

Expertenkommission der Hessischen Landesregierung

BEWERTUNGEN

und

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

betreffend die Umsetzung der einvernehmlichen Empfehlungen
des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages – 17. Wahlperiode –
(NSU-Untersuchungsausschuss „Rechtsterrorismus“) in Hessen

Inhaltsübersicht

	Seite	Rn.
Abkürzungsverzeichnis	V	
Einleitende Bemerkungen	1	1
Empfehlung		
1. Opfer von Gewaltkriminalität – Motiv prüfen, dokumentieren	5	15
2. Arbeitskultur, „selbstkritisches Denken“, Fehlerkultur	23	60
3. Überprüfung ungeklärter Straftaten / „Altfälle“	29	71
4. Themenfeldkatalog PMK; verbindlicher Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz	35	82
5. Erkennen von Rechtsextremismus	41	96
6. Zentral geführte Ermittlungen	47	108
7. Interoperabilität der Datensysteme	51	119
8. Blickwinkel für überregionales, deutschlandweites und internationales Agieren	57	128
9. Kritische Evaluation der Ermittlungsschritte und Auswertergebnisse	59	133
10. Bundesweite Übersicht der untergetauchten Rechtsextremisten mit Haftbefehl	63	141
11. Vielfalt in den Polizeibehörden	67	149
12. Interkulturelle Kompetenz	73	162
13. Kommunikation mit Opfern	79	172
14. Rechte von Opferzeugen	85	183
15. Spezialisierte Beratungsangebote	89	192

Empfehlung	Seite	Rn.
16. Überprüfung bisher erfolgloser Ermittlungen	93	201
17. Cold Case Units	97	209
18. Ausschöpfung der Recherchemöglichkeiten des BKA	101	217
19. Fallspezifische Aufnahme der Thematik in die polizeiliche Aus- und Fortbildung	103	224
20. Förderung des gegenseitigen Verständnisses der Aufgaben der Sicherheitsbehörden	107	235
21. Aus- und Fortbildung in Bezug auf Rechtsextremismus/-terrorismus	111	244
22. Qualitätsstandards für Prüfvorgänge der Zuständigkeit des GBA in Staatsschutzsachen	113	251
23. Größerer Spielraum beim Erfordernis des Staatsschutzbezugs in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG	117	260
24. Einführung von Regelbeispielen für die Zuständigkeit des GBA bei Kapitaldelikten	121	267
25. Gesetzliche Verankerung der Informationsverpflichtung der Staatsanwaltschaften der Länder gegenüber dem GBA	123	273
26. Gleichmäßige Anwendung der Zuständigkeitsvorschriften in allen Phänomenbereichen	125	279
27. Auslegung der Nrn. 25 ff. RiStBV	127	287
28. Ergänzung des § 143 Abs. 3 GVG um eine Regelung zur Zuständigkeitsbestimmung in Sammelverfahren	131	295
29. Auswahl eines geeigneten sachleitenden Staatsanwalts	135	303
30. Einbeziehung von Rechtsextremismus und -terrorismus in die Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten und Justizvollzugsbediensteten	139	312
31. Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Vernichtung von Asservaten zu ungeklärten Verbrechen	143	321

Empfehlung	Seite	Rn.
32. Effiziente Abstimmung im Verfassungsschutzverbund	147	330
33. Übermittlung von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden	153	344
34. Controllingverfahren, Umgang mit Informationen	161	358
35. Rechtsklarheit hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Prüfung und Vernichtung von Akten	167	371
36. Prüfung der Regelungen zur Aktenführung	173	383
37. Anbindung des Datenschutzbeauftragten unmittelbar an die Behördenleitung	177	393
38. Größere Sensibilität für die Gefahren des Rechtsextremismus/ neues Selbstverständnis der Offenheit	181	404
39. Öffnung der Ausbildungswege	187	416
40. Prüfung der Anpassung des behördeninternen Leitbilds an Kategorien von Interkultureller Kompetenz, Diskursfähigkeit und Fehlerkultur	193	426
41. Stärkung der parlamentarischen Kontrolle	199	439
42. Anhörung „sonstiger Personen“ durch parlamentarische Kontrollgremien	205	452
43. Zusammenwirken des PKGr mit den Kontrollgremien der Länder	207	459
44.-46. Einsatz „menschlicher Quellen“ zur Informationsbeschaffung	209	465
47. Umgang mit dem Quellenschutz	217	483
 Anhang 1 – Vorab-Stellungnahme der Kommission vom 18.09.2014	 223	 498
Anhang 2 – Vorab-Stellungnahme der Kommission vom 08.05.2015	225	502
 Zusammenstellung der Leitsätze	 231	

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AfV	Akademie für Verfassungsschutz
AK	Arbeitskreis
Art.	Artikel
ATD	Antiterrordatei
ATDG	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordatei-Gesetz)
ARP	Allgemeines Register für politische Sachen
AuF	Aus- und Fortbildung
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt
BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BLKR	Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus
BMI	Bundesministerium des Innern
BPP	Bedeutsames Personenpotential
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz)
BVerfSchG-B 2015	BVerfSchG in der Fassung des vom Deutschen Bundestag am 03.07.2015 beschlossenen Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes
BW	Baden-Württemberg

Drs.	Drucksache
DSB	Datenschutzbeauftragte(r)
DV	Dienstvorschrift
E	Entwurf
eKA	elektronische Kriminalakte
EU	Europäische Union
FH	Fachhochschule
GAG/gPG	Gemeinsame Arbeitsgruppe/gemeinsame Projektgruppe
GAR	Gemeinsames Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus
GBA	Generalbundesanwalt
GED	Gemeinsame Ermittlungsdatei
GETZ	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum
GG	Grundgesetz
GGSK/TE	Größere Gefahren- und Schadenslagen, Katastrophen/Terrorismus
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HArchivG	Hessisches Archivgesetz
HB	Freie Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HfPV	Hochschule für Polizei und Verwaltung
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HLKA	Hessisches Landeskriminalamt
HLVO	Hessische Laufbahnverordnung
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HMdJ (HMdJIE)	Hessisches Ministerium der Justiz (für Integration und Europa)
HPA	Polizeiakademie Hessen
HSM	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
HSOG	Hessisches Gesetz über die Sicherheit und Ordnung
HVerfSchG	Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Hessen)

IF IS	INPOL-Fall Innere Sicherheit
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
INPOL	Informationssystem der Polizei
IPCC	INPOL-Land-POLAS-Competence-Center
JuMiKo	Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Justizministerkonferenz)
LfV, LfVH	Landesamt für Verfassungsschutz Hessen
LfV-GE 2014	Entwurf vom 10.10.2014 zur Neufassung des hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz
LKA, LKÄ	Landeskriminalamt, -ämter
LPP	Landespolizeipräsidium
MAD	Militärischer Abschirmdienst
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NADIS WN	Nachrichtendienstliches Informationssystem und Wissensnetz
nd	nachrichtendienstlich
NfD	Nur für den Dienstgebrauch
NI	Niedersachsen
NIAS	Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NW	Nordrhein-Westfalen
PDV	Polizeidienstvorschrift
PG	Projektgruppe
PIAS	Polizeiliche Informations- und Analysestelle
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
POLAS	Polizeiauskunftssystem
PP	Polizeipräsidium
PUA	Parlamentarischer Untersuchungsausschuss

RED	Rechtsextremismusdatei
RED-G	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizei- behörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Be- kämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextre- mismus-Datei-Gesetz)
RgL	Regelmäßige gemeinsame Lagebesprechung
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
SAP	Sozialer Ansprechpartner
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UA IuK	Unterausschuss Information und Kommunikation
UA FEK	Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung
VerfSchG	(Landes-) Verfassungsschutzgesetz
VP, V-Person	Vertrauensperson
VS, VSA	Verschlusssache, Verschlusssachenanweisung
Vertr.	Vertraulich
ZAR	Zusammenarbeitsrichtlinie
ZKA	Zollkriminalamt
ZPD	Zentraler Polizeipsychologischer Dienst

Einleitende Bemerkungen

I. Einsetzung der Kommission

- 1 Die „Expertenkommission für die Umsetzung der Empfehlungen des Zweiten Bundestagsuntersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss ‚Rechtsterrorismus‘)“ wurde von der Hessischen Landesregierung eingesetzt.
- 2 Ihr gehörten an: Herr Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D. Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Joachim Jentsch als Vorsitzender, Frau Bundesministerin der Justiz a. D. Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, Herr Staatssekretär a. D. Dr. Rudolf Kriszeleit und Herr Senator a. D. Wolfgang Wieland.
- 3 Die Kommission war beauftragt, „die Landesregierung bei der Umsetzung der einvernehmlichen Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses zu beraten“. Hierbei sollte sie auch Vorschläge zur zukünftigen Arbeit der hessischen Sicherheitsbehörden sowie zur Zusammenarbeit zwischen den Ländern und mit dem Bund machen. Ergänzend wurde die Kommission durch den Hessischen Minister des Innern und für Sport damit beauftragt, zu den am 10.10.2014 öffentlich gemachten Entwürfen für ein Gesetz zur Neufassung des hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV-GE 2014) und für ein Gesetz zur Parlamentarischen Kontrolle Stellung zu nehmen. Zudem lag der Kommission durch das Hessische Ministerium der Justiz der Entwurf für ein Gesetz zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze zur Beratung vor.
- 4 Die unabhängige und weisungsfrei tätige Kommission wurde in ihrer Arbeit durch den wissenschaftlichen Assistenten des Vorsitzenden, Herrn Richter am Landgericht Dr. Jörg Ziethen, sowie eine für die Kommission eingerichtete Geschäftsstelle unterstützt, der als ständige Mitglieder Frau Kriminaldirektorin Elke Bruns vom Hessischen Landeskriminalamt sowie Herr Regierungsdirektor Michael Fischer (bis zum 31.01.2015) und Frau Regierungsdirektorin Katharina Schweda (ab dem 01.01.2015) vom Landesamt für Verfassungsschutz Hessen angehörten. Zudem entsandte das Hessische Ministerium der Justiz zu den Sitzungen der Kommission als Vertreter Herrn Leitenden Ministerialrat Torsten Kunze sowie die Herren Ministerialrat Thomas Beinlich (1. bis 12. Sitzung), Richter am Landgericht Dr. Alexander Kolz (13., 17. und 18. Sitzung) und Staatsanwalt Dr. Philipp Georgy (14. bis 16. Sitzung).

II. Arbeit der Kommission

- 5** Die konstituierende Sitzung fand am 28.07.2014 statt. Die Kommission trat bis zum 15.09.2015 zu insgesamt 18 Sitzungen zusammen. Die Sitzungen fanden regelmäßig in den Räumlichkeiten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport statt. Die 8. Sitzung am 19.02.2015 wurde im Landesamt für Verfassungsschutz Hessen durchgeführt, die 11. und 12. Sitzung am 06./07.05.2015 an der Polizeiakademie Hessen.
- 6** Inhaltlich hat die Kommission die oben genannten Aufträge – soweit möglich – voneinander getrennt und sich zunächst der Frage nach der Umsetzung der 47 einvernehmlichen Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses zugewandt. Diese ist auch Gegenstand des vorliegenden Berichts.
- 7** In der Sache hat die Kommission zunächst eine Bestandsaufnahme vorgenommen. Hierzu hat sie sich berichten lassen, welche Bewertungen die Ministerien, deren Geschäftsbereiche von den Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses unmittelbar betroffen sind, bereits vorgenommen haben und welche Maßnahmen ergriffen wurden. Zu diesem Zweck wurden der Kommission durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport Sachstandsberichte vom 29.08.2014 zu den Empfehlungen Nr. 1 bis Nr. 21 und Nr. 32 bis Nr. 47 sowie durch das Hessische Ministerium der Justiz der Sachstandsbericht vom 29.08.2014 zu den Empfehlungen Nr. 22 bis Nr. 31 vorgelegt.
- 8** Ergänzend hierzu hat die Kommission über ihre Geschäftsstelle weitere Informationen erhoben. Zudem ist sie auch unmittelbar an die betroffenen Behörden und Einrichtungen herantreten. In geeigneten Fällen hat sich die Kommission „vor Ort“ informiert. Hierbei hat sie beim Landesamt für Verfassungsschutz Hessen Akten, Dienstvorschriften und Arbeitspläne eingesehen. Zudem hat sie ein Gespräch mit dem Präsidenten des Landesamts für Verfassungsschutz und seinem Stellvertreter geführt. Darüber hinausgehend hat sie auch mit Mitarbeitern der Arbeitsebene, insbesondere aus den Bereichen Datenverwaltung und Beschaffung sowie mit der Vorsitzenden der Personalvertretung Gespräche geführt.
- 9** An der Hessischen Polizeiakademie hat die Kommission insbesondere Arbeits- und Planungsmaterialien eingesehen und mit dem Präsidenten und Dozenten sowie Mitgliedern der Personalvertretung gesprochen. Zudem standen der Kommission während ihrer Sitzungen im Hessischen Innenministerium Mitarbeiter des Landespolizeipräsidiums und des Hessischen Landeskriminalamts, darunter die Landesopferschutzbeauftragte, zu Gesprächen zur Verfügung.

III. Ergebnisse der Kommission

- 10** Die Kommission hat den jeweiligen Sachstand erörtert und bewertet. Sie hat hierbei vollständiges Einvernehmen erzielt. Gleiches gilt hinsichtlich der Empfehlungen für weitergehende Maßnahmen. Die vorliegenden „Bewertungen und Handlungsempfehlungen“ werden daher von der gesamten Kommission getragen.
- 11** Die Darstellung der Ergebnisse der Kommission erfolgt zur besseren Übersicht in der Systematik des Abschlussberichts des Bundestagsuntersuchungsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/14600). Es werden daher nachfolgend sämtliche 47 Empfehlungen erörtert. Die Darstellung der Diskussion erfolgt einheitlich: Zunächst wird unter „I. Inhalt“ die jeweilige Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses im Wortlaut wiedergeben. Sodann wird unter „II. Sachstand“ die oben (Rn. 7) genannte Zulieferung der betroffenen Ministerien mitgeteilt und darüber berichtet, welche weitergehenden Informationen der Kommission vorlagen. Die inhaltliche Bewertung der Kommission erfolgt jeweils unter „III. Stellungnahme“; diesem Abschnitt sind zur Erleichterung der Auseinandersetzung Leitsätze vorangestellt, welche zentrale Ergebnisse zusammenfassen.
- 12** In einzelnen Fällen war es im Zusammenhang mit Gesetzgebungsvorhaben des Bundes (Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages) und des Landes (Gesetz zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze) aus Sachgründen geboten, dass die Kommission ihre Bewertung der Landesregierung vorab übermittelt (vgl. u. Rn. 22 und 86). Die diesbezüglichen Stellungnahmen vom 18.09.2014 und 08.05.2015 sind im Anhang (u. Rn. 498 ff. und 502 ff.) enthalten. Die Stellungnahme der Kommission zu dem oben (Rn. 3) genannten Gesetzentwurf betreffend das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (LfV-GE 2014) erfolgt hingegen gesondert. Hinsichtlich des Entwurfs für ein Gesetz zur Parlamentarischen Kontrolle nimmt die Kommission Bezug auf ihre Ausführungen zu den zu den Punkten 41 bis 43 ausgesprochenen Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses (u. Rn. 439 ff.).
- 13** Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass dieser Bericht zu berücksichtigen hatte, dass auch Informationen zu erheben und bewerten waren, die als Verschlussachen eingestuft sind und an deren Vertraulichkeit ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Damit der Bericht ggf. auch der Information der Öffentlichkeit dienen kann, verzichtet er auf die Dar-

stellung schutzwürdiger Details. Gleichwohl teilt die Kommission stets mit, welche Quellen ihr vorlagen und welchen Einfluss diese auf die Bewertungen und Empfehlungen genommen haben.

IV. Anregung der Kommission

- 14** Zudem konnten aus Sachgründen nicht für alle Empfehlungen abschließende Bewertungen erfolgen. Soweit bei einzelnen Empfehlungen, deren Umsetzung die Kommission in Hessen auf gutem Wege sieht, bestimmte Maßnahmen erst anlaufen oder sich noch im Stadium der Erprobung oder Fortentwicklung befinden, empfiehlt die Kommission, die Praxis zu beobachten und den Erfolg der Umsetzung in angemessener Weise organisationsintern, ggf. auch extern, zu überprüfen.

Empfehlung 1 – Opfer von Gewaltkriminalität – Motiv prüfen, dokumentieren

I. Inhalt

- 15** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat in seinem Bericht vom 22.08.2013 (Bundestags-Drucksache 17/14600, S. 861) zu Punkt 1 die folgende Empfehlung ausgesprochen:

„In allen Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, muss dieser eingehend geprüft und diese Prüfung an geeigneter Stelle nachvollziehbar dokumentiert werden, wenn sich nicht aus Zeugenaussagen, Tatortspuren und ersten Ermittlungen ein hinreichend konkreter Tatverdacht in eine andere Richtung ergibt. Ein vom Opfer oder Zeugen angegebenes Motiv für die Tat muss von der Polizei beziehungsweise der Staatsanwaltschaft verpflichtend aufgenommen und angemessen berücksichtigt werden. Es sollte beispielsweise auch immer geprüft werden, ob es sinnvoll ist, den polizeilichen Staatsschutz zu beteiligen und Informationen bei Verfassungsschutzbehörden anzufragen. Dies sollte in die Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) sowie in die einschlägigen polizeilichen Dienstvorschriften aufgenommen werden.“

II. Sachstand

- 16** Der Kommission lag zunächst als Zulieferung der Geschäftsstelle der Bericht der „Sachstände zur Umsetzung der Empfehlungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in Hessen“ vom 29.08.2014 vor. Dieser enthält die Stellungnahme des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu der Frage, welche „Regelungsbereiche“ die hessischen Polizei – auch durch Übernahme von Ergebnissen der Arbeit von Gremien der Bund-Länder-Ebene – identifiziert hat und als Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung 1 des Bundestagsuntersuchungsausschusses begreift. Dieses sind im Einzelnen:

- „Änderung des § 46 Abs. 2 StGB durch die Aufnahme ‚rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtende Tatmotive‘ in den Katalog der Strafzumessungsumstände

- Aufnahme einer ausdrücklichen Regelung in Nr. 15 RiStBV („Aufklärung der für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat bedeutsamen Umstände“) durch den RiStBV-Ausschuss
- Aufnahme in PDV 100 über Vorschriftenkommission
- Verbessertes Informationsaustausch durch Einrichtung RED, der Zentren (GETZ/GAR) sowie der Task Force Gewaltdelikte beim BKA
- Weitere Stärkung der Sensibilität der Ermittlungsdienststellen zur Motiverkennung und Dokumentation“

17 Der Kommission lag mit dem vorgenannten Bericht zudem die Stellungnahme der hessischen Polizei zur Empfehlung 1 des Bundestagsuntersuchungsausschusses vor. Diese lautet:

„Die Bewertung des PUA wird fachlich voll umfänglich geteilt.

Der Prozess, in Fällen von Gewaltkriminalität die Sensibilität umfassender Ermittlungen im Hinblick auf alle möglichen Phänomenbereiche zu schärfen, hat bereits unmittelbar nach dem Bekanntwerden der Mordserie des ‚NSU‘ eingesetzt. Die Folge sind in Einzelfällen u. a. große Ermittlungsaufwände, wie exemplarisch die BAO Tasche zeigte.

Auch in Hessen wurde dieser Sensibilisierungsprozess mit Zielrichtung einer frühzeitigen und umfassenden Prüfung von Gewaltdelikten im Hinblick auf eine politische Motivation des Täters mittlerweile intensiv eingeleitet. Verbindliche Regelungen zur kriminalpolizeilichen Arbeit, die sicherstellen, dass insbesondere die für Kapitaldelikte zuständigen Fachkommissariate bei unklaren Fällen unter Einbindung ihres zuständigen Staatsschutzkommissariats auch die Staatsschutzabteilung des HLKA zu beteiligen haben, um von dort die Relevanz zur Einbindung des LfV Hessen sowie des GAR zu prüfen, wurden mit aktuellem Erlass des Landespolizeipräsidiums zur Umsetzung der Empfehlungen des PUA in Kraft gesetzt.

Das BKA verweist zu dieser Empfehlung auf die Einrichtung des Gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus/Rechtsterrorismus (GAR). Ergänzend sind hier die gesamten Einrichtungen des GETZ und GTAZ mit fachlichen Ländervertretern der Polizei und des Verfassungsschutzes zu nennen. Hessen entsendet zu den regelmäßigen Sitzungen des GAR (3 x wöchentlich) jeweils fachkundige Beamtinnen oder Beamte der Staatsschutzabteilung des HLKA. Ziel des GAR ist eine mehrdimensionale Betrachtung politisch rechts motivierter Straftaten und insbesondere auch Behandlung jener Sachverhalte, die

zunächst nicht als politisch motiviert klassifiziert wurden, bei denen jedoch ein entsprechendes Motiv vorliegen könnte.

Struktur/wesentliche Arbeitsgruppen des GAR:

- In der AG Lage bringen insgesamt 39 Behördenvertreter oder – sofern es sich um sensiblere Sachverhalte handelt – in der AG Operativer Informationsaustausch die ihnen vorliegenden nachrichtendienstlichen und polizeilichen Erkenntnisse ein.
- Die AG Personenpotenziale befasst sich mit der Identifizierung des relevanten Personenpotenzials (z. B. Gefährder und Relevante Personen).
- In der AG Analyse werden bestimmte Phänomene oder Ausprägungen sowohl des Phänomenbereichs PMK – rechts – als auch phänomenübergreifend untersucht.
- In der AG Fallanalyse werden retrograd bislang nicht als PMK – rechts – bewertete Delikte einer erneuten Prüfung auf rechte Bezüge unterzogen (siehe hierzu auch unter Empfehlung Nr. 3).

Ergänzend soll die beim BKA neu eingerichtete Task Force Gewaltdelikte die ermittlungsführenden Länderdienststellen in herausragenden Gewaltstraftaten mit unklarem Hintergrund durch Phänomen- und Fachexpertise vor Ort unterstützen.“

18 Darüber hinausgehend hat die Kommission im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 1 insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport – Landespolizeipräsidium – zur „Umsetzung von Empfehlungen zur Qualitätssicherung in der kriminalpolizeilichen Arbeit sowie bei der Aus- und Fortbildung der hessischen Polizei“ vom 30.06.2014
- Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des AK II und des AK IV zu den Aufträgen der IMK vom 05./06.12.2013 aus TOP 3 und TOP 4 vom 20.05.2014

III. Stellungnahme der Kommission

19 Hinsichtlich der zu Punkt 1 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

1.01 Die Änderung des § 46 Abs. 2 StGB durch die Aufnahme „rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender“ Tatmotive in den Katalog der Strafzumessungsumstände war nicht angezeigt (näher u. Rn. 20 f., 498 ff.).

1.02 Die Änderung von Nr. 15 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) im Hinblick auf die Prüfung eines extremistischen Tatmotivs weist in die richtige Richtung. Allerdings wäre sinnvoll gewesen, hierbei auch die staatsanwaltschaftliche Verpflichtung zur Sachleitung herauszustellen (näher u. Rn. 23 ff.).

1.03 Die Ergänzung der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 um eine Vorschrift zur Motivprüfung ist sinnvoll (näher u. Rn. 28 ff.).

1.04 Darüber hinausgehend sollte das Formular zur Strafanzeige durch die Aufnahme einer Frage nach Anzeichen für ein extremistisches Motiv (z. B. Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, religiöser Fanatismus o. ä.) ergänzt werden (näher u. Rn. 32 ff.).

1.05 Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013 („Antiterrordatei“ – ATD) ergibt sich, dass der vielfach geforderte Grundsatz des „Need to Share“ als Prinzip der Verpflichtung des Verfassungsschutzes zur Informationsübermittlung an die Polizei nicht vorbehaltlos gelten kann. Ein umfassender, niederschwelliger Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei ist von Verfassungs wegen ausgeschlossen (näher u. Rn. 35 ff.).

1.06 Die Kommission erwartet, dass die Sensibilität der Ermittlungsdienststellen der hessischen Polizei im Hinblick auf das Erfordernis, einen rechtsextremistischen Tathintergrund möglichst frühzeitig zu erkennen, bereits in zufriedenstellender Weise gestärkt worden ist (näher u. Rn. 54 ff.).

1. Änderung des § 46 Abs. 2 StGB

20 Der Vorschlag, zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses § 46 Abs. 2 StGB zu ändern, indem „rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Tatmotive“ in den Katalog der Strafzumessungsumstände aufgenommen werden, war auch Gegenstand des von der Bundesregierung initiierten „Gesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags“ (BT-Drs. 18/3007).

- 21** Die Kommission hat die Initiative in diesem Punkt kritisch bewertet, weil andere Maßnahmen, insbesondere die Ergänzung der Polizeidienstvorschrift 100 sowie die Änderung von Nr. 15 RiStBV, deutlich mehr Erfolg versprechen (vgl. u. Rn. 23 ff., 28 ff.).
- 22** Wegen des Inhalts der Stellungnahme, welche die Kommission der Landesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorab übermittelt hat, wird auf den Anhang 1 (u. Rn. 498 ff.) Bezug genommen.

2. Änderung von Nr. 15 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)

- 23** Die Änderung von Nr. 15 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) im Hinblick auf die Prüfung eines extremistischen Tatmotivs weist nach Ansicht der Kommission in die richtige Richtung.
- 24** Die Kommission legt zugrunde, dass sich die RiStBV ausweislich der amtlichen Einführung im Sinne einer konkretisierenden Anleitung vornehmlich an die Staatsanwaltschaften und (empfehlend) an die Gerichte wenden. Die Aufnahme oder Änderung einer Regelung erscheint besonders dort sinnvoll, wo tatsächliche, rechtliche oder technische Unklarheiten, häufig wiederkehrende Problemlagen oder auch Handlungsspielräume bestehen, hinsichtlich derer eine untergesetzliche Regelung einen Zugewinn an Gleichheit, Sicherheit, Zweckmäßigkeit oder Effizienz verspricht und die in diesem Sinne mehr „normt“ als „normiert“.
- 25** Die frühzeitige Erhebung und Auswertung von Hinweisen auf einen extremistischen Hintergrund stellt eine solche Problemlage dar. Daher ist die Änderung der RiStBV grundsätzlich zu begrüßen. Die Kommission verkennt dabei nicht, dass die Ermittlungen zu Hintergrund und möglichen Beweggründen der Tat neben der Klärung des Tathergangs nach staatsanwaltlichem Selbstverständnis ohnehin zum Kernbestand der Aufklärungsarbeit zählen. Auch dürfte die sanktionsrechtliche Bedeutsamkeit eines politischen Tatmotivs für die Staatsanwaltschaften unverkennbar sein (vgl. u. Rn. 501).
- 26** Gleichwohl verspricht die Aufnahme einer ergänzenden Vorschrift zur Motivprüfung im Zusammenhang der Vorschriften zur „Aufklärung der für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat bedeutsamen Umstände“ einen Nutzen. Denn sie kann das Bewusstsein dafür stärken, dass die frühzeitige Erhebung und sorgfältige Auswertung von Hinweisen auf einen extremistischen Hintergrund besonders in den frühen Stadien des Ermittlungsverfahrens sichergestellt sein muss. Da dort die polizeiliche Ermittlungsarbeit im Vordergrund steht, ist

inhaltlicher Bezugspunkt die staatsanwaltschaftliche Verpflichtung zur Sachleitung. Dies hätte bei der konkreten Ausgestaltung der Änderung berücksichtigt werden können.

- 27** Ergänzend empfiehlt die Kommission, die Entscheidungsträger durch Aus- und Fortbildung für die Möglichkeit eines politisch motivierten Tathintergrunds und die Möglichkeit der Informationsgewinnung durch Zusammenarbeit mit polizeilichem Staatsschutz und Verfassungsschutz zu sensibilisieren und in ihrer Befähigung, extremistische Zusammenhänge zu erkennen, zu stärken.

3. Ergänzung der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100

- 28** Die Kommission begrüßt die Maßnahme, die PDV 100 um eine Vorschrift zur Motivprüfung zu ergänzen. Darüber hinausgehend empfiehlt die Kommission zur Gewährleistung einer frühestmöglichen Prüfung im Hinblick auf einen „rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund“, das bei der hessischen Polizei verwendete Formular zur Strafanzeige um ein zusätzliches Ankreuzfeld in der Rubrik „Straftat“ zu ergänzen.

- 29** Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zur Motivprüfung reflektiert die Erfahrung, dass das Spektrum der Erscheinungsformen extremistisch motivierter Straftaten breit gestreut ist. Es umfasst nicht nur Tötungsdelikte und andere schwere Straftaten, bei deren Anzeige oder Ermittlung regelmäßig gut geschulte Spezialisten zum Einsatz kommen. Vielmehr können auch Vorgänge, die auf den ersten Blick dem Phänomenbereich der „Alltagskriminalität“ angehören (z. B. Vandalismus, Kirmesschlägereien), rassistisch oder anderweitig politisch motiviert sein. Fälle dieser Art fallen aus verständlichen organisatorischen Gründen sowohl im ersten Angriff als auch im Rahmen der weiteren Sachbearbeitung in die Zuständigkeit nicht spezialisierter Kräfte, für die – auch unter dem (Ein-) Druck der Arbeitsroutine – das Risiko, ein extremistisches Tatmotiv zu verkennen, erhöht ist. Das Risiko der Fehleinschätzung ist dabei weniger Folge einer persönlichen Fehlleistung der betroffenen Bediensteten als vielmehr organisatorisch-systemisch bedingt.

- 30** Die Ergänzung der PDV 100 ist insoweit geeignet, risikomindernd zu wirken. Die dortigen Regelungen betreffen „Führung und Einsatz der Polizei“ und formulieren allgemeine Grundsätze polizeilichen Handelns. Durch die Ergänzung der PDV 100 wird das Erfordernis der Prüfung eines extremistischen Tatmotivs explizit. Es kann erwartet werden, dass dies die Adaption in der Praxis erleichtert. Allerdings ist zu bedenken, dass die PDV 100 als generelle

Regelung unspezifisch wirkt. Die Kommission sieht daher weiteren Handlungsbedarf, auf das genannte Problem in gezielter Form einzuwirken.

- 31** In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass das hessische Landespolizeipräsidium mit Erlass vom 30.06.2014 (LPP 12 BeoV-Nr.: 27/11) angeordnet hat, dass „in Fällen von Gewaltkriminalität[,] die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, [...] dieser eingehend geprüft und diese Prüfung dokumentiert werden [soll], wenn sich nicht aus Zeugenaussagen, Tatortspuren und ersten Ermittlungen ein hinreichend konkreter Tatverdacht in eine andere Richtung ergibt“ und dass bei „Fällen mit unklarer Motivlage [...] das örtlich zuständige Fachkommissariat für Staatsschutz und ggf. das HLKA zu beteiligen“ sind, damit geprüft werden kann „ob eine Relevanz zur Einbindung des LfV Hessen bzw. des Gemeinsamen Extremismus und Terrorismus Abwehrzentrums (GETZ/GAR) besteht“ (a.a.O., S. 3, Ziffer 1). Auch dieser Erlass ist geeignet, die praktische Arbeit im Sinne der Problemstellung positiv zu beeinflussen. Allerdings besteht auch für die dortigen Regelungen die Gefahr, dass sie von den Kräften des ersten Angriffs oder bei der Anzeigenaufnahme von andersgerichteten Routinen überlagert oder schlicht übersehen werden.
- 32** Die Kommission empfiehlt daher zusätzlich eine Ergänzung im Formular zur Strafanzeige, etwa durch die Frage „Sind Anzeichen für ein extremistisches Motiv erkennbar (z. B. Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, religiöser Fanatismus o. ä.)?“ mit Antwortoptionen „Ja: [Ausfüllfeld]/Nein“. Die Empfehlung beruht auf der Erwägung, dass die Aufnahme der Strafanzeige routinemäßiger Bestandteil des Einsatzes ist. Es kann daher erwartet werden, dass den Einsatzkräften die Frage nach Anzeichen eines extremistischen Hintergrunds durch eine Modifikation des Formulars zur Strafanzeige in jedem Fall auch tatsächlich präsent ist.
- 33** Dabei kann die vorgenannte Frage an unterschiedlichen Stellen in das Formular aufgenommen werden, etwa in den Rubriken „Straftat“, „Geschädigter“ oder „Beschuldigter“. Die Kommission empfiehlt insoweit die Aufnahme in der erstgenannten Rubrik. Zwar handelt es sich um ein auf den Beschuldigten bezogenes Merkmal, welches ggf. vom Geschädigten selbst benannt wird. Jedoch ist zu bedenken, dass nicht in sämtlichen Fällen die Person des Beschuldigten bekannt ist und nicht jeder Geschädigte Auskunft geben kann. Es sind daher Einsatzlagen denkbar, in welchen in den beiden letztgenannten Rubriken keine Eintragungen vorgenommen werden, was die Gefahr bedingt, dass eine dort eingebundene Frage

übergangen wird. Dem gegenüber ist das Feld „Straftat“ in jedem Falle auszufüllen. Auch sind dort bereits ergänzende Fragen (z. B. nach Schusswaffen) aufgenommen. Sie wäre damit ein geeigneter Standort für die Aufnahme des angeregten Ankreuzfeldes.

- 34** Die Aufnahme des Ankreuzfeldes in das Formular zur Strafanzeige erscheint schließlich auch deshalb vorteilhaft, weil das Formular elektronisch auszufüllen ist. Die Daten zur Erfassung des (Nicht-)Vorhandenseins von Anhaltspunkten für einen extremistischen Hintergrund sollten daher auf einfachem Wege statistisch auswertungsfähig sein. Sie können insbesondere im Zusammenhang mit Daten zum weiteren Verfahrensverlauf (Ermittlungsergebnissen, Entscheidungen aus dem justiziellen Bereich) von Interesse sein, wenn zu evaluieren ist, zu welchem Grad ein festgestellter extremistischer Zusammenhang frühzeitig erkannt wurde.

4. Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden

- 35** Die zu Punkt 1 ausgesprochene Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses spricht auch die Frage des Informationsaustauschs zwischen den Sicherheitsbehörden an, konkret in Form der Anregung, „Informationen bei Verfassungsschutzbehörden anzufordern“. Die Frage des Informationsaustauschs ist ferner insbesondere im Zusammenhang der zu den Punkten 3 bis 5, 8, 10, 20 und 33 formulierten Empfehlungen von Interesse. Die Kommission nimmt dies zum Anlass, die erforderliche Diskussion der grundlegenden Fragen an der hiesigen Stelle zu führen, gleichsam „vor der Klammer“.
- 36** Dabei ist zunächst festzustellen, dass der Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz- und Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden aufgrund der bestehenden grundgesetzlichen Kompetenzordnung kein einheitlicher Regelungsgegenstand ist. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b GG obliegt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung zur Regelung der „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder“ auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes und der Kriminalpolizei. Hierunter ist sowohl die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu verstehen als auch „das Zusammenwirken der Länder untereinander“ (Werthebach/Droste in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 87. Lieferung, Art. 73 Nr. 10 Rn. 72), wobei Zusammenarbeit insbesondere „die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung“ (Maunz/Dürig in Grundgesetz, 58. Lieferung, Art. 73 Nr. 10 Rn. 231) umfasst. Ausgehend hiervon lassen sich kompetenzrechtlich zwei Regelungsbereiche trennen: zum einen der Informationsaustausch auf Ebene des Bundes, zwischen dem Bund und den Ländern sowie

zwischen den Ländern untereinander, der ausschließlich vom Bund zu regeln ist; zum anderen der Informationsaustausch auf Ebene eines Landes, der in die Gesetzgebungszuständigkeit des jeweiligen Landes fällt.

37 Das geltende Recht (Stand 15.09.2015) konkretisiert dies insbesondere in den §§ 5, 18 ff. des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG). Die Normen regeln die Informationsübermittlung, wobei das Gesetz im Wesentlichen vier Grundkonstellationen unterscheidet: 1. den Informationsaustausch im Verfassungsschutzverbund (§§ 5, 6 BVerfSchG), 2. die Übermittlung von Informationen, insbesondere durch Bundesbehörden, Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden des Bundes und der Länder, an die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder (§ 18 BVerfSchG), 3. die Übermittlung von Informationen durch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder an die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder (§§ 20, 21 Abs. 1 BVerfSchG) und 4. die Übermittlung von Informationen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an sonstige inländische öffentliche Stellen (§ 19 BVerfSchG). Im Sinne der zuvor dargelegten Kompetenzordnung stellt das Bundesverfassungsschutzgesetz dabei klar, dass es nur den länderübergreifenden und den Informationsaustausch unter Beteiligung des Bundes regelt; auf den Informationsaustausch „zwischen Behörden desselben Bundeslandes“ findet es hingegen keine Anwendung (§ 18 Abs. 1 Satz 3, § 21 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG). Letzteres ist durch die Landesverfassungsschutzgesetze zu regeln (vgl. etwa die §§ 10, 11 des hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz – HVerfSchG).

38 Vor dem Hintergrund aktueller Initiativen in Bund und Ländern zur Novellierung der Verfassungsschutzgesetze gibt die Kommission zu bedenken, dass das Nebeneinander von 17 Gesetzen zur Informationsübermittlung nicht nur Rechtsunsicherheit befördern, sondern auch zu unplausiblen Abweichungen im System des Informationsaustauschs führen kann, wenn Bundes- und Landesrecht stark abweichende Standards normierten. Um dem entgegenzuwirken, empfiehlt die Kommission eine möglichst einheitliche Ausgestaltung (so auch der Beschluss der 196. IMK 2012 zu Top 15, Punkt 6, wonach die „Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen von Bund und Ländern [...] harmonisiert werden“ sollen). Dies kann mit Blick auf die Kompetenzverteilung am einfachsten dadurch realisiert werden, dass das Bundesrecht Regelungen trifft, an welche die Landesverfassungsschutzgesetze anschließen.

- 39** Auf Grundlage des geltenden Rechts (Stand 15.09.2015) lässt sich hinsichtlich der Frage der Informationsübermittlung vom Verfassungsschutz an die Strafverfolgungs-/Sicherheitsbehörden, die der Bundestagsuntersuchungsausschuss in den eingangs (o. Rn. 35) genannten Empfehlungen aufgeworfenen hat, für Hessen feststellen, dass ein hohes Maß an Übereinstimmung der gesetzlichen Vorschriften besteht. So entsprechen die in den §§ 20 Abs. 1 Satz 1 und 2, 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG und die § 10 Satz 1 und 2 HVerfSchG genannten Voraussetzungen einander nahezu vollständig. Das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen darf hiernach den Staatsanwaltschaften und den Polizeibehörden von sich aus die ihm bekannt gewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dies zur Verhinderung oder Verfolgung eines „Staatsschutzdelikts“ erforderlich ist. Dabei sind unter „Staatsschutzdelikt“ nicht nur die in §§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Straftaten (z. B. Hochverrat, schwere staatsgefährdende Gewalttaten) zu verstehen, sondern auch sonstige Straftaten, bei denen aufgrund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind.
- 40** Jedoch ist dieses Regelungskonzept in jüngerer Zeit infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013 (1 BvR 1215/07 – „Antiterrordatei“ [ATD]) in Zweifel gezogen worden (vgl. etwa Bock in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes und der Länder, 2014, BVerfSchG § 20 Rn. 12). Hintergrund ist das im ATD-Urteil aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitete „informationelle Trennungsprinzip“ (a.a.O., Rn. 123), das neben das organisations- und befugnisrechtliche „Trennungsgebot“ – wie es auf den Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure aus dem Jahr 1949 zurückgeführt wird – getreten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt, dass „Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden“ dürfen. Einschränkungen der Datentrennung sollen nur ausnahmsweise zulässig sein. „Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden“ müsse „grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt“. Hierbei dürften „Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten [...] nicht unterlaufen werden“.

