Innern eingerichtet ist, vermeidet verfassungsrechtliche Schwierigkeiten: Wenn die Tätigkeit nicht nur Fragen der Recht-, sondern auch der Zweckmäßigkeit im Sinne einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung umfasst, überprüft der Beauftragte auch diejenigen Aufgaben, die klassisch von der dienst- und fachaufsichtführenden Behörde wahrgenommen werden.⁴⁶⁴ Um eine Verwischung der Aufgaben von Exekutive und

774

⁴⁶² § 22 Abs. 4 und 5 BDSG lauten: „(4) Der Bundesbeauftragte steht nach Maßgabe dieses Gesetzes zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Er ist in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er untersteht der Rechtsaufsicht der Bundesregierung.

(5) Der Bundesbeauftragte wird beim Bundesministerium des Innern eingerichtet. Er untersteht der Dienstaufsicht des Bundesministeriums des Innern. Dem Bundesbeauftragten ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen; sie ist im Einzelplan des Bundesministeriums des Innern in einem eigenen Kapitel auszuweisen. Die Stellen sind im Einvernehmen mit dem Bundesbeauftragten zu besetzen. Die Mitarbeiter können, falls sie mit der beabsichtigten Maßnahme nicht einverstanden sind, nur im Einvernehmen mit ihm versetzt, abgeordnet oder umgesetzt werden.“

⁴⁶³ Vgl. Fritsche, Die Organisation der ministeriellen Kontrolle der Nachrichtendienste innerhalb der Bundesregierung, S. 78.

⁴⁶⁴ Vgl. Fritsche, Die Organisation der ministeriellen Kontrolle der Nachrichtendienste innerhalb der Bundesregierung, S. 77.

Legislative und damit eine Kollision mit dem Gewaltenteilungsprinzip zu vermeiden⁴⁶⁵, empfiehlt sich eine Anbindung bei den Innenressorts.

5.7.2.2 Aufsichtsunterstützende Stellen

775

Einen anderen Weg, den oben genannten Kontrolllücken (vgl. Rdnr. 772) zu begegnen, sieht die Kommission, in der Einrichtung von aufsichtsunterstützenden Stellen in den jeweiligen obersten Bundes- oder Landesbehörden. Diesen kommt vor allem dort Bedeutung zu, wo es an einer tatsächlichen Fachaufsicht fehlt, weil die oberste Dienstbehörde selbst Aufgaben des Verfassungsschutzes wahrnimmt.

Das Beispiel der in Berlin bei der Leitung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingerichteten „Innenrevision“ macht deutlich, dass es sich hierbei um ein geeignetes Werkzeug zur Unterstützung der Aufsichtstätigkeit handeln kann. In Berlin prüft die Innenrevisionsstelle rückblickend die Arbeitsbereiche der dortigen Verfassungsschutzabteilung auf die Recht- und Zweckmäßigkeit deren Verwaltungshandelns. Die Prüfung kann sich beispielsweise auf die Nachvollziehbarkeit der Aktenführung oder die (fortbestehende) Erforderlichkeit des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel in einzelnen Beobachtungsobjekten beziehen. Anschließend erstellt die Innenrevisionsstelle einen Prüfbericht, in dem sie auch Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsweise ausspricht. Diese werden zunächst mit dem geprüften Bereich und anschließend mit der Leitung der Abteilung Verfassungsschutz erörtert. Danach wird bei beiden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Prüfbericht wird dann gemeinsam mit dieser Stellungnahme der Leitung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vorgelegt.

An der Tätigkeit der „Innenrevision“ ist bemerkenswert, dass es sich hier nicht um ein Instrument der Fach- und Dienstaufsicht im eigentlichen Sinne handelt, dem Weisungsrechte oder andere Möglichkeiten der verbindlichen Einflussnahme auf die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes zur Verfügung stehen. Die Kommission hält auch diesen Ansatz für eine geeignete Möglichkeit zur Verbesserung der Exekutivkontrolle über die Verfassungsschutzbehörden. Wird die Prüftätigkeit der Innenrevisionsstelle von der

⁴⁶⁵ Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 640.

Behördenleitung ernst genommen, dürften in den zu prüfenden Arbeitsbereichen zunächst wünschenswerte Effekte der eigenverantwortlichen Selbstkontrolle eintreten. So ist z. B. zu erwarten, dass mehr Aktenklarheit entsteht, wenn die Aktenführung auf ihre Nachvollziehbarkeit von dritter Stelle geprüft wird.

Dass diese Stelle der Innenverwaltung angehört, sieht die BLKR nicht als nachteilig an. Mit einer innerhalb des Innenressorts angeordneten Prüfstelle kann ein Klima der Offenheit erzeugt werden, in dem verhältnismäßig freimütig über tatsächliche oder vermutete Missstände und Fehlentwicklungen gesprochen werden kann. Diese „Fehlerkultur“ ist umso mehr zu erwarten, als die Ergebnisse der Prüfung im Detail zunächst innerhalb der eigenen Abteilung und später innerhalb der eigenen Behörde kommuniziert werden. Zudem erfolgt der erste Ansatz zur Fehlerkorrektur nicht im Wege der Weisung, des Erlasses oder der öffentlichen Schuldzuweisung, sondern der Empfehlung. Das bedeutet nach dem Verständnis der Kommission auch, dass der jeweils geprüfte Bereich in die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten einbezogen wird. Auf diese Weise dürfte eine größere Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft hinsichtlich der notwendigen Fehlerkorrekturen erzeugt werden.

