

KLEINE ANFRAGE

**der Abgeordneten Jürgen Suhr und Johannes Saalfeld,
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes

und

ANTWORT

der Landesregierung

Vorbemerkung

Die Landesregierung respektiert die Auffassung der in der Anfrage zitierten Sachverständigen, teilt sie aber nicht. Da von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Auswertung der Anhörung im Innenausschuss des Landtages nur die hier unter Frage 2. angesprochene Problematik thematisiert wurde, war davon auszugehen, dass auch dort die Bedenken der Sachverständigen überwiegend nicht geteilt werden. Insofern gab es für die Landesregierung bisher nichts auszuräumen.

In der Anhörung des Innenausschusses zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsschutzgesetzes der Landesregierung auf Drucksache 6/4430 haben die drei Sachverständigen bezüglich mehrerer Regelungen verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Diese Bedenken konnten in der nachfolgenden Auswertung der Anhörung mit Vertretern der Landesregierung und der Verfassungsschutzbehörde nicht ausgeräumt werden.

1. Wie steht die Landesregierung zu der Kritik der Sachverständigen an der geplanten neuen Befugnis des Verfassungsschutzes zum „Aufklären des Internet“ als verfassungsrechtlich unzulänglich (bitte begründen)?
 - a) Wie steht die Landesregierung insbesondere zu der Kritik, diese enthalte keinerlei Regelungen, die an die Eingriffsintensität angepasste Eingriffsschwellen vorsehen (bitte begründen)?
 - b) Wie steht die Landesregierung insbesondere zu der Kritik, diese enthalte keinerlei Regelungen, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung schützen (bitte begründen)?

Zu 1, a) und b)

Die Regelung des § 10 Absatz 1 Nummer 12 des Gesetzesentwurfes umfasst Maßnahmen, mit denen die Verfassungsschutzbehörde Inhalte der Internetkommunikation auf dem dafür vorgesehenen Weg (zum Beispiel Aufruf von nicht zugangsgesicherten Webseiten, Teilnahme an der Kommunikation - auch unter einer Legende) zur Kenntnis nimmt. Indem deutlich ein Eingriff in den Schutzbereich des Artikels 10 des Grundgesetzes durch den Wortlaut der Norm ausgeschlossen wird, ist es danach nicht zulässig, ohne oder gegen den Willen von Kommunikationsbeteiligten zugangsgesicherte Kommunikationsinhalte zu erheben, etwa indem überwachte Passwörter benutzt werden. Das Vertrauen der Kommunikationspartner zueinander ist dagegen nicht Gegenstand des Grundrechtsschutzes des Artikels 10.

Ebenso liegt kein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor, wenn eine staatliche Stelle sich unter einer Legende in eine Kommunikationsbeziehung zu einem Grundrechtsträger begibt. Die Kommunikationsdienste des Internet ermöglichen in weitem Umfang den Aufbau von Kommunikationsbeziehungen, in deren Rahmen das Vertrauen eines Kommunikationsteilnehmers in die Identität und Wahrhaftigkeit seiner Kommunikationspartner nicht schutzwürdig ist, da hierfür keinerlei Überprüfungsmechanismen bereitstehen (zum Vorstehenden grundlegend Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 (Online-Durchsuchung), Randnummern 288-311 - zitiert nach JURIS). Gestattet die Norm aber keinen Eingriff in ein Grundrecht, sind auch keine Regelungen zu Eingriffsschwellen oder zum Kernbereichsschutz nötig.

Hinzuweisen ist darauf, dass die hier bezogene Regelung wortgleich ist mit derjenigen, die in Niedersachsen Eingang in den dort aktuell beratenen Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes im Land Niedersachsen (Niedersächsischer Landtag Drucksache 17/2161, Artikel 1 Ziffer 10, § 6 Absatz 1 Nr. 4) gefunden hat. Allerdings hat hierüber der Sachverständige Prof. Dr. Hartmut Aden als Mitglied einer Arbeitsgruppe des Niedersächsischen Innenministeriums zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsschutzreform in der Anhörung zum hiesigen Gesetzentwurf nicht berichtet.