- 41** Die Kommission versteht die Entscheidung zunächst dahin, dass die dort entwickelten Grundsätze nicht nur für Verbunddateien (wie die verfahrensgegenständliche Antiterror-datei), also die gemeinsame Haltung von „Daten“, gilt, sondern für alle „personenbezogenen Daten“, unabhängig von der Form ihrer technischen Aufbereitung. Ausgehend hiervon verlangt die Entscheidung für alle Vorschriften der Informationsübermittlung Beachtung und muss insbesondere vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Initiativen zur Novellierung des Bundes- und der Landesverfassungsschutzgesetze näher erörtert werden.
- 42** In der Sache gibt die Entscheidung Anlass für einige grundlegende Differenzierungen. Zunächst ist zu bemerken, dass der Übermittlung einer „offenen Information“, d. h. einer solchen, die durch jedermann (z. B. Wahrnehmung einer Hetzparole auf dem Bürgersteig) oder aus einer für jedermann zugänglichen Quelle (z. B. Auswertung einer Zeitungsmeldung) erlangt werden kann, keine grundlegenden Bedenken entgegenstehen, da die Information den Sicherheitsbehörden selbst unmittelbar zugänglich wäre. Des Weiteren können die Verfassungsschutzbehörden auch bloße „Sachinformationen“ an die Strafverfolgungs-/Sicherheitsbehörden übermitteln. Darunter sind in hiesigem Zusammenhang Daten zu verstehen, die zwar mit nachrichtendienstlichen Mitteln (z. B. Observation nach § 3 Abs. 2 HVerfSchG) erlangt wurden, hinsichtlich derer jedoch aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen fern liegt, dass sie Grundlage einer operativen Maßnahme gegen eine bestimmte Person werden. Zu denken ist etwa an die Information, dass an einem näher bekannten Tag in einer bestimmten Region ein Konzert verbotener rechtsradikaler Musikgruppen stattfinden soll. Diese Information ist für sich genommen nicht ausreichend substantiiert, um konkrete Eingriffsmaßnahmen zu begründen. Sehr wohl aber kann sie die Polizei veranlassen, selbst Maßnahmen zur Gewinnung weiterer Informationen mit polizeilichen Mitteln zu treffen.
- 43** Dem grundsätzlichen Übermittlungsverbot unterfallen daher nur personenbezogene Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen wurden und Grundlage operativer Maßnahmen zum Nachteil eines bestimmten Betroffenen sein können. Aber auch insoweit sprechen die vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Grundsätze nicht für ein vollständiges Verbot. Vielmehr begründen sie ein Regel-Ausnahme-Verhältnis: Die Nichtübermittlung dieser Daten ist die Regel, die Übermittlung die Ausnahme und als solche an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

- 44** Als erste Voraussetzung benennt die Entscheidung, dass der Austausch „einem herausragenden öffentlichen Interesse“ dienen müsse. Die Entscheidung erläutert den Begriff selbst nicht unmittelbar. Er ist Gegenstand von Kontroversen. Insbesondere wird angezweifelt, ob die in den §§ 20, 21 BVerfSchG normierte Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten noch verfassungsgemäß sei, da „die Übermittlungspflicht selbst bei Vergehen mit geringer Strafdrohung“ greift, „etwa bereits“ für eine „rassistisch motivierte Sachbeschädigung“ (vgl. hierzu den Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, S. 198 ff., 203/204).
- 45** Die Kommission teilt diese Bedenken nicht. Staatsschutzdelikte zeichnen sich dadurch aus, dass sie politisch wirken. Zwar mag ihr Unrechtsgehalt – rein strafrechtssystematisch betrachtet – gering sein. Jedoch ist dieser für das Interesse, das an ihrer Verhinderung oder Verfolgung besteht, nicht entscheidend. Dieses wird vielmehr durch ihre politische Dimension bestimmt. Im öffentlichen Wiederhall kommt es gleichsam zur „Vervielfachung“ der schädlichen Wirkung der Tat, die hierdurch den Rechtsfrieden empfindlich stört und das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung beeinträchtigt. Insoweit kann durchaus auch an der Verhütung oder Verfolgung einer „bloßen Sachbeschädigung“ (z. B. dem systematischen Übersprühen von im Bürgersteig zur Erinnerung an NS-Opfer eingelassenen „Stolpersteinen“) ein „herausragendes öffentliches Interesse“ bestehen.
- 46** Allerdings folgt die Kommission den kritischen Stimmen mit Blick darauf, dass die bestehenden Übermittlungsvorschriften des Bundes und des Landes auf der anderen Seite „zu eng“ erscheinen. Tatsächlich kann auch bei Straftaten ohne Staatsschutzbezug ein „herausragendes öffentliches Interesse“ an der Verhinderung oder Verfolgung bestehen. Zu denken ist insbesondere an Tötungsdelikte, gravierende Gesundheitsbeschädigungen oder Freiheitsverletzungen (in diesem Sinne auch die Neufassung gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-B 2015; ähnlich – wenn auch hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz zweifelhaft – § 22 Abs. 2 LfV-GE 2014). Im Interesse der Rechtssicherheit ist dabei nach Auffassung der Kommission der Kreis der in Betracht zu ziehenden Straftaten nicht durch unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. „Straftat von erheblicher Bedeutung“), sondern durch einen entsprechenden Katalog zu bestimmen (vgl. hierzu auch den Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, S. 203, mit dem Vorschlag einer Bezugnahme auf § 100c Abs. 2 StPO).

- 47** Als zweite Voraussetzung für eine – ausnahmsweise – erfolgende Informationsübermittlung an die Sicherheitsbehörden benennt das ATD-Urteil, dass hierdurch „Eingriffsschwellen“ für die Informationserhebung nicht „unterlaufen“ werden. Damit dürfte das Folgende gemeint sein: Das Gesetz statuiert im Interesse des Grundrechtsschutzes „Hürden“ für Ermittlungseingriffe der Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden. Es gibt Informationen, welche diese Behörden „aus eigener Kraft“ nicht erlangen könnten, weil sie auf der Grundlage ihres Informationsbestands die gesetzliche „Messlatte“ des Beschaffungseingriffs nicht „überspringen“ könnten. Für die Nachrichtendienste ist die Informationsgewinnung hingegen wesentlich erleichtert. Die sie betreffenden Eingriffsschwellen sind niedriger. Der Nachrichtendienst kann daher an die fragliche Information gelangen, ohne dass seine Maßnahme das Rechtfertigungsniveau des polizeilichen Eingriffs erreichen muss. Grund hierfür soll nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die nur begrenzte Verwertbarkeit – insbesondere keine Nutzung für operative polizeiliche Zwecke – der nachrichtendienstlichen Informationen sein.
- 48** Die Kommission teilt diese Einschätzung insoweit, als jedenfalls bei einer unmittelbaren Weitergabe der mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangten Informationen die durch die Zweckbindung begründete Differenzierung der Eingriffsbefugnisse praktisch obsolet würde. Die Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden könnten über den „Umweg“ der Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste Daten erlangen, zu denen sie keinen eigenen Zugang hätte. Allerdings verliert das Argument in dem Maße an Gewicht, wie die „Differenz“ der Eingriffsschwellen abnimmt. Besitzt die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangte Information eine Wertigkeit, welche das Rechtfertigungsniveau einer vergleichbaren Maßnahme der Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden erreicht, so spricht dies dafür, dass die Information auch an die Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden darf. Erfährt der Verfassungsschutz etwa aus einer Observation nach § 3 Abs. 2 HVerfSchG von der Übergabe einer Waffe, die mutmaßlich für einen Mordanschlag genutzt werden soll, so muss er diese Erkenntnis der Polizei übermitteln können, da sie ein Gewicht hat, das den Voraussetzungen für eine Observation gemäß § 163f StPO, § 15 HSOG entspricht.
- 49** Des Weiteren verliert das verfassungsgerichtliche Bedenken in dem Maße an Gewicht, wie sich der Inhalt der nachrichtendienstlichen Mitteilung an die Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden von der durch den nachrichtendienstlichen Eingriff unmittelbar erlangten Information unterscheidet. Die Kommission legt zugrunde, dass zwischen den „Rohdaten“ der

Beschaffung einerseits und den im „Analyseergebnis“ der Auswertung enthaltenen Informationen andererseits differenziert werden muss. Hiervon geht auch die Begründung zu § 19 BVerfSchG-B 2015 (a.a.O., S. 48) aus. Die Kommission stützt sich insoweit auf die folgende Erwägung: Vom Schutzzweck des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus betrachtet wird der Betroffene durch die Weitergabe jedes einzelnen auf seine Person bezogenen Datums belastet. Durch die Beschränkung des Analyseergebnisses auf die aus Sicht des Auswerterers bedeutsamen Informationen kommt es nicht nur rein quantitativ zu einer Verringerung der von der Weitergabe erfassten Daten. Die Analyse bedingt vor allem eine qualitative Veränderung. Denn der Empfänger erhält im Umfang der Mitteilung keine „Kopie“ dessen, was durch den Beschaffungseingriff erlangt worden ist. Vielmehr wird ihm lediglich berichtet, was der Auswerter aus den Daten der Beschaffung im doppelten Wortsinne „herausgelesen“ hat. Die Daten liegen damit im Analyseergebnis in einer Form vor, in der sie von den Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden durch keine der ihnen zu Gebote stehenden Eingriffsmaßnahmen hätten erlangt werden können. Infolge der Übermittlung eines Analyseergebnisses wird daher jedenfalls dann keine Eingriffsschwelle „unterlaufen“, wenn der übermittelte Inhalt keine Rohdaten (z. B. Mitschriften von Gesprächsinhalten) wiedergibt.

50 Auf Grundlage der vorgenannten Überlegungen lassen sich damit zwei Grundkategorien „übermittlungsfähiger“ Inhalte bestimmen: 1. regelmäßig und unmittelbar mitteilungs-fähig sind offene Informationen sowie reine Sachinformationen, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt wurden; 2. nur ausnahmsweise mitteilungs-fähig sind mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnene personenbezogene Daten. Hinsichtlich dieser Daten muss im Sinne der obigen (Rn. 44 ff.) Diskussion ein „herausragendes öffentliches Interesse“ an der Übermittlung bestehen. Zudem muss ausgeschlossen sein, dass durch die Übermittlung Eingriffsschwellen unterlaufen werden. Dies kann insbesondere dadurch gewährleistet sein, dass die übermittelten Daten eine Wertigkeit besitzen, die das Rechtfertigungsniveau vergleichbarer Befugnisse der Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden erreicht, oder dadurch, dass die Information nur in vermittelter Form (nicht als Rohdatum, sondern als Analyseergebnis) übermittelt wird.

51 Mit Blick auf die vorgenannte Kategorisierung muss der Verfassungsschutz Informationen, die er mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt hat, ggf. in der geeigneten Form aufbereiten, um ihre Übermittlungsfähigkeit sicherzustellen. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Erfährt der Verfassungsschutz aufgrund einer nachrichtendienstlichen Maß-

nahme, welche die Polizei aus eigenem Kenntnisstand in vergleichbarer Form nicht hätte durchführen können, von dem Vorhaben einer personell näher bekannten Gruppierung, am 27. Januar auf dem jüdischen Friedhof in X-Stadt zu randalieren, so darf er – wenn Anhaltspunkte für einen extremistischen Hintergrund bestehen – diese Erkenntnis gemäß den §§ 20 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 21 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG (bei grenzüberschreitender Übermittlung) oder § 10 Satz 1 und 2 HVerfSchG (bei Übermittlung innerhalb Hessens) der zuständigen Polizei mitteilen. Wäre ein extremistischer Hintergrund nicht erkennbar, so muss auch nach geltendem Recht eine Informationsübermittlung nicht gänzlich unterbleiben. Insbesondere kommt in Betracht, die Sachinformation zu übermitteln, dass ein konkreter Plan, am besagten Tage die benannte Einrichtung anzugreifen, bekannt geworden ist. Diese Mitteilung wäre zwar nicht geeignet, Eingriffsmaßnahmen zu rechtfertigen; sie würde jedoch die Polizei in die Lage versetzen, „passive“ Schutzmaßnahmen (z. B. Bewachung, Bestreifung) zu veranlassen, um die Straftat zu verhindern. Würden, wie oben (Rn. 46) diskutiert, die Möglichkeiten zur Übermittlung im Bereich der Straftaten ohne Staatsschutzbezug erweitert (vgl. für den Bund § 19 Abs. 1 BVerfSchG-B 2015), so käme auch eine weitergehende Übermittlung in Betracht. Die Kommission würde dies begrüßen, da ersichtlich ist, dass durch passive Schutzmaßnahmen eine effektive Gefahrenabwehr nicht auf Dauer zu gewährleisten ist.

52 Auf weitere Fragen, insbesondere danach, wann der Austausch – etwa mit Blick auf den Quellenschutz – unterbleiben muss, wird die Kommission im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 47 (u. Rn. 483 ff.) zurückkommen.

53 Hinsichtlich der zu Punkt 1 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses, in Fällen von Gewaltkriminalität, die wegen der Person des Opfers einen rassistisch oder anderweitig politisch motivierten Hintergrund haben könnten, stets zu prüfen, Informationen bei Verfassungsschutzbehörden anzufragen, sieht die Kommission in den bestehenden Vorschriften des Bundes- und des Landesverfassungsschutzgesetzes eine weiterhin rechtlich tragfähige Grundlage. Dies gilt auch mit Blick auf die in der Stellungnahme der Polizei angesprochene Arbeit der gemeinsamen Zentren, insbesondere des GAR/GETZ. Insoweit geht die Kommission davon aus, dass die beteiligten Behörden nach den jeweils für sie geltenden Vorschriften zur Erhebung, Verwendung und Weitergabe von Daten verfahren. Dies vorausgesetzt, bestehen auch vor dem Hintergrund der diskutierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegen diese Form der Zusammenarbeit keine Bedenken.

Allerdings empfiehlt die Kommission, der im Nachgang des ATD-Urteils aufgekommenen Verunsicherung entgegenzuwirken. Hierzu sollten die Vorschriften zur Informationsübermittlung gemäß den hier diskutierten Grundsätzen überarbeitet werden.

5. Sensibilität der Ermittlungsdienststellen

- 54** Die Kommission sieht Fortschritte bei der Sensibilisierung der Ermittlungsdienststellen der hessischen Polizei im Hinblick auf das Erfordernis, einen rechtsextremistischen Tathintergrund möglichst frühzeitig zu erkennen.
- 55** Die hessische Polizei hat über eine Mehrzahl von Maßnahmen berichtet, die sie im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses ergriffen hat. Die Kommission würdigt diese Anstrengungen und hofft, dass sie eine besondere Breiten- und Tiefenwirkung entfalten können, weil sie zu einer landesweiten, über die Führungsebene hinausgehenden intensiven Befassung auch auf Fachebene geführt haben und weiterhin führen werden.
- 56** Dies gilt zunächst für die unten (s. Empfehlung 3) näher diskutierte Überprüfung der „Altfälle“. Im Rahmen der Überprüfung der ungeklärten Tötungsdelikte haben in allen hessischen Polizeipräsidien die sachbearbeitenden Dienststellen, d. h. die Fachkommissariate für Tötungsdelikte (K10 / K11) im Zusammenwirken mit den Staatsschutzkommissariaten, insgesamt 351 Fälle überprüft. Zudem wurde in unmittelbarem Austausch mit der Fachebene ein Verfahren der begleitenden Evaluation (Controlling) entwickelt, das auch im Hinblick auf die zukünftige Fallbearbeitung richtungsweisende Bedeutung hat.
- 57** Der Kommission wurde über eine ähnlich intensive Befassung mit dem Problem der extremistisch motivierten Kriminalität bei der Erarbeitung des unten (s. Empfehlung 5) näher diskutierten Konzepts zur Identifikation von Personen mit besonderem Gefährdungspotenzial im Bereich der politisch motivierten Kriminalität berichtet. Auch dieses Konzept beruht auf intensiven Vorarbeiten der Fachebene. Es ist geeignet, eine außerordentliche Breitenwirkung zu entfalten, da alle Bediensteten – nicht nur der Kriminal-, sondern auch der Schutzpolizei – zukünftig darauf vorbereitet sein müssen, dass ihnen bei der Auseinandersetzung mit einer bestimmten Person Informationen über deren Status als bedeutsame Person der politisch motivierten Kriminalität zugeleitet werden. Die Maßnahme wirkt darauf hin, das Thema potenziell „in allen Köpfen“ dauerhaft präsent zu halten.

- 58** Schließlich hat der Erlass des hessischen Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 (vgl. auch o. Rn. 31) die Bediensteten explizit auf das Problem einer (rechts-) extremistischen Motivation in Fällen der Gewaltkriminalität aufmerksam gemacht. Infolge der intensiven Befassung der Polizeipräsidien sowohl im Rahmen des vorhergehenden Stellungnahmeverfahrens als auch durch die Einbindung der Fachkommissariate in der Erarbeitungsphase, namentlich des Controllingverfahrens, sollte der Erlass schon im Vorfeld seines Inkrafttretens ebenenübergreifend das Problembewusstsein gestärkt haben.
- 59** Die Kommission würdigt schließlich, dass ihr berichtet wurde, wie das Problem der politisch motivierten Kriminalität im Allgemeinen, aber auch der Themenkomplex „NSU“ und die in Bezug auf diesen festgestellten Fehler im Besonderen ständiger Gegenstand der Aus- und Fortbildung sind (vgl. unten Empfehlung 19). Dies lässt erwarten, dass das fortgeschrittene Niveau der Sensibilisierung auch zukünftig aufrechterhalten und gesteigert werden kann.

Empfehlung 2 – Arbeitskultur, „selbstkritisches Denken“, Fehlerkultur

I. Inhalt

- 60** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 2 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 861):

Notwendig ist eine neue Arbeitskultur, die anerkennt, dass z. B. selbstkritisches Denken kein Zeichen von Schwäche ist, sondern dass nur derjenige bessere Arbeitsergebnisse erbringt, der aus Fehlern lernt und lernen will. Zentral ist dabei die Diskurs- und Kritikfähigkeit, d. h. es muss eine Fehlerkultur in den Dienststellen entwickelt werden. Reflexion der eigenen Arbeit und Umgang mit Fehlern sollte daher Gegenstand der polizeilichen Aus- und Fortbildung werden. Mithilfe des Einsatzes von Supervision als Reflexions- und Beratungsinstrument für Polizeibeamte sollen die Erfolge der individuellen Bildungsmaßnahmen geprüft und nachhaltig gesichert werden. Rotation sollte als Führungsinstrument eingesetzt werden, um der Tendenz entgegenzuwirken, dass sich Dienststellen abschotten.“

II. Sachstand

- 61** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Etablierung einer Fehlerkultur / Stärkung selbstkritisches Denken“

- 62** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Seit 2010 hat sich die Polizei in Hessen im Rahmen der Überlegungen für eine neue polizeiliche Führungskultur intensiv mit der internen Arbeits- und Fehlerkultur auseinandergesetzt. Dazu wurde u. a. eine Seminarreihe ‚Führung im Dialog‘ für den höheren Dienst der hessischen Polizei geschaffen. Ebenfalls wurden für die Aus- und Fortbildung der Polizei neue Impulse gesetzt.

Das Mittel der Supervision wird in Einzelfällen bei erkanntem Bedarf zur Entlastung in einer Dienststelle mit externen Kräften durchgeführt. Der Zentrale Polizeipsychologische Dienst der Hessischen Polizei hält Informationen zur Supervision für betroffene Dienststellen vor und wird an der Planung im Einzelfall beteiligt.

Als artverwandtes Instrument zur Supervision wird in Hessen die ‚Kollegiale Beratung‘ (10-stufiges System mit internem Moderator) im Rahmen einer strukturierten Fallbesprechung eingesetzt.

Die beschriebenen Instrumente sind insoweit in Hessen vorhanden. Darüber hinaus fördert Rotation insbesondere in Führungsfunktionen ein breites Spektrum an Perspektivbetrachtungen im Hinblick auf Bewertungen und Führungsentscheidungen sowie eine gesunde Fehlerkultur in den vielfältigen polizeilichen Aufgabenbereichen. Insofern wurde dieses bedeutsame Element der Personalentwicklung 2010 über gesonderte Mobilitätsrichtlinien der hessischen Landesverwaltung verbindlich eingeführt.“

- 63** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 2 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Didaktische Konzepte der HPA zu den Seminaren:
 - Führung im Dialog
 - Führen mit Werten
 - Gesund führen – sich und andere
 - Konflikte konstruktiv bewältigen
 - Empfehlungen des ZPD zur „Kollegialen Beratung“ und „Supervision“
 - Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der hessischen Landesverwaltung (MobilitätsRL) vom 06.09.2010
 - Rundschreiben des Staatssekretärs im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport betreffend „Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung (Mobilitäts-RL) vom 23. August 2010 (StAnz. 38/2010, S. 2162 ff.)“ vom 13.08.2014
- 64** Darüber hinausgehend hat Herr Polizeidirektor Jörg Seiderer als zuständiger Referent für die Aus- und Fortbildung der hessischen Polizei den Sachstand der Umsetzung der Empfehlungen in der 3. Sitzung der Kommission am 10.10.2014 erläutert. Zudem hat der Hauptpersonalrat der hessischen Polizei durch Herrn Ersten Polizeihauptkommissar Morherr und Herrn Ersten Kriminalhauptkommissar Kumpf der Kommission in der 11. Sitzung am 06.05.2015 aus seiner Sicht über die Führungs- und Fehlerkultur berichtet.

III. Stellungnahme der Kommission

65 Hinsichtlich der zu Punkt 2 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

2.01 Die Kommission würdigt, dass die hessische Polizei über eine Reihe von Maßnahmen berichten kann, die sie ergriffen hat, um eine neue Arbeits-, Führungs- und Fehlerkultur zu etablieren.

2.02 Die Kommission empfiehlt, die Fortbildungs- und Beratungsangebote auszuweiten und eine breite Teilnahme und Rezeption der Inhalte insbesondere bei den Führungskräften sicherzustellen. Dabei müssen die Angebote auch flächenmäßig in die Breite wirken.

2.03 Die Teilnahme an den Fortbildungsangeboten sollte verpflichtend sein. Daneben sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Teilnahmeerfolg im Rahmen von Beurteilungen, Beförderungen oder Stellenbesetzungsverfahren berücksichtigt wird.

66 Die Kommission legt zugrunde, dass polizeiliche Ermittlungsarbeit bei allem Fortschritt hinsichtlich der Erkenntnisgewinnung, etwa bei der Spurensicherung und -auswertung, letztlich auch ein induktiver Vorgang ist: Die Ermittelnden müssen ausgehend von einem bestimmten Sachstand Annahmen über Tat und Täter formulieren und diese fortschreitend überprüfen. Ein Erkenntnisgewinn wird hierbei nicht nur durch die Bestätigung einer Hypothese erzielt, sondern auch dadurch, dass eine (Fehl-)Annahme verworfen wird. Obwohl beide Alternativen einen Erkenntnisfortschritt bedeuten, besteht dennoch die Gefahr, dass sie nicht als gleichwertig betrachtet werden und die Bestätigung einer Annahme als Erfolg, die Widerlegung einer Fehlannahme hingegen als Misserfolg gedeutet wird. Die hierdurch mögliche Scheu vor der Aufdeckung eines „Irrtums“ bedarf im Zusammenhang mit polizeilicher Aufklärungsarbeit besonderer Aufmerksamkeit, weil sonst Fehler schwer korrigiert werden können. Die Kommission verweist insoweit auf die Beobachtung des Bundestagsuntersuchungsausschusses, wonach die Mordserie des NSU zunächst auch deshalb nicht als solche erkannt wurde, weil die Ermittlungsbehörden zu lange falschen Hypothesen anhängen. Zwar beruhte dies in einzelnen Fällen auch darauf, dass Anknüpfungstatsachen für alternative Ermittlungsansätze zunächst nicht feststellbar waren. Unabhängig hiervon besteht jedoch

für die Polizei strukturell ein besonders gesteigertes Interesse an einer tatsächlich gelebten Kultur der Fehlervermeidung und -korrektur („Fehlerkultur“). Die Kommission gibt insoweit zu bedenken, dass bestimmte Faktoren – insbesondere der hierarchische Aufbau der Polizei und ihre Organisation in relativ feststehenden Einheiten – systembedingt auf Diskurs- und Kritikfähigkeit hemmend wirken können, da in derartigen Strukturen ein erhöhtes Risiko besteht, die Überwindung eines „Irrtums“ oder „Fehlers“ als nachhaltige persönliche Schwächung zu erleben.

- 67** Gerade bei herausragenden ungeklärten Straftaten wie die Ermordung von Halit Yozgat im Internetcafé in Kassel muss es zu einer breiten Prüfung im Hinblick auf alle denkbaren Motivrichtungen kommen. An dieser Stelle darf nach Überzeugung der Kommission nicht einengend ermittelt werden, verleitet durch eine dominante Tathypothese („Auftragsmord der Organisierten Kriminalität“), der die Ermittler auch noch dann anhängen, als die Hypothese mit den Ergebnissen der sorgfältigen und umfangreichen Tatortarbeit nicht mehr zu vereinbaren war.
- 68** Die Kommission nimmt den Bericht zur Kenntnis, dass die hessische Polizei diese Erkenntnis aufgenommen und in ihre didaktischen Angebote implementiert hat. Sie begrüßt, dass sich diese Angebote gezielt an die Führungskräfte richten. Die Kommission teilt die Einschätzung, dass eine Verbesserung der Arbeitskultur am ehesten auf dieser Ebene ansetzen muss, da die für das frühzeitige Erkennen von Irrwegen zwingend erforderliche kritische Auseinandersetzung allen Mitarbeitern umso leichter fallen wird, je bereitwilliger die Führungsverantwortlichen zu erkennen geben, dass sie Kritik wünschen und sich auch selbst der Kritik unterziehen. Die Kommission weist allerdings darauf hin, dass das Fortbildungsangebot auch flächenmäßig in die Breite wirken muss und die Teilnahme verpflichtend sein sollte. Daneben erachtet die Kommission eine zukünftige Berücksichtigung des Teilnahmeerfolgs im Rahmen von Beurteilungen, Beförderungen oder Stellenbesetzungsverfahren für ein geeignetes Mittel, um Anreize zur tatsächlichen Befassung zu schaffen.
- 69** Ein Wandel der Arbeitskultur ist jedoch nicht nur durch eine Verbesserung der „inneren“ Diskurs- und Kritikfähigkeit zu erreichen, sondern auch durch eine Öffnung der Strukturen. So begünstigt die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss empfohlene Rotation von Mitarbeitern – insbesondere der Führungsebene – die kritische Auseinandersetzung, da der Austausch der Führungsperson stets auch einen Perspektivwechsel bedingt. Hinzu tritt, dass Führungskräfte auf diesem Wege einen größeren Erfahrungsschatz ansammeln, der seiner-

seits die Befähigung zur Kritik und zum Umgang mit Kritik, auch auf Ebene von Methoden, Routinen und Abläufen, stärkt. Die Kommission begrüßt daher die „Mobilitätsrichtlinie“ der hessischen Landesverwaltung und den turnusmäßigen Hinweis hierauf, zuletzt durch Schreiben des Staatssekretärs im Hessischen Innenministerium vom 13.08.2014. Die Kommission betrachtet dies als ein geeignetes Instrument dafür, Vielfalt und Offenheit in Dienststellen zu fördern und den Gefahren einer „Abschottung“ entgegenzuwirken.

70 Die Kommission würdigt schließlich die ihr mitgeteilte Information, dass die hessische Polizei mit dem Konzept der „kollegialen Beratung“ und „Supervision“ Instrumente geschaffen hat, um in belastenden Situationen oder belasteten Organisationseinheiten den Prozess der Selbstreflexion einzuleiten und zu begleiten. Sie hält den Weg für richtig, Beratungsangebote zu erweitern. Als solche sind die behördlichen Personalberater, der „Soziale Ansprechpartner“ (SAP) und der „Zentrale Polizeipsychologischen Dienst“ (ZPD) zu nennen (vgl. hierzu auch unten Rn. 180). Daneben wurde über die Möglichkeit berichtet, sich auch – gleichsam außerhalb bestehender Strukturen und regulärer Routinen – an den beim Innenministerium bestellten „Ansprechpartner der Polizei“ zu wenden. Hiermit sind Einrichtungen vorhanden, welche Bediensteten aller Ebenen offenstehen und Anfragen vertraulich behandeln können. Sie sind nach Einschätzung der Kommission geeignet, Veränderungen auch durch Initiativen „von unten“ herbeizuführen. Insoweit ergänzen sie in geeigneter Weise die Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitskultur.

Empfehlung 3 – Überprüfung ungeklärter Straftaten / „Altfälle“

I. Inhalt

- 71 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 3 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 861):

„Die Überprüfung ungeklärter Straftaten auf Bezüge zum Rechtsterrorismus und insbesondere zur Terrorgruppe NSU muss mit Hochdruck vorangetrieben werden. Dabei sind entsprechend der Tatorte und Tatzeiten der vom Ausschuss beleuchteten Fälle Schwerpunkte zu setzen. Über die erzielten Zwischenergebnisse ist regelmäßig dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu berichten. Die teilweise eingeleitete Nachbewertung bisher fälschlich nicht der politisch motivierten Kriminalität Rechts zugeordneter Tötungsdelikte und Sprengstoffanschläge muss zeitnah zum Abschluss gebracht, ihre Ergebnisse transparent öffentlich gemacht und im Bundestag debattiert werden.“

II. Sachstand

- 72 Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Systematische Überprüfung ungeklärter ‚Altfälle‘ der allgemeinen Schwer- und Gewaltdelikte in der AG Fallanalyse beim GAR in fünf Phasen in Bund und Ländern“

- 73 Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Durch die BAO Trio des BKA wurden spezielle Straftaten (Tötungsdelikte, Raubstrafaten, Sprengstoffanschläge) als sogenannte Prüffälle nach Maßgabe des GBA einer Überprüfung hinsichtlich eines Bezuges zum NSU unterzogen. Zudem wurde ein Kriterienkatalog entwickelt und den Ländern zur Verfügung gestellt, der diese in die Lage versetzt, Straftaten mit Bezügen zum NSU zu identifizieren. Soweit Bezüge zum NSU verifiziert werden, erfolgt eine Bearbeitung dieser Fälle im BKA.

Im GAR wurde die AG Fallanalyse eingerichtet, deren Konzeption in Bund und Ländern eine umfassende Überprüfung ungeklärter Straftaten von 1990 bis 2011 im Hinblick auf mögliche Bezüge zum NSU oder rechter Tatmotivation in fünf Phasen vorsieht.

Phase 1 = ungeklärte Tötungsdelikte

Phase 2 = ungeklärte Brand-/Sprengstoffdelikte

Phase 3 = ungeklärte Raubüberfälle auf Banken/Sparkassen

Phase 4 = ungeklärte Straftaten gegen Waffen-, Sprengstoff-, Kriegswaffenkontrollgesetz

Phase 5 = ungeklärte Vereinigungsdelikte gem. § 129 StGB

Beginnend mit Phase 1 wurde der Schwerpunkt bei der Überprüfung ungeklärter Tötungsdelikte ohne (Phase 1a) bzw. mit Tatverdächtige (Phase 1b) gesetzt. Die Phase 1a, deren Evaluationsergebnis nach Abschluss zum 30.06.2014 über die weitere Vorgehensweise der Überprüfungen der Phasen 2-5 entscheiden soll, umfasst folgende Maßnahmen und Ergebnisse:

- Befassung mit allen bisher ungeklärten und herausragenden geklärten Tötungsdelikten seit 1990, bei denen Opfer- oder Tatindikatoren eine rechte Gesinnung als Hintergrund der Tatbegehung als möglich erscheinen lassen, sich jedoch keine Bezüge zum NSU ergeben haben. Ziel ist die Gewinnung neuer Ermittlungsansätze.
- Unmittelbare Informationserhebung durch das BKA bei den zuständigen Ermittlungsbehörden des Bundes und der Länder mit dem Ziel der Erlangung neuer Ermittlungsansätze.
- Bundesweite retrograde Erhebung von 849 (davon 137 aufgeklärte und 712 ungeklärte Fälle) herausragenden Fällen von Tötungsdelikten (hiervon 69 Fälle aus Hessen) unter Zugrundelegung eines kriminologisch-wissenschaftlich entwickelten Indikatorenkatalogs.
- Systematische Datenerfassung und Datenabgleich der über die 849 gemeldeten Fälle eingegangenen 3.795 Personendatensätze (Opfer, Zeugen, Verdächtige) mit den relevanten Dateien im BKA. Insgesamt wurden 138 Kreuztreffer (davon 12 hessische Treffer) den Ländern zur weiteren Überprüfung rückgemeldet. Ergänzend übersandte das BKA den Ländern das Ergebnis eines Geopositionsabgleichs der gemeldeten Tatort- und Opferadressen im Hinblick auf rechtsmotivierte Straftaten im geografischen Nahbereich (200 m Radius) mit insgesamt 27 Treffern (davon 2 hessische Treffer) zur Einbeziehung in die Kreuztreffer-Überprüfung. Die Länder wurden bis Anfang Mai 2014 um Ergebnismitteilung an das BKA gebeten. Für Hessen ergaben sowohl die bisher durchgeführte Überprüfung der hessischen (69) Fälle als auch die abgeschlossene Überprüfung der insgesamt 14 Kreuztreffer keine Bezüge zum NSU, keine Ansatzpunkte für eine rechte Tatmotivation und keine weiteren Ermittlungsansätze.“

- 74** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 3 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- GAR – Zwischenbericht zur Phase 1a der AG Fallanalyse vom 17.01.2014
 - BT Drs. 18/343 vom 24.01.2014 – Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Petra Pau, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
 - Antwort der Bundesregierung zur „Prüfung von weiteren ungeklärten Tötungsdelikten auf einen möglichen rechtsextremen und rassistischen Hintergrund zwischen den Jahren 1990 und 2011“
 - Bericht HLKA vom 05.03.2014, Az.: HSG 52/521/0035/14 „Gewaltstraftaten des „NSU“ von 1990 – 2011; Konzeption der AG Fallanalyse
 - Hessische Regelungen eines Controllingverfahrens zur Überprüfung ungeklärter Tötungsdelikte im Hinblick auf mögliche Bezüge zu den Gewaltstraftaten des NSU bzw. rechte Tatmotivation vom 05.03.2014“ (VS – NfD)
 - Hessischer Landtag, Drs. 19/22 – Berichts Antrag der Partei „Die Linke“
 - Antwort der Hessischen Landesregierung „Überprüfung eventuell unerkannter Gewalt- und Tötungsdelikte mit NSU-Bezug“ vom 09.04.2014
 - Evaluationsbericht des HLKA an das GAR vom 02.05.2014 (hessische Zulieferung)
 - „Evaluationsbericht zur Phase 1a der AG Fallanalyse“ des GAR vom 11.06.2014
 - BT Drs. 18/1448 – Kleine Anfrage der Partei „Die Linke“ vom 14.05.2014 bzgl. „Konkrete Ermittlungen zur Prüfung möglicher rechtsextremer und/oder rassistischer Hintergründe bei ungeklärten vollendeten und versuchten Tötungsdelikten in den Jahren 1990-2011“
 - Antwort des BMI vom 13.06.2014
 - Anlage 3 („Kreuztrefferüberprüfung“) zum Bericht des LPP „Altfallüberprüfung GAR, AG Fallanalyse“ vom 01.10.2014 (VS – NfD)

III. Stellungnahme der Kommission

- 75** Hinsichtlich der zu Punkt 3 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

3.01 Die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss ausgesprochene Empfehlung zur Altfallüberprüfung ist hinsichtlich der „Tötungsdelikte ohne Tatverdächtigen“ („Phase 1a“) umgesetzt.

3.02 Die Altfallüberprüfung sollte mit Blick auf „Tötungsdelikte mit Tatverdächtigem“ („Phase 1b“) fortgesetzt werden.

3.03 Zudem ist eine regelmäßige Fortsetzung der Überprüfung der bisher ungeklärten Altfälle im Hinblick auf neue Ermittlungs- oder Tataufklärungsansätze geboten.

- 76** Die Kommission legt zugrunde, dass das im Gemeinsamen Abwehrzentrum Rechtsextremismus (GAR) entwickelte Phasenmodell der AG Fallanalyse es ermöglicht hat, bisher ungeklärte Straftaten nach bundeseinheitlichen Kriterien systematisch im Hinblick auf einen möglichen Bezug zu den Taten des NSU oder ein rechtsextremistisches Tatmotiv zu überprüfen. Die Kommission erachtet das System für plausibel. Auch teilt sie die Einschätzung, dass die höchste Dringlichkeit bei den in der Phase 1a überprüften Taten (Tötungsdelikte ohne Tatverdächtigen) bestanden hat.
- 77** Die Kommission hat sich über den Vorgang der Überprüfung der hessischen Fälle berichten lassen. Hiernach hat das Hessische Landeskriminalamt (HLKA) im Zusammenwirken mit den Polizeipräsidien zunächst für den angegebenen Tatzeitraum eine Datenrecherche durchgeführt. Dabei wurden im ersten Schritt insgesamt 351 (nach Bereinigung eines „Doppeltreffers“: 350) Fälle ermittelt (vgl. die Antwort der Hessischen Landesregierung zur „Überprüfung eventuell unerkannter Gewalt- und Tötungsdelikte mit NSU-Bezug“ vom 09.04.2014). Diese wurden durch die Polizeipräsidien anhand des Kriterienkatalogs der AG Fallanalyse näher überprüft, wobei ein Fall in die Phase 1b (Tötungsdelikte mit Tatverdächtigem) umgruppiert wurde. Die Überprüfung erfolgte durch die Fachebene, d. h. durch die Kommissariate für Tötungs- und Staatsschutzdelikte. Die Kommission erachtet dieses Vorgehen für geboten, weil nur eine fachkundige Überprüfung gewährleisten kann, dass Fälle nicht „durch das Raster“ gefallen sind.
- 78** Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass aus der vorgenannten Überprüfung insgesamt 67 Fälle hervorgegangen sind, bei denen aufgrund des vom Bundeskriminalamt (BKA) unter Einbeziehung externen Sachverständigen entwickelten Indikatorenkatalogs für Tatopfer die Möglichkeit bestanden hat, dass die Tat durch eine rechtsextremistische Gesinnung motiviert ist. Mit Blick auf diese Fälle hat die Kommission den Vorgang der Weitermeldung an das GAR, der Recherche durch das BKA und die hieraus hervorgegangene Mitteilung von sog. Kreuztreffern nachvollzogen. Hierbei handelt es sich um Daten, die in verschiedenen Verfahren erhoben worden sind und im Rahmen der Altfallüberprüfung auf einen inneren Zusammenhang untersucht wurden. Die Kommission hält die Annahme für

plausibel, dass dieses Verfahren geeignet war, bislang möglicherweise verborgen gebliebene Bezüge aufzudecken. Dies beruht insbesondere darauf, dass auch ein sehr loser Zusammenhang (z. B. die räumliche Nähe des Wohnorts eines Zeugen in dem einen Verfahren mit dem Tatort eines anderen Verfahrens) genügt hat, um die Meldung eines Kreuztreffers auszulösen. Hierdurch erscheint eine „engmaschige“ Kontrolle gewährleistet. Die Kommission würdigt in diesem Zusammenhang ergänzend, dass neben den aus der Datenrecherche erlangten 67 Fällen auch zwei Fälle der sog. Opferliste in der genannten Weise überprüft wurden. Bei der Opferliste handelt es sich um eine Aufstellung von „137 Todesopfern rechter Gewalt seit 1990“, die im September 2010 durch den „Tagesspiegel“ und „Die Zeit“ veröffentlicht worden ist. Die Kommission versteht die Einbeziehung der Fälle der Opferliste, die auf einer über das GAR herbeigeführten Verständigung der betroffenen Länder beruht, als Ausdruck eines besonderen politischen Bemühens um Aufklärung, da die beiden Fälle mit Bezug zu Hessen bereits im kriminalistischen Sinne „aufgeklärt“ waren, ohne dass die zugehörigen Ermittlungs- und (rechtskräftig) abgeschlossenen Strafverfahren einen Extremismusbezug ergeben haben.

79 Die Kommission hat im Weiteren mit Anerkennung zur Kenntnis genommen, dass die hessische Polizei die vorgenannten 69 Fälle, zu denen das BKA insgesamt 14 Kreuztreffer (zwölf Dateienkreuztreffer und zwei Geopositionsabgleichstreffer) ermitteln konnte, mit hohem organisatorischen Aufwand überprüft hat. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass beim HLKA ein Verfahren der Qualitätssicherung (Controlling) entwickelt und auf sämtliche 69 Fälle angewandt wurde. So wurde im Rahmen von Fallbesprechungen für jede Tat der gesamte Sachstand durch Spezialisten aus den Fachbereichen Tötungsdelikte sowie Staatsschutz analysiert und unter Einbeziehung der Kreuztreffer einer erneuten Bewertung unterzogen. Die Leitung oblag hierbei ausschließlich Kräften des höheren Dienstes der Staatsschutzabteilung des HLKA. Dass sich letztendlich keine neuen Ermittlungsansätze ergeben haben, entspricht den Erfahrungen der anderen Länder im Rahmen der Altfallüberprüfung.

80 Die Kommission gelangt ausgehend hiervon zu der Einschätzung, dass die hessische Polizei die Altfallüberprüfung hinsichtlich der „Tötungsdelikte ohne Tatverdächtigen“ in einer der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses entsprechenden Weise durchgeführt hat. Wenngleich die Kommission den ermittlungsseitigen Aufwand, der mit den Überprüfungen im Bund und in den Ländern einhergeht, nicht verkennt, hält sie die Fortführung zumindest der Phase 1b zur Überprüfung der ungeklärten „Tötungsdelikte mit Tatverdächtigem“ für geboten, um unter Berücksichtigung einer erneuten Datenrecherche durch das

BKA alle Möglichkeiten zur Tataufklärung, Fallzusammenführung oder Verifizierung einer rechtsextremistischen Tatmotivation auszuschöpfen.

- 81** Darüber hinaus empfiehlt die Kommission, die bereits überprüften hessischen Fälle in die beim HLKA zu führende Auflistung der „bisher ungeklärten offenen Ermittlungsverfahren“ aufzunehmen und im Hinblick auf neue Ermittlungs- oder Tataufklärungsansätze regelmäßig erneut zu prüfen. Wegen der diesbezüglichen Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu den Empfehlungen 16 und 17 (Rn. 201 ff.) Bezug genommen.