776

Nach Überzeugung der Kommission muss jede Behörde zunächst Gelegenheit erhalten, etwaige Fehler nicht nur selbst zu erkennen, sondern auch selbst abzustellen, bevor sie anderen Behörden oder Stellen mitgeteilt werden. Dies wird mit dem geschilderten Verfahren ermöglicht. Die Frage einer Mitteilung an andere Kontrollgremien ist damit gerade noch nicht beantwortet. Vielmehr geht es an dieser Stelle vor allem darum sicherzustellen, dass in einem guten und offenen Klima mögliche Fehlentwicklungen schnell und effizient erkannt und abgestellt werden und sich nicht aus Angst vor dem Bekanntwerden zu einer unabsehbar langen Fehlerkette aneinanderreihen.

5.7.3 Empfehlung

Die sachgerechte Kontrolle der Sicherheitsbehörden beginnt nach Auffassung der Kommission mit einer effizienten Aufsicht. Diese muss so ausgestaltet sein, dass sie das Verwaltungshandeln der nachgeordneten

777

Polizei- und Verfassungsschutzbehörden wirksam begleiten kann. Die BLKR empfiehlt daher, auch Personal einzusetzen, das über ausreichende praktische Erfahrung im nachgeordneten Bereich verfügt. Dabei muss dafür Sorge getragen werden, dass ausreichend Personal ausschließlich und in eigens dafür zuständigen Kontrolleinheiten zur Verfügung steht.

Die Notwendigkeit struktureller Änderungen für die Aufsicht über die Polizeibehörden sieht die Kommission grundsätzlich nicht. Hier ist lediglich auf einen kontinuierlichen und vollständigen Informationsaustausch zwischen Aufsichts- und nachgeordneter Behörde zu achten.

778 Im Bereich der Verfassungsschutzbehörden bestehen zwei Möglichkeiten, die Aufsicht zu stärken. Einerseits kommt die Einsetzung eines in seiner Amtsführung unabhängigen im Bereich der Exekutive angesiedelten „Beauftragten zur Kontrolle des Verfassungsschutzes“ in Betracht. Andererseits können sich in Ländern, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugleich oberste Landesbehörde ist, die Hausleitungen von besonderen Kontrolleinheiten unterstützen lassen. Beide Ansätze können vor allem helfen, Kontrolllücken hinsichtlich des ministeriellen Verfassungsschutzes zu schließen und eine offene Kultur im Umgang mit Fehlern innerhalb der Verfassungsschutzbehörden zu stärken.

5.8 Aus- und Fortbildung

5.8.1 Problemstellung

Im Zusammenhang mit dem Bekanntwerden des NSU-Komplexes hat sich die Frage gestellt, ob auch die Aus- und Fortbildung in den Verfassungsschutzbehörden optimiert werden muss. Zwar bieten die seitens der BLKR identifizierten Schnittstellen hierfür keinen unmittelbaren Ansatzpunkt. Der Arbeitskreis IV – Verfassungsschutz – (AK IV) der IMK hat sich mit dem Thema beschäftigt und Vorschläge hierzu erarbeitet, die durch die IMK in ihrer Sitzung in Rostock vom 5. bis 7. Dezember 2012 angenommen worden sind.⁴⁶⁶

779

Über die bereits bestehenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten (vgl. Rdnr. 247 ff.) hinaus spricht sich die IMK, für eine zeitgemäße, stärker standardisierte Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutzverbund aus. Der aktuelle Forschungs- und Erkenntnisstand solle laufend im Rahmen der Aus- und Fortbildung berücksichtigt werden. In der Aus- und Fortbildung sei das Selbstverständnis des Verfassungsschutzes als Dienstleister in einer offenen Demokratie zu vermitteln. Unter Berücksichtigung der föderalen Strukturen und der unterschiedlichen dienst- und landesrechtlichen Regelungen solle eine Standardisierung der Ausbildung erreicht werden.

780

Das erweiterte Aufgabenverständnis des Verfassungsschutzes müsse bereits bei der Personalauswahl eine gewichtige Rolle spielen. Derzeit seien in den Verfassungsschutzbehörden überwiegend Verwaltungs- und Polizeibeamte des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes sowie Tarifbeschäftigte eingesetzt, die bereits bei ihrer Einstellung über eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufserfahrung verfügten. Auch stellten die Verfassungsschutzbehörden in den letzten Jahren verstärkt Fachwissenschaftler verschiedener Disziplinen (Politikwissenschaftler, Soziologen, Islamwissenschaftler, Historiker, Juristen, IT-Spezialisten) ein.⁴⁶⁷ Die Personalauswahl solle künftig in einem strukturierten Auswahl-

781

⁴⁶⁶ Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 196. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, TOP 15: http://www.bundesrat.de/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/12-12-07/Beschluesse_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/Beschluesse.pdf

⁴⁶⁷ Bericht des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zur Neuausrichtung des Verfassungs-

verfahren bezogen auf die jeweiligen Anforderungsprofile erfolgen. In kommunikativen Bereichen habe sich die Personalauswahl an sozialen und kommunikativen Kompetenzen zu orientieren.