2. Wie steht die Landesregierung zu der Kritik der Sachverständigen an der Neufassung der Vorschriften zur Informationsübermittlung vom Verfassungsschutz an die Polizei als verfassungsrechtlich unzulänglich (bitte begründen)?
- a) Warum lehnt die Landesregierung die Forderung des Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden nach einer Übermittlungspflicht in den Fällen, in denen die staatliche Schutzpflicht für das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit Dritter eingreift, ab (bitte begründen)?
 - b) In welchen konkreten Fallkonstellationen macht es aus Sicht der Landesregierung Sinn, dass die Übermittlung von Erkenntnissen über geplante schwerste Straftaten an die Polizei in das Ermessen der Verfassungsschutzbehörde gestellt wird? Bitte begründen.
 - c) Wie kann, wenn die Übermittlung von Erkenntnissen über geplante schwerste Straftaten in das Ermessen der Verfassungsschutzbehörde gestellt wird, aus Sicht der Landesregierung verhindert werden, dass die Verfassungsschutzbehörde Informationen aus taktischen Gründen zurückhält und es so zu schwersten Straftaten kommt (bitte begründen)?

Zu 2, a), b) und c)

Der Fragestellung liegt ein falsches Normenverständnis des § 20 Landesverfassungsschutzgesetz (LVerfSchG) zugrunde und erweckt darüber hinaus den unrichtigen Eindruck, als wolle die Vorschrift willkürlich Hürden zur Weiterleitung von Informationen des Verfassungsschutzes an die Polizei aufbauen.

Stattdessen sind die bisherigen Vorschriften der bezogenen Norm über die „Informationsübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde an Polizei, Staatsanwaltschaft und andere Stellen“ mit ihren bisherigen vier Absätzen einerseits bis auf notwendige kleine redaktionelle Änderungen unverändert geblieben. Durch diese Regelungen ist weiterhin eine grundsätzliche Weitergabe von beim Verfassungsschutz gewonnenen Erkenntnissen insbesondere zu Strafverfolgungszwecken gewährleistet.

Andererseits soll ein neuer Absatz 4 eingefügt werden, der ausschließlich die Übermittlung von personenbezogenen, mit nachrichtendienstlichen Mitteln des § 10 Absatz 1 LVerfSchG gewonnenen Daten regelt. Die Notwendigkeit dieser Einfügung beruht auf dem Urteil des BVerfG vom 24.04.2013, 1 BvR 1215/07 (Antiterrordateigesetz). Dort hat das BVerfG in Leitsatz 2 ausgeführt, dass „Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendienst ermöglichen, hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen. Aus den Grundrechten folgt ein informationelles Trennungsprinzip, das diesen Austausch nur ausnahmsweise zulässt.“ Das BVerfG ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Übermittlung von Informationen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen wurden, mit dem Ziel eines operativen polizeilichen Tätigwerdens einer höheren Rechtfertigung als der bloßen Aufgabenwahrnehmung oder der Wahrung der öffentlichen Sicherheit bedarf; dieser Austausch muss grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen.

Vor diesem Hintergrund hat eine im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) beim Bundesinnenministerium gebildete Bund-Länder-Arbeitsgruppe eine Bundesvorschrift für die Übermittlung von personenbezogenen, mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Daten entworfen, die mittlerweile Eingang in das Bundesverfassungsschutzgesetz (§ 19 Absatz 1 BVerfSchG) gefunden hat und als neuer § 20 Absatz 4 in das LVerfSchG eingefügt werden soll. Mit dieser Norm wird eine praktische Konkordanz zwischen dem grundsätzlichen Trennungsgebot zwischen Verfassungsschutz und Polizei, den datenschutzrechtlichen Anforderungen und den fachlichen Übermittlungsbedarfen geschaffen, wobei diese nur in Ansehung und Würdigung der Umstände des konkreten Einzelfalls erfolgen kann, wofür wiederum die rechtlichen Regeln der Ermessensausübung zur Anwendung kommen müssen. Bei fehlerfreier Ermessensausübung kommt beispielsweise das „Geschehen lassen“ einer „schwersten Straftat“ durch Zurückhalten von personenbezogenen, mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Informationen aus taktischen Gründen nicht in Betracht - anders als die Fragestellung den Eindruck erwecken lässt.

3. Inwiefern wird aus Sicht der Landesregierung durch den Umstand, dass die Übermittlung von Erkenntnissen über geplante schwerste Straftaten in das Ermessen der Verfassungsschutzbehörde gestellt wird, eine strafrechtliche Verantwortung der Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörde im Fall der Nichtübermittlung entsprechender Erkenntnisse ausgeschlossen (bitte begründen)?

Die strafrechtliche Verantwortung von Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörde ist - wie auch sonst - an den konkreten Umständen des Einzelfalles zu messen.