Empfehlung 4 – Themenfeldkatalog PMK; verbindlicher Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz

I. Inhalt

- 82** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 4 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 861):

„Notwendig ist die grundlegende Überarbeitung des Themenfeldkatalogs PMK unter Hinzuziehung von Expertenwissen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Zweitens rät der Ausschuss dazu, einen verbindlichen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz einzuführen (ggf. eine Verlaufsstatistik PMK) zumindest bei PMK-Gewaltdelikten.“

II. Sachstand

- 83** Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Überarbeitung ‚Themenfeldkatalog PMK‘
- Ausschussübergreifende Koordination der Zusammenarbeit Polizei/Justiz durch AK II, AK IV und Strafrechtsausschuss; Gesprächskreis
- Änderung RiStBV Nr. 207 (= Benachrichtigung des BKA durch Justiz bei Organisationsdelikten)
- Einführung einer Verlaufsstatistik-PMK
- Fortentwicklung elektronischer Informationssysteme der Polizei zur besseren Datenauswertung und -analyse (insbes. PIAV und X-Polizei) sowie Möglichkeiten des Informationsflusses an die Justiz“

- 84** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Der Themenfeldkatalog wurde von den Polizeibehörden von Bund und Ländern gemeinsam entworfen und unterliegt einer fortlaufenden Überprüfung und Weiterentwicklung, so dass dieser regelmäßig der aktuellen Lage angepasst wird. Dies ermöglicht eine bundesweit einheitliche Zuordnung von Straftaten, etwa auch zu nur temporär bedeutsamen Themenfeldern.“

Die gemeinsam eingerichtete AG des AK II/AK IV plant darüber hinaus aktuell, den Themenfeldkatalog insbesondere im Hinblick auf die Beantwortung gesamtgesellschaftlicher Fragestellungen weiter zu optimieren.

Der Informationsaustausch mit der Justiz im Wege einer ‚Verlaufsstatistik‘, die aus polizeilicher Sicht sehr zu befürworten ist, um zeitnah alle erforderlichen Personenerkenntnisse zu Strafverfahren und Verfahrensausgänge zu erlangen, ist ein Thema der GAG/gPG.

In Hessen erarbeitet aktuell eine seit 2013 eingerichtete ressortübergreifende AG ‚Radikale Gefangene‘ unter Beteiligung von Vertretern HMdJIE (Federführung), HMdIS (Abt. II und LPP), HSM, HLKA und LfV Hessen Regelungen eines standardisierten regelmäßigen sowie anlassbezogenen Informationsaustausches zu inhaftierten extremistischen Gefangenen bzw. Untergebrachten. Die Regelungen sollen insbesondere gemeinsame Fall-/Lagebesprechungen, Fallkonferenzen, Möglichkeiten des elektronischen Erkenntnis- und Datenaustausches sowie fachkompetente Unterstützungsangebote durch Polizei und LfVH im Wege der Amtshilfe und bei der Aus- und Fortbildung von Justizvollzugsbediensteten beinhalten.“

85 Der Kommission lagen im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 4 darüber hinausgehend die folgenden Unterlagen vor:

- Themenfeldkatalog PMK, Stand 22.01.2014
- Bericht BKA „Straftaten gegen Asylunterkünfte Clearingstelle – Lagebild Nr. 1, Stand 10.03.2014 (als Beispiel für ein ggf. nur temporär bedeutsames Themenfeld)
- Auftrag des AK II an die AG Kripo „Überarbeitung des ‚Themenfeldkatalogs PMK‘ (PUA - Ziffer 1.4) sowie die gesamte Überprüfung des Definitionssystems PMK aus dem Jahr 2001“ vom 04.08.2014
- Gemeinsamer Runderlass des Hessischen Ministeriums der Justiz, des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 31.03.2015 zur „Zusammenarbeit von Polizei, Verfassungsschutz, Justiz und Maßregelvollzug in Fällen der Politisch motivierten und Organisierten Kriminalität sowie zur Bekämpfung extremistischer Bestrebungen“

86 Darüber hinausgehend hat das Hessische Ministerium der Justiz der Kommission den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze vorgelegt. Die Kommission hat zu diesem Entwurf am 08.05.2015 vorab Stellung genommen. Wegen des Inhalts der Stellungnahme wird auf den Anhang 2 (u. Rn. 502 ff.) Bezug genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

87 Hinsichtlich der zu Punkt 4 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

4.01 Die länderübergreifende Initiative zur Überarbeitung des „Themenfeldkatalogs PMK“ ist zu befürworten.

4.02 Die Arbeiten zur Einführung einer „Verlaufsstatistik PMK“ sollten forciert werden.

4.03 Darüber hinausgehend sollte auf Landesebene der Informationsaustausch zwischen Justiz und Polizei sowie Verfassungsschutz insbesondere auch durch eine erweiterte Datenerfassung im Zusammenhang mit der Überwachung extremistischer Gefangener und extremistischer Kontaktpersonen verbessert werden.

88 Die Kommission legt zugrunde, dass die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zum Ziel hat, die Sicherheitsbehörden zu befähigen, durch den zeitnahen Austausch substantieller Informationen Gefahren und Gefährdungspotentiale realistisch einzuschätzen. Ausgehend hiervon ist zunächst die bereits eingeleitete Überarbeitung des „Themenfeldkatalogs PMK“ zu befürworten. Die Kommission hat insoweit zur Kenntnis genommen, dass auf der Frühjahrssitzung 2014 der Innenminister und -senatoren der Länder das Thema „Handlungsempfehlungen BLKR und PUA“ behandelt wurde und in diesem Zusammenhang die AG Kripo mit der Überprüfung des (mittlerweile 13 Jahre alten) Definitionensystems PMK beauftragt wurde (vgl. Auftragsschreiben zu TOP 21 der 199. IMK-Sitzung). Die Kommission geht davon aus, dass das Fachgremium die Fortentwicklung des Themenfeldkatalogs sachgerecht begleitet.

89 Daneben ist nach Einschätzung der Kommission die Einführung der vom Bundestagsuntersuchungsausschuss empfohlenen „Verlaufsstatistik PMK“ in hohem Maße wünschenswert. Auf der Grundlage einer systematischen und kontinuierlichen Erfassung der Verfahrensdaten aus dem polizeilichen und justiziellen Bereich ließen sich Gefährdungsprofile fortschreiben. Dies erlaubte eine rasche Aktualisierung der hierauf bezogenen Lagebilder. Bislang sind hierzu Einzelfallanalysen erforderlich. Es ist offensichtlich, dass diese technische und organisatorische Schwierigkeiten bereiten und mit einem hohen Aufwand verbunden sind. Auch wäre eine Verlaufsstatistik von großem Nutzen für die Beurteilung des systematischen Zusammenwirkens von Sicherheitsbehörden und Justiz. Die Kommission empfiehlt daher, die

Arbeiten, die bislang noch nicht zu substantiellen Vorschlägen für eine Umsetzung geführt haben, auf Fachebene voranzutreiben.

- 90** Ferner hat die Kommission die Änderung der Vorschriften zur Benachrichtigung des Bundeskriminalamts in Verfahren wegen eines Organisationsdelikts (Nr. 207 RiStBV) zur Kenntnis genommen. Sie erachtet diese für sachdienlich.
- 91** Über die vorgenannten Maßnahmen hinausgehend sieht die Kommission auch auf Landesebene Ansatzpunkte, den Informationsfluss zur frühzeitigen Erfassung von Gefährdungspotentialen zu verbessern. Ausgangspunkt der oben stehenden Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist die Erkenntnis, dass netzwerkartige Verbindungen und Strukturen um den NSU auch daran erkennbar gewesen wären, dass Beteiligte und Szeneangehörige durch Briefe und Haftbesuche Verbindung gehalten haben (vgl. etwa BT-Drs. 17/14600, S. 179, 247, 321 ff., 367 f.). Mangels systematischer Datenerhebung und -auswertung blieb dies den Sicherheitsbehörden jedoch verborgen.
- 92** Auch in Hessen werden die Daten im Zusammenhang mit Besuchskontakten extremistischer Gefangener bislang von den Sicherheitsbehörden nicht standardisiert erhoben und ausgewertet. Es findet keine standardisierte Weitergabe der Informationen an eine Stelle außerhalb des Vollzugs, also auch nicht an die Sicherheitsbehörden, statt.
- 93** Nach Auffassung der Kommission ist dies veränderungsbedürftig. Es sollte in den Blick genommen werden, dass ein Gefangenenbesuch nicht nur „innerhalb der Anstalt“ und „für die Anstalt“ Gefahren begründen kann. Der Gefangenenbesuch (und auch schon die Bekundung des beiderseitigen Interesses an einem Zusammentreffen) ist auch ein Umstand, der unter bestimmten Voraussetzungen Rückschlüsse auf die Verhaltensweise der Beteiligten zulässt und zudem geeignet ist, auf die Verhaltensweise der Beteiligten einzuwirken.
- 94** Ausgehend hiervon kann der Besuch eines sich in Haft oder Unterbringung befindlichen Extremisten nicht nur unter dem Aspekt der Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt Bedeutung erlangen, sondern auch unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr. So ergibt sich für den „szeneangehörigen“ Besucher – insbesondere wenn bekannt ist, dass von ihm ein erhebliches Gefährdungspotenzial ausgeht –, ein eigenes sicherheitsbehördliches Bedürfnis an der Erfassung und Auswertung des Kontakt(wunsch)s, da dieser auf Fortbestehen, Ausbau oder Verstärkung der extremistischen Verhaltensweise hindeutet. Erst recht gilt dies, wenn im Zusammenhang mit weiteren Erkenntnissen die Prüfung eines polizeilichen Gefah-

renabwehrverfahrens gegen den Besucher oder gar der Anfangsverdacht der Vorbereitung einer politisch motivierten (Gewalt-) Straftat begründet ist.

- 95** Ausgehend hiervon hat die Kommission im Zusammenhang mit der durchgeführten Überarbeitung der hessischen Vollzugsgesetze empfohlen, hinsichtlich der Zuverlässigkeitsüberprüfung von Besuchern unter Beteiligung der Sicherheitsbehörden eine explizite Regelung zur Erfassung der Besuchskontakte extremistischer Gefangener und extremistischer Kontaktpersonen zu schaffen und deren Verwendung für weitere Maßnahmen des Vollzugs zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang befürwortet die Kommission die konkretisierenden Regelungen zum Informationsaustausch in dem Gemeinsamen Runderlass vom 31.03.2015 zur „Zusammenarbeit von Polizei, Verfassungsschutz, Justiz und Maßregelvollzug in Fällen der Politisch motivierten und Organisierten Kriminalität sowie zur Bekämpfung extremistischer Bestrebungen“.

Empfehlung 5 – Erkennen von Rechtsextremismus

I. Inhalt

- 96 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 5 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 861 f.):

„Ermittler unterschiedlicher Fachzuständigkeiten müssen dergestalt zusammenarbeiten, dass bei mutmaßlichen Straftätern deliktsübergreifend ihre Gefährlichkeit richtig eingeschätzt wird. Rädelsführer der rechtsextremistischen Szene muss der Staatsschutz im Blick haben, was nach dem Blood&Honour-Verbot bei den Führungsfiguren der aufgelösten Organisation möglicherweise Kontakte zum Trio aufgedeckt hätte.“

II. Sachstand

- 97 Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Verbesserung des behörden- und länderübergreifenden Infoaustausches
- Fortentwicklung elektronischer Informationssysteme der Polizei zur besseren Datenauswertung und -analyse (insbesondere PIAV und X-Polizei)
- Durchführung phänomenübergreifender polizeilicher Datenrecherchen
- Einrichtung einer Task Force Gewaltdelikte beim BKA
- Erhöhung der Sensibilität bei den Ermittlungsdienststellen“

- 98 Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Zur Gewährleistung eines polizeilichen phänomenübergreifenden Informationsaustausches führt das BKA seit 2005 regelmäßig einen Abgleich von Informationsbeständen aus Dateien der Bereiche Polizeilicher Staatsschutz und schwerer und organisierter Kriminalität durch. Darüber hinaus finden anlassbezogen ähnliche Abgleiche auch mit Dateien anderer BKA-Systeme (z. B. INPOL-Fall) statt. Bei Kreuztreffern wird ein Kontakt zwischen den beiden speichernden Stellen hergestellt.“

Die Ergebnisse lassen ggf. phänomenübergreifende Tat- oder Täterzusammenhänge erkennen, die z. B. neue Ermittlungsansätze liefern sowie der Erstellung von Lagebildern oder Gefährdungsanalysen dienen.

Zukünftig soll auf Basis einer neuen elektronischen Verbundanwendung ‚Polizeilicher Informations- und Analyseverbund (PIAV)‘ eine Zusammenführung der Informationen der Länder und des Bundes im Bereich der Zentralstellen- und Auswerte-/Analyseaufgaben erfolgen. Durch eine Vernetzung der phänomenspezifischen Erkenntnisse werden über PIAV phänomenübergreifende Bezüge in einer Systemanwendung recherchierbar und visualisierbar.

Im GAR wurde die AG Personenpotenziale eingerichtet mit dem Ziel, länder- und behördenübergreifend die Erkenntnislage zu Personen, Strukturen und Organisationen der rechten Szene zusammenzuführen und hierdurch Bewertungen im Hinblick auf eine Identifizierung des bedeutsamen Personenpotenzials (z. B. Gefährder und Relevante Personen) sowie erforderliche Maßnahmen im Rahmen der Zuständigkeitsbereiche abzustimmen. Hessen ist hierbei durch Ländervertreter des HLKA und des LfV Hessen beteiligt.

Für Hessen wird der täterorientierte Ermittlungsansatz im polizeilichen Staatsschutz ausgeweitet. Neben der Bearbeitung von ‚Gefährdern/Relevanten Personen‘ soll zukünftig auch gegen Personen unterhalb dieser Schwelle, beispielsweise Rädelsführer, ganzheitlich ermittelt werden. Das Hessische Landeskriminalamt entwickelte zusammen mit dem PP Nordhessen und unter Einbindung aller Flächenpräsidien aktuell die Konzeption ‚Bedeutsames Personenpotential im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)‘, die u. a. eine Personenkategorisierung in Form eines ‚Ampelmodells‘ mit entsprechenden katalogartigen Maßnahmen vorsieht. Bei Personen der Kategorie ‚ROT‘ (von der Person geht ein hohes bis sehr hohes Gefährdungspotenzial aus) ist beabsichtigt, dass deliktsunabhängig sämtliche von ihr begangene Straftaten durch den Staatsschutz bearbeitet werden können. Dies soll eine zeitnahe qualifizierte und ganzheitliche Bearbeitung unter Einbeziehung der regionalen Staatsschutzerkenntnisse gewährleisten. Darüber hinaus wird die Erkenntnislage durch eine Optimierung der Auswertung verbessert und eine verstärkte Verzahnung von Staatsschutzermittlungen mit OK und Allgmeinkriminalität konzeptionell berücksichtigt. Im Rahmen regelmäßig durchzuführender Lagebesprechungen zwischen den Staatsschutzdienststellen der Polizeipräsidien und dem HLKA wird auch der Erkenntnis-austausch mit dem LfV Hessen einbezogen.

Mit Einführung der ‚elektronischen Kriminalakte‘ (eKA) wird es in Hessen zukünftig möglich sein, personenbezogene polizeiliche Erkenntnisse aus den Kriminalakten unmittelbar zur Verfügung zu haben. Möglichkeiten der elektronischen (Volltext-) Recherche werden den Ermittlern behörden- und deliktsübergreifende Erkenntnisse und Zusammenhänge aufzeigen, aus denen neue Fahndungs- oder Ermittlungsansätze zu generieren sind. Projektstart zur Realisierung des Fachkonzeptes ist für 2015 geplant.“

99 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 5 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Auszug aus „Beschlussniederschrift der 239. Sitzung des AK II vom 29./30.10.2013 in Bad Wiessee“, u. a. zu TOP 3 (Extremismus, Terrorismus, Staatsschutz), TOP 9 (Erfassung Spreng-/Brandvorrichtungen), TOP 20 (PIAV)
- Auswerteprojekt des GAR – AG Analyse „Rechte und Fußball“
- Fragebogen an die Länder vom 05.05.2014
- Projektbericht des GAR „Radikalisierungstendenzen im Rechtsextremismus“ vom 08.06.2014
- Konzeption „Bedeutsames Personenpotential im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS–NfD), (Stand 06.10.2014), Umsetzungserlass des HMdIS-LPP vom 24.07.2014, Begleitschreiben des HLKA vom 31.10.2014 zur Inkraftsetzung
- Auftrag des AK II an die AG Kripo vom 04.08.2014 zur Erhebung des Sachstandes der „Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz – Schaffung eines standardisierten Verfahrens für die strukturierte Informationsübermittlung“

III. Stellungnahme der Kommission

100 Hinsichtlich der zu Punkt 5 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

5.01 Durch die Schaffung der gemeinsamen Zentren (GETZ/GAR) ist es zu einer Verbesserung des behörden- und länderübergreifenden Informationsaustauschs gekommen.

5.02 Die im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene von Bund und Ländern bestehenden Datensysteme bilden eine geeignete Grundlage auch für einen digitalen Informationsaustausch. Allerdings ist ihre Kompatibilität gegenwärtig unzureichend.

5.03 Bei der Fortentwicklung der elektronischen Systeme sind bundeseinheitliche oder bundesweit abgestimmte Standards unerlässlich.

5.04 Die von der hessischen Polizei entwickelte Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS – NfD) ermöglicht eine im Vergleich zu heute wesentlich bessere Einschätzung der Gefährlichkeit von Angehörigen der extremistischen Szene und deren Überwachung. Jedoch dürfte die genannte Verfahrensweise einen personellen Mehrbedarf bei den Staatsschutzdienststellen begründen.

5.05 Daneben ist die Einführung der elektronischen Kriminalakte in hohem Maße wünschenswert, da durch die unmittelbare Verfügbarkeit und Recherchierbarkeit des Akteninhalts ermittlung- und fahndungsrelevante Erkenntnisse wesentlich schneller gewonnen werden können.

101 Die Kommission stellt zunächst fest, dass die mittlerweile etablierten gemeinsamen Zentren (GETZ/GAR) dazu beigetragen haben, den behörden- und länderübergreifenden Informationsaustausch wesentlich zu verbessern, wenngleich im Einzelnen Verbesserungsbedarf besteht (vgl. u. Rn. 356 f.). Durch diese Plattformen wird der mündliche Austausch von an unterschiedlichen Stellen vorhandenen Erkenntnissen zu Personen und Sachverhalten erleichtert. Die Teilnehmer können zudem die zusammengetragenen Informationen effektiver gemeinsam analysieren und strategische oder operative Maßnahmen besser abstimmen. Die Kommission geht dabei davon aus, dass die beteiligten Behörden nach den jeweils für sie geltenden Vorschriften zur Erhebung, Verwendung und Weitergabe von Daten verfahren, und betont erneut, dass dem Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden verfassungsmäßige Grenzen gesetzt sind (dazu näher o. Rn. 35 ff.).

102 Unter Beachtung dessen ist auch der digitale Informationsfluss zu verbessern. Die Kommission stellt hierzu fest, dass im Bereich der Inneren Sicherheit mehrere Datensysteme etabliert sind, in welchen relevante Informationen zusammengetragen werden. Die Kommis-

sion hat Struktur und Funktion dieser Systeme nachvollzogen, insbesondere von „INPOL-Fall Innere Sicherheit (IF IS)“, der „Rechtsextremismus-Datei (RED)“, der „Gemeinsamen Ermittlungsdatei (GED)“ sowie des zukünftigen „Polizeilichen Informations- und Analyse-Verbundes (PIAV)“ und der in Hessen genutzten Datenbank „Crime-Staatsschutz (Crime-ST)“. Die Kommission geht davon aus, dass die vorgenannten Systeme geeignete Instrumente darstellen, um relevante Erkenntnisse zusammenzuführen. Allerdings ergibt sich insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Länderdateien weiterhin das Problem einer mangelnden Kompatibilität und Interoperabilität (vgl. hierzu die Ausführungen zu Empfehlung 7, u. Rn. 119 ff.).

103 Darüber hinaus befürwortet die Kommission die Initiative des BKA als polizeiliche Zentrale, durch die Einrichtung der „Task Force Gewaltdelikte“ sowie durch phänomenübergreifende Datenrecherchen in komplexen Fällen zu unterstützen.

104 Die Kommission hat sich ferner mit der Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS – NfD) befasst. Sie hält die Konzeption für geeignet, die erforderlichen Prozesse der Sammlung, Auswertung und Analyse von Erkenntnissen, der Prognose, der Festlegung sowie Durchführung erforderlicher polizeilicher Maßnahmen systematisch zu erfassen und standardisiert zu bearbeiten. Dies ermöglicht nach Ansicht der Kommission, das von Angehörigen der extremistischen Szene ausgehende Gefährdungspotenzial anhand einheitlicher Standards zu bewerten. Zudem ist den Staatsschutzdienststellen die Möglichkeit eingeräumt, deliktunabhängig die Koordination der weiteren gefahrenabwehrrechtlichen und strafprozessualen Maßnahmen oder die Sachbearbeitung insgesamt zu übernehmen. Hierdurch ist eine Bündelung und Steuerung aller Erkenntnisse gewährleistet. Die Konzeption sieht schließlich regelmäßige und anlassbezogene Fallbesprechungen unter Federführung des HLKA vor, an denen Vertreter der Staatsschutzdienststellen, ggf. anderer sachbearbeitender Polizeidienststellen, des Landesamts für Verfassungsschutz und in Einzelfällen auch der Staatsanwaltschaft teilnehmen. Des Weiteren können über die hessischen Ländervertreter die Erkenntnisse in die „AG Personenpotenziale“ der Gemeinsamen Zentren (GETZ/GAR) eingebracht werden.

105 Die Konzeption ist nach Meinung der Kommission plausibel. Sie stellt in diesem Zusammenhang allerdings auch fest, dass die genannte Verfahrensweise ohne zusätzliches Personal bei den hessischen Staatsschutzdienststellen nicht umsetzbar sein dürfte, zumal die Konzeption über den Rechtsextremismus hinaus gleichermaßen alle Phänomenbereiche der politisch

motivierten Kriminalität umfasst. Die Maßnahme erscheint jedoch unerlässlich, um nicht nur die (derzeitigen) Rädelsführer „im Blick“ zu haben, sondern darüber hinaus auch Entwicklungen von Organisationen, Netzwerken und Strukturen sowie des heranwachsenden Personenpotenzials frühzeitig zu erkennen und geeignete – auch präventive – Maßnahmen einzuleiten. Auch befürwortet die Kommission die vorgesehene „personenorientierte“ Sachbearbeitung, weil die Zerschlagung extremistischer Organisationen als solche zur Abwehr der von ihr ausgehenden Gefahren nicht genügt, wenn die Akteure – wie sich am Beispiel des Blood&Honour-Verbots gezeigt hat – bestrebt sind, sich neu zu formieren und zu organisieren.

106 Im Weiteren hat sich die Kommission mit dem Vorhaben befasst, bei der hessischen Polizei eine „elektronische Kriminalakte (eKA)“ einzuführen. Die elektronische Kriminalakte verspricht nach Überzeugung der Kommission einen deutlichen „Mehrwert“ auch für die Ermittlungen im Bereich der politisch motivierten Kriminalität, da Erkenntnisse unmittelbar verfügbar und recherchierbar werden. Dies ermöglicht es, schneller ermittlungs- oder fahndungsrelevante Erkenntnisse zu gewinnen, z. B. zu früheren Taten desselben Verdächtigen, zu potenziellen Mittätern, Bezugspersonen, Flucht- oder Unterschlupfmöglichkeiten oder Bezüge zu vergleichbaren, bisher ungeklärten Fällen.

107 Die Einführung der elektronischen Kriminalakte wird von der Kommission mit Nachdruck empfohlen. Die Kommission rät allerdings dazu, bei diesem Projekt auf die Harmonisierung sowie Kompatibilität der teils verschiedenen (Länder-) Dateien besonderes Augenmerk zu legen. Nach Ansicht der Kommission ist ein bundesweit abgestimmter Standard für das Führen elektronischer Kriminalakten unerlässlich. Als erster Schritt ist darauf zu hinzuwirken, dass dies innerhalb der von Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen gegründeten Softwarekooperation (INPOL-Land-POLAS-Competence-Center – IPCC) realisiert wird.

Empfehlung 6 – Zentral geführte Ermittlungen

I. Inhalt

- 108** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 6 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Zentrale Ermittlungsführung heißt nach Auffassung des Ausschusses keineswegs zwingend Ermittlungsführung durch das BKA. Auch für eine zentrale Ermittlungsführung durch eine Länderpolizei mit Weisungsrecht gegenüber bei anderen Länderpolizeien gebildeten regionalen Ermittlungsabschnitten müssen rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Dies kann durch einen Staatsvertrag geschehen, den die Länder gegebenenfalls unter Beteiligung des Bundes schließen. Die jeweilige Zuständigkeit soll sich dabei so eng als möglich aus Kriterien der Tat oder Tatserie (Tatorte, Beginn, Häufigkeit von Einzeltaten) ergeben, aber auch die Kapazität der beteiligten Länderpolizeien berücksichtigen.“

II. Sachstand

- 109** Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Gesetzesentwurf zur Modifizierung der Zuständigkeitsregelungen GBA und Länder-StA
 - auch bzgl. Sammelverfahren
- Prüfung einer Modifizierung polizeilicher Zuständigkeiten“

- 110** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Zu dieser Feststellung gibt es unterschiedliche Empfehlungen/Bewertungen von Seiten des PUA und der BLKR.

Hier ist eine fachliche Prüfung durch die gemeinsame Arbeitsgruppe von AK II und AK IV erforderlich, die mit Beschluss zu TOP 7, Nr. 3 der gemeinsamen Sitzung von AK II und AK IV vom 05.11.2013 in Berlin eingerichtet wurde.

Zu dieser Empfehlung soll nach der ersten Erörterung in der AG des AK II/AK IV zunächst das Ergebnis der JuMiKo zur zentralen Ermittlungsführung abgewartet werden.“

- 111** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 6 darüber hinausgehend insbesondere das „Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags“ (BT-Drs. 18/3007) zur Kenntnis genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 112** Hinsichtlich der zu Punkt 6 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

6.01 In Hessen bestehen auf Ebene der Polizei die logistischen, technischen und personellen Voraussetzungen für eine zentrale, auch länderübergreifende Ermittlungsführung bereits. Die Kommission empfiehlt, nunmehr auch eine tragfähige Rechtsgrundlage für die länderübergreifende Zuständigkeit eines LKA zu schaffen.

6.02 Im Interesse einer möglichst gut zu antizipierenden und weitestgehend parallelen Zuständigkeit der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Fallbearbeitung empfiehlt die Kommission eine landesintern zwischen Polizei und Generalstaatsanwaltschaft abgestimmte Grundsatzregelung.

6.03 Der mit Wirkung ab 17.07.2015 gültigen Änderung von § 143 Abs. 3 GVG zur Klarstellung der Kompetenz des Generalbundesanwalts zur Entscheidung in Fragen der Zuständigkeit und der Verfahrensverbindung ist zuzustimmen.

- 113** Die Kommission legt zugrunde, dass die zentrale Ermittlungsführung ein wesentliches Instrument zur Verbesserung des Aufklärungserfolgs insbesondere bei Serientaten ist. Insofern sind zunächst innerhalb des Landes die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Ermittlungen an einer Stelle konzentriert werden können.

- 114** Für den polizeilichen Bereich besteht die gesetzliche Grundlage hierfür in § 92 HSOG. Die Norm gestaltet das Hessische Landeskriminalamt (HLKA) mit Sitz in Wiesbaden als zentrale Dienststelle der hessischen Kriminalpolizei aus. Das HLKA kann auf Ersuchen der Polizeibehörden, aber auch aufgrund ministerieller Einzelentscheidung die Ermittlungsführung übernehmen. Auch kann die zentrale Ermittlungsführung auf ein Polizeipräsidium delegiert werden, was bei Bestehen eines regionalen Schwerpunkts vorteilhaft sein kann. Die Kommission hält die Auffassung der zuständigen Behörden für plausibel, dass mit dieser flexiblen Rege-

lung der polizeilichen Ermittlungszuständigkeit eine tragfähige Grundlage für die Herausforderungen des Einzelfalls geschaffen ist.

- 115** Die Kommission gibt in diesem Zusammenhang allerdings zu bedenken, dass es keinen Gleichklang zwischen der polizeilichen und der justiziellen Zuständigkeit gibt. Die Zuständigkeitsbereiche der Staatsanwaltschaften unterscheiden sich aufgrund der Ausrichtung an den Landgerichtsbezirken bereits administrativ von denjenigen der Polizei. Zudem bestehen für die staatsanwaltschaftliche Fallbearbeitung eigene Normen. Zwar kann die beim Oberlandesgericht in Frankfurt am Main eingerichtete hessische Generalstaatsanwaltschaft bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzung die Konzentration der Bearbeitung bei einer Staatsanwaltschaft anordnen. Sie ist hierbei aber weder förmlich noch sachlich an die Entscheidung für die zentrale polizeiliche Ermittlungsführung gebunden.
- 116** Um ein Auseinanderfallen von polizeilicher und justizieller Fallbearbeitung möglichst zu vermeiden, empfiehlt die Kommission eine landesintern einvernehmliche Grundsatzregelung, die als untergesetzliche Normierung darauf hinwirkt, dass Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume nach möglichst einfachen und klaren Standards ausgeschöpft werden. Auch wenn sich hierdurch keine Kongruenz der Zuständigkeiten herbeiführen lässt, so kann die Entscheidung über die zentrale polizeiliche Zuständigkeit dadurch erleichtert und verbessert werden, dass Zusammenarbeit und Überleitung in den staatsanwaltschaftlichen Bereich besser antizipiert werden können.
- 117** Im föderalen Gefüge werden die Schwierigkeiten für eine zentrale Ermittlungsführung weiter gesteigert. Die Kommission gibt insoweit im Ausgangspunkt zu bedenken, dass die Verminderung der Reaktionsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden auf länderübergreifende Tatserien im Widerspruch zur erhöhten Gefährlichkeit länderübergreifender staatsgefährdender Serientaten steht. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass für die hessische Polizei die logistischen, technischen und personellen Voraussetzungen dafür bestehen, sich an einer länderübergreifenden Zusammenarbeit, auch unter „fremder“ Federführung – etwa in Form eines „Länderabschnitts Hessen“ innerhalb einer „Besonderen Aufbauorganisation“ – zu beteiligen. Allerdings fehlt es hierfür gegenwärtig noch an einer tragfähigen rechtlichen Grundlage. Die Kommission empfiehlt, die Bemühungen um die Schaffung einer solchen Grundlage mit Nachdruck voranzutreiben.
- 118** Daneben ist auch für den justiziellen Bereich darauf hinzuwirken, dass die Konzentration der staatsanwaltschaftlichen Bearbeitung erleichtert wird. Die Kommission befürwortet daher

die Änderung von § 143 Abs. 3 GVG. Zwar bestanden bereits zuvor Mechanismen zur kurzfristigen Klärung streitiger Fragen hinsichtlich der Zuständigkeit oder der Bildung von Sammelverfahren, insbesondere durch das sog. „Dreiergremium“ der Konferenz der Generalstaatsanwaltschaften. Die Kommission teilt jedoch die Einschätzung, dass eine Entscheidung durch den Generalbundesanwalt die bessere institutionelle Gewähr dafür bietet, dass die Entscheidung allein nach sachlichen Kriterien erfolgt und nicht durch auf- oder abdrängende Landesinteressen (Ressourcenschonung einerseits, Prestigegewinn andererseits) beeinflusst wird.

Empfehlung 7 – Interoperabilität der Datensysteme

I. Inhalt

- 119** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 7 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Die informationstechnischen Grundlagen für die notwendige Vernetzung aller an einer Ermittlung beteiligten Dienststellen müssen jederzeit sofort verfügbar sein. Es darf nicht nochmals vorkommen, dass Zeit und Kraft dafür verloren gehen, unterschiedliche Systeme wie EASy und INPOL Fall während einer laufenden Ermittlung zu verknüpfen. Die eingeleiteten Maßnahmen, die Interoperabilität der Datensysteme zu schaffen, müssen zügig zu einem guten, verfassungsrechtlich einwandfreien Ergebnis geführt werden.“

II. Sachstand

- 120** Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Weiterentwicklung und Vernetzung von Datenbank- und Auskunftssystemen
- Einführung des polizeilichen Informations- und Analyseverbands (PIAV)
- Einführung einer Gemeinsamen Ermittlungsdatei (GED) durch BKA“

- 121** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Weiterentwicklung der Datenbank- und Auskunftssysteme der Polizeien der Länder und des Bundes unterliegt einer ständigen Fortentwicklung. Die Kompatibilität der Systeme und der Datenaustausch über Schnittstellen stellen eine große Herausforderung dar, sind mit dem Einsatz erheblicher finanzieller Mittel verbunden und regelmäßig in der Befassung in den einschlägigen Fachgremien (AG Kripo, UA IuK, AK II).

Schwerpunkt in der Gremienbefassung ist derzeit die Einführung des Polizeilichen Informations- und Analyseverbund – PIAV, um Informationen der Länder und des Bundes im Bereich der Zentralstellen- und Auswerte-/Analyseaufgaben zusammenzuführen. Der Verbund der Länder mit Fallbearbeitungssystemen auf der Basis von Crime (IPCC – u. a. Hessen) erarbeitet aktuell eine Schnittstelle, um die Crime-basierten Daten mit dem PIAV-Verbund austauschen zu können. Länder mit anderen Fallbearbeitungssystemen haben ebenfalls Schnittstellen zu PIAV-Zentral beim BKA zu entwickeln.

Mit dem Wirkbetrieb der ersten Stufe ‚Waffen/Sprengstoff‘ soll nach derzeitiger Planung des BKA Ende 2015 begonnen werden.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Erweiterung des Einsatzbereiches (bisher beschränkt auf Staatsschutzverfahren mit Ermittlungsleitung beim BKA, insbesondere BAO GGSK/TE) des einheitlichen und verbundfähigen Fallbearbeitungssystems ‚Gemeinsame Ermittlungsdatei‘ (GED).

Hessen setzt im Rahmen komplexer Ermittlungen zur Erfassung, Dokumentation und Recherche das Datenbanksystem Crime ein. Mit den Ländern Hamburg, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt sowie dem Zollkriminalamt (ZKA) besteht im Rahmen des IPCC eine Kooperation, so dass dort vergleichbare Datenbanksysteme Verwendung finden. Eine unmittelbare Kompatibilität für eine gemeinsame Nutzung in länderübergreifenden Ermittlungsverfahren ist damit allerdings wegen der unterschiedlichen Ausbaustufen und individuellen Konfigurationen nicht verbunden. Es kann lediglich eine größere Geläufigkeit der Sachbearbeiter bei der gemeinsamen Nutzung eines Ländersystems unterstellt werden.

Die restlichen Bundesländer sowie das BKA nutzen jeweils sowohl unterschiedliche Datenbanksysteme auf der Basis von rs-case (Derivate) als auch andere Produkte. Hier gelten die gleichen Randbedingungen zur unmittelbaren Kompatibilität wie vorgenannt für die unterschiedlichen Datenbanksysteme auf Basis von Crime. Brandenburg hat ein komplett eigenständiges Datenbanksystem eines anderen Anbieters (Polygon) in Verwendung, beabsichtigt aber den Umstieg zum Fallbearbeitungssystem CRIME.

Im Hinblick auf die Forderung des PUA zu der Empfehlung 7 kann es keine pauschale Lösung geben. Vielmehr kommen verschiedene Optionen in Betracht, um die Recherchemöglichkeiten in einem Ermittlungsverfahren auszuschöpfen.

Für Ermittlungen gem. § 4 BKAG, insbesondere für Staatsschutzlagen bzw. Ermittlungen nach Anschlägen im Rahmen der BAO GGSK/TE, steht als Übergangslösung das einheitliche und verbundfähige Fallbearbeitungssystem Gemeinsame Ermittlungsdatei – GED des BKA zur bundesweiten Bestückung und Nutzung zur Verfügung. Aus lizenzrechtlichen Gründen kann die GED allerdings bislang nur dann zur Anwendung kommen, wenn dem BKA die Einsatzführung obliegt.

Zur Vernetzung der Ermittlungen mehrerer Länder stehen als weitere Optionen die frühzeitige Einigung auf die Nutzung des Datenbanksystems eines Landes (Einsatz von Stand Alone-Rechnern oder Verbindung über citrix-Server) oder die regelmäßige Überspielung der Daten auf das jeweils eigene System zur Verfügung.

Für die Nutzung der GED sind im HLKA sowohl die technischen Voraussetzungen geschaffen, als auch eine ausreichende Anzahl Mitarbeiter qualifiziert, um im Rahmen der BAO GGTSK/TE sofort arbeitsfähig zu sein. Sollte der Bedarf bestehen, weitere Ermittler an der GED zum Einsatz kommen zu lassen, bedürfen diese zunächst einer entsprechenden Beschulung, die allerdings innerhalb weniger Tage umsetzbar wäre. In der praktischen Erprobung der GED zeigte diese allerdings bisher noch erhebliche Schwierigkeiten technischer Art.

Die Nutzung des bayerischen Datenbanksystems easy bei den Ermittlungen des PP Nordhessen i. Z. m. dem NSU-Komplex (MK Cafe) konnte 2006 weitestgehend problemlos umgesetzt werden. Wichtig ist, dass sich die betroffenen Länder zu Beginn eines Ermittlungsverfahrens frühzeitig auf ein System verständigen, um zeit- und personalaufwändige Doppel-/Nacherfassungen von Daten zu vermeiden.

Perspektivisch dürfte ab dem Jahr 2016 mit der stufenweise Realisierung von PIAV die informationstechnische Vernetzung der unterschiedlichen Fallbearbeitungssysteme des Bundes und der Länder umgesetzt sein und der Forderung des PUA damit entsprochen werden.“

122 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 7 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Beschlüsse AK II 239. Sitzung TOP 3.5 GED und TOP 20 PIAV
- Sachstandsbericht INPOL des BKA vom 15.08.2013
- Bericht des BKA „Priorisierung weiterer PIAV-Dateien“ Stand 26.08.2013
- Präsentation des BMI „Meilensteinplanung PIAV“ vom 20.11.2013
- Berichte des BKA zur GED
 - Abschlussbericht der PG GED „Zwischenlösung“ vom 19.02.2013
 - „Prüfung von Möglichkeiten der Ausweitung der GED-Zwischenlösung“ vom 18.02.2013

- „Nutzung der GED-Zwischenlösung für andere Deliktsbereiche, insbesondere der Schweren und Organisierten Kriminalität, unter Einsatzführung des BKA“ vom 23.08.2013

III. Stellungnahme der Kommission

123 Hinsichtlich der zu Punkt 7 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

7.01 Die immer noch bestehenden Mängel in der Kompatibilität und Interoperabilität der Datenbanksysteme sind schnellstmöglich zu beseitigen.

7.02 Die Länder müssen bei der Entwicklung neuer Systeme besser zusammenarbeiten, damit zumindest zukünftige Systeme nach bundesweit abgestimmten Standards entwickelt werden können. Die Kommission hält es hierbei für dringend geboten, Planung, Entwicklung und Anschaffung solcher Systeme gemeinsam zu betreiben und von Anfang an die Belange von Datensicherheit und Datenschutz zu berücksichtigen.

7.03 Die bundeseinheitliche Einführung und Anwendung des „Polizeilichen Informations- und Analyseverbands (PIAV)“ ist mit Nachdruck voranzutreiben.

124 Die Kommission hat Struktur und Funktion der auf Ebene von Bund und Ländern etablierten und geplanten Datenbanksysteme nachvollzogen (vgl. auch Rn. 101 ff.). Sie stellt zunächst fest, dass es zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede gibt. Zwar bestehen IT-Kooperationen, etwa zwischen Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen (INPOL-Land-POLAS-Competence-Center – IPCC). Jedoch sind auch die innerhalb einer solchen Kooperation eingesetzten Systeme untereinander nicht vollständig funktionsgleich, da es behördenspezifische Abweichungen und Ergänzungen gibt. Davon abgesehen konkurrieren zwischen den Ländern oder IT-Kooperationen stark abweichende Grundtypen, etwa das im IPCC eingesetzte „Crime“ und das in anderen Bundesländern und auch vom BKA verwendete Grundsystem „Case“ (vgl. auch o. Rn. 100, Stellungnahme 5.03).

125 Auch ist festzustellen, dass mit der für einen länderübergreifenden Einsatz geschaffenen „Gemeinsamen Ermittlungsdatei (GED)“ des BKA in Form der „GED-Zwischenlösung“ eine in technischer Hinsicht lediglich Minimalanforderungen genügende Grundlage für den digitalen Datenaustausch geschaffen worden ist. So gelangt die GED unter Verweis auf lizenz-

rechtliche Gründe nur unter Federführung des BKA zum Einsatz. Auch ist im Anwendungsfall für Hessen eine manuelle Doppelerfassung erforderlich, um die gewonnen Falldaten und Erkenntnisse zugleich auch im landeseigenen Datenbanksystem recherchierbar zu machen.