Für sogenannte Spezialisten (IT-Experten und Fachwissenschaftler) solle eine stärkere Durchlässigkeit im System des Verfassungsschutzes gefunden werden.

782 Voraussetzung für die Einstellung von qualifizierten Bewerbern sei die Attraktivität des Berufsbildes „Verfassungsschützer“. Dies wiederum erfordere ein professionelles Auftreten des Verfassungsschutzes in der Gesellschaft durch Werbung für das Berufsbild. Hinzu kommen müsse die Perspektive auf eine attraktive Besoldungs- bzw. Vergütungsstruktur, vor allem für spezialisierte Fachkräfte aus dem IT-Bereich.

783 Neu eingestellte Mitarbeiter sollen nach dem Grundsatz „erst ausbilden, dann einsetzen“, ihren Dienst versehen. Je nach der Vorbildung von neu eingestellten Mitarbeitern bestehe die Ausbildung zum Verfassungsschützer entweder im Absolvieren der vollen Laufbahnausbildung oder einer auf bereits bestehender Berufsausbildung aufbauenden Zusatzausbildung.⁴⁶⁸ Unter Berücksichtigung der Vorkenntnisse und der konkreten Verwendungsplanung müssten neu einstellte Mitarbeiter in jedem Fall eine verbindliche Zusatzausbildung durchlaufen. Diese bestehe für den gehobenen Verwaltungsdienst aus zwei Teilen:

In einem allgemeinen Teil als Basisausbildung werde das Grundlagenwissen vermittelt. Darin sollen schwerpunktmäßig die Aufgabe des Verfassungsschutzes, rechtliche Grundlagen, die Zusammenarbeit und die unterschiedlichen Arbeitsweisen von Polizei und Verfassungsschutz, Fragen der Dokumentation und Aktenführung vermittelt werden. Außerdem müsse ein neues Verständnis des Verfassungsschutzes als Dienstleister im Rahmen der Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit behandelt werden.

schutzes. (Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 28.08.2012), S. 37.

⁴⁶⁸ Bericht des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes, TOP 10.

(Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 28.08.2012), S. 38.

Der spezielle tätigkeitsbezogene Teil vermittele die Kompetenzen in den klassischen Tätigkeitsgebieten des Verfassungsschutzes wie beispielsweise Beschaffung, Auswertung, Forschung, Werbung, Internetbeobachtung oder Observation.

Die Länder sollen zudem die Ausbildungsangebote des Bundes bei entsprechendem Bedarf mit dem Ziel einer Laufbahnausbildung für den gehobenen Dienst im Verfassungsschutz nutzen dürfen. Der Bund soll dabei den Landesbehörden Ausbildungsmöglichkeiten für die Laufbahnwärter des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes im Verfassungsschutz zur Verfügung stellen. Bund und Länder wollen sich in diesem Rahmen über die verfassungsschutzspezifischen Rahmenbedingungen des Ausbildungsablaufs, des Mitspracherechts der Länder bei der Ausbildungsgestaltung, der Kostenbeteiligung verständigen.

784

Im Hinblick auf die notwendige Zusatzausbildung im höheren Dienst haben sich die Länder verpflichtet, ihre Mitarbeiter je nach Vorbildung und Verwendungsplanung zur Führungskräftebildung an der Schule für Verfassungsschutz (SfV) zu entsenden. Diese sei anlass- und bedarfsbezogen durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen zu ergänzen.

Durch eine fortlaufende Qualifizierung aller Mitarbeiter soll das interdisziplinäre Denken und Handeln gestärkt werden. Dies beinhaltet eine Verbreiterung der Verwaltungserfahrung durch Personalrotation und Hospitation. Die wechselseitigen Hospitationen zwischen BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz würden fortgeführt. Insoweit werde nunmehr jährlich ein Hospitationsprogramm erstellt.

Auch zwischen den Polizeibehörden des Bundes und der Länder und den Verfassungsschutzämtern sollen wechselseitige Hospitationen erfolgen. Anlass- und bedarfsspezifisch werden zudem Hospitationen bei Trägern der Zivilgesellschaft, Medienanstalten, Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt.

785

Neben den Fortbildungsmöglichkeiten an der SfV werde zukünftig mit verschiedenen Bildungsträgern auf Bundes- und Landesebene kooperiert. Die Kooperation soll sich insbesondere auf die Akademien der Polizei auf

Landesebene und die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) erstrecken, deren breite Fortbildungsangebote von den Verfassungsschutzbehörden noch stärker genutzt werden müssten. Soweit an der DHPol ein zweiter Fachbereich „Nachrichtendienste“ eingerichtet würde, könnte eine gemeinsame wissenschaftliche Einrichtung unter einem Dach entstehen.

786 Schließlich soll die SfV wird zu einer „Akademie für Verfassungsschutz“ mit Forschung und Beratungskompetenz ausgebaut werden. Sie Sorge damit für eine weitere Verzahnung mit der Deutschen Hochschule für Polizei im Wege wechselseitiger Entsendungen von Referenten und Unterstützung bei der Erstellung von Lehrmaterialien.