4. Inwiefern trifft die Annahme des Sachverständigen Prof. Dr. Fredrik Roggan zu, dass durch die geplante Regelung des § 10a Absatz 2 Satz 4 selbst erhebliche Straftaten von Vertrauensleuten und Verdeckten Mitarbeitern strafrechtlich gerechtfertigt werden sollen (bitte begründen)?
 - a) Welche Straftatbestände sind aus Sicht der Landesregierung solche von „erheblicher Bedeutung“ und warum werden diese nicht in dem vorliegenden Gesetzentwurf definiert (bitte begründen)?
 - b) Wie steht die Landesregierung zu der Kritik des Sachverständigen Prof. Dr. Fredrik Roggan an der Gesetzesbegründung, nach der „ergänzende Maßgaben (...) untergesetzlich in den Dienstvorschriften der Verfassungsschutzbehörde getroffen werden“ könnten, wobei es sich um Verschlusssachen handle, womit letztlich geheime Verwaltungsvorschriften über die Strafbarkeit von Individuen entschieden, was unter Bestimmtheitsgesichtspunkten unvertretbar sei (bitte begründen)?

Die geplante Regelung des § 10a Absatz 2 Satz 4 beinhaltet, dass, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Vertrauensleute oder Verdeckte Mitarbeiter rechtswidrig einen Straftatbestand von erheblicher Bedeutung verwirklicht haben, deren Einsatz unverzüglich beendet und die Strafverfolgungsbehörde unterrichtet werden soll. Ein strafrechtlicher Rechtsfertigungsgrund ist nicht erkennbar.

Soweit die Frage stattdessen die Ausnahmeregelung des § 10a Absatz 2 Satz 5 meint, so regelt diese ebenfalls keinen strafrechtlichen Rechtsfertigungsgrund. Es wird nur die Möglichkeit geschaffen, dass unter Ansehung des Einzelfalls aus übergeordneten Gründen die Tätigkeit der Vertrauensperson oder des Verdeckten Mitarbeiters vorerst nicht unverzüglich beendet wird.

Zu a)

Der Begriff der „Straftat von erheblicher Bedeutung“ wird in der Normensprache an verschiedenen Stellen verwendet, ist von Literatur und Rechtsprechung weitgehend präzise erfasst worden und vom Bundesverfassungsgericht mit diesem Verständnis anerkannt. Eine Straftat von erheblicher Bedeutung muss mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen (zum Vorstehenden siehe Deutscher Bundestag Drucksache 16/5846, S. 39/40, Begründung zu § 100a Abs. 1 StPO-E, mit weiteren Nachweisen).

Zu b)

Das von der Frage aus der Gesetzesbegründung übernommene Zitat betrifft nicht die „Strafbarkeit von Individuen“, sondern die Einsatzvoraussetzungen von Vertrauensleuten und Verdeckten Mitarbeitern (§ 10a Absatz 2 Satz 3). Insofern ist eine weitere Regelung in untergesetzlichen Dienstvorschriften aus den in der Gesetzesbegründung genannten Gründen gerechtfertigt.

5. Wie steht die Landesregierung zu der Kritik des Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden an der geplanten Ausnahmeklausel des § 10a Absatz 2 Satz 5, die dem Leiter der Verfassungsschutzbehörde oder seinem Vertreter die Kompetenz überträgt, Ausnahmen von der geplanten Regelung des § 10a Absatz 2 Satz 4 zuzulassen, nach der der Einsatz einer Vertrauensperson oder eines Verdeckten Mitarbeiters unverzüglich beendet wird, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dieser rechtswidrig einen Straftatbestand von erheblicher Bedeutung verwirklicht hat, hier werde der Fortführung problematischer Praktiken eine Hintertür geöffnet (bitte begründen)?

Zum einen sind der Landesregierung „problematische Praktiken“ nicht bekannt, zum anderen entspricht diese Ausnahmeregelung den praktischen Notwendigkeiten bei komplexen und schweren Bedrohungslagen. Im Übrigen ist die Vorschrift identisch mit § 9a Absatz 2 Satz 5 BVerfSchG.

6. Wie steht die Landesregierung zu der Kritik des Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden, problematisch sei ebenfalls die geplante Ausnahme zu § 10a Absatz 3 Nummer 4, nach der ausnahmsweise doch V-Personen angeworben werden dürfen, die schwere Straftaten begangen haben (bitte begründen)?
- a) Wie steht die Landesregierung zu der Empfehlung des Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden, auf diese weitere „Hintertür“ zur Umgehung der Bindung des Verfassungsschutzes an rechtsstaatliche Grundsätze zu verzichten (bitte begründen)?
- b) Wie steht die Landesregierung zu der Empfehlung des Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden, wenn Ausnahmen unbedingt erforderlich sein sollten, für diese dann zumindest eine Entscheidung des Fachministers vorzusehen (bitte begründen)?