126 Die Kommission sieht dringenden Änderungsbedarf. Es wäre unerträglich, wenn die Verhinderung und Aufklärung schwerer Straftaten daran scheitern würde, dass Lizenzvereinbarungen unzweckmäßig gestaltet sind. Zugleich warnt die Kommission vor einem datentechnischen „Kirchturmdenken“. Die Länder müssen bei der Entwicklung neuer Systeme besser zusammenarbeiten, damit zumindest zukünftige Systeme nach bundesweit abgestimmten Standards entwickelt werden können. Hierbei sind Planung, Entwicklung und Anschaffung gemeinsam zu betreiben. Auch sollten von Anfang an die Belange von Datensicherheit und Datenschutz in den Blick genommen werden, da nachträgliche Änderungen regelmäßig einen – auch finanziell – großen Mehraufwand bedeuten.

127 Ein erstes Instrument zur Behebung des bestehenden Missstandes erblickt die Kommission in der zukünftig bundeseinheitlichen Einführung und Anwendung des geplanten „Polizeilichen Informations- und Analyseverbunds (PIAV)“. Die Kommission hat diesbezüglich den Bericht zur Kenntnis genommen, dass die für Hessen erforderliche Schnittstelle als Grundlage der Datenübertragung von „Crime“ zu „PIAV“ zurzeit geschaffen wird. Sie begrüßt dies und empfiehlt, die Fortentwicklung dieser Verbundanwendung mit Nachdruck voranzutreiben.

Empfehlung 8 – Blickwinkel für überregionales, deutschlandweites und internationales Agieren

I. Inhalt

- 128** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 8 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Sowohl in Nürnberg wie in Köln haben sich die Ermittler auf den Irrweg locken lassen, die Täter müssten in der Nähe des Tatorts wohnen oder dort zumindest einen Ankerpunkt haben. Zentral geführte Ermittlungen mit Weisungsrechten für regionale Ermittlungsabschnitte in anderen Bundesländern werden einer solchen örtlichen Verengung des Blickwinkels ebenso entgegenwirken wie ein besseres Verständnis von deutschlandweit und international agierenden rechtsextremen Netzwerken.“

II. Sachstand

- 129** Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Verbesserung Infoaustausch, Koordinierung und Kommunikation
- Sensibilitätserhöhung bei den Ermittlungsdienststellen“

- 130** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Zu dieser Feststellung gibt es unterschiedliche Empfehlungen/Bewertungen von Seiten des PUA und der BLKR. Hier ist eine fachliche Prüfung durch die gemeinsame Arbeitsgruppe von AK II und AK IV erforderlich, die mit Beschluss zu TOP 7, Nr. 3 der gemeinsamen Sitzung von AK II und AK IV vom 05.11.2013 in Berlin eingerichtet wurde. Zu dieser Empfehlung soll nach der ersten Erörterung in der AG des AK II/AK IV zunächst das Ergebnis der JuMiKo zur zentralen Ermittlungsführung abgewartet werden.“

III. Stellungnahme der Kommission

- 131** Die Kommission enthält sich einer Bewertung von konkreten Abläufen bei den Ermittlungen durch Polizeibehörden anderer Länder.

132 Sie teilt allerdings die Einschätzung des Bundestagsuntersuchungsausschusses, dass die zentrale Ermittlungsführung ein wesentliches Instrument zur Verbesserung des Aufklärungserfolgs insbesondere bei Serientaten ist. Daher sind Rahmenbedingungen für eine zentrale Ermittlungsführung zu schaffen und diesbezügliche Kompetenzen und Zuständigkeiten klar zu regeln. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen zu Empfehlung 6 (o. Rn. 108 ff.) Bezug genommen.

Empfehlung 9 – Kritische Evaluation der Ermittlungsschritte und Auswertergebnisse

I. Inhalt

- 133** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 9 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Bei komplexen Verfahren fallen häufig eine Vielzahl von Hinweisen, Spuren und Erkenntnissen an. Gleichzeitig besteht gerade bei schweren Straftaten mit ungeklärter Tatmotivation die Gefahr, dass die Ermittlungen von eingefahrenen Denkmustern geprägt sind und bleiben, so dass Ermittler Hinweisen und Spuren, welche in andere Richtungen deuten, mit geringerer Intensität nachgehen. Eine Organisationseinheit innerhalb der ermittlungsführenden Dienststelle, die sich der kontinuierlichen und kritischen Evaluation der einzelnen Ermittlungsschritte und Auswertungsergebnisse widmet, könnte rechtzeitig falsche Schwerpunktsetzungen oder unterlassene Ermittlungsansätze identifizieren und ihnen entgegenwirken.“

II. Sachstand

- 134** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Prüfempfehlung an die Länder“

- 135** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Einführung einer verbindlich geregelten ermittlungsbegleitenden Evaluation wird für notwendig erachtet.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung in der kriminalpolizeilichen Arbeit wurde mit aktuellem Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014 eine Regelung aufgenommen, in herausragenden Fällen ein dreistufiges Controllingverfahren vorzusehen. Bei der Aktenführung ist eine Endkontrolle der Hinweis- und Spurenbearbeitung anzusiedeln, bei der Ermittlungsführung ist die Einrichtung eines Arbeitsbereiches zur ‚kritischen Evaluation des Ermittlungsstandes‘ vorzusehen und in herausragenden Lagen (Besonderen Aufbauorganisationen) ist in Abstimmung mit dem Landespolizeipräsidentium zu prüfen, der Polizeiführung einen erfahrenen Beamten/eine Beamtin des höheren Dienstes zur Beratung zur Seite zu stellen.

Im Rahmen einer ‚strukturierten Verfahrensnachbereitung‘ (ein in Hessen langjährig etabliertes Instrument des Einsatzmanagements bei herausragenden Einsatzlagen) werden auch die Erfahrungen des Controllingverfahrens Berücksichtigung finden.“

- 136** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 9 darüber hinausgehend insbesondere den Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014, Seite 3, Nr. 2 „Ermittlungsbegleitende Evaluation“ zur Kenntnis genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 137** Hinsichtlich der zu Punkt 9 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

9.01 Die Kommission hat mit Zustimmung zur Kenntnis genommen, dass die hessische Polizei auf Grundlage des Erlasses des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 bei herausragenden Einsatzlagen ein dreistufiges Controllingsystem eingeführt hat. Die Kommission sieht hierin eine gute Grundlage für die Umsetzung der Empfehlung.

- 138** Die Kommission stellt fest, dass der Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 für die hessische Polizei bei herausragenden Einsatzlagen ein dreistufiges Controllingverfahren vorsieht, das auch bereits in der Praxis zur Anwendung gekommen ist. Die Kommission hat sich dessen Funktion erläutern lassen. Hiernach können im gegebenen Falle, z. B. im Zusammenhang mit einem (geplanten) Terroranschlag, die Ermittlungen dergestalt begleitet werden, dass ein erfahrener Beamter jeweils aufgrund einer eigenen Prüfung zum Sachstand zeitnah – im Idealfall ablaufsynchron – Stellung nimmt. Dies soll zunächst auf Ebene der Aktenführung im Sinne einer „Endkontrolle“, insbesondere der Vollständigkeit der Spuren- und Hinweisbearbeitung, geschehen (Stufe 1). Zudem soll auf Ebene der Ermittlungsführung der Ermittlungsstand „kritisch evaluiert“, insbesondere also die Schlüssigkeit von Entscheidungen und die Tragfähigkeit der Entscheidungsgrundlagen einem „zweiten Blick“ unterworfen werden (Stufe 2). Schließlich kann eine entsprechende Prüfung im besonderen Einzelfall auch auf Ebene der Polizeiführung implementiert werden (Stufe 3).

- 139** Die Kommission sieht hierin eine gute Grundlage für die Umsetzung der Empfehlung. Das im Erlass geregelte Verfahren ermöglicht in Fällen schwerer Straftaten mit unklarem Tatmotiv

die gebotene Evaluation aller Hinweise, Spuren, Ermittlungsschritte und Auswertungsergebnisse durch erfahrene, jedoch nicht mit der Sachbearbeitung betraute Ermittlungsbeamte, wobei es sich im Idealfall um nicht um eine „ranghöhere“, sondern um eine statusgleiche Person handelt. Auch setzt das System auf verschiedenen Ebenen an. Hierdurch können sowohl die einzelnen Ermittlungshandlungen in ihrer Detailtiefe als auch die operativen und strategischen Entscheidungsprozesse und -grundlagen kritisch überprüft werden. Hierdurch wird der Gefahr eines „Tunnelblicks“ bei den Ermittlungen in geeigneter Weise entgegengewirkt.

140 Ergänzend hat die Kommission mit Zustimmung zur Kenntnis genommen, dass vorgesehen ist, die Erfahrungen des Controllingverfahrens im Rahmen „strukturierter Verfahrensnachbereitungen“ – also im Nachgang zu herausragenden Einsatzlagen – zu berücksichtigen. Auch dies ist aus Sicht der Kommission empfehlenswert und komplettiert die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung.

Empfehlung 10 – Bundesweite Übersicht der untergetauchten Rechtsextremisten mit Haftbefehl

I. Inhalt

- 141** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 10 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Es sind zeitnah die Voraussetzungen zu schaffen, dass jederzeit eine bundesweite Abklärung möglich ist, wie viele untergetauchte Rechtsextremisten mit Haftbefehl gesucht und welche Straftaten ihnen zur Last gelegt werden.“

II. Sachstand

- 142** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Bundesweite Erhebung offener Haftbefehle und Zusammenführung in einer zentralen Datei (Zusammenführung über GAR – AG Personenpotenziale – ist erfolgt; halbjährliche turnusmäßige Aktualisierung läuft)“

- 143** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Seit 2012 erfolgte für den Bereich PMK – rechts – eine Erhebung offener Haftbefehle, die zu den Terminen Januar, Juni und November 2012 durchgeführt wurde. Ab August 2013 wurde die Erhebung auf alle Phänomenbereiche der Politisch motivierten Kriminalität ausgeweitet, die seither im halbjährlichen Turnus nach einheitlichen, bundesweit abgestimmten Kriterien zu erfolgen hat. Erhebungsstichtag im Bund und in den Ländern ist jeweils der 01.04. und 01.10. des Jahres. Im Rahmen dieser Erhebungen wird bundesweit in regelmäßigen Abständen auch ein Abgleich aller offenen Haftbefehle mit dem NADIS-Bestand des Verfassungsschutzverbundes durchgeführt, dessen anfallenden Erkenntnisse unter Berücksichtigung der Übermittlungsvorschriften der Polizei mitgeteilt werden.“

Für Hessen erfolgt die Erhebung und Zulieferung an das BKA zentral durch das HLKA. Die jeweils aktuell erhobenen hessischen Fahndungsdaten werden an die Polizeipräsidien rückgemeldet, einhergehend mit einem Controlling in Bezug auf eine Priorisierung und Vollstreckung der Haftbefehle.“

144 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 10 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Aus den Gremien:
 - Bericht der BLAG „Offene Haftbefehle politisch motivierter Straftäter“ (VS – NfD), Stand 10.02.2014
 - Bericht AG Kripo an UA FEK und AK II „Prüfung Offene Haftbefehle in allen Phänomenbereichen der Politisch motivierten Kriminalität“ (VS – NfD) vom 25.02.2014
 - Beschlussniederschrift AK II vom 09./10.04.2014 zu TOP 4 „Prüfung ‚offene Haftbefehle‘ in allen Phänomenbereichen der Politisch motivierten Kriminalität“
 - Bericht der BLAG „Offene Haftbefehle II“ (VS – NfD), Stand 08.05.2014
 - Beschluss der AG Kripo „Offene Haftbefehle in allen Phänomenbereichen der PMK“ (VS – NfD) vom 13.05.2014
- Hessischer Landtag Drs. 19/102 – Berichts Antrag der Partei „Die Linke“ zum Stand „offene Haftbefehle gegen polizeibekanntes Neonazitum in Hessen und bundesweite Standards der Erhebung rechter Gewalt“
 - Antwort des Hessischen Innenministeriums vom 05.04.2014
- Bericht des BKA zum Sachstand „Erhebung offener Haftbefehle der PMK, Stichtag: 25.09.2014“ (VS – NfD)
- Bericht des HMdIS, Sachstand Hessen „Erhebung offene Haftbefehle der PMK“ vom 12.11.2014 (VS – NfD)

III. Stellungnahme der Kommission

145 Hinsichtlich der zu Punkt 10 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

10.01 Die Erhebung von Daten zu offenen Haftbefehlen von Personen aus den Bereichen der PMK ist durch die von der „AG Personenpotenziale“ des GETZ festgelegten Regelungen und Abläufe möglich.

10.02 Die Kommission geht davon aus, dass die Umsetzung der Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS–NfD) es bei der Vollstreckung von Haftbefehlen besser ermöglicht, die Priorisierung nicht nur anhand formaler Kriterien, sondern vor allem auf der Grundlage einer personenbezogenen Bewertung der Gefährlichkeit vorzunehmen.

- 146** Die Kommission hat die von der „AG Personenpotenziale“ des GETZ festgelegten Regelungen und Abläufe zur Erhebung von Personen aus den Bereichen der PMK, zu denen offene Haftbefehle vorliegen, nachvollzogen. Hiernach existieren auf Bund-Länderebene nunmehr einheitliche Erhebungskriterien und Standards, um eine Priorisierung – auch bei der Haftbefehlsvollstreckung – vorzunehmen. Es lässt sich feststellen, dass Terrorismusdelikte die höchste Priorität (Priorität 1), Gewaltdelikte (mit oder ohne Bezug zur politisch motivierten Kriminalität) die zweithöchste Priorität (Priorität 2) haben. Die Kommission hält das System für plausibel. Auch hält sie die Verfahrensweise einer halbjährlichen Erhebung, des regelmäßigen Datenabgleichs im „Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS)“ des Verfassungsschutzverbands und des damit einhergehenden immanenten Controllings im Bund und in den Ländern für geeignet, um sicherzustellen, dass politisch motivierte Straftäter permanent „im Fokus“ stehen.
- 147** Die Kommission hat sich auch über die korrespondierenden hessischen Erhebungssachstände und Abläufe berichten lassen. Hiernach übernimmt das HLKA die zentrale Steuerung, die sowohl das Erhebungsverfahren als auch das Controlling der Haftbefehlsvollstreckung umfasst. Auch dies erscheint zweckgerecht.
- 148** Die Kommission verweist schließlich auf den Zusammenhang zu der bei Empfehlung 5 (o. Rn. 104) näher aufgeführten Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS–NfD). Danach werden zukünftig alle polizeilich bekannten Personen der „PMK-Szenen“, so auch der rechtsextremistischen, anhand einheitlicher Kriterien im Hinblick auf ihr „Gefährdungspotenzial“ kategorisiert. Die dort gebündelten Erkenntnisse dürften ebenfalls für die Frage der Priorisierung der Vollstreckung eines offenen Haftbefehls von Bedeutung sein. Die Kommission geht daher davon aus, dass zukünftig im Rahmen der beabsichtigten „personenorientierten“ Sach-

bearbeitung durch die Staatsschutzdienststellen zu dem dort bearbeiteten „bedeutsamen Personenpotenzial“ auch die gebotene Koordination der Haftbefehlsvollstreckung stattfindet.

Empfehlung 11 – Vielfalt in den Polizeibehörden

I. Inhalt

- 149** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 11 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Deutschlands Gesellschaft ist vielfältig, diese Vielfalt müssen die Polizeibehörden widerspiegeln, mit dieser Vielfalt müssen sie kompetent umgehen. Die Bemühungen, junge Menschen unterschiedlicher Herkunft für den Polizeiberuf zu gewinnen, müssen intensiviert werden.“

II. Sachstand

- 150** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Erhöhung der Einstellungszahlen von Personen mit Migrationshintergrund in den Polizeivollzugsdienst“

- 151** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Gewinnung von jungen Menschen unterschiedlicher Herkunft für den Polizeiberuf ist ein zentrales Anliegen der hessischen Polizei. Der erreichte Stand an Einstellungen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund wird regelmäßig überprüft. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Menschen mit Migrationshintergrund gemäß der Definition des Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes. Laut aktuellem Jahresbericht 2013 zur Längsschnittstudie ‚Studienanfängerinnen und Studienanfänger mit Migrationshintergrund auf ihrem Weg zum Polizeiberuf‘ liegt der Anteil der Studienanfängerinnen und Studienanfänger mit Migrationshintergrund im Jahr 2013 bei rund 16,6 %. Somit ist trotz jährlicher Schwankungen in diesem Bereich eine neue Höchstzahl erreicht worden. Die genannte Studie kommt ferner zum Ergebnis, dass die erkennbaren Steigerungen auch auf die seit geraumer Zeit verstärkt an dieser Zielgruppe ausgerichteten Werbemaßnahmen gründen. Perspektivisch soll der Anteil der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten mit Migrationshintergrund weiter gesteigert werden. Eine erfolgreiche Umsetzung dieses Zieles sollte auch weiterhin ohne eine festgelegte ‚Quotierung‘ möglich sein.“

Zurzeit wirbt die hessische Polizei mit einem Plakat, dessen Motiv eine Fahne, bestehend aus Puzzle-Teilen, ist. Der Inhalt dieser Puzzle-Teile sind Flaggen verschiedener Nationen. Unterhalb dieser Gesamtfahne ist der Ausdruck: ‚Dein Beruf‘ in mehreren Sprachen aufgeführt.

In der Vergangenheit hat die hessische Polizei mehrere Male in der deutschlandweit populärsten türkischen Zeitung Hürriyet verschiedene Inserate geschaltet. Zukünftig ist geplant, weitere Inserate in verschiedenen ausländischen Zeitungen zu schalten (u. a. russisch und arabisch). Dazu steht die hessische Polizei im Kontakt mit dem Verantwortlichen des europäischen Sozialfonds. Mögliche Geldmittel aus diesem Sozialfond fließen nur dann zur Polizei Hessen, wenn aus den geschilderten Maßnahmen deutlich wird, dass sich die Polizei Hessen intensiv und nachvollziehbar um eine Steigerung der Einstellungszahlen von Menschen mit Migrationshintergrund bemüht.

Bei der Neugestaltung von Werbebroschüren und -flyern sollen mehr Fotos von bereits eingestellten Kolleginnen und Kollegen mit sichtbarem Migrationshintergrund benutzt werden. Des Weiteren beabsichtigt die Polizei Hessen, in fremdsprachigen Radiosendern Werbung für den Polizeiberuf in Hessen zu machen. Auch derartige Werbemaßnahmen sollen aus Mitteln des europäischen Sozialfonds finanziert werden.“

- 152** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 11 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Jahresbericht 2013 der Polizeiakademie Hessen – Längsschnittstudie zur Studienmotivation „Studienanfängerinnen und Studienanfänger mit Migrationshintergrund auf ihrem Weg zum Polizeiberuf“ vom 27.03.2014
 - Werbematerialien der hessischen Polizei zur Nachwuchsgewinnung
 - Recherche-Ergebnisse des Mediendienstes Integration zum Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz (September 2014)
- 153** Darüber hinausgehend hat Frau Kriminalhauptkommissarin Bletz-Else Müller als zuständige Referentin den Sachstand der Umsetzung der Empfehlungen in der 11. Sitzung der Kommission am 06.05.2015 erläutert.

III. Stellungnahme der Kommission

154 Hinsichtlich der zu Punkt 11 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

11.01 Die Maßnahmen der hessischen Polizei, über die der Kommission berichtet wurden, erscheinen geeignet, die Vielfalt im Personalbestand zu stärken. Auch ist nach dem vorgelegten statistischen Material die hessische Polizei in ihrem Bemühen um Vielfalt bei der Nachwuchswerbung im Bundesvergleich relativ erfolgreich.

11.02 Es sollte allerdings besonderes Augenmerk auf die Gewinnung von Bewerbern aus Bevölkerungsgruppen gelegt werden, die bislang im öffentlichen Dienst und in der Polizei unterdurchschnittlich beteiligt sind.

11.03 Hierzu sollten Anzeigen und Stellenausschreibungen so gestaltet werden, dass sie Menschen aus bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen und hierunter insbesondere Personen mit Bezug auch zu Ländern und Kulturkreisen außerhalb der EU gezielt ansprechen.

155 Die Kommission würdigt zunächst kritisch, dass die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zur „Vielfalt“ mit dem von Seiten der Polizei identifizierten „Regelungsbereich“, die Einstellungszahl von „Personen mit Migrationshintergrund“ zu erhöhen, nicht deckungsgleich ist. Der „Migrationshintergrund“ ist ein demographisches Merkmal. Es erfasst nach der (für statistische Zwecke maßgeblichen) Definition des Statistischen Bundesamts aufgrund der Orientierung an formalen Kriterien auch Personen, die nach ihrem Selbstverständnis und nach der sozialen Wahrnehmung der Bevölkerungsmajorität angehören (z. B. Personen mit einem deutschem und einem aus einem EU-Staat zugewanderten Elternteil). Aus diesem Grunde ist dieses Merkmal allein nicht geeignet, den Personenkreis zu beschreiben, der bislang in der Polizei unterdurchschnittlich beteiligt ist.

156 Richtigerweise muss es darum gehen, das Vertrauen dieser bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen in die Polizei und in die rechtsstaatliche Erfüllung ihrer Aufgaben zu stärken, mehr Vertreter dieser Bevölkerungsgruppe in die Polizei aufzunehmen und als Voraussetzung dafür das Interesse dieser Bevölkerungsgruppe zu wecken. Der Polizeidienst ist eine besonders wirkungsmächtige Form der Ausübung von Staatsgewalt. Es ist davon auszugehen, dass das Interesse für den Beruf von Faktoren abhängt, die mit der Zugehörig-

keit zu einem bestimmten Personenkreis korrelieren. So kann insbesondere für Personen mit eigener Migrationserfahrung, die in ihrem Herkunftsland Willkür und Repression erlebt haben und die dort Polizei im Wortsinne als staatliche „Gewalt“ erfahren mussten, der Polizeiberuf als solcher negativ besetzt sein. Zudem können bestimmte Umstände, etwa die erhöhte Kontrolldichte in „Brennpunkten“ oder Beschränkungen aufgrund des Aufenthaltsstatus, dazu führen, dass – auch ohne eigene Migrationserfahrung – innerhalb bestimmter Gruppen das Risiko erhöht ist, den Kontakt auch mit der hiesigen Polizei als unvorteilhaft erlebt zu haben. Es ist schließlich davon auszugehen, dass sich negative Bewertungen gruppenspezifisch verstärken können, was die Ausbildung von Vorurteilen begünstigt.

157 Die Kommission ist der Überzeugung, dass gerade die Gewinnung von Menschen aus solchen Gruppen besonders wichtig und hilfreich ist. Sie verkennt dabei nicht, dass hier besondere Schwierigkeiten bestehen. So ist aufgrund der zweigeteilten Laufbahn der Erwerb der Hochschulreife eine Voraussetzung für die Einstellung in den hessischen Polizeidienst. Dies schränkt den Kreis potentieller Bewerber ein und wirkt aufgrund der Korrelation mit soziodemographischen Merkmalen in Bezug auf bestimmte Gruppen selektiv. Hinzu tritt das Problem der medialen Erreichbarkeit. Zielgerichtete Werbung verspricht besonderen Erfolg, wo spezifische Verbreitungswege – insbesondere fremdsprachige Medien – zur Verfügung stehen. Dies aber setzt eine gewisse Größe und Homogenität der umworbenen Gruppe voraus. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Werben um eine bestimmte Gruppe selbst auch desintegrierend wirken kann. Das Bemühen um „die einen“ darf bei „den anderen“ nicht den Eindruck hinterlassen, die Polizei kategorisiere selbst Menschen anhand äußerlicher Merkmale und diskriminiere positiv oder negativ. Der gezielten Werbung sind daher zweckimmanente Grenzen gesetzt.

158 Die Kommission hat mit Zustimmung zur Kenntnis genommen, dass die hessische Polizei das Problem erkannt hat. Die Werbematerialien sind auf „Breitenwirkung“ angelegt. So zeigt etwa das in der Stellungnahme bezeichnete Werbeplakat ein „Puzzle“ verschiedener Nationalfahnen und richtet sich damit an einen großen Kreis potentieller Interessenten. Allerdings kann es hierdurch bei Personen aus nicht nationalstaatlich definierten Kulturkreisen (z. B. Kurden) schlechter wirken. Die Kommission empfiehlt, dies bei zukünftigen Maßnahmen zu berücksichtigen. Es erscheint vorzugswürdig, dass sich die Werbung nationalstaatlicher Symbole enthält und stärker auf das Identitätsmerkmal Sprache abstellt. Insoweit sollte erwogen werden, den Slogan „Dein Beruf“ auch in Minderheitensprachen zu übersetzen.

159 Der Kommission wurde in diesem Zusammenhang allerdings auch berichtet, dass die hessische Polizei in ihrem Bemühen um Vielfalt bei der Nachwuchswerbung im Vergleich mit den Polizeien der anderen Länder relativ erfolgreich sei. Zwar bereitet die Feststellung des Migrantenanteils methodische Schwierigkeiten, insbesondere weil Informationen zum Bestehen eines Migrationshintergrundes auf freiwilliger Basis und anonymisiert erhoben werden, was die Belastbarkeit der erhobenen Befunde vermindert. Jedoch trifft dies im Grundsatz für die Polizeien aller Länder zu. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang die vom „Mediendienst Integration“ in seiner Recherche zum „Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz“ vorgelegten Daten ausgewertet. So sind für die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein Zahlen zu den Einstellungen in den Polizeidienst mitgeteilt; für Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland lagen hingegen Daten zum Migrantenanteil bei den Bewerbungen bzw. im Gesamtpersonalbestand vor. Danach ist festzustellen, dass Menschen mit Migrationshintergrund – bezogen auf ihren jeweiligen Anteil an der Gesamtbevölkerung – bei Bewerbungen, Einstellungen und im Personalbestand der Polizeien „unterrepräsentiert“ sind. Das diesbezügliche Defizit lässt sich durch die Relation zum Migrantenanteil bei den in den Polizeidienst eingestellten Bewerbern auch quantitativ erfassen (vgl. die tabellarische Darstellung u. Rn. 161). Aus dem Vergleich der Zahlen ergibt sich, dass Hessen gemeinsam mit Niedersachsen innerhalb der Gruppe der Flächenländer das geringste Defizit aufweist. Lediglich das Land Berlin, das als Stadtstaat und infolge der Möglichkeit der Einstellung in den mittleren Dienst auf eine größere Zahl an geeigneten Bewerbern mit Migrationshintergrund zurückgreifen kann, verzeichnet ein noch geringeres Defizit. Die Kommission verkennt hierbei nicht, dass die Zahlen aufgrund der Beschränkungen bei der Erhebung eine geringe statistische Validität haben. Unbeschadet dessen machen sie einen gewissen Erfolg der Anstrengungen der hessischen Polizei erkennbar; zugleich verdeutlichen sie, dass diese Anstrengungen intensiviert werden müssen.

160 Zur Verbesserung des Erfolgs in dem Bemühen um Vielfalt empfiehlt die Kommission daher ergänzend, das Interesse in Werbeanzeigen und Stellenausschreibungen noch stärker zu verdeutlichen. Diese sollten Menschen aus bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen und hierunter insbesondere Personen mit Bezug auch zu Ländern und Kulturkreisen außerhalb der EU gezielt ansprechen. Die Verwaltung wird hierbei dafür Sorge zu tragen haben, dass europarechtliche und nationale Diskriminierungsverbote beachtet werden.

161 **Tabelle: Menschen mit Migrationshintergrund im Polizeidienst**

Land	Anteil der Migranten		Anteil der Nicht-Migranten		Verhältnis
BE	Bevölkerung*	25,8%	Bevölkerung*	74,2%	0,9
	Einstellungen* ¹	24,0%	Einstellungen* ¹	76,0%	
	Relation	0,93	Relation	1,02	
HE	Bevölkerung*	25,9%	Bevölkerung*	74,1%	0,6
	Einstellungen* ¹	16,6%	Einstellungen* ¹	83,4%	
	Relation	0,64	Relation	1,13	
NI	Bevölkerung*	17,8%	Bevölkerung*	82,2%	0,6
	Einstellungen* ¹	11,3%	Einstellungen* ¹	88,7%	
	Relation	0,63	Relation	1,08	
BB	Bevölkerung*	5,8%	Bevölkerung*	94,2%	0,4
	Einstellungen**	2,2%	Einstellungen**	97,8%	
	Relation	0,38	Relation	1,04	
HH	Bevölkerung*	27,5%	Bevölkerung*	72,5%	0,4
	Einstellungen* ¹	13,5%	Einstellungen* ¹	86,5%	
	Relation	0,49	Relation	1,19	
SH	Bevölkerung*	12,8%	Bevölkerung*	87,2%	0,4
	Einstellungen* ¹	5,5%	Einstellungen* ¹	94,5%	
	Relation	0,43	Relation	1,08	
NW	Bevölkerung*	24,7%	Bevölkerung*	75,3%	0,3
	Einstellungen* ¹	8,9%	Einstellungen* ¹	91,1%	
	Relation	0,36	Relation	1,21	
HB	Bevölkerung*	28,7%	Bevölkerung*	71,3%	0,2
	Einstellungen* ¹	6,0%	Einstellungen* ¹	94,0%	
	Relation	0,21	Relation	1,32	
BW	Bevölkerung*	26,7%	Bevölkerung*	73,3%	0,7
	Bewerbungen* ¹¹	20,0%	Bewerbungen* ¹¹	80,0%	
	Relation	0,75	Relation	1,09	
SL	Bevölkerung*	18,3%	Bevölkerung*	81,7%	0,4
	Bewerbungen*	9,0%	Bewerbungen*	91,0%	
	Relation	0,49	Relation	1,11	
RP	Bevölkerung*	19,6%	Bevölkerung*	80,4%	0,1
	Personalbestand	2,5%	Personalbestand	97,5%	
	Relation	0,13	Relation	1,21	

Anmerkungen:

* im Jahr 2012

** Durchschnitt 2007-2013

*¹ im Jahr 2013

*¹¹ Prognose 2013/14

Empfehlung 12 – Interkulturelle Kompetenz

I. Inhalt

- 162** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 12 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Interkulturelle Kompetenz‘ muss ein fester und verpflichtender Bestandteil der Polizeiausbildung sein und zum professionellen Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt befähigen. Vordringlich die unmittelbaren Vorgesetzten der Kriminal- und Schutzpolizeibeamten sollen durch Aus- und Fortbildung sensibilisiert werden. Die Umsetzung der Aus- und Fortbildungsziele in der Praxis muss kontinuierlich überprüft werden.“

II. Sachstand

- 163** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Stärkung der ‚Interkulturellen Kompetenz‘ in der Polizei“

- 164** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Vermittlung interkultureller Kompetenz ist mittlerweile ein fester Bestandteil in der Aus- und Fortbildung der hessischen Polizei und in verschiedenen Modulen und Fortbildungsveranstaltungen verankert.

Darüber hinaus wird das Thema anlass- bzw. zielgruppenbezogen in verschiedenen Seminaren aufgegriffen und praxisorientiert erörtert, ohne dass es ausdrücklich in den Seminarbeschreibungen ausgewiesen ist. Insbesondere in den Modulen der taktischen Kommunikation sowie in den Leitstellenseminaren sind interkulturelle Fragestellungen ein wiederkehrendes Thema, da bei vielen Einsatzlagen beispielsweise eine kompetente face-to-face-Kommunikation mit Personen stattfinden muss, die einen Migrationshintergrund haben.

Bereits in den Jahren 2008 und 2009 führte die Polizeiakademie Hessen (HPA) gemeinsam mit dem Zentralen Polizeipsychologischen Dienst (ZPD) zwei eintägige Seminare ‚Interkulturelle Kompetenz‘ für Einsatztrainer der hessischen Polizei durch. Ziel dieser Veranstaltungen war unter anderem, im polizeilichen Einsatz entstehendes Konfliktpotential durch Angehörige verschiedener kultureller Gruppierungen zu verstehen und dieses kompetent und deeskalierend zu lenken.

Das Thema der Kultur- und Kommunikationskompetenz wird auch in der Einsatztrainerausbildung der Zukunft eine entscheidende Rolle spielen.

Gegenwärtig wird ein Konzept zur Umsetzung von Fortbildungsangeboten im Bereich interkultureller Kompetenz, basierend auf einem Multiplikatorenmodell aus Nordrhein-Westfalen, von der HPA erarbeitet. Dabei steht sowohl die Ausbildung der Multiplikatorinnen und Multiplikatoren als auch das Fortbildungsangebot für Bedienstete der hessischen Polizei, deren Tätigkeitsschwerpunkt unmittelbaren Bürgerkontakt im Kontext interkultureller Fragestellungen umfasst, im Fokus. Die ab August 2014 zentral vorgesehenen Multiplikatorenseminare, an denen auch Migrationsbeauftragte der hessischen Polizei teilnehmen, sollen spätestens aber 2016 in dezentraler Verantwortung der Polizeipräsidien fortgeführt werden.

Ergänzend wird themenbezogen eine e-learning-Anwendung entwickelt. Darüber hinaus beabsichtigt die HPA gemeinsam mit der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) die Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Evaluationsprojektes zur Vermittlung ‚interkultureller Kompetenz‘.

Alle Aus- und Fortbildungsziele und -inhalte unterliegen einer fortlaufenden Evaluation und bedarfsangemessenen Anpassung.

Hinsichtlich der Ausbildung der Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter hat die HfPV mehrere Module in den Studienplan integriert, die sich mit der Thematik ‚interkulturelle Kompetenz‘ beschäftigen. Insbesondere bei den vor zwei Jahren begonnenen Bachelor-Studiengängen wurden zahlreiche Wahlpflichtmodule eingerichtet. Deren spezielle Struktur erlaubt es, über den vorgegebenen Studienplan hinaus in bis zu 80 Lehrveranstaltungsstunden aktuelle Entwicklungen zeitnah und intensiv zu bearbeiten.

Jenseits des eigentlichen Studiums befassen sich der 2001 an der HfPV gegründete ‚Interkulturelle Arbeitskreis der Hochschule‘ sowie das im letzten Jahr installierte ‚Büro für interkulturelle Angelegenheiten‘ mit Fragen der Multikulturalität innerhalb der Polizei wie auch im Umgang mit der Bevölkerung. Ferner hat die Hochschule vorgesehen, in den künftigen Studienplänen die ausgesprochenen Empfehlungen noch stärker als bisher in die polizeiliche Ausbildung zu integrieren.

Das Netzwerk der Migrationsbeauftragten stellt darüber hinaus einen wichtigen Baustein im Themenfeld ‚Interkulturelle Kompetenz‘ dar.“

- 165** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 12 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Didaktische Konzepte zu spezifischen Fortbildungsseminaren der Polizeiakademie Hessen:
 - Politisch motivierte Kriminalität (Grundseminar)
 - Politisch motivierte Ausländerkriminalität (Aufbauseminar)
 - Rechtsextremismus
 - Rechtsextremismus/-terrorismus (Aufbauseminar)
 - Politisch motivierte Gewaltkriminalität / Terrorismus
 - Organisierte Kriminalität (Grundseminar)
 - Faltblatt „Der interkulturelle Arbeitskreis“ der Hochschule für Polizei und Verwaltung
 - Auszug aus dem Bericht der HPA vom 03.04.2014 an das LPP zu bestehenden Fortbildungsseminaren der HPA mit Inhalten u. a. zum Thema „Interkulturelle Kompetenz“
 - Konzeption zur Fortbildung „Interkulturelle Kompetenz“ (IK) bei der Hessischen Polizei – Multiplikatorenseminare – vom 28.05.2014
 - Ausbildungsmodul HBPP „Training für den Einsatz in geschlossenen Einheiten“ der HfPV im Rahmen des Bachelor-Studiums vom 21.07.2014

166 Darüber hinausgehend hat Herr Polizeidirektor Jörg Seiderer als zuständiger Referent für die Aus- und Fortbildung der hessischen Polizei den Sachstand der Umsetzung der Empfehlungen in der 3. Sitzung der Kommission am 10.10.2014 erläutert. Zudem haben in der 11. Sitzung am 06.05.2015 Herr Prof. Dr. Bäuerle und Frau Regierungsberrätin Rotter zum Sachstand referiert.

III. Stellungnahme der Kommission

167 Hinsichtlich der zu Punkt 12 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

12.01 Die bisher im Rahmen der Aus- und Fortbildung ergriffenen Maßnahmen sind geeignet, den Ausbildungsinhalt „interkulturelle Kompetenz“ didaktisch aufzuschlüsseln und das Lehrangebot zu festigen.

12.02 Mit Blick auf die Akzeptanz des Angebots und die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss ausgesprochene Empfehlung zur Etablierung als Pflichtinhalt ist darüber hinausgehend zu empfehlen, dass nicht nur der Besuch der Lehrveranstaltungen obligatorisch ist, sondern dass die Inhalte auch Eingang in den Prüfungskanon finden.

- 168** Die Kommission legt zugrunde, dass „interkulturelle Kompetenz“ keinen abgeschlossenen Ausbildungsinhalt bezeichnet. Es handelt sich vielmehr um eine Qualifikation, die in unterschiedlichen Bereichen der polizeilichen Arbeit abverlangt wird. Differierende kulturelle, religiöse und soziale Normen können das Verhalten von Menschen in unterschiedlichsten Rollen und Funktionen (z. B. als Schädiger oder Geschädigter, Gefährder oder Gefährdeter, aber auch als Mitarbeiter und Führungskraft) beeinflussen. Um mit abweichenden Normen und Verhalten (z. B. der „einvernehmlichen“ Umsetzung einer auf Scharia-Normen gestützten „Schlichtung“) angemessen umzugehen, ist es unabdingbar, um Existenz, Inhalt und Grenzen der Akzeptanz differierender Normsysteme zu wissen. Die Kommission würdigt, dass das Ausbildungsangebot der hessischen Polizei an die diesbezüglichen Fragen aus verschiedenen Perspektiven herantritt und dabei auch aktuelle Kontroversen (z. B. um die religiös motivierte Knabenbeschneidung) einbeziehen will. Auch würdigt die Kommission, dass bei der hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung ein „interkultureller Arbeitskreis“ eingerichtet ist, der es Studierenden, Lehrkräften und Polizeibediensteten ermöglichen soll, Wissen und Erfahrungen im Umgang mit anderen Kulturen auszutauschen.
- 169** Mit Blick auf den spezifischen Zusammenhang der Empfehlung zur Stärkung der „interkulturellen Kompetenz“ mit den Erfahrungen aus dem NSU-Komplex liegt allerdings der Schwerpunkt des Interesses auf dem Aspekt der Kommunikation. In der täglichen polizeilichen Praxis und insbesondere in komplexen Einsatzsituationen wird erwartet, dass die Polizei trotz möglicher sprachlicher Barrieren oder religiös-kultureller Besonderheiten des polizeilichen „Gegenübers“ schnell Informationen erlangt und die gebotenen Maßnahmen konsequent vollzieht. Dies erfordert die Fähigkeit, mit Menschen unterschiedlicher kultureller Orientierung oder Prägung angemessen und zielführend zu interagieren. Die Kommission würdigt, dass die hessische Polizei diese Thematik in fachspezifische Fortbildungsseminare implementieren will und beispielsweise in Module zur taktischen Kommunikation, in Leitstellenseminaren sowie in die Einsatztrainerausbildung aufgenommen hat. Es kann erwartet werden, dass das dort vermittelte Wissen über die Einsatztrainer sowie die begonnenen spezifischen Multiplikatorenseminare praxisorientiert an die Polizeivollzugsbediensteten der

Schutz- und Kriminalpolizei weitergeben werden kann. Schließlich ist nach Auffassung der Kommission auch die breite Zielgruppenorientierung, in der auch die Führungskräfte, vor allem die unmittelbaren Vorgesetzten, eingebunden sind, hilfreich.

170 Allerdings merkt die Kommission kritisch an, dass sich die Umsetzung der Empfehlung nicht darauf beschränken kann, das Angebot an Ausbildungseinheiten zu vergrößern oder vorhandene Angebote zu reformieren. Es ist vielmehr dafür Sorge zu tragen, dass die Studierenden die Angebote auch tatsächlich annehmen. Insoweit ist zwar positiv zu würdigen, dass durch die bereits begonnenen Modulerweiterungen die Thematik „interkulturelle Kompetenz“ zum Pflichtbestandteil der Ausbildung im Rahmen des Bachelor-Studienganges geworden ist. Jedoch erachtet die Kommission es für erforderlich, dass nicht nur der Besuch der zugehörigen Lehrveranstaltungen obligatorisch ist, sondern dass die Inhalte auch Eingang in den Prüfungskanon finden. Die Kommission legt insoweit zugrunde, dass sich die „Prüfungsrelevanz“ von Lehrinhalten erfahrungsgemäß positiv auf die Bereitschaft zur Befassung und Vertiefung auswirkt und damit letztlich auch die tatsächliche Rezeption begünstigt.

171 Zudem empfiehlt die Kommission, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zur Vermittlung von „interkultureller Kompetenz“ bei Beurteilungen, Beförderungen und Stellenbesetzungsverfahren positiv berücksichtigt werden kann. Die mögliche Berücksichtigung schafft für die Betroffenen einen weiteren besonderen Anreiz zur Befassung und Vertiefung. Um zu vermeiden, dass Beurteilungen und Verfahren hierdurch anfällig für Rechtschutzbegehren werden, muss dabei allerdings vorausgesetzt werden können, dass nachhaltig hinreichend große Fortbildungskapazitäten bereitstehen.