5.8.2 Bewertung

787 Die von der IMK beschlossenen Maßnahmen stellen sinnvolle Ergänzungen des bestehenden Aus- und Fortbildungsangebots dar. Die BLKR begrüßt insbesondere den Ansatz, in der Aus- und Fortbildung das Selbstverständnis des Verfassungsschutzes als Dienstleister in einer offenen Demokratie zu vermitteln. Die Kommission hat in ihrer Arbeit und in den von ihr geführten Gesprächen nicht den Eindruck gewonnen, dass in den Verfassungsschutzbehörden – anders als vielfach behauptet – ein grundsätzlich defizitäres Demokratieverständnis herrscht.

788 Zudem ist die BLKR der Auffassung, dass die Zusammenarbeit von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden als ein wesentlicher Gegenstand der Aus- und Fortbildung begriffen und durch (gegenseitige) Hospitationen noch stärker unterstützt werden muss. Durch das praktische Erfahren der jeweils anderen Arbeitssituation wird der Grundstein für eine tatsächlich „gelebte“ Zusammenarbeit gelegt. Hierzu dürfte auch die Zusammenarbeit zwischen der Schule für Verfassungsschutz und der Deutschen Hochschule der Polizei beitragen. Auf diese Weise könnte u. U. auch die dienstliche Kultur bei den Nachrichtendiensten im Hinblick auf einen Gedanken des „Wir“, wie er bei der Polizei in größerem Maße vorhanden ist, verbessert werden.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ Gusy, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, S. 230, 231.

Auch die Vorhaben zur Personalauswahl und –entwicklung entsprechen den Vorstellungen der Kommission. Hierbei muss jedoch festgestellt werden, dass insbesondere der Einsatz von Personal aus anderen Bereichen der Verwaltung und der Polizei besondere Umsicht bei der Einarbeitung in die Materie des Verfassungsschutzes erfordert. Die gelegentlich anzutreffende Auffassung, Verwaltungsbeamte oder Polizisten könnten unproblematisch kurzfristig in die Arbeit einer Verfassungsschutzbehörde integriert werden, geht fehl. Die rechtlichen und methodischen Anforderungen an die Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden weichen zum Teil erheblich von denen ab, die an Verwaltungsbeamte in anderen Teilen der Landes- oder der Kommunalverwaltung gestellt werden. Dies gilt auch für den Einsatz von Polizeibeamten in den Verfassungsschutzbehörden. Die in den Stellungnahmen der Länder zum Ausdruck kommende Tendenz, in den Verfassungsschutzbehörden – vor allem im „operativen“ Bereich – wenn möglich Polizeibeamte einzusetzen, ist sachgerecht, erfordert jedoch einen hohen Einarbeitungsaufwand. Da sich die Aufgaben von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden in weiten Teilen deutlich voneinander unterscheiden, muss auch den Polizeibeamten Gelegenheit gegeben werden, sich auf die neuen Anforderungen in einer Verfassungsschutzbehörde einzustellen. Dies kann nicht einfach durch „Training on the Job“ geschehen, sondern erfordert eine berufsbegleitende theoretische Aus- bzw. Fortbildung, vor allem im Hinblick auf die hinter den beobachteten Bestrebungen stehenden Ideologien und den damit verbundenen methodischen Ansätzen. Hierauf müssen vor allem etwaige Rotationsmodelle ausgerichtet werden.

789

5.8.3 Empfehlung

Die Kommission schließt sich den Ausführungen zur Aus- und Fortbildung im Bericht des AK IV zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012 an.

790

6 Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Kommission hat entsprechend ihrem Auftrag die Zusammenarbeitsformen der Sicherheitsbehörden der Länder untereinander und mit den Bundesbehörden analysiert und bewertet. Sie hat hierzu Schnittstellen zwischen Behörden oder Arbeitsbereichen innerhalb von Behörden benannt und beurteilt auf dieser Grundlage die Behördenzusammenarbeit.

791

Die Kommission versteht sich als wichtige Klammer zwischen den Aufklärungsbemühungen der Regierungen von Bund und Ländern. Eingeflossen in die Überlegungen der Kommission sind auch bisher vorliegende Erkenntnisse der NSU-Untersuchungsausschüsse von Bundestag und Landtagen der Länder Bayern, Sachsen und Thüringen.

Bei der Betrachtung der derzeitigen Sicherheitsarchitektur ist sich die Kommission stets bewusst gewesen, dass die Bewertung der damaligen Sachverhalte in Kenntnis des Gesamtzusammenhangs heute anders ausfallen muss als in der konkreten Ermittlungssituation der Jahre 1998 bis 2007. Die Kommission ist sich zudem darüber im Klaren gewesen, dass sich die deutsche Sicherheitsarchitektur seit 2001 nachhaltig verändert und insoweit auch Einfluss auf die Zusammenarbeitskultur der Sicherheitsbehörden ausgeübt hat. Dennoch ist die Kommission der Auffassung, dass die von ihr anhand der Schnittstellen entwickelten Empfehlungen zur Sicherheitsarchitektur geeignet sind, Verbesserungen – vor allem bei der Verhinderung und Aufklärung extremistisch motivierter Gewalttaten – herbeizuführen.