Zu 6, a) und b)

Der Anwendungsbereich der Ausnahmevorschrift macht deutlich, dass es um außergewöhnliche Bedrohungen - siehe § 3 Absatz 1 Artikel 10-Gesetz - geht, in denen eine Güterabwägung ein Abweichen vom Grundsatz rechtfertigt. Eine Güterabwägung im Rahmen der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist Bestandteil rechtsstaatlicher Grundsätze, sodass in keiner Weise von „Hintertür“ und „Umgehung“ die Rede sein kann, zumal hier eine klare rechtliche Fixierung erfolgt.

Die Regelung entspricht der des § 9b Absatz 2 Satz 3 BVerfSchG.

Da der Verfassungsschutz eine besondere Fachabteilung des Ministeriums für Inneres und Sport darstellt, ist die Einbindung des Fachministers bei Ausnahmeentscheidungen dieser Tragweite gewährleistet.

7. Wie steht die Landesregierung zu der Einstufung der geplanten Einschränkung der Auskunftspflichten der Verfassungsschutzbehörde durch die Sachverständigen Prof. Dr. Hartmut Aden und Reinhard Dankert als verfassungsrechtlich bedenklich? Bitte begründen.
- a) Warum geht die Landesregierung davon aus, dass, so die Gesetzesbegründung, „durch Mitteilungen über die Herkunft und empfangende Stellen der gespeicherten Daten einer Ausforschung der Arbeitsweise des Verfassungsschutzes Vorschub geleistet wird“ (bitte begründen)?
- b) Inwiefern rechtfertigt dies aus Sicht der Landesregierung die in der geplanten Neufassung des § 26 Absatz 1 Satz 2 geregelte Einschränkung des aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgenden Auskunftsrechts der Betroffenen (bitte begründen)?
- c) Wie steht die Landesregierung zu dem Einwand von Prof. Dr. Hartmut Aden, gerade wenn sich die Informationen des Verfassungsschutzes als falsch herausstellten, müssten die Betroffenen das Recht haben, von der Verfassungsschutzbehörde zu erfahren, welche anderen Behörden diese falschen Informationen erhalten hätten (bitte begründen)?

Zu 7, a), b) und c)

Der Kern des aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung resultierenden Auskunftsanspruchs, nämlich Auskunft über die zu einer Person gespeicherten Daten zu erhalten, bleibt nach wie vor auf der Grundlage des § 26 Absatz 1 Satz 1 LVerfSchG erhalten. Angaben über Herkunft und Übermittlungen vorhandener Daten betreffen den Kernbereich der Tätigkeit des Verfassungsschutzes, sind also nicht nur der Sphäre der Person, sondern auch der Sphäre des verfassungsrechtlich begründeten funktionierenden Verfassungsschutzes zuzurechnen. Es ist offensichtlich und bedarf daher keiner weiteren Erläuterung, dass insbesondere eine Auskunft über die Entstehung von personenbezogenen Daten, die nur bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht einer der in § 5 Absatz 1 LVerfSchG genannten Bestrebungen oder Tätigkeiten erhoben und gespeichert werden dürfen, die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes offenkundig macht und damit Maßnahmen zur weiteren Verschleierung dieser Bestrebungen und Tätigkeiten ermöglichen. Im Hinblick auf die Weiterleitung gespeicherter personenbezogener Daten dürfte für den Betroffenen offenkundig sein, dass seine Daten nur unter den im Gesetz geregelten Voraussetzungen an andere Sicherheitsbehörden und sonstige im Gesetz genannte Stellen weitergeleitet werden. Eine weitere Offenlegung ermöglicht durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht gerechtfertigte Einblicke in Kommunikations- und Zusammenarbeitsstrukturen von Behörden. Da also eine Auskunft über Ursprung und Weiterleitung personenbezogener für den Verfassungsschutz relevanter Daten die Funktionstüchtigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigen würde, hat der Auskunftsanspruch insoweit zurückzuweichen.

Die vorgesehene Regelung entspricht im Übrigen der des § 15 Absatz 3 BVerfSchG und entsprechender Regelungen in elf anderen Bundesländern.

Sollte sich eine gespeicherte personenbezogene Information als unrichtig herausstellen, wird diese gemäß § 13 Absatz 2 Satz 2 LVerfSchG berichtigt - auch gegenüber etwaigen weiteren Empfängern.