Empfehlung 13 – Kommunikation mit Opfern

I. Inhalt

- 172** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 13 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Die Kommunikation mit Opfern beziehungsweise Hinterbliebenen, deren nächsten Angehörigen und ihnen nahestehender Personen ist eine für die Opfer und ihre Angehörigen, für den Erfolg von Ermittlungen und das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat wichtige Aufgabe, die von dafür speziell geschulten Beamten wahrgenommen werden soll.“

II. Sachstand

- 173** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Verbesserung der Betreuung von Opfern und deren Angehörige durch eine kompetente Kommunikation von beschulten Polizeibeamtinnen und -beamten der Polizeien in Bund und Ländern“

- 174** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Bei der hessischen Polizei bestehen vielfältige Möglichkeiten, betroffene Angehörige von Opfern und Hinterbliebene sorgfältig zu betreuen. Beispielsweise durch Bedienstete des Zentralen Polizeipsychologischen Dienstes (ZPD) sowie durch Soziale Ansprechpartner (SAP), Opferschutzbeauftragte oder Migrationsbeauftragte der Polizeipräsidien und des HLKA. Darüber hinaus kooperieren die Polizeidienststellen eng mit externen Betreuern wie der ‚Seelsorge in Not‘ oder kirchlicher Einrichtungen, deren unmittelbare Alarmierung über die Leitstellen der Polizeipräsidien erfolgt.

Auch der qualifizierten Erstbetreuung von Opfern und Angehörigen kommt – insbesondere im Eilfall – eine wichtige Bedeutung zu, die durch alle eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten zu gewährleisten ist. Beginnend mit den Maßnahmen im sogenannten ‚ersten Angriff‘ wie der Anzeigen- oder Tatortaufnahme sowie Erstbefragungen von Opfern oder Zeugen, fortgesetzt in der weiteren kriminalpolizeilichen Ermittlungsarbeit, ist eine kompetente und sensible Kommunikation Grundvoraussetzung für den Erfolg der Arbeit

der Polizei und das Vertrauen der Bevölkerung in diese. Das erfordert ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit und Empathie, gepaart mit der entsprechenden Fachkompetenz. Seit Einführung der zweigeteilten Laufbahn im Jahr 1992, die als Einstellungsvoraussetzung in die hessische Polizei die Allgemeine Hochschulreife oder einen vergleichbaren Schulabschluss fordert, einhergehend mit einem anspruchsvollen Auswahlverfahren sowie einem umfassenden Hochschulstudium, welches mittlerweile mit einem Bachelor-Studienabschluss zu absolvieren ist, wurde hierfür die nötige Basis geschaffen. Darüber hinaus wird in diversen Fortbildungsseminaren die Kommunikationskompetenz gefördert.

Das Thema ‚Kommunikation mit Opfern‘ ist Bestandteil der EU-Opferschutzrichtlinien 2012/29/EU, die bis November 2015 in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen sind. Dies ist in Deutschland bereits in allen Bundesländern umfassend geschehen.

Die hessenweite Umsetzung der Opferschutzrichtlinien und der daraus resultierenden Regelungen eines professionellen polizeilichen Umgangs mit Zeugen und Opfern wurden über die seit 2009 beim HLKA eingesetzten Landesopferschutzbeauftragten koordiniert. Diese stehen in engem Kontakt mit den Opferschutzbeauftragten der Polizeipräsidien und den Opferschutzkoordinatoren der Polizeidirektionen, die als Multiplikatoren innerhalb ihres Präsidiums fungieren und im Bedarfsfall beratend als auch unmittelbar als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Die opferspezifischen Regelungen und Rechtsfragen sind darüber hinaus Gegenstand der polizeilichen Aus- und Fortbildung und werden unter fortlaufender Aktualisierung über das polizeiliche Intranet vermittelt.

Die Inhalte sind Bestandteil einer derzeit vom HLKA im Zusammenwirken mit den Polizeipräsidien in Erarbeitung befindlichen ‚Rahmenkonzeption Opferschutz‘ und werden aktuell im Kontext des NSU auch im ‚Leitfaden für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zum Umgang mit Kriminalitätsoptionen und Zeugen‘ mit einem neuen Punkt ‚Opfer einer politisch motivierten Gewalttat‘ Einklang findet.

Darüber hinaus können auch die in allen Polizeipräsidien eingesetzten Migrationsbeauftragten, koordiniert über den Landesmigrationsbeauftragten beim HLKA, in Einzelfällen in Opferschutzbelangen eingebunden werden.“

175 Der Kommission lagen im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 13 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen vor:

- Bericht „Aus- und Fortbildung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte im Hinblick auf den Umgang mit Opfern“ des HLKA vom 11.11.2013
- „Spezifische Kommunikationsseminare der HPA“, Stand Juli 2014
- „Fortbildungsprogramm der hessischen Polizei im Jahr 2015“ der Polizeiakademie Hessen, Stand 20.10.2014
- „Rahmenkonzeption – Opferschutz – der hessischen Polizei“ und „Professioneller Umgang mit Opfern und Zeugen – Ein Leitfaden für die hessische Polizei“ vom 17.03.2015

III. Stellungnahme der Kommission

176 Hinsichtlich der zu Punkt 13 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

13.01 Die Umsetzung der zu Punkt 13 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

13.02 Die Kommission würdigt, dass die hessische Polizei ihr umfangreiches Aus- und Fortbildungsangebot weiter ausbauen will, um zu gewährleisten, dass der mögliche Konflikt zwischen Opfer- und Strafverfolgungsinteresse bei den Polizeibediensteten bekannt ist und dass sie mit Techniken vertraut sind, Schäden für „Opferzeugen“ möglichst zu vermeiden.

13.03 Ebenso würdigt die Kommission die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um eine landesweite einheitliche Verfahrensweise für einen professionellen und einfühlsamen Umgang mit Geschädigten sicherzustellen.

177 Die Kommission legt im Ausgangspunkt zugrunde, dass zwischen dem Interesse, die von einer Straftat selbst (unmittelbar oder mittelbar) betroffene Person bei der Bewältigung der Tat und ihrer Folgen zu unterstützen, und dem Interesse, zugunsten einer effektiven Strafverfolgung möglichst rasch ergiebige und verwertbare Informationen zu erlangen, ein Konflikt bestehen kann. Dies beruht darauf, dass die Bewältigung einer schweren Straftat in der Regel nur gelingen wird, wenn die Geschädigten das Ereignis nach ihren persönlichen Bedürfnissen verarbeiten können. In diesen Vorgang greifen die in der Regel unvermeidbaren polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen, insbesondere förmliche Vernehmungen, etwa zum persönlichen Hintergrund, Spannungen im familiären oder beruflichen Umfeld, ein und können ihn – auch empfindlich und nachhaltig – stören.

- 178** Die Kommission erachtet es zunächst für geboten, die Polizeibediensteten für diesen Umstand zu sensibilisieren. Sie erinnert daran, dass die Witwen der Mordopfer des NSU berichtet haben, die Vernehmungsbeamten hätten in den Vernehmungen besonders konfrontative Fragen – etwa nach einem angeblichen außerehelichen Verhältnis des Getöteten – gestellt, wohl in der Annahme, durch die seelische Erschütterung einen vermuteten Widerstand zu überwinden, Anhaltspunkte für mögliche kriminelle Verbindungen des Getöteten preiszugeben. Allerdings kann die Kommission feststellen, dass die vorgenannte Vernehmungstechnik im Bereich der hessischen Polizei nicht Gegenstand der Aus- und Fortbildung ist; auch deutet nichts darauf hin, dass ein solches Vorgehen in Hessen Bestandteil der Vernehmungspraxis ist. Jedoch können auch nicht konfrontativ geführte Vernehmungen für die durch die Tat (unmittelbar oder mittelbar) Verletzten dadurch schädlich sein, dass sie die betroffene Person dazu zwingen, sich – eventuell zu früh, zu häufig oder zu intensiv – mit der Tat auseinanderzusetzen. Über die Kenntnis des Grundkonflikts zwischen Opfer- und Strafverfolgungsinteresse hinausgehend sind daher im Weiteren auch Kenntnisse darüber zu verlangen, wie Schäden für „Opferzeugen“ möglichst vermieden oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden können.
- 179** Die Kommission hat sich hierzu mit den spezifischen Aus- und Fortbildungsangeboten bei der hessischen Polizei, vornehmlich der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) und der Polizeiakademie Hessen (HPA), auseinander gesetzt. Sie stellt insoweit zunächst fest, dass infolge der langjährig bestehenden zweigeteilten Laufbahn die Einstellung in den hessischen Polizeivollzugsdienst die Hochschulreife oder einen vergleichbar qualifizierenden Abschluss voraussetzt. Die damit einhergehende Vorbildung lässt nicht nur eine Grundbefähigung in der Reflexion von Umgang und Kommunikationsverhalten erwarten; sie erhöht zugleich das Grundniveau für qualifizierende themenspezifische Aus- und Fortbildungsangebote. Dieses bewertet die Kommission als insgesamt zufriedenstellend. Die Kommission hat insoweit die einschlägigen didaktischen Fortbildungskonzepte zur Kenntnis genommen. Insbesondere die Seminare der Veranstaltungsgruppen „Kommunikative Kompetenz“ und „Kriminalpolizeiliche Kompetenz“ mit spezifischen Vernehmungsseminaren wie „Qualifizierte Vernehmung“, „Vernehmung Opferzeugen“ und „Vernehmung Schwere Kriminalität“ enthalten die im Sinne der Empfehlung gebotenen Inhalte.

- 180** Des Weiteren hat sich die Kommission über das bei der hessischen Polizei eingerichtete Betreuungsangebot berichten lassen. Neben dem „Zentralen Polizeipsychologischen Dienst (ZPD)“ als zentrale Servicestelle für alle Polizeibehörden erachtet sie die bei allen Polizeipräsidien eingerichteten „Sozialen Ansprechpartner (SAP)“ und „Personalberater“ für bedeutsam, die beratend oder unterstützend in eine sensible „Opferbetreuung“ eingebunden werden können. In dem Zusammenhang hat die Kommission zudem die Konzeption „Psychosoziale Unterstützung (PSU)“ sowie die spezifischen Fortbildungsseminare zur „Akutintervention“ zur Kenntnis genommen. Sie ist davon überzeugt, dass hierdurch die Maßnahmen für einen wirkungsvollen Opferschutz in Krisensituationen sinnvoll ergänzt werden.
- 181** Die Kommission stellt zudem fest, dass in allen Polizeipräsidien „Opferschutzbeauftragte“ und in den Polizeidirektionen regionale „Opferschutzkoordinatoren“ eingesetzt sind, die untereinander vernetzt sind und über die Landesopferschutzbeauftragten beim Hessischen Landeskriminalamt koordiniert werden. Die Kommission hat hierzu Struktur, Aufgaben und Zielsetzungen anhand der „Rahmenkonzeption – Opferschutz – der hessischen Polizei“ vom 17.03.2015 nachvollzogen. Sie bewertet das Konzept als geeignet, um eine landesweite einheitliche Verfahrensweise für einen professionellen und „einfühlsamen Umgang mit Zeugen und Geschädigten“ zu gewährleisten und die pflichtgemäße Information über die Rechte und Hilfsangebote für Opfer sicherzustellen. Die Kommission hat zudem den Leitfaden „Professioneller Umgang mit Opfern und Zeugen – ein Leitfaden für die hessische Polizei“ vom 17.03.2015 zur Kenntnis genommen. Nach Ansicht der Kommission ergänzt er die Rahmenregelungen um eine praxisgerechte Darstellung der Verhaltensempfehlungen für den polizeilichen Umgang mit Opfern, insbesondere bei der Vernehmung als Zeuge, sowie zu den gebotenen Belehrungs- und Hinweispflichten wie Opferentschädigungsansprüchen oder Hilfsangebote.
- 182** Ausgehend hiervon sieht die Kommission die Umsetzung der zu Punkt 13 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses insgesamt auf gutem Wege.

Empfehlung 14 – Rechte von Opferzeugen

I. Inhalt

- 183** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 14 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Opferzeugen müssen, wenn sie bei Ermittlungen befragt werden oder selbst Anzeige erstatten, verpflichtend und wenn erforderlich in ihrer Muttersprache auf ihr Recht hingewiesen werden, dass neben einem Anwalt auch eine Person ihres Vertrauens an der Vernehmung teilnehmen kann. Dieser Hinweis muss dokumentiert werden.“

II. Sachstand

- 184** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Umsetzung der Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU bis Nov. 2015“

- 185** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Unter Verweis auf die Ausführungen zur landesweiten Umsetzung der Opferschutzrichtlinien in der Bewertung zu Empfehlung 13 ist für Hessen folgender Sachstand in Bezug auf die Belehrungspflichten von Opfern zu konstatieren:

Die Polizeivollzugsbediensteten sind verpflichtet, Verletzte und Geschädigte über ihre Rechte im Strafverfahren aufzuklären, ihnen entsprechende Merkblätter, die in vielen Landessprachen übersetzt vorhanden sind, auszuhändigen und dieses zu dokumentieren. Hierfür stehen den Polizeibediensteten umfangreiche Informationen mit Erläuterungen im polizeilichen Intranet zur Verfügung. Das Verfahren ist in Hessen standardisiert umgesetzt und auch Gegenstand der polizeilichen Aus- und Fortbildung.“

- 186** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 14 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Merkblätter/Info-Flyer für Opfer, Geschädigte und Verletzte sowie Zeugen
 - Informationen für Polizeibedienstete im Intranet der Hessischen Polizei zur Rechtslage (§ 406f i. V. m. § 406h StPO u. a.) und Verfahrensweise

- Bericht des HLKA „Aus- und Fortbildung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte im Hinblick auf den Umgang mit Opfern“ vom 11.11.2013
- „Rahmenkonzeption – Opferschutz – der hessischen Polizei“ und „Professioneller Umgang mit Opfern und Zeugen – Ein Leitfaden für die hessische Polizei“ vom 17.03.2015

187 Darüber hinausgehend hat die Landesopferschutzbeauftragte, Frau Kriminalhauptkommissarin Bopp, in der 11. Sitzung der Kommission am 06.05.2015 den Sachstand erläutert.

III. Stellungnahme der Kommission

188 Hinsichtlich der zu Punkt 14 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

14.01 Die Umsetzung der zu Punkt 14 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

14.02 Es sollte sichergestellt werden, dass die Verbesserungen auch bei den Opfern ankommen. Um das zu erreichen, ist bei Informationsschriften, Flyern und Beratungen insbesondere auch Wert auf eine für die Opfer verständliche Sprache und insgesamt „barrierefreie“ Gestaltung zu legen.

189 Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses überschneidet sich sachlich mit der „Opferschutzrichtlinie“ der Europäischen Union (2012/29/EU). Diese normiert „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern“ und macht insbesondere Vorgaben in Bezug auf die Belehrung von Opfern über ihre Rechte im Strafverfahren, insbesondere das Recht auf Hinzuziehung eines Anwalts oder einer Vertrauensperson bei einer Vernehmung, einschließlich der Dokumentation der Belehrungen. Die Richtlinie muss bis November 2015 in Bund und Ländern umgesetzt sein.

190 Die Kommission hat sich mit dem diesbezüglichen Sachstand auseinandergesetzt. Hiernach sind zahlreiche Maßnahmen zur effektiven Umsetzung und inhaltlichen und organisatorischen Begleitung bereits vorgenommen. Insbesondere stehen in über 40 Sprachen übersetzte einheitliche, auf Bund-Länder-Ebene abgestimmte Belehrungs- und ergänzende Hinweisformulare sowie Merkblätter zur Verfügung, in denen Opfer über ihre Rechte und über Hilfsangebote sowie regionale Hilfseinrichtungen informiert werden. Die Formulare sind Gegenstand der polizeilichen Aus- und Fortbildung und für den täglichen Gebrauch im elektro-

nischen „Formularschrank“ abrufbar. Die Kommission geht davon aus, dass sie damit hinreichend bekannt und gut zugänglich sind. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Kommission, bei zukünftigen Auflagen von Informationsschriften und Flyern, die für Geschädigte oder Zeugen bestimmt sind, besonderes Augenmerk auf eine „barrierefreie“ Gestaltung zu legen, damit sie insbesondere auch für Personen mit geringerer Sprach- oder Lesekompetenz gut verständlich sind. Ebenso ist in Beratungen Wert auf eine für die Opfer verständliche Sprache zu legen.

191 Im Weiteren verweist die Kommission auf die Ausführungen zu Empfehlung 13 (o. Rn. 172 ff.). Insbesondere erachtet die Kommission die Einsetzung von „Opferschutzbeauftragten“ und „-koordinatoren“ für sinnvoll, die dafür Sorge tragen sollen, dass bei allen Dienststellen, die im unmittelbaren Kontakt zu Opfern stehen, das spezifische Wissen und die nötige Sensibilität vorhanden sind. Dies betrifft nach Ansicht der Kommission insbesondere die Ermittlungsdienststellen im dargestellten Spannungsfeld der umfassenden Aufklärungs- und Ermittlungsarbeit.

Empfehlung 15 – Spezialisierte Beratungsangebote

I. Inhalt

- 192** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 15 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 862):

„Opfer mutmaßlich rassistisch oder anderweitig politisch motivierter Gewalt müssen, wenn sie Anzeige erstatten, Strafantrag stellen oder als Zeuge vernommen werden, auf die spezialisierten Beratungsangebote auch in freier Trägerschaft und auf Entschädigungsansprüche für Betroffene solcher Straftaten hingewiesen werden und deren Kontaktdaten ausgehändigt erhalten. Auch diese Hinweise müssen dokumentiert werden.“

II. Sachstand

- 193** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Umsetzung der Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU bis Nov. 2015“

- 194** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Unter Verweis auf die Ausführungen zu den Empfehlungen 13 und 14 zum Stand der Umsetzung der Opferschutzrichtlinien ist auch die Empfehlung 15 in Hessen umfänglich umgesetzt. Hierbei sei angemerkt, dass im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes keine Unterscheidung bei den Opfern im Hinblick auf die Tätermotivation getroffen wird, sondern vielmehr auf die Tathandlung und deren Folgen für das Opfer abzustellen ist. So unterscheidet sich die Folge für das Opfer aus einer schweren Körperverletzung nicht dadurch, ob sie im Rahmen von häuslicher Gewalt oder aus rassistischer Motivation heraus begangen wurde.

Eine entsprechende Pflicht zur Aufklärung über Beratungsangebote und auf Entschädigungsansprüche ist gesetzlich bereits verankert und gehört in Hessen seit Jahren zum Standard. Zudem wird sogar vom Opfer das Einverständnis zur Weitergabe seiner Erreichbarkeit eingeholt, damit die passende Opferhilfeeinrichtung von sich aus Kontakt zum Opfer aufnehmen kann, denn viele Opfer scheuen sich, selbst Kontakt aufzunehmen. Dieses Verfahren ist in der elektronischen Vorgangsbearbeitung hinterlegt.“

195 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 15 darüber hinausgehend den Bericht des HLKA „Aus- und Fortbildung von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte im Hinblick auf den Umgang mit Opfern“ vom 11.11.2013 zur Kenntnis genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

196 Hinsichtlich der zu Punkt 15 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

15.01 Die Umsetzung der zu Punkt 15 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen insgesamt auf gutem Wege.

197 Auch hinsichtlich der Empfehlung 15 besteht ein sachlicher Zusammenhang mit der „Opferschutzrichtlinie“ der Europäischen Union (2012/29/EU) (vgl. o. Rn. 176), wobei die Richtlinie keine Beschränkung auf Opfer extremistischer Gewalt enthält. In diesem Sinne versteht die Kommission auch die Stellungnahme der Polizei, es werde „im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes keine Unterscheidung bei den Opfern im Hinblick auf die Tätermotivation getroffen“, so, dass sich die Maßnahmen auf sämtliche Opfer (z. B. auch solche häuslicher Gewalt) erstrecken.

198 In der Sache hat die Kommission den Stand zur Umsetzung von Belehrungs- und Hinweispflichten hinsichtlich Beratungs- und Hilfsangeboten sowie zur Umsetzung der zugehörigen Dokumentationsverpflichtungen zur Kenntnis genommen. Sie stellt fest, dass die oben (Rn. 190) genannten bundeseinheitlichen und in mehreren Sprachen verfügbaren Formulare Informationen zu den Hilfsangeboten und -einrichtungen, darunter auch zur Frage der Entschädigung, enthalten.

199 Zudem wird das Thema im Leitfaden zum Opferschutz eingehend behandelt. Dieser verhält sich insbesondere zu dem Thema „Entschädigungen von Opfern extremistischer Übergriffe“, zur „Entschädigung von Opfern der sog. ‚NSU-Terrorzelle‘“ und zur „Entschädigung von Opfern terroristischer Anschläge“. Dabei werden auch die Anspruchsberechtigung und die Antragstellung näher erläutert. Zudem informiert der Leitfaden über die erforderlichen Kontaktdaten.

200 Insgesamt sieht die Kommission die Umsetzung der zu Punkt 15 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses in Hessen auf gutem Wege.

Empfehlung 16 – Überprüfung bisher erfolgloser Ermittlungen

I. Inhalt

- 201** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 16 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Laufende, aber erfolglos bleibende Ermittlungen zu herausragend schweren Straftaten sollten nach einer bestimmten Zeit von Grund auf nochmals durch bisher nicht mit dem Fall befasste erfahrene Ermittler überprüft werden. Auch in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung einer internen Fehlerkultur von besonderer Bedeutung.“

II. Sachstand

- 202** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Länderinterne Umsetzung“

- 203** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Empfehlung wird geteilt und ist bereits – auch vor dem Hintergrund stetig fortentwickelter Ermittlungs- bzw. Untersuchungsmethoden – in Hessen geübte Praxis.

Für die hessische Polizei wird dennoch die Notwendigkeit gesehen, hierzu verbindliche und landeseinheitliche Vorgaben zu schaffen, um vergleichbar hohe Qualitätsstandards bei der erneuten Überprüfung und Bewertung von herausragenden Altfällen zu gewährleisten und fortlaufend einen landesweiten Überblick über die ungeklärten herausragenden Straftaten und den damit verbundenen Ermittlungsaufwänden in Hessen zu haben.

Gemäß aktuellem Erlass des Landespolizeipräsidiums zur kriminalpolizeilichen Arbeit ist eine jährliche Erhebung bisher ungeklärter, herausragend schwerer Straftaten durch die Polizeipräsidien vorgesehen, die einer erneuten, zu dokumentierenden Überprüfung zugeführt werden sollen. Die Fälle und ggf. Sachstände der erneuten Überprüfungen, bei denen die gebotenen Grundsätze einer sensiblen Motivprüfung zu berücksichtigen sind, werden jährlich zentral dem HLKA gemeldet und dort erfasst. Hierdurch können weiterführende Ansätze zur Tataufklärung, beispielsweise aufgrund neuester kriminaltechnischer Untersuchungsmöglichkeiten, in enger Abstimmung mit dem HLKA geprüft werden.“

204 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 16 darüber hinausgehend den Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014, Nr. 3 „Erfassung und Überprüfung bisher ungeklärter offener Ermittlungsverfahren“ zur Kenntnis genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

205 Hinsichtlich der zu Punkt 16 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

16.01 Die Kommission erblickt im Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 eine günstige Voraussetzung für eine effektive Umsetzung der zu Punkt 16 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses, die durch die im Erlass vorgenommene Normierung von Stichtagen auch gut überprüfbar scheint.

206 Die Überprüfung von bisher erfolglos verlaufenen Ermittlungen ist für die hessische Polizei durch Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 ausdrücklich geregelt. Hiernach sind erfolglos gebliebene Ermittlungsverfahren zu „herausragend schweren Straftaten“ in „angemessenen Abständen“ durch bisher nicht mit dem Fall befasste, erfahrene Ermittler zu überprüfen. Ergänzend erläutert der Erlass das bestimmende Merkmal der herausragenden Schwere der Tat, die sich insbesondere aus einem „hohe[n] Unrechtsgehalt“, einer „besondere[n] kriminelle[n] Energie“ oder einer „besondere[n] Öffentlichkeitswirksamkeit“ ergeben kann. In zeitlicher Hinsicht bestimmt der Erlass, dass die Polizeipräsidien verpflichtet sind, dem HLKA jährlich die von ihnen als herausragend schwer identifizierten Fälle mit Fallbeschreibung und ggf. dem aktuellen Überprüfungssachstand zu melden. Das HLKA soll seinerseits die gemeldeten Fälle zusammenführen und die Zusammenstellung dem Landespolizeipräsidium übersenden. Dies ist für das Jahr 2015 erstmals geschehen. Nach dem der Kommission vorliegenden Bericht befinden sich aktuell (Stand: 15.09.2015) 24 Fälle in der Überprüfung durch erfahrene neue Ermittler.

207 Die Kommission bewertet dieses Vorgehen als zweckgerecht. Der Erlass verdeutlicht, dass nicht nur bei Tötungsdelikten, sondern auch bei anderen Straftaten ein großes Interesse an der fortlaufenden Überprüfung besteht. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang ergänzend zur Kenntnis genommen, dass die hessische Polizei auch schon vor Inkrafttreten des Erlasses bestrebt war, bisher ungeklärte schwere Straftaten durch „frische“ – also bisher

nicht mit dem Fall betraute – erfahrene Ermittler überprüfen zu lassen. Der Erlass versteht sich hiernach als normative Unterfütterung einer bereits etablierten Praxis der „unbefangenen Prüfung“ aller Spuren- und Hinweise, der zugehörigen Be- und Auswertungsergebnisse, Tathypothesen, Ermittlungsschritte und durchgeführten (oder unterlassenen) Maßnahmen. Die Kommission erblickt hierin eine günstige Voraussetzung für eine effektive Umsetzung, die durch die im Erlass vorgenommene Normierung von „Stichtagen“ auch gut überprüfbar scheint.

208 Nach Auffassung der Kommission wird – auch unter Berücksichtigung der oben (Rn. 66 ff.) diskutierten Maßnahmen zur Verbesserung der „internen Fehlerkultur“ – mit diesem Erlass die Empfehlung 16 umgesetzt.

Empfehlung 17 – Cold Case Units

I. Inhalt

- 209** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 17 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Als ungelöst abgeschlossene Fälle schwerer Straftaten sollten bei Fortschritten insbesondere der technischen Ermittlungsmöglichkeiten daraufhin gesichtet werden, ob erfolgversprechende Ermittlungsansätze gewonnen werden können und dann gegebenenfalls neu aufgerollt werden („cold case units“).“

II. Sachstand

- 210** Die hessische Polizei hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Umsetzung von Standards zur Überprüfung ungeklärter abgeschlossener Fälle bei den Polizeien der Länder
- Entwicklung einer teilautomatisierten Wiedervorlage ungelöster Tatortspuren durch BKA“

- 211** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Empfehlung wird inhaltlich geteilt und ist geübte Praxis in Hessen.

So wurde in den Jahren 2005-2006 beim HLKA beispielsweise ein Projekt zur Auswertung ungeklärter Mordfälle aus den Jahren 1980-2006 durchgeführt, das im April 2013 mit einer erneuten Fallrecherche durch das HLKA wiederholt angestoßen wurde. Hierbei wurde überprüft, ob die kriminaltechnische Untersuchung der vorhandenen Spuren oder Spurenräger mit neuen Untersuchungsmethoden bzw. mit modernen technischen Verfahren zur Tatklärung oder Gewinnung neuer Ermittlungsansätze führen kann. Die Überprüfung umfasste insgesamt 322 ungeklärte Tötungsdelikte, von denen mit Stichtag 03.04.2014 bereits 60 Fälle geklärt worden waren. Zu den noch offenen 262 Fällen sind die Überprüfungen zum Teil noch nicht abgeschlossen.

Beim Kriminaltechnischen Institut des HLKA liegen derzeit diverse Spureenträger zu 36 Alt-fällen aus dem o. g. Zeitraum auf Wiedervorlage, die mit den derzeit verfügbaren Untersu-chungsmethoden, insbesondere der DNA-Analyse, noch nicht ausgewertet werden kön-nen.“

- 212** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 17 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Berichte des HLKA „Überprüfung ungeklärter Tötungsdelikte im Zusammenhang mit den Empfehlungen des BT-Untersuchungsausschusses zum NSU“ vom 04.04.2014 und vom 12.12.2014
 - Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014, Nr. 4 „Wiederaufnahme ungeklärt abgeschlosse-ner Verfahren (Cold case) aus Anlass neuer Ermittlungsmöglichkeiten“

III. Stellungnahme der Kommission

- 213** Hinsichtlich der zu Punkt 17 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungs-ausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Be-wertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

17.01 Die hessische Polizei hat durch die bereits vorgenommene Überprüfung von 322 ungeklärten Mordfällen aus dem Zeitraum 1980-2006 einen wesentlichen Beitrag zur Um-setzung der zu Punkt 17 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungs-ausschusses geleistet.

17.02 Im Übrigen trägt der Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 zur Um-setzung der Empfehlung bei.

- 214** Bei den „cold cases“ handelt es sich um Ermittlungsverfahren, die in der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Bearbeitung als bisher ungeklärt abgeschlossen sind. Für die Wie-deraufnahme dieser Ermittlungsverfahren bedarf es neuer Tatsachen, insbesondere Hinwei-se oder Spuren, die einen neuen Ansatzpunkt zur Tataufklärung liefern können. Die Empfeh-lung zielt nach Auffassung der Kommission darauf ab, dass gerade im Bereich der Kriminal-technik, und hier vor allem in der DNA-Analytik, eine rasante Fortentwicklung festzustellen ist. Dies ermöglicht neuartige oder verfeinerte Untersuchungen, aus denen sich ggf. die erwünschten neuen Ansatzpunkte ergeben.

- 215** Ausgehend hiervon müssen ungeklärte (schwere) Straftaten fortlaufend daraufhin überprüft werden, ob das vorhandene Spurenmaterial für eine Untersuchung mittels neuer Methoden und Techniken geeignet ist. Die Kommission stellt hierzu fest, dass dieses Vorgehen in Hessen bereits seit Jahren üblich ist. So hat etwa das Kriminaltechnische Institut des HLKA bereits 2005/2006 ein Auswertungsprojekt zu ungeklärten Mordfällen des Zeitraums 1980-2006 durchgeführt. Insgesamt wurden 322 geeignete Fälle identifiziert und hinsichtlich neuer kriminaltechnischer Untersuchungsmöglichkeiten überprüft. Für die ungeklärten Mordfälle der Folgezeit wurde das Projekt nicht neu aufgelegt, sondern die dortigen Grundsätze in die reguläre Fallbearbeitung übernommen. Der Kommission wurde berichtet, dass von den genannten 322 Fällen bis zum 12.12.2014 insgesamt 128 als geklärt betrachtet werden, so dass die Zahl der (aus dem Zeitraum stammenden) ungeklärten Tötungsdelikte auf 195 Fälle zurückging.
- 216** In sachlicher Übereinstimmung mit der benannten Praxis verpflichtet der Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 die Polizeipräsidien und das HLKA dazu, nach Entwicklung neuer kriminaltechnischer Untersuchungsmethoden für Spurenläger bisher ungeklärte Fälle schwerer Kriminalität im Hinblick auf neue Ermittlungsansätze zu prüfen. Der Erlass verschafft hierdurch der zu Punkt 17 ausgesprochenen Empfehlung unmittelbar Regelungscharakter. Aufgrund der bereits etablierten Überprüfungspraxis und der hierdurch erzielten Erfolge geht die Kommission davon aus, dass die Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung des Erlasses günstig sind. Es kann daher erwartet werden, dass technische Neuerungen auch weiterhin für Fälle genutzt werden, die in der Vergangenheit nicht aufgeklärt werden konnten. Damit erscheint die zu Punkt 17 ausgesprochene Empfehlung, soweit sie Hessen betrifft, umgesetzt.

Empfehlung 18 – Ausschöpfung der Recherchemöglichkeiten des BKA

I. Inhalt

- 217** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 18 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Nach den Feststellungen des Ausschusses wurden im Bundeskriminalamt vorhandene Daten und Recherchemöglichkeiten durch die Länderpolizeien für die Ermittlungen mehrfach nur unvollständig genutzt. Zu den Zentralstellenaufgaben des BKA muss es deshalb künftig gehören, bei Anfragen zu schweren Straftaten zu prüfen, ob die gestellten Anfragen alle Informationsmöglichkeiten ausschöpfen, die das BKA bieten kann. Zu bestehenden zusätzlichen Informationsmöglichkeiten soll den ermittelnden Polizeidienststellen Beratung und Hilfeleistung angeboten werden.“

II. Sachstand

- 218** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Unterstützung der Länder durch übergreifende Datenrecherchemöglichkeiten, Beratung und Hilfeleistung des BKA“

- 219** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Anfragen von Länderdienststellen an das Bundeskriminalamt werden grundsätzlich umfangreich und erschöpfend recherchiert. Beratungen und Hilfeleistungen werden anlassbezogen angeboten. Darüber hinaus hat die Kommunikation mit den Ländern durch die Etablierung des GAR/GETZ/GTAZ eine erhebliche Verbesserung erfahren.“

- 220** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 18 darüber hinausgehend den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des AK II und des AK IV zu den Aufträgen der IMK vom 05./06.12.2013 aus TOP 3 und TOP 4, Seite 9, zu Punkt 1.18 „PUA – Beratung über Recherchemöglichkeiten im BKA“ (Stand 20.05.2014) zur Kenntnis genommen.

III. Stellungnahme der Kommission

221 Hinsichtlich der zu Punkt 18 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

18.01 Es ist davon auszugehen, dass das BKA die zu Punkt 18 ausgesprochene Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses umgesetzt hat.

18.02 Die vorhandenen Recherchemöglichkeiten des BKA sind bei den hessischen Polizeibehörden bekannt und werden genutzt. Zudem ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zentren dazu beiträgt, dass Informationen über Erweiterungen der Recherchemöglichkeiten sachbezogen und zeitnah ausgetauscht werden.

222 Die Kommission hat zunächst zur Kenntnis genommen, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe des AK II und des AK IV zu den Aufträgen der IMK vom 05./06.12.2013 aus TOP 3 und TOP 4 zu der Einschätzung gelangt ist, dass die zu Punkt 18 ausgesprochene Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses von Seiten des BKA bereits umgesetzt ist. Die Kommission hat keinen Anlass, von dieser Einschätzung abzuweichen.

223 Ergänzend verweist sie darauf, dass das Beratungs- und Rechercheangebot auch den hessischen Polizeibehörden zur Verfügung steht. Es darf erwartet werden, dass es allgemein bekannt ist. Soweit sich der Bundestagsuntersuchungsausschuss mit der Frage beschäftigt hat, ob in der Vergangenheit Anfragen möglicherweise deshalb unterblieben sind, weil das konkrete Ausmaß der Recherchemöglichkeiten des BKA unbekannt war, geht die Kommission davon aus, dass die zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen nachhaltig positiv gewirkt haben. So wurde etwa im Rahmen der breit angelegten Altfallüberprüfung (vgl. o. Rn. 71 ff.) eine umfassende Recherche in sämtlichen beim BKA vorhandenen Dateien durchgeführt und damit deren Leistungsvermögen verdeutlicht. Auch ist davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit in den mittlerweile fest etablierten gemeinsamen Zentren dazu beiträgt, dass Informationen über die Recherchemöglichkeiten und deren Fortentwicklung auch zukünftig ausgetauscht werden und die befassten Stellen zeitnah erreichen.

Empfehlung 19 – Fallspezifische Aufnahme der Thematik in die polizeiliche Aus- und Fortbildung

I. Inhalt

224 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 19 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Die Ermittlungen zu Fällen, die der Untersuchungsausschuss beleuchtet hat, sollen in der Aus- und Fortbildung für Polizisten aller Laufbahnen in Bund und Ländern in geeigneter Weise behandelt werden. In der Aus- und Fortbildung für Führungskräfte sollen die Fälle analytisch aufgearbeitet und szenarienmäßig durchgespielt werden.“

II. Sachstand

225 Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Implementierung der Gesamthematik in die Aus- und Fortbildung der Polizeien des Bundes und der Länder“

226 Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Zur Umsetzung der Empfehlung in Hessen wurden mit aktuellem Erlass des Landespolizeipräsidiums die Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) und die Hessische Polizeiakademie (HPA) beauftragt, die Gesamthematik im Curriculum aufzunehmen und die Fälle, die der Untersuchungsausschuss beleuchtet hat, bei der Aus- und Fortbildung zu berücksichtigen.

Die HfPV hat bereits für das Bachelor-Studium die Aufnahme der Thematik in die jeweiligen Module und deren Festschreibung in den Modulbüchern veranlasst. Bis dahin prüft sie unter Einbindung von Fachdozenten aus den Bereichen Kriminalistik/Kriminologie, Politik, Staats-/Verfassungsrecht und Führungslehre die verstärkte inhaltliche Behandlung im aktuellen Lehrplan. Darüber hinaus plant die HfPV die Einführung eines spezifischen Wahlpflichtmoduls mit den betreffenden Inhalten zum Thema.

Seitens der HPA wird die Thematik bisher schwerpunktmäßig in den bestehenden Seminaren ‚Politisch motivierte Kriminalität – rechts – Aufbaumodul‘ (für Angehörige des polizeilichen Staatsschutzes) und ‚Politisch motivierte Kriminalität rechts (REX)‘ (für alle Polizeivollzugs-beamtinnen und -beamten) behandelt. Geplant ist auch, die Thematik in das Fortbildungsseminar ‚Führung Leit-/Befehlsstellen-Modul-B-PvD‘ der hessischen Polizeiführer vom Dienst (PvD) aufzunehmen. Eine explizite Aufnahme in weiteren bestehenden oder neuen Fortbildungsangeboten wird geprüft. Beispielsweise ist ein Seminar ‚Führung von Ermittlungsdienststellen‘ geplant, in dem Themen wie ‚Fachaufsicht‘ und ‚Umgang mit erfolglos bleibenden Ermittlungen bei schweren Straftaten‘ – ergänzend zu einer möglichen analytischen Aufbereitung und szenarienmäßigen Behandlung der Fälle des NSU – behandelt werden.

Darüber hinaus ist beabsichtigt, zur Thematik eine Arbeitstagung bzw. einen Workshop unter Beteiligung von Führungskräften des höheren Dienstes der hessischen Polizei sowie einem erweiterten Teilnehmerkreis (z. B. Leiter Staatsschutzkommissariate und Leiter der Fachkommissariate für Gewalt-/Tötungsdelikte) durchzuführen.“

227 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 19 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014, Nr. 5 „Prüfung der Aus- und Fortbildung“
- Berichte der Polizeiakademie Hessen vom 03.04.2014 und 29.07.2014
- Bericht der Hochschule für Polizei und Verwaltung vom 28.07.2014
- Ergebnisprotokoll der 24. Sitzung der Arbeitsgruppe Bachelor der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung vom 11.07.2014

228 Ergänzend haben in der 11. Sitzung der Kommission am 06.05.2015 Herr Prof. Dr. Bäuerle, Herr Kriminaldirektor Lapp und Frau Regierungsberrätin Rotter von der HfPV zum Sachstand referiert.

III. Stellungnahme der Kommission

229 Hinsichtlich der zu Punkt 19 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

19.01 Die hessische Polizei hat erfolgversprechende Maßnahmen zur Umsetzung der zu Punkt 19 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ergriffen, deren Fortführung zu empfehlen ist.

19.02 Mit Blick auf die Akzeptanz des Ausbildungsangebots ist darüber hinausgehend zu empfehlen, dass die maßgeblichen Inhalte auch Eingang in den Prüfungskanon finden und dass eine Breitenwirkung sichergestellt wird.

19.03 Im Hinblick auf die Fortbildungsangebote ist im Blick zu behalten, dass der Erfolg der Fortbildung auch von einer auskömmlichen personellen Ausstattung der Dienststellen abhängt.

- 230** Die Kommission legt zunächst zugrunde, dass die effektive Umsetzung der Empfehlung einen gewissen technischen und organisatorischen Vorlauf benötigt. So müssen beispielsweise Lehr- und Schulungsmaterialien im Hinblick auf den Themenkomplex „NSU“ angepasst und in Teilen erst erstellt werden. Auch sind bei zertifizierten Studiengängen die dortigen Regeln für die Veränderung von Lehrinhalten zu beachten.
- 231** Ausgehend hiervon nimmt die Kommission die Absicht der hessischen Polizei zur Kenntnis, die bisher eingeleiteten Maßnahmen voranzutreiben. Insbesondere sind im Zusammenhang mit den in der Stellungnahme bezeichneten Seminaren maßgebliche Inhalte bereits didaktisch aufbereitet. Auch wurde mit der Vermittlung schon begonnen. Dies lässt nicht nur bei den Seminarteilnehmern eine Verbesserung des Kenntnisstands erwarten, sondern auch, dass sich auf Seiten der Lehrkräfte Erfahrungswerte zur Verbesserung der Vermittlung der Inhalte angesammelt haben.
- 232** Dies begünstigt nach Einschätzung der Kommission die effektive Umsetzung des Erlasses des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 zur Aufnahme der Thematik in die polizeiliche Aus- und Fortbildung. Die Kommission befürwortet die Fortschreibung der Fortbildungsseminare. Ebenso befürwortet sie die beabsichtigte Behandlung der Thematik im Rahmen einer Arbeitstagung oder eines Workshops, explizit für Führungskräfte der hessischen Polizei.
- 233** Ergänzend nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass die „Arbeitsgruppe Bachelor“ der hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung ausweislich des Ergebnisprotokolls ihrer 24. Sitzung vom 11.07.2014 die Erstellung eines eigenen Wahlpflichtmoduls im Zusammenhang mit der anstehenden Reakkreditierung empfohlen hat. Nach Auffassung der Kommission

verdeutlicht sich hierin das Bestreben, den Themenkomplex „NSU“ als Ausbildungsinhalt weiter zu festigen.