Nach Einschätzung der BLKR gab es im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex nicht nur bei den Verfassungsschutzbehörden, sondern auch bei den Polizeibehörden und der Justiz, insbesondere in der Zusammenarbeit, Defizite. Ein generelles Systemversagen der deutschen Sicherheitsarchitektur konnte die Kommission dabei zwar nicht erkennen, allerdings hat nach ihrer Ansicht eine Reihe von Sicherungsfunktionen im System versagt.

Im Einzelnen unterbreitet die Kommission nachfolgende Vorschläge:

6.1 Verfassungsschutz in Deutschland

- 792
- Eine Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern ist nicht geboten. Ebenso wenig ist eine Zentralisierung von Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden beim Bund oder ein fachliches Weisungsrecht des BfV gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz erforderlich.
 - Die Überlegung, mehrere Landesbehörden für Verfassungsschutz zusammenzufassen, muss den daran beteiligten Ländern überlassen bleiben.

6.2 Trennungsgebot

6.2.1 Beibehaltung des Trennungsgebotes

- 793
- Die Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden sollte beibehalten werden.
 - Ursächlich für die zahlreichen erkannten Schnittstellenprobleme bzw. Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden war ein „Trennungsgebot in den Köpfen“. Diese „Kopfsperre“ muss bei Polizei und Verfassungsschutz zu Gunsten eines gemeinsamen Verständnisses von Verantwortung für die Sicherheit abgebaut werden.

6.2.2 Amtshilfe

- 794
- Amtshilfe durch eine Verfassungsschutzbehörde für die Polizei mittels nachrichtendienstlicher Maßnahmen, welche mit einem Eingriff in Grundrechte von Bürgern verbunden sind, ist nicht zulässig.
 - Soweit Verfassungsschutzbehörden in eigener Zuständigkeit anlässlich eines Ersuchens der Polizei tätig werden, ist aus Gründen der Zweck- und Verhältnismäßigkeit zu prüfen, welches nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden darf.
 - Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird nicht gesehen. Die Problematik der Amtshilfe sollte in den untergesetzlichen Zusammenarbeitsvorschriften berücksichtigt werden.

6.3 Verbesserung der Zusammenarbeit

6.3.1 Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutzverbundes

- Das BfV sollte als Zentralstelle sichtbar gestärkt werden. Dazu ist es notwendig, das BfV – vergleichbar mit dem BKA – ausdrücklich im Gesetz als Zentralstelle zu bezeichnen.
- Über die bestehende untergesetzliche Regelung in der Zusammenarbeitsrichtlinie hinaus ist die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen der Landes- und der Bundesebene auf gesetzlicher Ebene durch eine Änderung von § 5 BVerfSchG zu regeln und deutlich zu erweitern.
- Landesbehörden müssen danach zukünftig gesetzlich verpflichtet sein, ihre Informationen aus allen Phänomenbereichen sowie darauf basierenden Auswertungen an das BfV zu übermitteln. Das BfV muss im Gegenzug dazu umfassend die Informationen und Auswertungen an die Landesbehörden übermitteln, bei denen ein Bezug zum jeweiligen Land besteht. Die Informationsübermittlung muss jeweils unverzüglich erfolgen.
- In den Fällen des § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 4 BVerfSchG (Erstrecken über den Bereich eines Landes hinaus oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz ersucht das BfV um Tätigwerden) besteht die Notwendigkeit, eine gesetzliche Verpflichtung zu einer gemeinsamen Auswertung zu schaffen.
- Darüber hinaus müssen sich in diesen Fällen das BfV und die jeweils betroffene Landesbehörde für Verfassungsschutz bei operativen Maßnahmen abstimmen, um Doppelarbeit bzw. die parallele Durchführung gleicher Maßnahmen vermeiden. Rechtliche Risiken im Hinblick auf das Übermaßverbot lassen sich damit ebenso wie der nicht erforderliche Einsatz personeller und materieller Ressourcen ausschließen.
- Zur Umsetzung dieser Vorschläge wird auf den entsprechenden Gesetzentwurf verwiesen (vgl. Rdnr. 468 ff.).

795

6.3.2 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden

796

- Zukünftig sollten alle den ermittelnden Polizeibeamten vorliegenden Informationen auch darauf hin geprüft werden, ob sie für andere Behörden bzw. Strafverfahren von Bedeutung sein könnten. Dabei muss eine lückenlose Dokumentation der Zusammenarbeit sichergestellt sein. Informationen an andere Behörden sollen deshalb grundsätzlich schriftlich erfolgen.
- Auf die Pflicht zur Prüfung einer Informationsübermittlung an andere Behörden, die Notwendigkeit der Klarheit der übermittelten Inhalte sowie der grundsätzlich Pflicht zur schriftlichen Dokumentation sollte in der Aus- und Fortbildung für den Polizeivollzugsdienst besonderes Augenmerk gelegt werden.

6.3.3 Zentrale/Dezentrale Ermittlungsführung

797

- Unabhängig von der hypothetischen Frage, ob der NSU-Komplex durch eine zentral geführte Ermittlung oder in einem Sammelverfahren bei einer Staatsanwaltschaft frühzeitiger hätte aufgeklärt werden können, lagen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenführung der Ermittlungen sowohl im Bereich der Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden schon frühzeitig vor.
- Die Regelungen in Nr. 25 RiStBV sind für das Führen von staatsanwaltschaftlichen Sammelverfahren zwar verpflichtend. Die Justiz muss sie aber in entsprechenden Fällen auch anwenden und Rechtspraxis werden lassen. Gleichzeitig wird damit die Frage einer polizeilich zentral geführten Ermittlung i. S. v. § 18 BKAG (Koordinierung bei der Strafverfolgung) i. V. m. Nr. 28 RiStBV geklärt.
- Das Bundesministerium des Innern und das BKA müssen daneben ihren rechtlichen Handlungsrahmen aus §§ 4 (Wahrnehmen polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung durch das BKA) und 18 BKAG konsequent ausschöpfen.

6.3.4 Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene

- Die Übermittlungsvorschriften in Bund und Ländern müssen vereinheitlicht werden, damit alle Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene von einem einheitlichen Rechtsstandard ausgehen können. Die gesetzlichen Vorschriften zur informationellen Zusammenarbeit müssen dabei sicherstellen, dass Schnittstellenprobleme, unterschiedliche fachliche Standards und unterschiedliche Bewertungen bestimmter Sachverhalte, mangelnde Kenntnisse der Arbeitsweise des jeweiligen Gegenübers bestmöglich überwunden bzw. kompensiert werden können. Behördenegoismen und ein unreflektiertes Streben nach Geheimhaltung müssen unter allen Umständen vermieden werden.
- Im Vordergrund stehen dabei Vorschriften, die die Informationsübermittlung von Verfassungsschutzbehörden an Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden regeln.
- Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmungen schließt in diesem Zusammenhang allerdings eine voraussetzungslose und verpflichtende Übermittlung aller in den jeweiligen Bereichen anfallenden und für den jeweiligen Empfänger nützlichen oder in irgendeiner Weise hilfreichen Informationen aus.

798

6.3.5 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutz in der Praxis

- Der Kommission ist bewusst, dass die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit nach dem Abtauchen des Trios im Jahr 1998 zwischenzeitlich, etwa nach den Anschlägen vom 11. September 2001, aber auch nach der Aufdeckung der Verbrechen des NSU im November 2011 auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die Kooperation von Polizei und Verfassungsschutz, weiter ausgebaut haben.
- Die im Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz“ beschriebenen Zusammenarbeitsformen müssen in der Praxis durch die Sicherheitsbehörden weiter intensiviert werden, um das Gefährdungspotenzial von extremisti-

799

schen/terroristischen Personen und Gruppierungen frühzeitig zu identifizieren und in gemeinsamer Abstimmung darauf reagieren zu können. Dabei stehen operative Maßnahmen – soweit erforderlich unter Einbindung der sachleitenden Staatsanwaltschaften – im Vordergrund.

- Es wäre sinnvoll, bei der Übermittlung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden an die Polizei ein standardisiertes Verfahren für eine strukturierte Informationsübermittlung zu entwickeln. Dabei ist darauf zu achten, dass die Inhalte der gegenseitigen Informationsübermittlungen den jeweiligen Bedürfnissen des Empfängers gerecht werden.

6.3.6 Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis

800

- Die gesetzlich vorgesehenen Informationsverpflichtungen der Staatsanwaltschaften müssen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Die Pflicht zur Umsetzung obliegt den sachleitenden Staatsanwälten selbst.
- Staatsanwälte sollten deshalb mit den nachrichtendienstlichen Vorschriften und den hierzu existierenden Verwaltungsvorschriften vertraut sein.
- Daneben sollten auf Arbeitsebene regelmäßig zwischen staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitern und Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden Erfahrungen ausgetauscht werden, um das Verständnis für die Arbeitsweise und die Erfordernisse der jeweils anderen Behörde zu verbessern.
- Um der Nr. 205 RiStBV einen verbindlicheren Charakter zu geben und die Vorschrift zu konkretisieren, sollte sie entsprechend dem Vorschlag (vgl. Rdnr. 619) umformuliert bzw. erweitert werden.

6.3.7 Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestuftem Informationen

801

- Im Sicherheitsüberprüfungsgesetz sollte eine klarstellende Regelung erfolgen, die das „Need to Know“-Prinzip gesetzlich verankert und daneben die Reichweite einer Pflicht zur Informationsübermitt-

lung („Need to Share“) im Interesse klarer Handlungsanweisungen näher bestimmt. Weiterer Änderungsbedarf besteht nicht.

- Gerade innerhalb der Verfassungsschutzbehörden sollte zudem die Handlungssicherheit der Mitarbeiter bei der Einstufung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen erhöht werden. Ziel muss es sein, die oftmals überzogene Einstufungspraxis nicht fortzuführen, sondern jede Einstufung kritisch im Sinne von § 4 Abs. 1 und 2 SÜG zu hinterfragen.
- Im Bereich von Polizei und Justiz muss sichergestellt sein, dass die tatsächlichen Bedarfsträger nachrichtendienstlicher Informationen über die erforderlichen Ermächtigungen zum Umgang mit Verschlussachen verfügen.
- Die Justiz sollte ihre Möglichkeiten zum Umgang mit Verschlussachen ausschöpfen und Zeugnissen der Verfassungsschutzbehörden i. S. v. § 256 StPO zumindest den Wert einer Anlasstatsache beimessen. Nachrichtendienste müssen auf die Belange einer effektiven Strafrechtspflege Rücksicht nehmen und vor jeder Übermittlung prüfen, ob der gewählte Verschlussgrad unbedingt erforderlich ist oder eine Herabstufung erreicht werden kann. Ist dies nicht der Fall und werden Informationen gesperrt, muss geprüft werden, inwieweit Zeugen vom Hörensagen benannt werden können.