234 Die Kommission betrachtet die Umsetzung der Empfehlung 19 damit auf gutem Wege. Allerdings empfiehlt sie ergänzend, die Inhalte – ebenso wie beim Thema „Interkulturelle Kompetenz“ (vgl. o. Rn. 170) – im Rahmen der Ausbildung möglichst auch außerhalb eines Wahlpflichtmoduls zum Gegenstand der Prüfung zu machen. Auch verweist sie darauf, dass aus der hessischen Polizei berichtet wurde, dass Fortbildungsangebote bisweilen nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung in Anspruch genommen werden können, weil das Personal vor Ort unentbehrlich ist. Die Kommission nimmt diese Berichte ernst und empfiehlt, dafür Sorge zu tragen, dass der Erfolg der Fortbildung nicht durch eine zu schwache personelle Ausstattung der Dienststellen beeinträchtigt wird.

Empfehlung 20 – Förderung des gegenseitigen Verständnisses der Aufgaben der Sicherheitsbehörden

I. Inhalt

- 235** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 20 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„In der Aus- und Fortbildung müssen Grundlagen für eine reibungslose Zusammenarbeit aller Polizeibehörden in der föderalen Sicherheitsarchitektur gelegt und Verständnis für die unterschiedlichen Aufgaben unterschiedlicher Sicherheitsbehörden geweckt werden.“

II. Sachstand

- 236** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Umsetzung in Bund und Ländern“

- 237** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland ist bereits heute fester Bestandteil der Fortbildung. Dabei reicht das Spektrum von den Zuständigkeiten unterschiedlicher Polizeibehörden in Bund und Ländern und deren Zusammenarbeit (Gremienstruktur) bis zu den Aufgaben anderer Sicherheitsbehörden (Verfassungsschutz, Zoll).

Vorrangig findet sich die Problematik in den Seminaren ‚Politisch motivierter Kriminalität‘. Hier werden aus unterschiedlichen Blickrichtungen die Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutzbehörden thematisiert, wobei die Vermittlung des Trennungsgebotes und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Praxis eine große Rolle spielen.

Dabei orientieren sich die Inhalte an folgenden Leitfragen: Warum gibt es das Trennungsgebot? Welchen Hintergrund hat das Trennungsgebot? Wie wird es ausgestaltet und gelebt? Was sind die Möglichkeiten im Rahmen des Trennungsgebotes Informationen auszutauschen? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz? Wo sind die Schnittstellen in der Zusammenarbeit? Wo liegen die Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz?

Im Aufbaumodul PMK rechts schildert ein Vertreter des LfV Hessen den Phänomenbereich aus dessen Sicht. Er stellt die Organisation seiner Behörde, die aktuelle Lage und Erkenntnisse, Arbeitsweisen und den historischen Kontext dar.

Ebenso werden die Schnittstellen der Arbeit im Gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (GAR) direkt von der Ländervertreterin oder dem Ländervertreter Hessens im GAR dargestellt. Dabei werden u. a. die Organisation, die Aufgabenzuweisung, die Arbeitsweise sowie die Auswirkungen auf die Flächenpräsidien thematisiert. Durch das persönliche Kennenlernen im Seminar soll die Kontaktaufnahme sowohl zum LfV als auch zum GAR vereinfacht und der Informationsfluss jeweils in beide Richtungen optimiert werden.

Im Rahmen der Themen ‚Trennungsgebot‘ und ‚GAR‘ wird auch auf die föderale Struktur in Deutschland eingegangen und es werden deren Vor- und Nachteile angesprochen sowie potentielle Gefahren diskutiert.

Im Seminarraum liegen zudem umfangreiche Informationsmaterialien aus (z. B. Berichte des Untersuchungsausschuss, das ‚Schäfer-Gutachten‘, aktuelle Zeitungsbeiträge).

Die gleichen Inhalte werden in dem Querschnittsseminar REX zielgruppenadäquat vom Seminarleiter vorgestellt. Aber auch in weiteren Seminaren wird die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland beleuchtet, z. B.

- ‚Kriminalpolizeiliche Kompetenz‘ (für Beamtinnen und Beamten, die von der Schutz- zur Kriminalpolizei wechseln); hier wird das notwendige theoretische Rüstzeug für die kriminalpolizeiliche Sachbearbeitung vermittelt; in diesem Rahmen erfolgt die erforderliche Sensibilisierung;
- ‚Urkundendelikte/Ausländerkriminalität‘; im Mittelpunkt stehen hier die Aufgaben der Bundespolizei und des Bundesamtes für Migration- und Flüchtlinge;
- ‚Organisierte Kriminalität‘, in dem u. a. die unterschiedlichen Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutz bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität behandelt werden.

Die Förderung eines gegenseitigen Aufgabenverständnisses der Sicherheitsbehörden in Umsetzung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses ist für die polizeiliche Aus- und Fortbildung in der hessischen Polizei ein dauerhafter Prozess, der ebenfalls vom Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 mit umfasst ist.

Darüber hinaus sind Regelungen zur gegenseitigen Hospitation von Polizei und Verfassungsschutz in Planung. Hierzu wurden bereits ein Hospitationsbeauftragter im LfV Hessen bestellt und die Bedarfe für das Jahr 2014 erhoben. Weiterhin ist die Ausbildung der Verfassungsschützer bei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung geplant. Die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen wurden geschaffen, die finale Abstimmung mit dem Bund steht unmittelbar bevor. Für Quereinsteiger wurde das modulare Fortbildungsangebot der Schule für Verfassungsschutz geschaffen.“

238 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 20 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:

- Erlass des HMdIS-LPP vom 30.06.2014, Nr. 5 „Prüfung der Aus- und Fortbildung“
- Didaktische Konzepte zu PMK-spezifischen Fortbildungsseminaren der Polizeiakademie Hessen:
 - Politisch motivierte Kriminalität (Grundseminar)
 - Politisch motivierte Ausländerkriminalität (Aufbauseminar)
 - Rechtsextremismus
 - Rechtsextremismus/-terrorismus (Aufbauseminar)
 - Politisch motivierte Gewaltkriminalität/Terrorismus

III. Stellungnahme der Kommission

239 Hinsichtlich der zu Punkt 20 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

20.01 Die Umsetzung der zu Punkt 20 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

240 Die Kommission legt zugrunde, dass das gegenseitige Verständnis der Aufgaben der Sicherheitsbehörden – insbesondere von Polizei und Verfassungsschutz – eine Grundvoraussetzung der Zusammenarbeit ist. Sie erinnert hierbei allerdings auch an die durch das „informationelle Trennungsprinzip“ gezogenen Grenzen des Informationsaustauschs (näher o. Rn. 35 ff.).

- 241** Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Aufnahme dieser Thematik in die polizeiliche Aus- und Fortbildung mit Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 veranlasst ist. Insoweit besteht – vergleichbar der zu Punkt 19 ausgesprochenen Empfehlung (vgl. o. Rn. 224 ff.) – aufgrund der bereits eingerichteten spezifischen Fortbildungsseminare eine sehr günstige Ausgangslage. Die Kommission geht aufgrund der zu Empfehlung 19 vorgelegten Stellungnahmen, insbesondere der Hochschule für Polizei und Verwaltung, auch von einer zeitnahen Aufnahme in das Curriculum der polizeilichen Ausbildung aus.
- 242** Gleichermaßen ist nach Auffassung der Kommission die Aufnahme der Thematik in die Aus- und Fortbildung der Bediensteten der Verfassungsschutzbehörde geboten. Allerdings fehlt es insoweit an einer vergleichbaren Ausbildungsstruktur in Landeszuständigkeit. Der zukünftige Studiengang „Verfassungsschutz“ wird nach dem derzeitigen Stand der Planungen auf Grundlage einer jeweils landesspezifischen Ausbildungsordnung bei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung eingerichtet. Die Kommission empfiehlt, darauf hinzuwirken, dass in der dortigen Ausbildung die Thematik „gegenseitiges Rollen-/Aufgabenverständnis der Sicherheitsbehörden“ entsprechend verankert wird.
- 243** Ergänzend erachtet die Kommission die gegenseitige Hospitationen der Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden, insbesondere der Polizei und des Verfassungsschutzes, für geboten, da das gegenseitige „Erleben“ der täglichen Aufgaben das theoretische Verständnis durch praktische Erfahrung unterfüttert, was die effektive Umsetzung von Ausbildungsinhalten besonders begünstigt. Die Kommission nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass in Einzelfällen bereits gegenseitige Hospitationen durchgeführt wurden und werden. Sie erachtet die Bestellung eines Hospitationsbeauftragten im LfV Hessen für förderlich, eine planvolle, strukturierte und regelmäßige Hospitation zu implementieren, und empfiehlt, diesen Weg in Abstimmung mit der Polizei fortzusetzen. Ergänzend stellt die Kommission fest, dass bereits mehrfach Stellen beim LfV Hessen durch Vollzugsbeamte der hessischen Polizei besetzt wurden. Auch dies trägt aus Sicht der Kommission zur Umsetzung der Empfehlung bei.

Empfehlung 21 – Aus- und Fortbildung in Bezug auf Rechtsextremismus/-terrorismus

I. Inhalt

- 244** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 21 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Die Aus- und Fortbildung der Polizeien muss insbesondere für den Staatsschutz die Grundlage dafür legen, dass Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus in ihrer Gefährlichkeit nicht unterschätzt werden. Zudem sollen in die Aus- und Fortbildung auch die Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden.“

II. Sachstand

- 245** Die hessische Polizei hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Anpassung der Aus- und Fortbildung in Bund und Ländern“

- 246** Zudem hat die hessische Polizei zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die breite Themenfacette im Kontext Rechtsextremismus/-terrorismus wird umfänglich im Rahmen der AuF der hessischen Polizei vermittelt.

Das Bachelor-Studium der hessischen Polizei umfasst in verschiedenen Modulen (3.3 Kriminalpolitik – Innere Sicherheit, 6.1 Besondere Einsatzlagen II, 6.5.6 Sozialwissenschaften und Polizei) eingehend Themen wie politisch motivierte Gewalt, polizeilicher Staatsschutz und die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz.

In der Ausbildung der Kriminalpolizei werden ‚die gesellschaftlichen Probleme, die Notwendigkeit einer Problembewältigung zur Erhaltung eines Zustandes der Inneren Sicherheit kennen und verstehen‘ umfassend im Modul 3.4. (Kriminalitätskontrolle II) behandelt.

Darüber hinaus bietet die Polizeiakademie Hessen für das Jahr 2014 diverse Fortbildungsseminare an, die sich u. a. mit politisch motivierter Gewaltkriminalität aus verschiedenen Blickrichtungen beschäftigen (siehe auch Ausführungen zu den Empfehlungen 12 und 20).“

III. Stellungnahme der Kommission

247 Hinsichtlich der zu Punkt 21 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

21.01 Die Umsetzung der zu Punkt 21 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

248 Die Kommission stellt fest, dass das Thema Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus in verschiedene Module des Bachelor-Studiums an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung aufgenommen und auch fester Bestandteil der Fortbildung ist, für die ein inhaltlich breit angelegtes Angebot zur Verfügung steht. Insbesondere die didaktischen Konzepte der spezifischen Seminare zur politisch motivierten Kriminalität sehen eine explizite und umfassende Auseinandersetzung vor.

249 Ergänzend stellt die Kommission fest, dass mit der landesweiten Umsetzung der Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS – NfD) (vgl. o. Rn. 104) eine fortlaufende Auseinandersetzung mit der Gesamthematik „Rechtsextremismus/-terrorismus“ stattfinden wird. Die Maßnahme hat nach Einschätzung der Kommission eine außerordentliche Breitenwirkung, da alle Bediensteten zukünftig darauf vorbereitet sein müssen, dass ihnen bei der Auseinandersetzung mit einer bestimmten Person Informationen über deren Status als „bedeutsame Person“ der politisch motivierten Kriminalität zugeleitet werden. Das Thema ist damit potenziell „in allen Köpfen“ dauerhaft präsent.

250 Schließlich verweist die Kommission auf die weiteren Maßnahmen, etwa die Altfallüberprüfung (vgl. o. Rn. 71 ff.), welche die Sensibilität der Ermittlungsdienststellen insgesamt erhöht haben, was sich auch auf Lernprozesse im Anschluss an die Aus- oder Fortbildung, etwa bei der Einarbeitung in einem Fachkommissariat, positiv auswirken dürfte. In der Gesamtschau sieht die Kommission die Umsetzung der zu Punkt 21 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses in Hessen auf gutem Wege.

Empfehlung 22 – Qualitätsstandards für Prüfvorgänge der Zuständigkeit des GBA in Staatsschutzsachen

I. Inhalt

- 251** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 22 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Beim Generalbundesanwalt müssen künftig Qualitätsstandards für die Prüfvorgänge seiner Zuständigkeit in Staatsschutzsachen (ARP-Vorgänge) gelten. Diese Prüfvorgänge müssen den jeweils aktuellen polizeilichen Sachstands- oder Ermittlungsbericht und eine Stellungnahme der aktuell verfahrensführenden Staatsanwaltschaft enthalten.“

II. Sachstand

- 252** Das Hessische Ministerium der Justiz (HMdJ) hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Die Empfehlung betrifft die Art und Weise der Zuständigkeitsprüfungen seitens des Generalbundesanwalts.“

- 253** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Empfehlung bezieht sich auf eine Behörde außerhalb des hessischen Zuständigkeitsbereichs. Die Bundesanwaltschaft hat im Übrigen neue Standards für die Bearbeitung solcher Prüfvorgänge festgelegt (vgl. Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses vom 28. Februar 2014, BT-Drs. 18/710, dort S. 7 f.). Die Empfehlung dürfte damit als umgesetzt anzusehen sein.“

- 254** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 22 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMdJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

255 Hinsichtlich der zu Punkt 22 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

22.01 Es besteht derzeit kein Anlass zur Kritik an den vom Generalbundesanwalt festgelegten Standards für die Bearbeitung von Prüfvorgängen und an der Durchführung des Verfahrens.

22.02 Soweit die Bereitschaft des Generalbundesanwalts zur Übernahme von Verfahren vereinzelt als tendenziell rückläufig wahrgenommen worden ist, empfiehlt die Kommission zu prüfen, ob sich diese Beobachtung verfestigt. Dies könnte Anlass geben, von Seiten des Landes beim Bund eine Überprüfung der Personalausstattung der Bundesanwaltschaft anzuregen.

22.03 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

256 Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses richtet sich zunächst an den Generalbundesanwalt (GBA). Insoweit sieht die Kommission primär den Bund zur Umsetzung berufen.

257 Unbeschadet dessen hat sich die Kommission darlegen lassen, wie sich die neuen Standards zur Prüfung der Zuständigkeit des GBA aus Sicht der hessischen Staatsanwaltschaft bewähren. Nach dem zugehörigen Bericht des HMdJ besteht aus hessischer Sicht keine Veranlassung, die regelungstechnische Ausgestaltung des Prüfverfahrens zu beanstanden. Allerdings werde aus der staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitung in Staatsschutzverfahren zurückgemeldet, dass nach dortiger Wahrnehmung die Bereitschaft des GBA zur Übernahme tendenziell rückläufig sei. Nach Einschätzung der betroffenen Dezernenten komme als Grund hierfür weniger eine Veränderung der Prüfkriterien, sondern vorrangig das gegenwärtig hohe Aufkommen an Staatsschutzsachen – insbesondere aus dem Bereich des Islamismus – in Betracht. Die Kommission empfiehlt zu prüfen, ob sich diese Beobachtung verfestigt. Dies könnte Anlass geben, von Seiten des Landes beim Bund eine Überprüfung der Personalausstattung der Bundesanwaltschaft anzuregen.

258 Mit Blick auf die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss angemahnte Vorlage aktueller Sachstands- und Ermittlungsberichte legt die Kommission zugrunde, dass Nr. 202 RiStBV die Staatsanwaltschaften verpflichtet, Vorgänge, aus denen sich der Verdacht eines (qualifi-

zierten) Staatsschutzdelikts ergibt, unverzüglich dem GBA „mit einem Begleitschreiben“ zu übersenden, das eine „gedrängte Darstellung und eine kurze rechtliche Würdigung des Sachverhalts“ enthält. Die Kommission geht davon aus, dass dies die Auseinandersetzung mit dem aktuellen Ermittlungssachstand umfasst. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass die von der Justizministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe diese Einschätzung teilt. Ein Vollzugsdefizit wurde dort nicht festgestellt. Auch nach Mitteilung des HMdJ sind dort keine Vorgänge bekannt, in denen der GBA eine Vorlage aus Hessen als unzureichend beanstandet hätte.

259 Ausgehend hiervon sieht die Kommission für das Land Hessen derzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

Empfehlung 23 – Größerer Spielraum beim Erfordernis des Staatsschutzbezugs in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG

I. Inhalt

260 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 23 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Für die Zuständigkeit des GBA sollte der Gesetzgeber beim Erfordernis des Staatsschutzbezugs des zu verfolgenden Kapitaldelikts einen größeren Spielraum eröffnen. Bisher fordert § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG, dass ein Kapitaldelikt ‚bestimmt und geeignet ist‘, den Bestand eines Staates oder Verfassungsgrundsätze zu beeinträchtigen. Künftig sollte hier lediglich gefordert werden, dass die Tat ‚bestimmt und geeignet sein kann‘.“

II. Sachstand

261 Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss hat eine Änderung des § 120 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) angeregt.

Bei der angeregten Änderung des GVG handelt es sich um einen Gegenstand konkurrierender Bundesgesetzgebung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, dessen Regelung in der Kernkompetenz des Bundesgesetzgebers liegen dürfte (Art. 72 Abs. 1 GG), weshalb abweichende Regelungen auf Länderebene nicht möglich erscheinen.“

262 Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Der Vorschlag begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Voraussetzung für eine Zuständigkeit der Oberlandesgerichte als Bundesgerichte und damit einer Zuständigkeit des Generalbundesanwalts ist das Vorliegen eines Staatsschutzbezuges, Art. 96 Abs. 5 Nr. 5 GG. Es dürfte insofern nicht ausreichen, wenn ein solcher Bezug lediglich gegeben sein könnte. Bereits nach der derzeit geltenden Fassung des Gesetzes (§ 120 Abs. 2 Nr. 3a GVG) muss die Tat nach den Umständen lediglich bestimmt und geeignet sein, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates zu beeinträchtigen. Durch eine weitere Lockerung dieser Zuständigkeitsregelung würden auch Taten erfasst, die noch nicht einmal dieses Potential haben.“

Entsprechend hat sich die vom Strafrechtsausschuss der Justizministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe gegen die vorgeschlagene Änderung des GVG ausgesprochen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat in seinem Referentenentwurf für ein ‚Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages‘ vorgeschlagen, die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts durch die Streichung der Wörter ‚bestimmt und‘ in § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG dahingehend zu erweitern, dass künftig ein objektiv staatschutzfeindlicher Charakter der Tat („geeignet ist“) ausreicht und es nicht mehr zusätzlich erforderlich ist, dass mit der Tat auch eine subjektiv staatschutzfeindliche Zielvorstellung des Täters verbunden ist (Referentenentwurf anbei, dort Art. 1 Nr. 2a).

Die Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz stand einer derartigen Änderung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 mehrheitlich positiv gegenüber.

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wurde den Ländern mit Gelegenheit zur Stellungnahme übermittelt. Das Hessische Ministerium der Justiz hat die vorgeschlagene Änderung im Rahmen seiner Stellungnahme auf Fachebene begrüßt. Mit dem Vorschlag könnte dem Anliegen des NSU-Untersuchungsausschusses in einer Weise Rechnung getragen werden, die verfassungsrechtlich weniger angreifbar erscheint.

Der weitere Gang des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.“

- 263** Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der in der Stellungnahme genannte Referentenentwurf in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung überführt wurde und das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.

III. Stellungnahme der Kommission

- 264** Hinsichtlich der zu Punkt 23 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

23.01 Durch die inzwischen in Kraft getretene Änderung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG ist das Ziel der Empfehlung erreicht.

23.02 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

- 265** Die Kommission teilt die in der Stellungnahme (o. Rn. 262) dargelegte rechtliche Einschätzung des HMdJ. Insbesondere ist die vorgenommene Änderung von § 120 GVG zu begrüßen. Der Fortfall des Merkmals der subjektiven Zielrichtung der Tat dürfte die Rechtsanwendung entlasten, insoweit es um die Feststellung der Zuständigkeit des GBA geht. Allerdings ist auch zu bedenken, dass die Änderung im Hinblick auf die Fallzahlen zu einer Mehrbelastung der Bundesanwaltschaft führen dürfte und nach Hinweisen aus der Praxis auch geführt hat (vgl. o. Rn. 257).
- 266** Im Übrigen besteht aus Sicht der Kommission für das Land Hessen derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

Empfehlung 24 – Einführung von Regelbeispielen für die Zuständigkeit des GBA bei Kapitaldelikten

I. Inhalt

- 267** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 24 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Das gesetzliche Erfordernis der besonderen Bedeutung einer Straftat als Voraussetzung einer Zuständigkeit des GBA wird von der Rechtsprechung eng ausgelegt. Der Gesetzgeber sollte hier durch Bildung von Regelbeispielen schwerpunktmäßig deutlich machen, für welche Kapitaldelikte eine Zuständigkeit des GBA bestehen soll.“

II. Sachstand

- 268** Das HMdJ hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Auch insofern hat der NSU-Untersuchungsausschuss eine Änderung des § 120 Gerichtsverfassungsgesetz angeregt.“

- 269** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts begründende besondere Bedeutung des Falles lässt sich schwerlich durch eine (weitere?) Aufzählung ausgewählter Kapitaldelikte – welche in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG bereits enthalten ist – bzw. durch eine noch weitergehende Festlegung bestimmter *modi operandi* der Tat verlässlich beschreiben. Die weitere Konkretisierung sollte daher wie bisher der Rechtsfortbildung durch die Gerichte vorbehalten bleiben.“

Die Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz hat sich daher gegen eine solche Änderung des GVG ausgesprochen.

Zugleich hat die Arbeitsgruppe mehrheitlich die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Referentenentwurf für ein ‚Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages‘ vorgeschlagene Streichung einer subjektiv staatschutzfeindlichen Zielvorstellung des Täters favorisiert, womit dem Generalbundesanwalt ein etwas größerer Handlungsspielraum eröffnet werden

könnte (vgl. oben zur Empfehlung Nr. 23). Das Hessische Ministerium der Justiz hat die im Referentenentwurf vorgeschlagene Änderung begrüßt. Der weitere Gang des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.“

- 270** Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der in der Stellungnahme genannte Referentenentwurf in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung überführt wurde und das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.

III. Stellungnahme der Kommission

- 271** Hinsichtlich der zu Punkt 24 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

24.01 Die inzwischen in Kraft getretene Änderung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG ist auch hinsichtlich der Empfehlung 24 zu begrüßen.

24.02 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

- 272** Die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss angeregte Änderung des GVG fällt in die Regelungskompetenz des Bundes (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, Art. 72 Abs. 1 GG). Im Übrigen teilt die Kommission die Einschätzung des Hessischen Ministeriums der Justiz. Die Änderung von § 120 GVG ist, wie bereits oben (Rn. 265 f.) diskutiert, zu begrüßen. Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

Empfehlung 25 – Gesetzliche Verankerung der Informationsverpflichtung der Staatsanwaltschaften der Länder gegenüber dem GBA

I. Inhalt

- 273** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 25 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Die Verpflichtung der Staatsanwaltschaften der Länder, in entsprechenden Fällen dem GBA Informationen zur Prüfung seiner Zuständigkeit zu übermitteln, die bisher in Nr. 202 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) geregelt ist, sollte im Gerichtsverfassungsgesetz verankert werden.“

II. Sachstand

- 274** Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss regt eine Erweiterung des Gerichtsverfassungsgesetzes an. Die Regelungen in Nr. 202 Abs. 1 RiStBV (anbei) sollen Gesetzescharakter erhalten.“

- 275** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Durch die – wenngleich aus praktischer Sicht deklaratorische – Überführung des Regelungsgehalts aus Nr. 202 Abs. 1 RiStBV in das Gerichtsverfassungsgesetz würde die Regelung aufgewertet und ihr verpflichtender Charakter betont.

Die Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz hat die Überführung von Nr. 202 Abs. 1 RiStBV in eine gesetzliche Regelung befürwortet.

Die Justizministerkonferenz hat sich einstimmig für eine entsprechende Umsetzung ausgesprochen (Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. und 26. Juni 2014 im Ostseebad Binz auf Rügen zu TOP II.10. anbei).

Im Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ist eine entsprechende Änderung des GVG vorgesehen (dort Art. 1 Nr. 3).

Im Referentenentwurf ist zusätzlich dazu vorgesehen, dass es entsprechend der Regelung zum Anfangsverdacht für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts genügen soll, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für die seine Zuständigkeit begründenden Voraussetzungen gegeben sind (Art. 1 Nr. 3a am Ende des Referentenentwurfs). Zur Begründung wird ausgeführt, dass der staatschutzfeindliche Charakter einer Straftat zu Beginn von Ermittlungen oftmals nicht sicher feststellbar sei und somit eine Beseitigung möglicher Unsicherheiten über die Zuständigkeiten in dieser Phase der Ermittlungen angestrebt werde.

Das Hessische Ministerium der Justiz hat die vorgeschlagene Änderung im Rahmen einer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf auf Fachebene begrüßt.

Die Umsetzung des Vorschlags im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.“

- 276** Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der in der Stellungnahme genannte Referentenentwurf in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung überführt wurde und das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.

III. Stellungnahme der Kommission

- 277** Hinsichtlich der zu Punkt 25 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu der folgenden Bewertung gelangt:

25.01 Die Empfehlung ist umgesetzt.

- 278** Die Kommission teilt die Einschätzung des HMdJ. Auch sie befürwortet die nunmehr vorgenommenen Einfügungen in § 142a Abs. 1 GVG. Insbesondere ist zu begrüßen, dass für eine Zuständigkeit des Generalbundesanwalts zukünftig genügt, dass „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für den staatschutzfeindlichen Charakter der Tat bestehen. Hierdurch wird der vom Bundestagsuntersuchungsausschuss beobachteten Tendenz, dass die Staatsanwaltschaften die Frage der Übernahmefähigkeit eines Verfahrens bisweilen sehr restriktiv beurteilt haben, entgegengewirkt. Die Empfehlung ist damit umgesetzt.

Empfehlung 26 – Gleichmäßige Anwendung der Zuständigkeitsvorschriften in allen Phänomenbereichen

I. Inhalt

- 279** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 26 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Der Ausschuss erwartet, dass die eine Zuständigkeit des GBA begründenden Vorschriften in allen Phänomenbereichen politisch motivierter Kriminalität nach den gleichen Maßstäben angewandt werden.“

II. Sachstand

- 280** Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss regt möglicherweise eine Änderung der Arbeitspraxis des Generalbundesanwalts an.“

- 281** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Für den Generalbundesanwalt gilt wie für jede Staatsanwaltschaft unbeschadet des jeweiligen Phänomenbereichs das Legalitätsprinzip. Der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz erschienen daher keine weiteren Maßnahmen erforderlich. Die Empfehlung bezieht sich im Übrigen auf eine Behörde außerhalb des hessischen Zuständigkeitsbereichs. Ein spezifisch hessischer Umsetzungsbedarf dürfte nicht bestehen.“

- 282** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 26 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMdJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 283** Hinsichtlich der zu Punkt 26 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu der folgenden Bewertung gelangt:

26.01 Für das Land Hessen besteht derzeit kein Handlungsbedarf.

- 284** Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses richtet sich an den Generalbundesanwalt. Die Kommission sieht daher primär den Bund zur Umsetzung berufen.
- 285** Unbeschadet dessen hat sich die Kommission darlegen lassen, wie sich die Praxis aus Sicht der hessischen Staatsanwaltschaften darstellt. Nach dem zugehörigen Bericht gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass die (Nicht-) Bereitschaft zur Übernahme von Verfahren durch den GBA im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit eines Falls zu einem bestimmten Phänomenbereich stehe.
- 286** Ausgehend hiervon besteht aus Sicht der Kommission für das Land Hessen derzeit kein Handlungsbedarf.

Empfehlung 27 –Auslegung der Nrn. 25 ff. RiStBV

I. Inhalt

- 287** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 27 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 863):

„Die Führung eines Sammelverfahrens nach Maßgabe der Nr. 25 ff. der Richtlinien für das Straf- und das Bußgeldverfahren (RiStBV) darf im Interesse einer zügigen und wirksamen Strafverfolgung nicht an einer zu restriktiven Einschätzung der dort genannten Kriterien scheitern.“

II. Sachstand

- 288** Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Die Empfehlung des Untersuchungsausschusses zielt auf eine konsequente, nicht zu restriktive Anwendung der in den RiStBV enthaltenen Kriterien zu der Frage, ob ein Sammelverfahren zu führen ist.“

- 289** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz hat sich dieser Einschätzung des Untersuchungsausschusses angeschlossen.

Die Justizministerkonferenz hat sich einstimmig dafür ausgesprochen, dass die Landesjustizverwaltungen für ihren Geschäftsbereich sicherstellen, dass die Praxis die Regelungen der RiStBV über die Bildung von Sammelverfahren konsequent anwendet (Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. und 26. Juni 2014 im Ostseebad Binz auf Rügen zu TOP II.10. anbei).

Die Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz hat insoweit eine Sensibilisierung der Dezernentinnen und Dezernenten durch Dienstbesprechungen und interne Handlungsanweisungen sowie an eine Abfederung des mit der Übernahme eines Sammelverfahrens einhergehenden erhöhten Arbeitsanfalls innerhalb der Staatsanwaltschaften beziehungsweise der Bezirke der Generalstaatsanwaltschaften angeregt.

Der Beschluss der Justizministerkonferenz wird in Hessen durch die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main in geeigneter Form umgesetzt werden. Weiterer Handlungsbedarf dürfte nicht bestehen.“

- 290** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 27 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMdJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 291** Hinsichtlich der zu Punkt 27 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

27.01 Die im Bereich der hessischen Justiz ergriffenen Maßnahmen zur Sensibilisierung der Staatsanwaltschaft für die Bedeutung einer sachgerechten Anwendung der Nrn. 25 ff. RiStBV weisen in die richtige Richtung.

27.02 Zu empfehlen ist, die Praxis der Zusammenlegung von Verfahren in angemessenen Abständen zu überprüfen.

- 292** Die Kommission legt zugrunde, dass der sachgerechten Anwendung der Nrn. 25 ff. RiStBV eine besondere Bedeutung für die effektive Verfolgung geschäftsbereichsübergreifender schwerer Straftaten zukommt. Ausgehend hiervon hat sie sich über die Maßnahmen zur Sensibilisierung der Praxis berichten lassen.

- 293** Hiernach sind die Leitenden Oberstaatsanwälte in Hessen durch Rundschreiben dazu aufgefordert, künftig in geeigneten Fällen für eine konsequente, nicht zu restriktive Anwendung der genannten Vorschriften Sorge zu tragen. Zudem werde die Problematik zum Gegenstand der „Arbeitsbesprechung der Leiterinnen und Leiter der hessischen Staatsanwaltschaften“ gemacht und auch auf Ebene der Sachbearbeitung in Dienstbesprechungen erörtert.

- 294** Diese Maßnahmen weisen aus Sicht der Kommission in die richtige Richtung. Sie empfiehlt, die Praxis der Zusammenlegung von Verfahren in angemessenen Abständen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf die obigen (Rn. 115 f.) Ausführungen zu möglichen Problemen bei der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft in Sam-

milverfahren hin. Daher sollte bei der Überprüfung der staatsanwaltschaftlichen Praxis insbesondere der Aspekt einer möglichst frühzeitigen Übereinstimmung bei der Beurteilung der Frage nach der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeit berücksichtigt werden.

Empfehlung 28 – Ergänzung des § 143 Abs. 3 GVG um eine Regelung zur Zuständigkeitsbestimmung in Sammelverfahren

I. Inhalt

295 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 28 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„§ 143 Abs. 3 GVG sollte um eine Bestimmung ergänzt werden, die ausdrücklich festlegt, dass sich ‚übernahmewillige‘ oder ‚abgabewillige‘ Staatsanwaltschaften zur Herstellung einer Sammelverfahrenszuständigkeit antragstellend an den GBA wenden können.
Nach den Feststellungen des Ausschusses ist die Auswahl der bearbeitenden Staatsanwälte nach allgemeinen Geschäftsverteilungskriterien bei komplexen Großverfahren wie den vom Ausschuss untersuchten nicht immer sachgerecht.“

II. Sachstand

296 Das HMDJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss hat eine Änderung des § 143 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) angeregt.“

297 Zudem hat das HMDJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Nach Ansicht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz läuft die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses auf eine Klarstellung hinaus, die die bestehende Rechtslage bestärkt. Die Anrufung des Generalbundesanwalts ist bereits nach geltendem Recht möglich, wenn eine Einigung nach Einbindung der zuständigen Generalstaatsanwälte und der Landesjustizverwaltungen gescheitert ist.

Die Arbeitsgruppe hat daher mehrheitlich für eine Erweiterung des § 143 Absatz 3 GVG keinen dringenden gesetzlichen Regelungsbedarf gesehen.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat den Vorschlag im Referentenentwurf für ein ‚Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages‘ jedoch aufgegriffen und eine entsprechende Gesetzesänderung vorgeschlagen (Art. 1 Nr. 4 des Referentenentwurfs).

Das Hessische Ministerium der Justiz hat sich im Rahmen einer Stellungnahme zu dem Referentenentwurf auf Fachebene dahingehend geäußert, dass insoweit zwar kein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen wird, aber die vorgeschlagene Änderung keinen durchgreifenden Bedenken begegnet.

Die Umsetzung des Vorschlags im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.“

- 298** Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass der in der Stellungnahme genannte Referentenentwurf in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung überführt wurde und das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist.

III. Stellungnahme der Kommission

- 299** Hinsichtlich der zu Punkt 28 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

28.01 Die Empfehlung zur Änderung von § 143 Abs. 3 GVG ist umgesetzt.

28.02 Die Zentralisierung der Zuständigkeit in Staatsschutzsachen auf die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main ist zweckmäßig.

- 300** Die Kommission befürwortet die Änderung in § 143 Abs. 3 GVG. Zwar bestanden bereits zuvor Mechanismen zur kurzfristigen Klärung streitiger Fragen hinsichtlich der Zuständigkeit oder der Bildung von Sammelverfahren, insbesondere durch das sog. „Dreiergremium“ der Konferenz der Generalstaatsanwaltschaften. Die Kommission teilt jedoch, wie bereits oben (Rn. 118) dargelegt, die Einschätzung, dass eine Entscheidung durch den Generalbundesanwalt die bessere institutionelle Gewähr dafür bietet, dass die Entscheidung allein nach sachlichen Kriterien erfolgt und nicht durch auf- oder abdrängende Landesinteressen (Ressourcenschonung einerseits, Prestigegewinn andererseits) beeinflusst wird.

- 301** Zudem hat sich die Kommission mit der Frage nach der staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeit auseinandergesetzt und über die bestehende Praxis in Hessen berichten lassen. Ihr wurde dargelegt, dass im Bereich des Staatsschutzes für Beschuldigte über 21 Jahre (Erwachsene im Sinne des Jugendgerichtsgesetzes) die landesweite Zuständigkeit auf die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main konzentriert sei.

302 Die Kommission bewertet diese Zuständigkeitsregelung für zweckmäßig. Im Übrigen nimmt sie hinsichtlich einer möglichen „Auswahl der bearbeitenden Staatsanwälte“ Bezug auf die Ausführungen zur Empfehlung 29 (u. Rn. 308 ff.).

Empfehlung 29 – Auswahl eines geeigneten sachleitenden Staatsanwalts

I. Inhalt

- 303** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 29 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Der Ausschuss empfiehlt daher, in solchen Fällen die Vorschrift des § 145 GVG auch tatsächlich zu nutzen, die eine gezielte Auswahl eines geeigneten sachleitenden Staatsanwalts durch die Behördenleitung ermöglicht.“

II. Sachstand

- 304** Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschuss zielt auf die Handhabung des § 145 GVG in der Praxis.“

- 305** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz hat die Empfehlung des NSU-Untersuchungsausschusses geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Behördenleitungen der Staatsanwaltschaften die Möglichkeiten des § 145 GVG ausschöpfen. Durch die Einrichtung von Spezialabteilungen beziehungsweise Sonderdezernaten bei den Staatsanwaltschaften sei im Übrigen eine Sachbearbeitung durch kompetente Dezernentinnen und Dezernenten gewährleistet.

Diese Einschätzung wird vom Hessischen Ministerium der Justiz geteilt. Daher wird kein weiterer spezifisch hessischer Umsetzungsbedarf gesehen.“

- 306** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 29 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMdJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

307 Hinsichtlich der zu Punkt 29 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

29.01 Es ist zu begrüßen, dass die hessische Generalstaatsanwaltschaft auch aufgrund der regelmäßigen Einrichtung von Sonderdezernaten nur in wenigen Fällen Anlass hat, eine Sonderzuweisung vorzunehmen.

29.02 Die effektive Wahrnehmung der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis ist von besonderer Bedeutung. Hierzu gehört auch auf Ebene der Staatsanwaltschaft eine gute „Führungs- und Fehlerkultur“. Die Kommission empfiehlt, diesen Aspekt bei der Fortbildung besonders zu berücksichtigen.

308 Die Kommission legt im Ausgangspunkt zugrunde, dass die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses darauf zielt, dass die Ermittlungen möglichst frühzeitig durch einen fachlich kompetenten Staatsanwalt geführt werden. Zugleich ist sie der Auffassung, dass bei Eingriffen in die geschäftsplanmäßige Aufgabenverteilung der Staatsanwaltschaften mit Bedacht vorzugehen ist. Zu berücksichtigen ist, dass gerade im Bereich des Staatsschutzes der Anschein „politischer Einflussnahme“ oder gar „politischer Verfolgung“ vermieden werden muss. Unbeschadet dessen kann die Befugnis zur Ersetzung des Staatsanwalts oder zum Selbsteintritt des Vorgesetzten ein geeignetes Instrument sein, um auf verfahrenssituative Probleme, z. B. die Überlastung eines Dezernats, zügig zu reagieren.

309 Ausgehend hiervon hat sich die Kommission über die Praxis der Anwendung von § 145 GVG in Hessen berichten lassen. Ihr wurde dargelegt, dass die Geschäftsverteilungspläne der hessischen Staatsanwaltschaften so gestaltet sind, dass für Ermittlungsgegenstände, die Spezialkenntnisse und -befähigungen voraussetzen, Sonderdezernate eingerichtet sind. Diese Sonderdezernate seien grundsätzlich mit Personen besetzt, bei denen diese Kenntnisse und Befähigungen erwartet werden könnten. Aus Sicht der Generalstaatsanwaltschaft bestehe nur in wenigen Fällen Anlass, eine Sonderzuweisung vorzunehmen.

310 Die Kommission bewertet dies positiv. Sie befürwortet das Konzept der „geschäftsplanmäßigen Spezialisierung“. Auch dürfte infolge der Konzentration der Zuständigkeit in Staatsschutzsachen auf die Staatsanwaltschaft in Frankfurt am Main angesichts der Größe der Behörde eine hinreichende Anzahl kompetenter Sachbearbeiter zur Verfügung stehen.

311 In diesem Zusammenhang weist die Kommission allerdings erneut auf die besondere Bedeutung der effektiven Wahrnehmung der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis hin (vgl. auch o. Rn. 23 ff.). Hierzu gehören nicht nur fachliche Spezialkenntnisse, sondern auch auf Ebene der Staatsanwaltschaft eine gute „Führungs- und Fehlerkultur“ (vgl. o. Rn. 66 ff.). Die Kommission empfiehlt, diesen Aspekt bei der Fortbildung der staatsanwaltschaftlichen Dezernenten besonders zu berücksichtigen.

Empfehlung 30 – Einbeziehung von Rechtsextremismus und -terrorismus in die Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten und Justizvollzugsbediensteten

I. Inhalt

- 312** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 30 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Auch die Aus- und Fortbildungsangebote für Richter und die Aus- und Fortbildung für Staatsanwälte und Justizvollzugsbedienstete müssen die Grundlage dafür legen, dass Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus in ihrer Gefährlichkeit nicht unterschätzt werden. Auch hier sollen in die Aus- und Fortbildung die Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden.“

II. Sachstand

- 313** Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss empfiehlt eine Überprüfung der Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten und Justizvollzugsbediensteten im Bereich Rechtsextremismus.“

- 314** Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz hat dazu festgestellt, dass die Deutsche Richterakademie für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ein umfassendes Fortbildungsangebot zu Fragen des politischen Extremismus bereithält, das durch ländereigene Fortbildungen bedarfsgerecht ergänzt wird.