6.4 Verdeckte Informationsgewinnung

6.4.1 Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel

- Die Befugnis der Sicherheitsbehörden zum Einsatz von Vertrauensleuten ist beizubehalten.

802

6.4.2 Einheitliche Standards

- Den Vorschlägen des AK IV im Bericht zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012 ist zu folgen, zum Beispiel im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch für menschliche Quellen, einheitliche Vorgaben hinsichtlich der Auswahl (u. a. Vorstrafen), Anwerbung und Führung von Vertrauensleuten sowie der Beendigung der Zusammenarbeit.

- Ergänzend besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, einheitliche Rahmenbedingungen für den Einsatz menschlicher Quellen zur verdeckten Informationsgewinnung zu schaffen.

6.4.3 Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen

- Es besteht keine Notwendigkeit, die Anordnung verdeckter nachrichtendienstlicher Maßnahmen über die bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinaus unter Richtervorbehalt, eine Zustimmung der G10-Kommission oder Parlamentarischer Kontrollgremien zu stellen.
- Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschriften zur Anordnung des Einsatzes Verdeckter Ermittler und langfristiger Observationen entsprechend den Regelungen der Strafprozessordnung in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern harmonisiert werden.

6.4.4 Strafbarkeit von Quellen

- Aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und im Interesse der menschlichen Quellen und der VM-Führer ist eine baldige, möglichst bundeseinheitliche, gesetzliche Regelung der Materie geboten.
- Ein Freibrief für V-Leute zur Begehung von Straftaten kommt nicht in Betracht. Anstelle der in Brandenburg und Niedersachsen bestehenden und der in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Rechtfertigungsgründe zur Begehung bestimmter Straftaten wird angeregt, die Schaffung eines spezifischen Einstellungsgrundes in der Reihe der §§ 153 ff. StPO zu prüfen. Es sollte in der Hand der Staatsanwaltschaften liegen, ein mögliches strafbares Verhalten von V-Leuten und deren V-Mann-Führern im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Tätigkeit zu bewerten und nach dem Opportunitätsgrundsatz ggf. von einer Strafverfolgung abzusehen.

6.4.5 Umgang mit Quellenschutz

- Der Quellenschutz ist nicht absolut. Der Schutz von Leib und Leben der Quelle, die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden und die berechtigten Belange von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. § 23 BVerfSchG (Übermittlungsverbote) sollte daher entsprechend den Vorschlägen (vgl. Rdnr. 721) angepasst werden.

6.5 Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung im Verfassungsschutz

- Es besteht kein Harmonisierungs- und Änderungsbedarf der Dienstvorschriften für die Auswertung. 803
- Allerdings sollte eine stetige effektive und effiziente Kontrolle der Auswertung und eine vertiefte „interdisziplinäre“ Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Informationsauswertung erfolgen.

6.6 Erweiterung der Zuständigkeit des GBA

6.6.1 Materielle Zuständigkeit

6.6.1.1 Neuer Zuständigkeitstatbestand

- Unter Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sollte eine Erweiterung der materiellen Ermittlungszuständigkeit des GBA angestrebt werden. Dazu sollte in das Gerichtsverfassungsgesetz eine Formulierung aufgenommen werden, die auf den Staatsschutzbezug verzichtet. 804
- Vor diesem Hintergrund ist eine erweiterte Zuständigkeit freilich nur für schwerste, in höchstpersönliche Rechtsgüter eingreifende Straftaten vorstellbar. Außerdem ist über das Erfordernis der besonderen Bedeutung hinaus ein weiteres Tatbestandsmerkmal erforderlich, etwa dass die Tat nach den Umständen geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder den Rechtsfrieden in der Bundesrepublik Deutschland in besonders erheblichem Maße zu beeinträchtigen.
- Die Kommission schlägt hierzu eine gesetzliche Änderung vor (vgl. Rdnr. 743).

6.6.1.2 Verzicht auf einschränkende Tatbestandsmerkmale

805

- Die einfachgesetzlichen Einschränkungen des § 120 Abs. 2 GVG sollten gelockert werden. Dabei bieten sich die Merkmale „bestimmt und geeignet“ in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG an. Hier könnte – insbesondere im frühen Stadium strafrechtlicher Ermittlungen – dem GBA in der Frage seiner eigenen Zuständigkeit ein größerer Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt werden als dies jetzt der Fall ist.
- Ergänzend sollte das bisherige gesetzliche Erfordernis, dass „die Tat den Umständen nach bestimmt und geeignet ist“ durch die Formulierung „wenn die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet sein kann“ ersetzt werden.

6.6.2 Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung

806

- Es ist erforderlich, die Verpflichtung der örtlichen Staatsanwaltschaften zur Information des GBA gemäß Nr. 202 RiStBV in § 142a Abs. 1 GVG als neuen Satz 2 einzufügen.
- Der GBA sollte zudem die gesetzliche Befugnis erhalten, zur Klärung seiner Zuständigkeit bestimmte Ermittlungen anzustellen, wie z. B. das Recht, bei den örtlichen Behörden Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen und Ermittlungsaufträge an das BKA zu erteilen. Auch diese Regelung ist sinnvollerweise in § 142a GVG zu verankern.

6.6.3 Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG

- Der GBA sollte eine gesetzlich verankerte Kompetenz erhalten, unterschiedliche Ermittlungsverfahren – auch länderübergreifend – einer einzelnen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung bindend zuzuweisen, wenn dies in geeigneten Fällen zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensführung erforderlich und dies auf andere Weise nicht erreicht werden kann.
- Da die vorstehenden Bewertungen bzw. die Empfehlungen die Justizressorts betreffen, sollten sie zur weiteren Befassung der Konferenz der Justizministerinnen und –minister zugeleitet werden.

6.7 Dienst- und Fachaufsicht

- Um eine sachgerechte und effiziente Aufsicht zu gewährleisten, ist ausreichendes und ausschließlich in eigens dafür zuständigen Kontrolleinheiten verwendetes Personal einzusetzen, das über ausreichende praktische Erfahrung im nachgeordneten Bereich verfügt.
- Es besteht dagegen keine Notwendigkeit für eine strukturelle Änderung der Aufsicht über die Polizeibehörden. Allerdings muss der kontinuierliche und vollständige Informationsaustausch zwischen Aufsichts- und nachgeordneter Behörde sichergestellt sein.
- Im Bereich der Verfassungsschutzbehörden bestehen zwei Möglichkeiten, die Aufsicht zu stärken. Einerseits kommt die Einsetzung eines in seiner Amtsführung unabhängigen im Bereich der Exekutive angesiedelten „Beauftragten zur Kontrolle des Verfassungsschutzes“ in Betracht. Andererseits können sich in Ländern, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugleich oberste Landesbehörde ist, die Hausleitungen von besonderen Kontrolleinheiten unterstützen lassen.

807

6.8 Aus- und Fortbildung

- Die IMK hat sich in ihrer Sitzung in Rostock vom 5. bis 7. Dezember 2012 über die bereits bestehenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten hinaus für eine zeitgemäße, stärker standardisierte Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutzverbund ausgesprochen. Die Kommission schließt sich dem an.

808

7 Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013

Die BLKR hat bei der Analyse und Bewertung der informationellen Zusammenarbeit von Verfassungsschutzbehörden und Polizeidienststellen festgestellt, dass wiederholt potentiell relevante Erkenntnisse, nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig an die jeweils andere Seite weitergeleitet worden sind. Sie hat daraus die Folgerung abgeleitet, dass die informationelle Zusammenarbeit zwischen den genannten Behörden verbessert und intensiviert werden muss.

Am 24. April 2013 hat der 1. Senat des BVerfG ein Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Antiterrordateigesetzes (ATDG) verkündet. Dieses Urteil beschäftigt sich grundlegend auch mit Fragen der Zusammenarbeit und des Datenaustausches zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Zu einer ausführlichen Analyse des Urteils war die Kommission wegen des Redaktionsschlusses für diesen Bericht nicht mehr in der Lage.

Das BVerfG hat nicht nur ein – offenbar neben dem bisherigen Trennungsgebot angesiedeltes – aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitetes „informationelles Trennungsprinzip“ geschaffen. Es hat darüber hinaus auch die Aufgaben von Nachrichtendiensten und Polizei sowie die bisherigen gesetzlichen Voraussetzungen der Zusammenarbeit beleuchtet. Die Übermittlung von Informationen der Nachrichtendienste an die Polizei für operative polizeiliche Zwecke wurde vom Vorliegen „eines herausragenden öffentlichen Interesses“ abhängig gemacht.

Der Kommission stellt sich die Frage, ob unter diesen Vorgaben die polizeiliche Fahndung nach dem Trio durch den Verfassungsschutz hätte unterstützt werden dürfen. Es ist vertieft zu prüfen, wie angesichts dieser Rechtsprechung die künftige Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden noch effektiv ausgestaltet werden kann.

8 Schlusswort

In bisher nicht gekanntem Umfang hat der NSU in den letzten 14 Jahren in Deutschland schwerste Straftaten begangen. In diesem Zusammenhang wirkt der Umstand besonders bedrückend, dass bis zur Selbsttötung von Böhnhardt und Mundlos weder ein Zusammenhang der Taten untereinander noch deren Verknüpfung mit Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus gesehen wurde. Vor diesem Hintergrund wurde die Kommission eingesetzt und vor diesem Hintergrund hat sie ihre Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur gemacht. Die Kommission ist dabei keineswegs der Auffassung, dass bei frühzeitiger Anwendung ihrer ex post entwickelten Vorschläge ein schnellerer Aufklärungserfolg erzielt worden wäre oder gar nachfolgende Straftaten hätten verhindert werden können. Sie hofft aber zuversichtlich, dass nach Umsetzung ihrer Vorschläge Fehler der Vergangenheit sich zukünftig nicht wiederholen werden.