Die Arbeitsgruppe hat sich außerdem dafür ausgesprochen, dass den Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften der Länder sowie dem Justizvollzug Indikatoren zum Erkennen rechtsterroristischer Zusammenhänge durch den Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt – etwa in Form eines Merkblattes – zur Verfügung gestellt werden.

Die Justizministerkonferenz hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bereits gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass den Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften der Länder sowie dem Justizvollzug vom Generalbundesanwalt in geeigneter Form Indikatoren zum Erkennen rechtsterroristischer Zusammenhänge zur Verfügung gestellt werden (Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. und 26. Juni 2014 im Ostseebad Binz auf Rügen zu TOP II.10. anbei). Weiterer spezifisch hessischer Umsetzungsbedarf dürfte nicht bestehen.“

- 315** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 30 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMDJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 316** Hinsichtlich der zu Punkt 30 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu der folgenden Bewertung gelangt:

30.01 Die Umsetzung der zu Punkt 30 ausgesprochenen Empfehlung ist in Hessen auf gutem Wege.

- 317** Die Kommission hat sich über den Bestand an Aus- und Fortbildungsangeboten im Bereich der hessischen Justiz berichten lassen. Hiernach gibt es mehrere themenspezifische Veranstaltungen. So werde in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Landesamt für Verfassungsschutz seit Jahren die Tagung „Rechtsextremismus – Strukturen und Erscheinungsformen“ durchgeführt. Diese wende sich an Richter und Staatsanwälte sowie an die Bewährungshilfe. Für Rechtsreferendare werde ebenfalls seit Jahren die Tagung „Justiz im Nationalsozialismus“ angeboten. Als weiteres Angebot solle im Jahr 2015 erstmals die Tagung „Richter im NS-Staat und der Wiederaufbau der hessischen Justiz“ stattfinden, die sich an Richter aller Gerichtsbarkeiten sowie an Staatsanwälte richtet. Außerdem beteilige sich Hessen in jedem Jahr an der Tagung „Politischer Extremismus – Herausforderung für Gesellschaft und Justiz“, die sich naturgemäß auch mit dem Rechtsextremismus befasse. Die Kommission erwartet, dass genügend Angebote für Richter und Staatsanwälte vorgehalten und von diesen mit großer Ernsthaftigkeit wahrgenommen werden.

- 318** Zudem sei nach dem Versuch eines Gefangenen mit rechtsextremistischer Bestrebung, aus der Haft heraus ein rechtsextremistisches Netzwerk aufzubauen, im Jahr 2014 ein Schwerpunkt der Fortbildung der hessischen Justizvollzugsbediensteten auf den Bereich des politischen Extremismus gelegt worden. Die Bediensteten seien im Erkennen von „Chiffren“ und „Codes“ der Szene (z. B. „28“ als Kryptonym der Buchstabenfolge „BH“ zur Abkürzung von „Blood & Honor“) geschult worden.
- 319** Auch haben die Generalstaatsanwaltschaften der Länder die geforderte Indikatorenliste zum Erkennen rechtsextremistischer Bezüge und Zusammenhänge erarbeitet. Die Liste ist zwischenzeitlich den hessischen Staatsanwaltschaften zur Kenntnis gebracht. Sie lag der Kommission vor.
- 320** Die Kommission bewertet diese Maßnahmen als zielführend. Sie sieht die Umsetzung der zu Punkt 30 ausgesprochenen Empfehlung in Hessen insgesamt auf gutem Wege. Zugleich weist sie erneut auf die oben (Rn. 91 ff.) näher diskutierten Möglichkeiten für einen verbesserten Informationsaustausch zur frühzeitigen Bekämpfung extremistischer Verhaltensweisen im Strafvollzug hin.

Empfehlung 31 – Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Vernichtung von Asservaten zu ungeklärten Verbrechen

I. Inhalt

321 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 31 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Gesetzlich geregelt werden sollte, dass Asservate zu ungeklärten Verbrechen nicht vor Ablauf der jeweiligen gesetzlichen Verjährungsfrist (bzw. frühestens nach Ablauf der längsten gesetzlichen Verjährungsfrist bei nicht verjährenden Verbrechen) amtlich vernichtet werden dürfen.

Nach den Feststellungen des Ausschusses wurden nach den damaligen Ermittlungen zu Straftaten, die der GBA in seine Anklage vor dem OLG München einbezogen hat, in mehreren Fällen Asservate vernichtet, die heute bedeutsam sein könnten.“

II. Sachstand

322 Das HMdJ hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

„Der NSU-Untersuchungsausschuss empfiehlt, eine gesetzliche Regelung bezüglich der Vernichtung von Asservaten zu ungeklärten Verbrechen zu schaffen. Eine solche Regelung wäre systematisch wohl in der Strafprozessordnung zu verorten. Bei einer solchen Änderung würde es sich um eine Regelung auf dem Gebiet des ‚gerichtlichen Verfahrens‘ und damit um einen Gegenstand konkurrierender Bundesgesetzgebung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG handeln, welche in die Kernkompetenz des Bundesgesetzgebers fallen dürfte (Art. 72 Abs. 1 GG).“

323 Zudem hat das HMdJ zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Nach Ansicht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz erscheint eine gesetzliche Regelung für die Dauer der Aufbewahrung von Asservaten nicht geboten, da bereits nach geltendem Recht Beweismittel solange aufzubewahren sind, wie sie unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für das Verfahren relevant sein können. Bei Verfahren gegen unbekannte Täter und damit insbesondere bei den vom Un-

tersuchungsausschuss angesprochenen ungeklärten Verbrechen bildet somit die Verfolgungsverjährung bereits nach aktuellem Recht die zeitliche Grenze, vor der eine Herausgabe, Verwertung oder auch Vernichtung beweisrelevanter Asservate grundsätzlich nicht erfolgen soll.

Die Arbeitsgruppe hat insoweit vorgeschlagen, in Nr. 76 RiStBV (Beweissicherung) einen neuen Absatz 1 einzufügen, wonach Sachen, die in Verfahren gegen unbekannte Täter für Zwecke des Strafverfahrens noch benötigt werden, in der Regel bis zum Eintritt der Verfolgungsverjährung aufzubewahren sind.

Die Justizministerkonferenz hat diese Empfehlung begrüßt und den Strafrechtsausschuss gebeten, den für die RiStBV zuständigen Unterausschuss zu beauftragen, die Empfehlungen umzusetzen (Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. und 26. Juni 2014 im Ostseebad Binz auf Rügen zu TOP II.10. anbei).

Eine Umsetzung der Empfehlung durch den Unterausschuss RiStBV wurde in die Wege geleitet.“

- 324** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 31 darüber hinausgehend durch Vertreter des HMdJ zum Sachstand berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 325** Hinsichtlich der zu Punkt 31 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu der folgenden Bewertung gelangt:

31.01 Die aktuell vorgeschlagene Änderung von Nr. 76 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) beinhaltet eine Verbesserung gegenüber dem bestehenden Rechtszustand, bleibt aber hinter der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zurück.

- 326** Die Kommission nimmt im Ausgangspunkt Bezug auf die oben (Rn. 209 ff.) gemachten Ausführungen zur Überprüfung sog. „cold cases“. Aufgrund der rasanten Fortentwicklungen im Bereich der Kriminaltechnik kommt es immer wieder dazu, dass Asservate einer neuartigen oder verfeinerten Untersuchung unterzogen werden können. So erfreulich dies aus kriminalistischer Sicht ist, so groß ist umgekehrt das Risiko, dass die Bedeutung eines Asservats an-

fänglich unterschätzt wird. Die Kommission hält daher an der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses fest, dass Asservate nicht vor Ablauf der gesetzlichen Verjährungsfrist vernichtet werden sollten.

327 Eine entsprechende Regelung muss nach Einschätzung der Kommission nicht notwendiger Weise im Gesetz vorgenommen werden; auch eine Änderung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) erscheint durchaus zielführend. Allerdings weicht die zuletzt vorgeschlagene Fassung von Nr. 76 RiStBV, wonach in Verfahren gegen unbekannte Täter „Gegenstände, die für Zwecke des Strafverfahrens noch benötigt werden, in der Regel bis zum Eintritt der Verfolgungsverjährung aufzubewahren“ sind, insoweit von der Empfehlung ab, als eine Vernichtung nicht gänzlich ausgeschlossen ist.

328 Die Kommission hat diesen Aspekt kritisch diskutiert. Sie ist sich darin einig, dass durch die Ausgestaltung der Norm zumindest eine verfahrensmäßige Absicherung gegen eine vorilige Vernichtungsanordnung besteht, da diese als Ausnahme konzipiert ist und eine positive Begründung erfordert. Hierdurch beinhaltet die Änderung von Nr. 76 RiStBV eine Verbesserung gegenüber dem bestehenden Rechtszustand, bleibt aber hinter der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zurück.

Empfehlung 32 – Effiziente Abstimmung im Verfassungsschutzverbund

I. Inhalt

- 330** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 32 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Künftig muss sichergestellt sein, dass im Verfassungsschutzverbund vorliegende Informationen von länderübergreifender Bedeutung zentral zusammengeführt und auch tatsächlich gründlich ausgewertet werden sowie die Ergebnisse dieser Auswertung allen zuständigen Verfassungsschutzbehörden zur Verfügung stehen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit muss für eine effiziente Abstimmung im Verfassungsschutzverbund Sorge getragen sein.“

II. Sachstand

- 331** Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund, gewährleistet durch:
 - BVerfSchG
 - § 5 BVerfSchG (Aufgabenverteilung), § 5 Abs. 1 BVerfSchG (Informationsübermittlung), § 1 Abs. 2 und 3 BVerfSchG (Zusammenarbeitsverpflichtung), § 6 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG (Dateien)
 - VerfSchutzG HE (§ 2 Abs. 7 VerfSchutzG HE)
 - Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 26. November 1993 (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR, Stand: 7. Dezember 2012, VS – NfD)“

- 332** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV teilt die Bewertung des PUA hinsichtlich einer höheren Verbindlichkeit der Informationspflichten und Intensivierung des faktischen Informationsaustausches.“

Die bisher nur in Ansätzen ausgestaltete Zentralstellenfunktion des BfV (vgl. § 6 BVerfSchG) soll – soweit derzeit hier bekannt – in der Neufassung des BVerfSchG gestärkt und in Anlehnung an die ZAR ausgebaut werden.

Das LfV ist in diesem Zusammenhang bestrebt, auf entsprechende sachdienliche Absprachen hinzuwirken.

Im Übrigen übermittelt es Informationen von Bedeutung an das BfV sowie an die zuständigen Landesbehörden für Verfassungsschutz. In Wahrnehmung seiner Zentralstellenaufgabe soll das BfV die ihm zur Verfügung gestellten Informationen durch eigene Erkenntnisse und die anderer – ggf. auch ausländischer – Behörden ergänzen und an die betroffenen Verfassungsschutzbehörden zurücksteuern.

Die Abstimmung im Verfassungsschutzverbund erfolgt unmittelbar zwischen den beteiligten Behörden über die üblichen Meldewege oder über das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ). An diesen nehmen u. a. auch Polizeibehörden und der Generalbundesanwalt (GBA) teil.“

333 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 32 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:

- Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 26. November 1993 (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR, Stand 07.12.2012, VS – NfD)
- Dienstvorschrift Auswertung für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (DV Auswertung) (Stand 10.10.2008, VS – Vertraulich)
- Arbeitsplan für die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten im Tätigkeitsbereich des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen (Arbeitsplan Auswertung) (Stand Januar 2010, VS – NfD)
- „Leitpfosten“ für die Auswertung vom 12.05.2010 (VS – NfD)
- Indikatorenkatalog für das Vorliegen rechtsterroristischer Ansätze vom 04.01.2012, (Stand Juli 2013, VS – NfD)
- Amtsleiterverfügung zur Konkretisierung der Dienstvorschrift Auswertung für das Landesamt für Verfassungsschutz vom 02.08.2012
- Musterexemplare einer Sach-, einer Personen-, einer VP-Akte und einer Informantenakte

III. Stellungnahme der Kommission

334 Hinsichtlich der zu Punkt 32 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

32.01 Die Empfehlung zur zentralen Zusammenführung und Auswertung von Informationen von länderübergreifender Bedeutung richtet sich sowohl an den Bund als auch an die Länder.

32.02 Die Kommission teilt die bereits von anderen Gremien formulierte Einschätzung, dass die Zentralstellenfunktion des BfV eine gesetzliche Grundlage haben sollte.

32.03 Unabdingbare Voraussetzung einer zentralen Zusammenführung von Informationen ist eine sorgfältige Aufarbeitung durch die beteiligten Landesbehörden. Die Kommission stellt fest, dass für das LfV Hessen ein gestaffeltes System aus Dienstvorschrift, Arbeitsplan, „Leitposten“ und Amtsleiterverfügungen besteht, welches detaillierte Regelungen für die Erfassung, Bewertung, Speicherung und Weitergabe von Informationen enthält.

32.04 Das Vorhaben, die hessische Amtsdatei in absehbarer Zeit abzulösen und direkt mit der Bundesdatei NADIS WN zu arbeiten, weist in die richtige Richtung.

32.05 Die Kommission sieht durch die Empfehlung, „Doppelarbeit“ zu vermeiden, die Sinnhaftigkeit einer auf verschiedenen Ebenen durchgeführten (zweifachen) Auswertung nicht in Frage gestellt. Insbesondere die Rückkopplung des BfV zu den Ergebnissen seiner Auswertung in Form von Struktur- und Methodikberichten ist für die Unterrichtung der Landesbehörde wesentlich und wünschenswert, da Parallel- und Querschnittauswertungen aller Informationen dazu beitragen können, Analyseunterschiede oder gar Fehler frühzeitig zu erkennen.

335 Die Kommission legt zugrunde, dass die Empfehlung zur zentralen Zusammenführung und Auswertung von Informationen von länderübergreifender Bedeutung aufgrund der föderalen Struktur des Verfassungsschutzes gleichermaßen an Bund und Länder gerichtet ist.

336 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes ist (vgl. auch o. Rn. 36). Dem entsprechend ist der Informationsaustausch innerhalb des Verfassungsschutzverbundes auf gesetzlicher Ebe-

ne ausschließlich im BVerfSchG geregelt. Allerdings bedürfen die dortigen Regelungen der Konkretisierung für die Verwaltungspraxis. Insoweit bestand ursprünglich eine „Koordinierungsrichtlinie“, die grundlegend überarbeitet und durch Beschluss der Innenministerkonferenz zum 31.12.2012 als „Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz“ (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR) neu gefasst wurde. Die Kommission hat sich über die vorgenommenen Änderungen informiert. Auch wurde ihr über die damit einhergehenden Auswirkungen in der täglichen Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden berichtet. Die Kommission hält die Zielsetzung eines vollumfänglichen Austauschs von Informationen im Bereich der neonazistischen und gewaltorientierten Strukturen für richtig; gleiches gilt im Hinblick darauf, dass die ZAR nunmehr weitergehende und verbindlichere Regelungen für eine unverzügliche gegenseitige Informationsübermittlung zwischen den Landesbehörden und dem BfV enthält.

337 Im Zusammenhang mit der ZAR hat die Kommission auch Stellung und Kompetenzen des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) im Verfassungsschutzverbund erörtert. Das BfV fungiert in der Zusammenarbeit als „primus inter pares“, wobei die Ausformung der Zentralstellenaufgabe bislang nur auf untergesetzlicher Ebene erfolgt. Die Kommission teilt die bereits von anderen Gremien formulierte Einschätzung, dass die Regelungen der ZAR eine gesetzliche Entsprechung finden sollten. Sie nimmt zur Kenntnis, dass das vom Bundestag beschlossene „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“ diesem Anliegen nachgeht und vorsieht, dass die Zentralstellenfunktion im BVerfSchG verankert wird.

338 Unbeschadet dessen ist auch das Land Adressat der Empfehlung. Die Kommission legt zugrunde, dass unabdingbare Voraussetzung einer zentralen Zusammenführung von Informationen eine sorgfältige Aufarbeitung durch die beteiligten Behörden ist. Die Kommission hat sich daher auch mit dem diesbezüglichen Sachstand im LfV Hessen befasst. Sie stellt fest, dass ein gestaffeltes System aus Dienstvorschrift, Arbeitsplan, „Leitposten“ und Amtsleiterverfügungen besteht, welches bis ins Detail gehende Regelungen für die Erfassung, Bewertung, Speicherung und Weitergabe von Informationen enthält. Einzelheiten können an dieser Stelle aus Gründen des Geheimschutzes nicht dargestellt werden; gleichwohl lässt sich das Folgende feststellen:

339 Kurz nach dem Bekanntwerden des NSU wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus dem Bereich der Auswertung eingerichtet, an der auch das LfV Hessen teilgenommen hat. Die Ar-

beitsgruppe hat sich mit der Verbesserung des frühzeitigen Erkennens rechtsterroristischer Aktivitäten beschäftigt. Die Kommission hat den in dieser Arbeitsgruppe erarbeiteten Indikatorenkatalog zur Kenntnis genommen und sich über die Anwendung in der Praxis berichten lassen. Sie erachtet das Vorgehen für zweckmäßig.

340 Zudem hat sich die Kommission das vom LfV Hessen verwendete Schema zur Bewertung von Informationen darlegen lassen. Das Schema knüpft an Inhalt und Herkunft der Information an und ist differenzierter als beispielsweise das polizeiliche System der Informationsbewertung, da der Verfassungsschutz ggf. auch solche Informationen verwerten muss, deren Wahrheitsgehalt sich nicht durch eigene Maßnahmen bestätigen lässt. Das Schema findet im Verfassungsschutzverbund einheitlich Verwendung. Aus diesem Grunde können Erkenntnisse des LfV Hessen von den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der anderen Länder unmittelbar zur Grundlage der eigenen Erkenntnisbildung gemacht werden; gleiches gilt für eine Informationsübermittlung in umgekehrter Richtung.

341 Der Kommission wurde im Weiteren dargelegt, dass die Erkenntnisse des LfV Hessen in Papierakten und in Dateien verarbeitet werden. Das LfV Hessen arbeitet derzeit noch mit einer eigenen Amtsdatei. Diese ist mit Analyse- und Recherchefunktionen ausgestattet, um die strukturiert gespeicherten personen-, sach- und ereignisbezogenen Informationen zusammenzuführen. Gleichzeitig beteiligt sich das LfV Hessen auf der Grundlage von § 6 BVerfSchG über eine Schnittstelle an der Verbunddatei NADIS WN („Nachrichtendienstliches Informationssystem und Wissensnetz“). Die Kommission begrüßt, dass bereits Vorarbeiten im Gange sind, die eigene Amtsdatei in absehbarer Zeit abzulösen und direkt mit NADIS WN zu arbeiten und dieses künftig als umfassendes Analyseinstrument zu nutzen. Die Maßnahme dürfte den Informationsfluss technisch erleichtern, weil sie schnittstellenbedingten „Reibungsverlusten“ entgegenwirkt, von denen der Kommission anschaulich berichtet wurde und die auch in den Musterexemplaren der Akten aus Dateiausdrucken erkennbar waren.

342 Der Kommission wurde in diesem Zusammenhang auch berichtet, dass das LfV Hessen Auskünfte und Erkenntnisse grundsätzlich nur aus der Papierakte erteilt. Demnach übermittelt das LfV Hessen nach Einstellen einer Information in die Verbunddatei stets den zugrunde liegenden Vorgang (Bericht) parallel an die betroffenen Verfassungsschutzbehörden. Die Kommission empfiehlt, an dieser Praxis festzuhalten, und zwar unabhängig davon, ob die Verbunddatei mit einer Funktion zur Volltextsuche ausgestattet ist. Ausschlaggebend hier-

für ist, dass die Verbunddatei nach gegenwärtigem Stand nicht alle Informationen aufnimmt, die im Vorgang enthalten sind. Erst durch die (schriftliche) Übermittlung des Sachverhalts an die betroffenen Behörden steht dieser die vollständige Information zur Verfügung.

343 Mit Blick auf den vom Bundestagsuntersuchungsausschuss angesprochenen Aspekt der „Vermeidung von Doppelarbeit“ weist die Kommission darauf hin, dass damit nicht die Sinnhaftigkeit einer auf verschiedenen Ebenen (und in diesem Sinne „zweifach“) durchgeführten Auswertung in Frage gestellt ist. So wertet etwa das BfV unbeschadet der eigenen Verpflichtung der Landesbehörden die Erkenntnisse unter einem überregionalen Gesamtblickwinkel aus und führt diese in „Bundeslagebildern“ zusammen. Der Kommission wurde nachvollziehbar berichtet, dass die Rückkopplung von Seiten des BfV zu den Ergebnissen seiner Auswertung in Form von Struktur- und Methodikberichten für die Unterrichtung der Landesbehörde wesentlich und künftig in einem größeren Umfang wünschenswert ist, da Parallel- und Querschnittauswertungen aller Informationen dazu beitragen können, Analyseunterschiede oder gar Fehler eher zu erkennen.

Empfehlung 33 – Übermittlung von Informationen der Nachrichtendienste an die Strafverfolgungsbehörden

I. Inhalt

344 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 33 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Die aufgrund der geltenden Rechtslage ohnehin bestehende Verpflichtung, die Vorschriften für die Übermittlung von Informationen der Nachrichtendienste von Bund und Ländern an die Strafverfolgungsbehörden konsequent anzuwenden, muss unter Beachtung des Trennungsgebots umgesetzt werden.“

II. Sachstand

345 Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Informationsübermittlung zwischen den Sicherheitsbehörden, gewährleistet durch:
 - §§ 8 ff. VerfSchutzG HE (hier: § 10 VerfSchutzG HE), § 21 BVerfSchG
 - Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG)
 - 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)“

346 Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV teilt die Auffassung, wonach relevante Informationen unter Beachtung des Trennungsgebots und des informationellen Trennungsprinzips wie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013 zur Antiterrordatei (ATD) aufgeführt zwischen den Sicherheitsbehörden konsequent ausgetauscht werden müssen.

Für bundesweite Sachverhalte und Fallkomplexe erfolgt dies über die allgemeinen Meldewege und Erörterungen und Absprachen in GTAZ und GETZ.

Darüber stellt das LfV sicher, dass relevante Informationen des Verfassungsschutzes den Strafverfolgungsbehörden frühzeitig und so umfassend wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Dies dient einerseits der gemeinsamen Besprechung und Bewertung von Sachverhalten und kann im Einzelfall bis zur Abstimmung von Maßnahmen führen. Andererseits sollen die Strafverfolgungsbehörden mit den vom Verfassungsschutz übermittelten Informationen in eigener Zuständigkeit auch exekutive Maßnahmen einleiten können. Gerade bei rechtsextremistischen Veranstaltungen, aber auch bei Fallkomplexen des islamistischen Terrorismus hat sich diese Vorgehensweise bewährt. Hierbei haben insbesondere die Erfahrungen aus der Bearbeitung des islamistischen Terrorismus und die sich daraus ergebenden Reformen in der verfassungsschutzinternen Analysearbeit, aber auch in der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden gegriffen.

Das LfV übermittelt vorhandene Erkenntnisse zur Verhinderung rechtsextremistischer Musikveranstaltungen an die hessische Polizei. Ebenso werden Informationen zu gefährdungsrelevanten Sachverhalten mit Bezug zu anderen Phänomenbereichen an die Polizeibehörden weitergegeben. Diese können – unmittelbar oder im Wege des Behördenzeugnisses im Sinne von § 256 StPO – für sich anschließende Strafverfahren verfügbar gemacht werden. Auch hier kann auf Erfahrungen auf dem Gebiet der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zurückgegriffen werden. Soweit erforderlich ist das LfV bestrebt, die Freigabe zur Übermittlung von beim BfV vorliegenden Erkenntnissen zu erreichen.

Hierfür ist es unerlässlich, dass sowohl die sachleitenden Staatsanwaltschaften als auch die mit den Ermittlungen beauftragten Polizeidienststellen in einem intensiven Austausch über laufende Ermittlungen mit dem LfV stehen.“

- 347** Der Kommission lag im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 33 darüber hinausgehend die Amtsleiterverfügung zum Informationsaustausch der Auswertung mit den Staatsanwaltschaften vom 10.06.2013 nebst Mitarbeiterbrief vom 10.06.2013 vor.

III. Stellungnahme der Kommission

- 348** Hinsichtlich der zu Punkt 33 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

33.01 Aus dem ATD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass der vielfach geforderte Grundsatz des „Need to Share“ als Prinzip der Verpflichtung des Verfassungsschutzes zur Informationsübermittlung an die Polizei nicht vorbehaltlos gelten kann (so auch o. Rn. 19).

33.02 Die Kommission sieht die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz in Hessen auf gutem Wege. Insbesondere hat die bereits seit Jahren bestehende „Regelmäßige gemeinsame Lagebesprechung“ (RgL) zwischen HLKA und LfV Hessen dazu beigetragen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

33.03 Positiv zu bewerten ist auch, dass das LfV Hessen gemeinsam mit dem HLKA Maßnahmen zur Verbesserung des Austauschs und der effektiven Wirksamkeit von Informationen mit Verfassungsschutz- oder Staatsschutzbezug in der hessischen Landesverwaltung ergriffen hat, etwa um dem „Waffenbesitz von Rechtsextremisten“ entgegenzutreten.

33.04 Ebenso begrüßt die Kommission, dass durch die Gemeinsamen Zentren, insbesondere das GETZ, die Voraussetzungen für einen effektiven Informationsaustausch verbessert worden sind und auch die Zusammenarbeit in NIAS, PIAS und der Arbeitsgruppe „Operativer Informationsaustausch“ aus hessischer Sicht als gut beschreiben wird.

33.05 Allerdings darf die Zusammenarbeit in den Zentren nicht dazu führen, dass die übermittlungsrechtlichen Vorgaben ausgehebelt werden. Der Austausch ist nur insoweit unbedenklich, als das „am runden Tisch“ Mitgeteilte nicht weiter reicht als das, was förmlich übermittelt werden könnte.

349 Die zu Punkt 33 ausgesprochene Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses betrifft im Schwerpunkt den Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden. Die Kommission ruft im Ausgangspunkt in Erinnerung, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24.04.2013 (1 BvR 1215/07 – „Antiterrordatei“ [ATD]) der Übermittlung von personenbezogenen Informationen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnen wurden, Grenzen gezogen hat. Aus dem Urteil ergibt sich, dass die in Gremien vielfach geforderte Verpflichtung des Verfassungsschutzes zur Informationsübermittlung an die Polizei nicht vorbehaltlos gelten kann, da ein umfassender, niederschwelliger Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei von Verfassungs wegen ausgeschlossen ist. Zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt die

Kommission zur Frage der rechtlichen Grundlagen des Informationsaustauschs Bezug auf die oben (Rn. 35 ff.) gemachten Ausführungen.

350 Ausgehend hiervon hat die Kommission die Praxis der Zusammenarbeit in den Blick genommen. Ihr wurde dargelegt, dass bereits seit Jahren eine sog. „Regelmäßige gemeinsame Lagebesprechung“ (RgL) zwischen HLKA und LfV Hessen stattfindet, in der in einem 14-tägigen Turnus Erkenntnisse über die relevanten Ereignisse in allen Phänomenbereichen ausgetauscht werden. In Ergänzung hierzu sei beabsichtigt, bislang schon stattfindende Fallbesprechungen und anlassbezogene Arbeitsbesprechungen auf Ebene der Sachbearbeitung künftig zu institutionalisieren. Der Kommission wurde im Weiteren detailliert darüber berichtet, wie im Bereich der Rechtsextremismusauswertung auch im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung der Informationsfluss gewährleistet wird. Nach der Selbsteinschätzung der Beteiligten ist sowohl der mündliche als auch der schriftliche Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei in Hessen umfangreich, konstruktiv und rege. So wurde von Seiten der Polizei berichtet, dass das LfV Hessen erkennbar bestrebt sei, stets einen Weg zu finden, auch quellengestützte und eingestufte Informationen in verwertbarer Weise zu übermitteln, z. B. in Form einer Zusammenfassung samt Bewertung. Auf der anderen Seite berichteten Vertreter des LfV Hessen, dass sie die Erfahrung gemacht hätten, dass die Polizei, etwa im Rahmen der RgL und bei anlassbezogenen Besprechungen in diesem Kreise, die Belange des Quellenschutzes ernst nehme, wenn das LfV Hessen seine Besorgnis der Gefährdung hochwertiger Rechtsgüter darlege.

351 Zwar konnte die Kommission die beschriebenen Abläufe nicht unmittelbar selbst überprüfen, sie erblickt in den Berichten jedoch einen Beleg für eine erfreuliche Verbesserung des Klimas der Zusammenarbeit, das die beteiligten Behörden übereinstimmend und anschaulich als vertrauensvoll beschreiben. So haben beispielsweise Polizeivertreter, mit denen die Kommission im Rahmen ihrer Erörterungstermine Gespräche geführt hat, dargelegt, dass sich die Teilnahme von Vertretern aus dem LfV Hessen, auch als Referenten, bei polizeilichen Fortbildungsmaßnahmen nicht nur positiv auf das gegenseitige Rollen- und Aufgabenverständnis ausgewirkt habe; der persönliche Kontakt habe auch dazu beigetragen, Hemmschwellen abzubauen – in den Worten der Beteiligten: „Während früher Behörden miteinander gesprochen haben, reden jetzt Menschen miteinander“. Die Kommission bewertet dies als positiv und empfiehlt, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen.

- 352** Als positiv bewertet sie auch, dass Polizei und Verfassungsschutz berichten können, dass sie in den vergangenen Jahren gemeinsam an einer Verbesserung des Austauschs von Informationen mit Verfassungsschutz- oder Staatsschutzbezug in der hessischen Landesverwaltung insgesamt arbeiten. So haben LfV Hessen und das HLKA gemeinsame Veranstaltungen für Ausländerbehörden zum Phänomenbereich Islamismus/Salafismus durchgeführt. Nach der Aufdeckung des NSU haben sich Polizei und Verfassungsschutz in Hessen verstärkt mit dem Thema „Waffenbesitz von Rechtsextremisten“ befasst. Dazu seien zunächst die Erkenntnisse zum legalen und illegalen Waffenbesitz ausgetauscht worden. Daraus habe sich unter Einbindung des Hessischen Innenministeriums (Aufsichtsreferat Waffenrecht) ein formalisierter halbjährlicher Austausch entwickelt. Parallel dazu hätten das LfV Hessen und das HLKA gemeinsame Sensibilisierungsveranstaltungen für die kommunalen Waffenbehörden durchgeführt, um auf die Rolle und die Möglichkeiten der Sicherheitsbehörden im Rahmen der Überprüfung waffenrechtlicher Berechtigungen hinzuweisen.
- 353** Die Kommission hat ferner zur Kenntnis genommen, dass Maßnahmen ergriffen wurden, um den Informationsaustausch des LfV Hessen und des HLKA mit der Justiz zu verbessern. So sei der bereits seit vielen Jahren im Bereich des Islamismus/Islamistischen Terrorismus in Form von „Fallkonferenzen“, d. h. einzelfallbezogenen Beratungen in den Justizvollzugsanstalten, praktizierte Austausch zwischen Verfassungsschutz, Polizei und Justiz im Jahre 2013 auf den Bereich des Rechtsextremismus ausgeweitet und intensiviert worden. Zudem seien seitens des LfV von der für Rechtsextremismus zuständigen Abteilungsleitung mit den Sicherheitsdienstleitern aller hessischen Justizvollzugsanstalten „Kennenlerngespräche“ durchgeführt worden. Auch habe das LfV Informationsveranstaltungen, insbesondere zu Erkennungszeichen und Symbolen des Rechtsextremismus, angeboten. Zusätzlich habe die Amtsleitung des LfV im Rahmen einer Tagung der Leiter der hessischen Staatsanwaltschaften für einen effizienten Informationsaustausch geworben und durch eine Amtsleiterverfügung die Mitarbeiter des LfV Hessen für den Informationsaustausch mit den Staatsanwaltschaften sensibilisiert. Die Kommission hält diese Maßnahmen für zweckmäßig, um den Austausch zu fördern. Ebenfalls als zweckdienlich bewertet sie das mehrtätige Justizseminar für Richter, Staatsanwälte und Bewährungshelfer, bei denen Mitarbeiter des LfV Hessen als Referenten auftreten.
- 354** Im Rahmen der Beratung hat sich die Kommission auch eingehend mit der länderübergreifenden Zusammenarbeit in den Gemeinsamen Abwehrzentren, insbesondere im GETZ, be-

fasst. Der Kommission wurde hierbei über die Erfahrungen der hessischen Behörden beim Informationsaustausch berichtet. Sowohl die hessische Polizei als auch der hessische Verfassungsschutz beschreiben den Austausch innerhalb der jeweiligen polizeilichen (PIAS) und nachrichtendienstlichen Plattform (NIAS) als fruchtbar. Als nutzbringend wird insbesondere die Zusammenarbeit in der Arbeitsgruppe „Operativer Informationsaustausch“ („Informationboard“) betrachtet, in der sich anlassbezogen Vertreter des Verfassungsschutzes und der Polizei zur vertieften Erörterung aktueller Themen oder konkreter Gefahrenlagen austauschen. Der Austausch erfolge formlos. In der Sache sei er darauf angelegt, zielorientiert und zügig abzuklären, welche operativen Maßnahmen zu Gebote stehen (z. B. eine waffenrechtliche Verfügung), welche Informationen hierfür auf Seiten der Strafverfolgungs-/Sicherheitsbehörden benötigt werden und von Seiten des Verfassungsschutzes gemäß den jeweils maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen übermittelt werden können. Häufig nehme an der Diskussion auch direkt der Generalbundesanwalt teil.

355 Die Kommission hat sich mit dem Bericht kritisch auseinandergesetzt und insbesondere die Verkürzung der Informationswege im „Informationboard“ problematisiert. Die Zusammenarbeit in den Zentren darf nach Ansicht der Kommission nicht dazu führen, dass die übermittlungsrechtlichen Vorgaben ausgehebelt werden. Der Austausch ist nur insoweit unbedenklich, als das „am runden Tisch“ Mitgeteilte nicht weiter reicht als das, was förmlich übermittelt werden könnte. Dies vorausgesetzt, befürwortet die Kommission die beschriebene Zusammenarbeit.

356 Schließlich wurde der Kommission auch über unterschiedliche Bewertungen der Zusammenarbeit in der „AG Lage“ berichtet. Hierbei handelt es sich um die Arbeitsgruppe, in der Vertreter der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder unter Federführung des BKA und BfV zweimal wöchentlich zusammentreten, um in gemeinsamer Runde Informationen vorzutragen. Bezweckt ist dabei ein übergreifender Austausch von Erkenntnissen. Der Kommission wurde berichtet, dass von Seiten der Polizei die Form des Austauschs grundsätzlich befürwortet werde, wenngleich zu beobachten sei, dass die Beteiligung bisher eher einseitig sei. Von Seiten des Verfassungsschutzes wurde der Kommission hingegen berichtet, dass man dort den praktischen Mehrwert als gering bewerte. Der Austausch beschränke sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe polizeilicher Sachverhalte, deren Übermittlung im Wege der bestehenden Meldeverpflichtungen regelmäßig schon vor dem Zusammentreffen erfolge. Dadurch seien sie den Teilnehmern ohnehin schon bekannt. Häufig seien bei den beteiligten Landesbehörden für Verfassungsschutz aufgrund der räum-

lichen Distanz der Beobachtungsbereiche und des unterschiedlichen gesetzlichen Auftrags keine weitergehenden Erkenntnisse vorhanden. Darüber hinausgehend werden in dem Gremium Sachverhalte lediglich bis zu einem Einstufungsgrad von „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ kommuniziert, so dass im Einzelfall bestehende substantielle Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden, die als „VS – Vertraulich“ oder höher eingestuft sind, nicht unmittelbar mitgeteilt werden könnten. Sie müssten den Polizeibehörden auf anderem Wege übermittelt werden, was im Regelfalle wiederum vor dem Zusammentreffen erfolge. Insgesamt resultiere daraus von Seiten des Verfassungsschutzes der Eindruck, dass die „AG Lage“ wenig Neues erbringe.

357 Aufgrund der unterschiedlichen Bewertung und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei der „AG Lage“ um eine noch junge, verbesserungs- und ausbaufähige Einrichtung handelt, empfiehlt die Kommission, zunächst eine GETZ-interne Überprüfung der Effektivität dieser Arbeitsgruppe abzuwarten, bei der ggf. auch positive Erfahrungen über die Zusammenarbeit im GTAZ berücksichtigt werden können. Sie hat diesbezüglich zur Kenntnis genommen, dass dieser Prozess bereits im Gremienwege (über AK II/AK IV) initiiert wurde und hierbei Verbesserungsvorschläge aus Sicht des PIAS- und des NIAS-Verbundes einfließen sollen.

Empfehlung 34 – Controllingverfahren, Umgang mit Informationen

I. Inhalt

- 358** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 34 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„In allen Verfassungsschutzbehörden muss durch Controlling für einen sorgsam und effektiven Umgang mit den vorliegenden Informationen gesorgt werden.“

II. Sachstand

- 359** Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Einstufungsvorschriften, gewährleistet durch:
 - § 2 Hessisches Sicherheitsüberprüfungsgesetz (HSÜG)
 - Verschlussachenanweisung für das Land Hessen (VSA – Stand: Mai 2010)
- Ablauf- und Arbeitsorganisation, gewährleistet durch:
 - § 2 Abs. 1 VerfSchutzG HE
 - Dienstvorschrift Auswertung für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (DV-Ausw – Stand: 10. Oktober 2008, VS – Vertraulich)
 - Arbeitsplan für die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten im Tätigkeitsbereich des Landesamtes für Verfassungsschutz Hessen (Arbeitsplan Auswertung – Stand: Januar 2010, VS – NfD)
 - Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G10)
 - Hessisches Ausführungsgesetz zum Artikel 10-Gesetz (GGArt10AG HE)
 - ATDG
 - RED-G“

- 360** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Im Rahmen des vom HMdIS durchgeführten Projekts ‚Neuausrichtung des Verfassungsschutzes‘ hat das LfV den Arbeitsbereich der Internen Revision als Mittel der Qualitäts-

sicherung gestärkt. Dies umfasste auch die Interne Revision. Unabhängig davon nimmt der Stab seit der Umorganisation des LfV im Oktober 2011 Aufgaben der Qualitätssicherung wahr, deren Schwerpunkt zunächst auf dem Gebiet der Informationsauswertung liegt. So übernimmt der Stab z. B. die Qualitätssicherung bei Vorlageberichten an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, und die Redaktion der Quartalslage und des Entwurfs des Verfassungsschutzberichts. Außerdem bietet der Stab Fortbildungen zum Berichtswesen an.

Das LfV beabsichtigt, die Qualitätssicherung noch auszubauen. Dabei wird ein internes Kontrollsystem für alle Arbeitsbereiche des LfV angestrebt, dessen Charakter vor allem auf eine prozessbegleitende Unterstützung abzielt. Die Umsetzung dieses Vorhabens befindet sich derzeit noch in der Planung.

Beabsichtigt ist, kurz- bis mittelfristig insbesondere die Beschaffungs- und Auswertungsarbeit sowohl in methodischer als auch in inhaltlicher Hinsicht zu begleiten. So soll die Qualitätssicherung z. B. prüfen, ob unter Beachtung der Vorschriftenlage alle geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden oder noch weitere Möglichkeiten offen stehen. Soweit dies der Fall ist, soll die Qualitätssicherung entsprechende Beratungsleistungen erbringen.

Darüber hinaus wird die Interne Revision noch im Jahr 2014 eine Sonderprüfung zum Thema ‚Einstufungspraxis im LfV Hessen‘ durchführen. Ein genauer Termin steht noch nicht fest.“

- 361** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 34 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Unterlagen zur Kenntnis genommen:
- Dienstanweisung für die Interne Revision des LfV Hessen (Stand 28.06.2013)
 - Formblätter zur Erstspeicherung, zur Bewertung der Bedeutung von Quellenberichten sowie zur Löschungsprüfung
 - Musterexemplare einer Sach-, einer Personen-, einer VP-Akte und einer Informantenakte
 - Verschlussachenanweisung für das Land Hessen (Stand Mai 2010)
 - Amtsleiterverfügung betreffend die Sicherung einer gleichbleibend hohen Qualität von Vorlageberichten an das HMdIS vom 26.07.2013

III. Stellungnahme der Kommission

362 Hinsichtlich der zu Punkt 34 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

34.01 Die vom LfV Hessen vorgestellten Maßnahmen zur Stärkung der Internen Revision (Anbindung an die Behördenleitung, Erweiterung des Prüfauftrags auf Fachfragen, Einrichtung eines prozessbegleitenden Controllings) weisen in die richtige Richtung.

34.02 Die Kommission empfiehlt, das Augenmerk der Qualitätssicherung nicht allein auf die Aktenführung, sondern vorrangig auf die Frage zu legen, ob Erkenntnisse gemäß ihrer Wertigkeit und Dringlichkeit so rasch wie geboten und möglich übermittelt wurden und ob hierbei alle potentiellen Adressaten berücksichtigt wurden.

34.03 Die bislang noch nicht durchgeführte Sonderprüfung zur Praxis der Einstufung vertraulicher Dokumente im LfV Hessen ist alsbald nachzuholen. Dabei ist die (im nachrichtendienstlichen Bereich generell restriktive) Einstufungspraxis grundsätzlich zu überprüfen. Bei der Überprüfung sollte insbesondere auch der Aspekt der Kommunikationsfähigkeit der Behörde einbezogen werden. Das öffentliche Vertrauen, das anderen Institutionen – wie etwa der Polizei – entgegengebracht wird, beruht auch darauf, dass Außenstehende sehr viel greifbarer einschätzen können, was diese Behörden leisten.

34.04 Die Kommission empfiehlt mit Nachdruck, die Prüfeinheiten mit ausreichend personellen und zeitlichen Ressourcen auszustatten, damit eine echte Beratung, Steuerung und Kontrolle auf Dauer gewährleistet ist.

363 Die Kommission hat sich über die Maßnahmen berichten lassen, die das LfV Hessen getroffen hat, um einen „sorgsamem und effektiven Umgang mit Informationen“ sicherzustellen. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass im LfV Hessen bereits seit 2007 eine Interne Revision eingerichtet ist. Nach Mitteilung des LfV Hessen war diese früher in der Verwaltung (Abteilung Zentrale Dienste) angesiedelt; zum Zwecke der Stärkung der Internen Revision ist sie jedoch nunmehr Teil der Stabstelle und unmittelbar an die Amtsleitung angebunden. Auch wurde nach Angaben des LfV Hessen die Interne Revision personell verstärkt. Während die Aufgabe früher von einem Mitarbeiter wahrgenommen wurde, sind jetzt mehrere Bedienstete mit Erfahrung aus verschiedenen Arbeitsbereichen des LfV Hessen mit der Internen Revision betraut. Über diese organisatorischen Maßnahmen hinausgehend sind

nach dem Bericht des LfV Hessen zudem die inhaltlichen Schwerpunkte verändert worden. Während früher allgemeine Verwaltungsprüfthemen (z. B. Personalwirtschaft, Finanzen) im Vordergrund gestanden haben, sei der Prüfauftrag erweitert worden. Insbesondere hinsichtlich der Beobachtung extremistischer Bestrebungen soll die Interne Revision auch die Einhaltung fachlicher Standards überprüfen.

364 Die Kommission hat sich in diesem Zusammenhang über die Details des behördeninternen Controllings informiert. Hierzu hat sie sich die internen Dienstvorschriften und hier insbesondere den Arbeitsplan für die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten im Tätigkeitsbereich des LfV Hessen (Arbeitsplan Auswertung, VS – NfD) vorlegen lassen. Diese internen Regelungen konkretisieren den Umgang mit personenbezogenen Informationen und legen Standards und Kontrollmechanismen fest.

365 Des Weiteren hat sich die Kommission über die eingerichteten und im Aufbau befindlichen Prüfstellen berichten lassen. Nach Mitteilung des LfV Hessen sollen diese die bestehenden Akten zunächst stichprobenartig und zukünftig systematisch sichten und insbesondere feststellen, ob die bestehenden Vorschriften zur Verarbeitung von Erkenntnissen (z. B. Vollständigkeit der Erfassung in den nachrichtendienstlichen Datensystemen) eingehalten und hierzu ordnungsgemäße Vermerke angelegt wurden.

366 Die Kommission ist der Meinung, dass die vorgestellten Maßnahmen in die richtige Richtung weisen. Sie merkt dabei aber kritisch an, dass eine gründliche, korrekte und nachvollziehbare Aktenführung eine durchaus notwendige, für sich genommen allerdings nicht hinreichende Voraussetzung für einen auftragsgemäß handelnden Nachrichtendienst ist. Das Augenmerk des Controllings muss nach Überzeugung der Kommission auch auf der Frage liegen, ob Erkenntnisse gemäß ihrer Wertigkeit und Dringlichkeit so rasch wie geboten und möglich übermittelt wurden und ob hierbei alle potentiellen Adressaten berücksichtigt wurden. Die Kommission bewertet es daher als sachdienlich, dass der Prüfauftrag auch die Frage der Übermittlung an andere Dienste oder Behörden umfasst. Sie hat anhand der vorgelegten Musterakten nachvollziehen können, dass bereits gegenwärtig die Arbeitsschritte zur Informationsübermittlung einzeln dokumentiert werden, wobei auch die persönliche Zurechenbarkeit (z. B. durch „Paraphieren“) gewährleistet ist. Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, darauf zu achten, dass das prozessbegleitende Controlling durch eine beim Stab angesiedelte Arbeitseinheit nicht zu einer Schwächung der fachlichen Verantwortung auf Ebene der Sachbearbeitung, Dezernats- und Abteilungsleitung führt. Sie

begrüßt, dass das LfV Hessen diesem Anliegen dadurch Rechnung tragen will, dass das Controlling als prozessbegleitende Beratung und Unterstützung praktiziert werden soll.

367 Die Kommission wurde ferner über Maßnahmen zur „Qualitätssicherung“ im Berichtswesen informiert. Nach Mitteilung des LfV Hessen werden insbesondere Standards für die Vorlageberichte an die Dienst- und Fachaufsicht formuliert, hausinterne Fortbildungen und zudem fortlaufende Plausibilitätskontrollen durchgeführt. Die Kommission erwartet, dass diese ergänzenden Maßnahmen dazu beitragen, die Qualität im Berichtswesen zu heben, indem sie das Bewusstsein dafür stärken, dass Mitteilungen und Berichte vorrangig auf das Informationsbedürfnis des Adressaten auszurichten sind.

368 Die Kommission hat sich schließlich mit der in der Stellungnahme des LfV Hessen angesprochenen „Sonderprüfung“ zur Einstufungspraxis im LfV Hessen auseinandergesetzt. Die Kommission hält eine solche Prüfung für geboten. Sie hat sich zunächst erläutern lassen, welche Gründe der beabsichtigten Durchführung bereits im Jahre 2014 entgegengestanden haben. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Vorbereitungen für die Aktenvorlage im Zusammenhang mit dem NSU-Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtages die für die Sonderprüfung eingeplanten personellen Ressourcen gebunden hätten.

369 In der Sache empfiehlt die Kommission, die dringend nachzuholende Sonderprüfung zum Anlass zu nehmen, die im nachrichtendienstlichen Bereich generell restriktive Einstufungspraxis grundsätzlich zu überprüfen. Dies gilt zunächst für die „Systematik“ von Einstufungen. So erscheint es beispielsweise irritierend, wenn eine bestimmte Information, z. B. eine Dienstvorschrift, als „VS – Vertraulich“ gilt, während eine ergänzende und hierdurch partiell inhaltsreichere Information, z. B. die Erläuterung der Dienstvorschrift, lediglich als „VS – NfD“ eingestuft wird. Zudem muss bei der Überprüfung der Aspekt der Außenwirkung einbezogen werden. Wenn die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines kleinen Anteils einer Information stets dazu führt, dass die gesamte Information als geheimhaltungsbedürftig gilt, wird die Kommunikation für die Behörde erschwert und ihr werden Möglichkeiten einer positiven Selbstdarstellung genommen. Das öffentliche Vertrauen, das anderen Institutionen – wie etwa der Polizei – entgegengebracht wird, beruht nach Überzeugung der Kommission auch darauf, dass Außenstehende sehr viel greifbarer einschätzen können, was diese Behörden leisten. Ausgehend hiervon ist zu bedenken, dass das dargestellte Prinzip der Angleichung an die höchste Einstufung nicht alternativlos ist. Dies gilt bereits für die Aktenführung. So werden beispielsweise in Verwaltungs- oder Gerichtsakten sensible Informatio-

nen in Sonderheften abgelegt, so dass im Falle der Übermittlung der Akteninhalt auf einfache Weise dem jeweils erforderlichen Vertraulichkeitsniveau angepasst werden kann. Auch Berichte und Mitteilungen könnten in diesem Sinne „modular“ gestaltet und beispielsweise in eine offene Grundinformation und einen eingestuften Anhang aufgeteilt werden.

370 Abschließend empfiehlt die Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die eingerichteten und im Aufbau befindlichen Einheiten des Controllings und der Qualitätssicherung kontinuierlich arbeiten können. Die Kommission erachtet es für unerlässlich, diese mit ausreichenden personellen und zeitlichen Ressourcen auszustatten, damit eine echte Beratung, Steuerung und Kontrolle gewährleistet werden kann. Die Erfüllung dieser auf Dauer angelegten Aufgabe dürfte nicht ohne zusätzliches Personal realisierbar sein. Die Kommission gibt zu bedenken, dass eine bloße Umschichtung von Mitarbeitern die Gefahr begründet, dass der Bereich der „Kernaufgaben“ geschwächt und die dortige Arbeit fehleranfällig wird.

Empfehlung 35 – Rechtsklarheit hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Prüfung und Vernichtung von Akten

I. Inhalt

371 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 35 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„In den gesetzlichen Grundlagen der Nachrichtendienste muss Rechtsklarheit hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Prüfung und Vernichtung von elektronischen und Papierakten herbeigeführt werden, um so die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des grundrechtlich gebotenen Datenschutzes und der rechtsstaatlichen Grundsätze der Aktenklarheit und Aktenwahrheit zu gewährleisten.“

II. Sachstand

372 Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Verarbeitung personenbezogener Daten, gewährleistet durch:
 - §§ 3 Abs. 1, 6 VerSchutzG HE
 - DV-Ausw (Stand: 10. Oktober 2008, VS – Vertraulich)
 - Arbeitsplan Auswertung
 - Registraturanweisung für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (vorläufige Fassung, Stand: Mai 2009, VS – NfD)
 - Hessisches Archivgesetz (HArchivG)“

373 Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Voraussetzungen für die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten sowohl in Datenbanken als auch in Papierakten ergeben sich aus §§ 3 Abs. 1, 6 i.V.m. § 2 VerSchutzG HE und werden durch den Arbeitsplan Auswertung und die DV-Ausw konkretisiert. Für den Bereich der Aktenverwaltung gilt die Registraturanweisung für das LfV. Darin finden sich auch Vorschriften über die Durchführung von Aktenlöschungen und Vernichtungen und die Abgabe an das Hessische Hauptstaatsarchiv (vgl. § 6 Abs. 4 und 5 Registraturanweisung). Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HArchivG ist das LfV verpflichtet, alle archivwürdigen

Unterlagen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr benötigt werden, auszusondern und dem Hessischen Hauptstaatsarchiv anzubieten. Dies umfasst nach Abs. 2 auch solche Unterlagen, die dem Grunde nach geheimhaltungsbedürftig sind oder aufgrund besonderer Vorschriften hätten gelöscht oder vernichtet werden müssen. Erst nachdem das Hessische Hauptstaatsarchiv die Unterlagen zur Vernichtung freigegeben oder nicht innerhalb von sechs Monaten über deren Archivwürdigkeit entschieden hat, darf eine Vernichtung oder Löschung erfolgen. Dies gilt nicht, soweit schutzwürdige Belange von Betroffenen entgegenstehen.

Eine konkretisierende Dienstvorschrift Aktenvernichtung für das LfV befindet sich derzeit in der Erstellung.“

- 374** Ferner hat in der 8. Sitzung am 19.02.2015 die behördliche Datenschutzbeauftragte des LfV Hessen, Frau Dr. Karrenberg, zum Sachstand referiert.

III. Stellungnahme der Kommission

- 375** Hinsichtlich der zu Punkt 35 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

35.01 Die Kommission befürwortet das Ziel einer einheitlichen Ausgestaltung von Speicher- und Löschrufen. Dabei ist allerdings nicht nur die Einheitlichkeit im Landesrecht, sondern auch das Zusammenwirken im föderalen Gefüge im Blick zu behalten.

35.02 Die Kommission hält das Vorgehen des LfV Hessen bei der Datenlöschung und Aktenvernichtung für plausibel. Sie nimmt mit Zustimmung zur Kenntnis, dass mit der Datenlöschung in der Verbund- und Amtsdarstellung auch die Personenakte für die Auswertung nicht mehr zur Verfügung steht.

35.03 Die Kommission gibt zu bedenken, dass die Speicherung durch die Verfassungsschutzbehörde mit der Übernahme von Akten in das Staatsarchiv dauerhaft fortbesteht und die Betroffenen damit in ihrem „Recht auf Vergessen“ beeinträchtigt werden. Sie empfiehlt, die Schutzfristen für die Nutzung des Archivguts konsequent auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass mit den archivierten personenbezogenen Daten kein Missbrauch erfolgen kann.

- 376** Die Kommission hat sich im Ausgangspunkt mit den gesetzlichen Vorschriften zur Datenlöschung und Aktenvernichtung befasst. Festzustellen ist insoweit, dass das geltende HVerfSchG – unabhängig von der datenschutzrechtlichen Verpflichtung, Daten zu löschen, wenn sie für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind – differenzierte maximale Speicherfristen vorsieht (z. B. zehn Jahre bei Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, 15 Jahre bei Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität sowie bei Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt die auswärtigen Belange gefährden). Der Entwurf vom 10.10.2014 zur Neufassung des hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz sieht hingegen eine einheitliche Frist von 15 Jahren vor.
- 377** Die Kommission befürwortet das Ziel einer einheitlichen Ausgestaltung, da dies geeignet ist, die Rechtsanwendung zu entlasten. Sie betrachtet die Festlegung der konkreten Speicherdauer als eine Frage, hinsichtlich derer dem Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht. Bei der Bestimmung der Fristen sollte allerdings nicht nur die Einheitlichkeit im Landesrecht, sondern auch das Zusammenwirken im föderalen Gefüge in den Blick genommen werden. Durch stark differierende Regelungen kann es unter Umständen zu Beeinträchtigungen der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund kommen. Auch wäre es dem Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes abträglich, wenn bei gleicher Erkenntnislage die Daten zu einer bestimmten Person im Land A bereits gelöscht sind, während im Land B die Speicherung noch fortbesteht.
- 378** Die Kommission gelangt daher zu der Einschätzung, dass nicht nur bei der Frage der Handhabung von Speicherfristen ein Austausch unter den behördlichen Datenschutzbeauftragten im Verbund stattfinden muss. Vielmehr erscheint auch eine Abstimmung auf der Ebene der Landesgesetzgeber wünschenswert. Dabei könnte eine Harmonisierung auch dadurch erreicht werden, dass die landesgesetzlichen Vorschriften an den Fristbestimmungen des BVerfSchG ausgerichtet werden.
- 379** Die Kommission hat sich des Weiteren auch mit der Praxis der „Informationsverwaltung“ im LfV Hessen auseinandergesetzt. Ihr wurde berichtet, dass die Akten händisch und in Papierform geführt werden. Zu unterscheiden sind insoweit Sachakten und Personenakten (S- und P-Akten). Die S-Akten enthalten, chronologisch aufwachsend, die zu einem bestimmten Beobachtungsobjekt erlangten Informationen. Anhand dieser Akten lässt sich die Entwicklung einer Bestrebung ggf. über Jahrzehnte hinweg verfolgen. P-Akten enthalten hingegen Informationen zu einer bestimmten, für das Beobachtungsobjekt besonders bedeutsamen, Per-

son. In der Sache handelt es sich bei der P-Akte damit um einen personenbezogenen „Auszug“ aus den S-Akten. Die in der P-Akte vorhandene Information ist damit grundsätzlich mehrfach, nämlich in der P-Akte selbst sowie in den zugehörigen S-Akten, vorhanden. Über eine elektronische Aktenführung oder ein Dokumentenmanagementsystem verfügt das LfV Hessen hingegen nicht. Die vom LfV Hessen verwendete Amtsdatei ist ein reines Auswertungs- und Analyseinstrument. Sie enthält nur personen-, sach- und ereignisbezogene Auszüge aus den Akten. Die Amtsdatei ermöglicht damit die Darstellung von Beziehungen zwischen Personen oder Ereignissen, nicht aber die Wiedergabe des Akteninhalts als solchen.

380 Ausgehend hiervon hat sich die Kommission auch über die Praxis der Datenlöschung und Aktenvernichtung unterrichten lassen. Demnach werden nach Ablauf der gesetzlichen Speicherfristen die personenbezogenen Daten zunächst aus der Verbund- und der Amtsdatei gelöscht. Im Anschluss an die Löschung wird sodann in der Regel auch die zur Person geführte P-Akte vernichtet. Eine Vernichtung der P-Akte unterbleibt jedoch dann, wenn eine Archivwürdigkeit besteht, d. h. eine Akte aufgrund ihrer politischen, rechtlichen oder sonstigen Bedeutung für die Erforschung und das Verständnis von Geschichte und Gegenwart von bleibendem Wert ist. In diesem Fall ist das LfV Hessen gesetzlich verpflichtet, die Akte dem hessischen Hauptstaatsarchiv zur Archivierung anzubieten. Übernimmt das Hauptstaatsarchiv die Akte, wird sie nach dort übergeben; andernfalls wird sie vernichtet. In beiden Fällen steht die Akte dem LfV Hessen endgültig nicht mehr zur Verfügung. Eine Vernichtung der zugehörigen S-Akte erfolgt – losgelöst von der Frage der Archivwürdigkeit – nicht.

381 Die Kommission hält das vorgenannte Vorgehen für plausibel, wobei sie auf die unten (Rn. 389 f.) näher diskutierten Verbesserungsmöglichkeiten hinweist. Sie nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass der Löschungsvorgang mehrere Kontrollinstanzen (Sachbearbeitung, Dezernats- und Abteilungsleitung) durchläuft. Auch teilt sie die Einschätzung, dass die Beseitigung von Daten aus S-Akten nicht möglich ist. Zunächst kommt eine vollständige Vernichtung der S-Akten schon deshalb nicht in Betracht, weil diese auch noch weiterhin relevante Informationen enthalten, die mit einer Vernichtung unwiederbringlich verloren gingen. Auch eine teilweise Löschung, z. B. durch „Schwärzung“ von Personendaten, ist abzulehnen. Es müsste für die Bereinigung des Informationsbestands zu einer einzelnen Person nicht nur ein unverhältnismäßiger Aufwand betrieben werden – äußerstenfalls wären auf tausenden Seiten per Hand Streichungen vorzunehmen. Ein solches Vorgehen würde auch dazu führen, dass Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit der S-Akte in zunehmendem Maße beeinträchtigt würden. Die Kommission gibt insoweit zu bedenken, dass zwischen dem Anspruch des Be-

troffenen auf die Beseitigung der personenbezogenen Information und dem öffentlichen Interesse an der Aktenklarheit ein struktureller Gegensatz besteht. Die Kommission sieht die Belange des Datenschutzes dadurch gewahrt, dass die Rekonstruktion der elektronisch gelöschten Daten für das LfV Hessen mangels Suchfähigkeit in den Papierakten praktisch kaum möglich ist. Ähnlich verhält es sich mit der P-Akte, deren Inhalt nur unter großem personellen Aufwand wiederhergestellt werden könnte.

382 Die Kommission hat sich schließlich über die Zusammenarbeit des LfV Hessen mit dem Hessischen Hauptstaatsarchiv berichten lassen. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass zwischen den beiden Behörden ein einvernehmliches Verfahren zur Aussonderung und Anbietung von Aktenmaterial vereinbart wurde, das nach Mitteilung des LfV seit Jahren reibungslos praktiziert werde. Die Kommission bewertet es als positiv, dass für die Auswertung die Datenlöschung in der Verbund- und Amtsdatei gleichbedeutend damit ist, dass die P-Akte nicht mehr zur Verfügung steht, und zwar unabhängig davon, ob diese physisch vernichtet oder dem Hauptstaatsarchiv überantwortet ist. Die Kommission gibt jedoch zu bedenken, dass die Speicherung der Verfassungsschutzbehörde durch Anbieten der Akten an das Hauptstaatsarchiv dauerhaft fortbesteht. Dies beeinträchtigt die Betroffenen in ihrem „Recht auf Vergessen“. Darüber hinausgehend ist auch der postmortale Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zu beachten. Die Kommission empfiehlt daher, die Schutzfristen für die Nutzung des Archivguts weiterhin konsequent auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass mit den archivierten personenbezogenen Daten kein Missbrauch erfolgt.

Empfehlung 36 – Prüfung der Regelungen zur Aktenführung

I. Inhalt

- 383** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 36 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„In den Nachrichtendiensten müssen auf der aktualisierten gesetzlichen Grundlage Vorschriften und Dienstanweisungen zu Datenspeicherung und Aktenhaltung, Datenlöschung und Aktenvernichtung geschaffen werden, die für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter verständlich und möglichst unkompliziert handhabbar sind.“

II. Sachstand

- 384** Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Elektronische Aktenführung, im Übrigen vgl. Ausführungen zu Empfehlung 35“

- 385** Das LfV Hessen hat zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Derzeit verfügt das LfV nicht über ein elektronisches Dokumentenmanagementsystem. Dem Wunsch nach einer Hebung der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Vorschriften über die Aktenlöschung und -vernichtung wird durch die Schaffung einer eigenen Dienstvorschrift Aktenvernichtung für das LfV nachgekommen werden (vgl. Ausführungen zu Empfehlung 35).“

- 386** Wegen der weiteren Unterlagen, die der Kommission im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 36 vorlagen, wird auf die Rn. 372 Bezug genommen. Ferner hat in der 8. Sitzung am 19.02.2015 die behördliche Datenschutzbeauftragte des LfV Hessen, Frau Dr. Karrenberg, zum Sachstand referiert.

III. Stellungnahme der Kommission

- 387** Hinsichtlich der zu Punkt 36 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

36.01 Aufgrund der Vielzahl der Rechtsquellen sind die Vorschriften zur Aktenvernichtung im LfV Hessen gegenwärtig unübersichtlich. Ausgehend von Empfehlung 35 befürwortet die Kommission daher, dass zum Zwecke der Rechtsklarheit und Transparenz die verschiedenen Regelungen in einer „Dienstvorschrift Aktenvernichtung“ zusammengeführt werden sollen.

36.02 Die Kommission empfiehlt, den Entwurf der „DV Aktenvernichtung“ schnellstmöglich in Kraft zu setzen. Ergänzend regt sie an, bei der Neuformulierung der Auswertungsvorschriften stärker als bisher auch auf die Grundsätze der Aktenführung einzugehen. Zudem ist zu empfehlen, die Grundsätze der Dokumentation und Aktenführung bereits in den LfV-internen Schulungen zum Datenschutz, zur Verschlusssachenanweisung und zum G10-Gesetz zu vermitteln.

- 388** Wie bereits oben (Rn. 379) dargelegt, führt das LfV Hessen seine Akten in Papierform. Die Einführung einer elektronischen Akte und eines Dokumentenmanagementsystems ist auf absehbare Zeit nicht vorgesehen. Ausgehend hiervon hat sich die Kommission bei der Auseinandersetzung mit der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses auf den Aspekt der Aktenhaltung und -vernichtung beschränkt und zunächst die diesbezüglichen Hauptregelwerke („DV Auswertung“, „Arbeitsplan Auswertung“) erörtert.
- 389** Die „DV Auswertung“ enthält allgemeine Bearbeitungsvorgaben zum Führen, Halten und Vernichten von Akten in den Auswertungsbereichen und verweist im Übrigen auf das HArchivG, auf die Registraturanweisung des LfV Hessen sowie auf die Verschlusssachenanweisung für das Land Hessen. Der „Arbeitsplan Auswertung“ enthält konkretisierende Ausführungen zu den Speicher- und Wiedervorlagefristen sowie zum Verfahren bei der Datenlöschung. Besondere Aufbewahrungs-, Prüf-, Lösch- und Vernichtungsfristen ergeben sich aus Spezialgesetzen wie dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G10-Gesetz). Für die Aussonderung, Archivierung und Vernichtung von Verschlusssachen trifft die Verschlusssachenanweisung (VSA) besondere Regelungen.
- 390** Die Vielzahl der Rechtsquellen macht die Aktenhaltung und insbesondere die Aktenvernichtung zu einem komplexen Vorgang. Die Kommission geht davon aus, dass er bei realistischer Betrachtung für die Mitarbeiter weder auf Anhieb selbsterklärend noch unkompliziert handhabbar ist. Sie hält aus diesem Grunde eine Zusammenführung für geboten. Die Kommission befürwortet daher, dass zum Zwecke der Rechtsklarheit und Transparenz die

verschiedenen Regelungen in einer „Dienstvorschrift Aktenvernichtung“ zusammengeführt werden sollen.

391 Hierzu wurde im Rahmen des Projekts „Neuausrichtung des Verfassungsschutzes“ ein Entwurf erarbeitet. Dieser regelt die Vernichtung von Schriftgut im LfV Hessen insgesamt und einheitlich. Die Kommission bewertet den Entwurf als zweckdienlich. Insbesondere erscheint hilfreich, dass die Dienstvorschrift der Bedeutung der Aktenvernichtung auch durch die verfahrensmäßige Ausgestaltung der Vernichtungsverfügung Rechnung trägt. Während gegenwärtig die Dezernats- und Abteilungsleitung lediglich einer Entscheidung der Sachbearbeitung zustimmen muss, soll nunmehr die Abteilungsleitung die Vernichtung ausdrücklich selbst anordnen. Auch die aufgenommenen Hinweise zur Archivwürdigkeit sind zweckdienlich, da sie dem Bearbeiter noch einmal die spezialgesetzlichen archivrechtlichen Grundsätze verdeutlichen und in Erinnerung rufen. Die Kommission empfiehlt, die „DV Aktenvernichtung“ schnellstmöglich in Kraft zu setzen und im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der „DV Auswertung“ die sich daraus ergebenden Vorgaben anzupassen. Ergänzend regt die Kommission an, bei der Neuformulierung der Auswertungsvorschriften stärker als bisher auch auf die Grundsätze der Aktenführung einzugehen. Sie empfiehlt zudem, die LfV-internen Schulungen zum Datenschutz, zur Verschlusssachenanweisung und zum G10-Gesetz, über die der Kommission berichtet wurde, dazu zu nutzen, die Grundsätze der Dokumentation und Aktenführung bereits hier zu vermitteln.

392 Im Zusammenhang mit dem Thema Aktenvernichtung hat sich die Kommission schließlich auch von der behördlichen Datenschutzbeauftragten des LfV Hessen über das Löschmoratorium berichten lassen, das im Zusammenhang mit der Aufarbeitung des NSU-Komplexes angeregt worden ist. Die Kommission begrüßt, dass das LfV Hessen der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses gefolgt ist und ein umfassendes Aktenvernichtungs- und Löschmoratorium ausgesprochen hat, das alle den Untersuchungsgegenstand betreffenden Akten umfasst. Sie hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass hierbei der Hessische Datenschutzbeauftragte einbezogen wurde, der das Verfahren mittrage.

Empfehlung 37 – Anbindung des Datenschutzbeauftragten unmittelbar an die Behördenleitung

I. Inhalt

- 393** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 37 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Die Rolle des behördeninternen Datenschutzbeauftragten (DSB) in den Nachrichtendiensten soll gestärkt und dieser direkt an die Amtsleitung angebinden werden.“

II. Sachstand

- 394** Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Innerbehördlicher Datenschutz, gewährleistet durch:
§ 5 Hessisches Datenschutzgesetz (HDSG)“

- 395** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV teilt die Auffassung des PUA. Die behördliche Datenschutzbeauftragte nimmt im LfV seit Jahren eine herausgehobene Rolle ein. Zwar ist die behördliche Datenschutzbeauftragte organisatorisch in einer zugleichfunktion als Dezernatsleiterin 13 der Abteilung 1 (Zentrale Dienste) zugeordnet, verfügt jedoch als DSB über ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung.

Sie führt Weiterbildungen durch und sorgt für die Konkretisierung und Nachvollziehbarkeit datenschutzrechtlicher Vorgaben. Deren Umsetzung prüft die Datenschutzbeauftragte des LfV anlassbezogen und stichprobenartig. Zudem steht sie mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten in engem Kontakt. So ist gewährleistet, dass aktuelle Entwicklungen schnell thematisiert werden können.“

- 396** Ferner hat in der 8. Sitzung am 19.02.2015 die behördliche Datenschutzbeauftragte des LfV Hessen, Frau Dr. Karrenberg, zum Sachstand referiert.

III. Stellungnahme der Kommission

397 Hinsichtlich der zu Punkt 37 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

37.01 Durch die Anbindung der behördlichen Datenschutzbeauftragten an die Amtsleitung entspricht die organisatorische Gestaltung im LfV Hessen der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses.

37.02 Der Datenpflege muss insgesamt eine hohe Priorität eingeräumt werden. Hierzu sind regelmäßige anlassunabhängige Prüfungen durch den Datenschutzbeauftragten unerlässlich.

37.03 Die Maßnahmen des LfV Hessen zur datenschutzrechtlichen Schulung neuer Mitarbeiter weisen in die richtige Richtung. Jedoch ist es erforderlich, dass die vermittelten Grundlagen in regelmäßigen Abständen vertieft und die Umsetzung in der Praxis überprüft werden. Auch ist es unerlässlich, dass die Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte regelmäßig im Bereich des Datenschutzes weitergeschult werden.

37.04 In Anbetracht der Fülle der Aufgaben sind die vom LfV Hessen angesetzten zeitlichen und die personellen Ressourcen für den behördlichen Datenschutz deutlich zu gering. Die Kommission empfiehlt, den Grundsatz- und Datenschutzbereich personell aufzustocken. Auch sollte der behördliche Datenschutz nicht mit anderen Aufgaben verbunden werden, damit er sich ausschließlich mit den datenschutzrechtlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben befassen kann.

398 Der Kommission wurde durch die behördliche Datenschutzbeauftragte berichtet, dass im LfV Hessen der Datenschutz organisatorisch der Abteilung Zentrale Dienste zugeordnet ist und fachlich unmittelbar der Amtsleitung untersteht. Bei der Amtsleitung sei ein datenschutzrechtlicher „jour fixe“ eingerichtet. Auch verfüge die Datenschutzbeauftragte über ein unmittelbares Vortragsrecht, das sie außerhalb der festen Termine wahrnehmen könne. Im Übrigen sei sie bei ihrer Tätigkeit frei von Weisungen.

399 Die Kommission bewertet diese Sachstandsmitteilung positiv. Durch die organisatorische Gestaltung erscheint die Anbindung an die Behördenleitung sichergestellt. Dies entspricht der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses.

- 400** Die Kommission hat sich im Weiteren die spezifischen Problemstellungen und Arbeitsroutinen im LfV Hessen erläutern lassen. Hiernach wird nach der Einstellung neuer Mitarbeiter eine erste datenschutzrechtliche Schulung durchgeführt. Das Ziel dieser Schulung bestehe nicht nur darin, die Betroffenen mit den rechtlichen Grundlagen in einem technischen Sinne vertraut zu machen. Vielmehr solle auch das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass der Datenschutz Grundrechtsschutz ist.
- 401** Die Datenschutzbeauftragte berichtete im Weiteren, dass sie im Rahmen ihrer zeitlichen Kapazitäten Datenpflege und Speicherpraxis auch anlassunabhängig prüfe. Hierzu sei unter ihrer Federführung eine Projektgruppe eingerichtet. Auch stelle sie ihre Prüfergebnisse in den regelmäßigen gemeinsamen Besprechungen aller Führungskräfte dar. Die Führungskräfte sollten als „datenschutzrechtliche Multiplikatoren“ fungieren.
- 402** Hinsichtlich dieses Sachstands gelangt die Kommission zu einer differenzierten Bewertung. Zunächst weisen die Schulungsmaßnahmen in die richtige Richtung. Die Verfassungsschutzbehörde könnte nicht glaubhaft als Einrichtung zum Schutz von Grundrechten auftreten, wenn sie infolge von Mängeln im Umgang mit personenbezogenen Daten selbst Grundrechte verletzen würde. Um dies auszuschließen, ist es jedoch auch erforderlich, dass die vermittelten Grundlagen in regelmäßigen Abständen vertieft und die Umsetzung in der Praxis überprüft wird. Auch ist es unerlässlich, dass die Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte regelmäßig im Bereich des Datenschutzes weitergeschult werden. Schließlich gibt die Kommission zu bedenken, dass regelmäßige anlassunabhängige Prüfungen durch den Datenschutzbeauftragten zwingend notwendig sind. Der Datenpflege muss insgesamt eine hohe Priorität eingeräumt werden. Auch wenn bei der Aufgabenerfüllung eine datenschutzrechtliche Kontrolle bereits durch Vorgesetzte stattzufinden hat, ist der Datenschutzbeauftragte die führende Kontrollinstanz der Behörde. Daher muss die Prüfung der Einhaltung von Vorschriften „die tägliche Arbeit“ des behördlichen Datenschutzbeauftragten sein. Hinzu kommt eine umfassende datenschutzrechtliche Beratung, insbesondere auch der Vorgesetzten.
- 403** In Anbetracht der Fülle der Aufgaben gelangt die Kommission zu der Einschätzung, dass die vom LfV Hessen angesetzten zeitlichen und die personellen Ressourcen für den behördlichen Datenschutz deutlich zu gering sind für eine Behörde mit ca. 260 Mitarbeitern, deren „Kerngeschäft“ die Verarbeitung personenbezogener Daten ist. Die Kommission sieht hier einen deutlichen Verbesserungsbedarf. Vor allem im Auswertungsbereich ist die daten-

schutzrechtliche Kontrolle zu intensivieren und auszubauen. Aber auch im Bereich der Beschaffung müssen zukünftig Kontrollen stattfinden, um zu gewährleisten, dass auch hier die datenschutzrechtlichen Vorgaben (der „DV Beschaffung“) eingehalten werden. Auch empfiehlt die Kommission, den behördlichen Datenschutz nicht mit anderen Aufgaben zu verbinden, damit er sich ausschließlich mit den datenschutzrechtlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben befassen kann.

Empfehlung 38 – Größere Sensibilität für die Gefahren des Rechtsextremismus/neues Selbstverständnis der Offenheit

I. Inhalt

404 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 38 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 864):

„Der Verfassungsschutz braucht mehr Wissen und eine größere Sensibilität für die Gefahren, die Demokratie und Menschenwürde in Deutschland durch die Verbreitung rechtsextremen Gedankenguts und rechtsextremer Strukturen drohen.

In den Verfassungsschutzbehörden wird ein umfassender Mentalitätswechsel und ein neues Selbstverständnis der Offenheit gebraucht – und keine ‚Schlapphut-Haltung‘ der Abschottung.“

II. Sachstand

405 Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Ausbildungsplan
- Fortbildung“

406 Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV hat die vorangetriebenen Reformbemühungen im Rahmen des Projekts ‚Neuausrichtung des Verfassungsschutzes‘ aufgegriffen. Obwohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LfV weit davon entfernt sind, eine ‚Schlapphut-Haltung‘ zu zeigen, konnte im Hinblick auf eine noch weitergehende ‚Öffnung‘ weiteres Optimierungspotenzial erkannt werden. Aus dem Projekt heraus wurden konkrete Arbeitsaufträge zu verschiedenen Schwerpunktthemen (Aus- und Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Prävention, Vertrauenspersonen, Zusammenarbeit Verfassungsschutz und Polizei, Internetbearbeitung, Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund und Daten- und Aktenpflege, Interne Revision) erteilt. So wurde eine Ausbildungskooperation mit dem Bund für den gehobenen Dienst getroffen. Ab Oktober 2014 können die theoretischen Studienabschnitte an der FH Bund absolviert werden. Ebenso finden auf Auswertungsebene ‚Regelmäßige gemeinsame Sachbearbeiter-Besprechungen‘ (RgS) statt.“

Gerade im Themenfeld Aus- und Fortbildung soll ausdrücklich Wert auf Schulungen gelegt werden, durch die noch mehr Offenheit und Transparenz des Verfassungsschutzes und seiner Mitarbeiter gefördert werden.

Mit Inkrafttreten des Personalentwicklungs- und des dazugehörigen Fortbildungskonzepts wurden für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der verschiedenen Fachdezernate Mindeststandards für die Aus- und Fortbildung festgelegt. Für die neueingestellten und langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden diese bereits umgesetzt.“

407 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 38 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:

- Personalentwicklungskonzept für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (Stand März 2013, VS – NfD)
- Fortbildungskonzept für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (Stand März 2013, VS – NfD)
- Hausakademie (hausinterne Schulungen) – Konzept für das Landesamt für Verfassungsschutz (Stand Oktober 2014, VS – NfD)
- Papier „Ziele des LfV Hessen“ vom April 2014 und Mitarbeiterbrief des Präsidenten vom 17.04.2014 zu den Zielen des LfV Hessen

III. Stellungnahme der Kommission

408 Hinsichtlich der zu Punkt 38 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

38.01 Die Forderung nach „mehr Wissen“ für die Gefahren, die vom Rechtsextremismus ausgehen, versteht sich zunächst als Auftrag an die Ausbildung der Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden. Das hierzu im Verfassungsschutzverbund erarbeitete Konzept für eine einjährige Zusatzausbildung für neue Mitarbeiter des gehobenen Dienstes erscheint plausibel.

38.02 Allerdings ist auch bei den langjährigen Mitarbeitern eine Vertiefung der Themen erforderlich. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass der Fortbildungserfolg nicht ausschließlich vom Eifer und der Initiative des Einzelnen abhängt. Auch ist im Blick zu behalten, dass eine

(zu) hohe Arbeitsbelastung dazu führen kann, dass Aus- und Fortbildung nicht in Anspruch genommen werden.

38.03 Die vom LfV Hessen getroffenen Maßnahmen für ein „neues Selbstverständnis der Offenheit“, insbesondere durch eine verstärkte Präventionsarbeit, weisen in die richtige Richtung.

38.04 Die Kommission empfiehlt, das LfV Hessen nicht nur in die Präventionseinrichtungen des Landes einzubinden. Vielmehr sollte die Behörde „vor Ort“ selbst auftreten, um sich als „Dienstleister für die Demokratie“ erkennbar zu machen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der Verfassungsschutzbehörde wieder aufzubauen.

38.05 Allerdings sind auch die Grenzen der Präventionsarbeit im Blick zu behalten. Die Verfassungsschutzbehörde ist keine Einrichtung zur allgemeinen politischen Bildung. Der Verfassungsschutz muss deutlich machen, dass er nicht „unsympathischen Meinungen“ entgegentritt, sondern verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachtet.

38.06 Auch darf die öffentliche Präventionsarbeit nicht zu Lasten des „Kerngeschäfts“ der Informationsbeschaffung und -auswertung gehen. Insoweit setzt die Übernahme bzw. Ausweitung von Aufgaben eine entsprechende Personalausstattung voraus.

409 Die Kommission versteht die Forderung nach „mehr Wissen“ für die Gefahren, die vom Rechtsextremismus ausgehen, zunächst als Auftrag an die Ausbildung der Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden. Insoweit ist im Ausgangspunkt zu bedenken, dass es sich bei den Mitarbeitern des LfV Hessen in der Regel nicht um „gelernte Verfassungsschützer“ handelt, sondern um „Quereinsteiger“, bei denen die verfassungsschutzspezifische Wissensvermittlung nach der Einstellung an der gemeinsamen Bildungseinrichtung der Verfassungsschutzbehörden, der Akademie für Verfassungsschutz (AfV), erfolgt. Ausgehend hiervon müssen Änderungen der Ausbildungsinhalte in den Verbundkanon des Bundes und der Länder integriert werden.

410 Der Kommission wurde berichtet, dass die Verfassungsschutzbehörden (BfV, Landesbehörden, MAD) nach Aufdeckung des NSU in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe die Fortbildung des gehobenen Dienstes überprüft haben. Es sei ein Konzept für eine einjährige Zusatzausbildung für neue Mitarbeiter des gehobenen Dienstes mit abgeschlossener Berufsausbildung (Quereinsteiger ohne vorherige Verfassungsschutzausbildung) erarbeitet worden. Die Kommission hat sich dieses Konzept näher erläutern lassen. Hiernach gliedert sich

die Zusatzausbildung in einen allgemeinen Teil und in einen tätigkeitsbezogenen besonderen Teil. Die Ausbildung im allgemeinen Teil dauert drei Monate. Er dient der Vermittlung von Basiswissen zu den „Aufgaben und Befugnissen“, zu den Grundlagen der „Auswertung und Beschaffung“ und der „Extremismusbearbeitung“. Der tätigkeitsbezogene Teil von neun Monaten beinhaltet Grund- und Aufbaulehrgänge sowie die Einarbeitung in dem für den Mitarbeiter spezifischen Einsatzgebiet/Phänomenbereich. An der AfV wurden in diesem Zusammenhang Lernziele formuliert, welche der vom Bundestagsuntersuchungsausschuss kritisierten „Abschottungshaltung“ frühzeitig entgegenwirken sollen. Dazu gehören insbesondere Kenntnisse über die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik (einschließlich der Gebote und Grenzen für die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei- und Justizbehörden), das Verständnis für die Rolle und Aufgaben des Verfassungsschutzes in der Gesellschaft und für das Spannungsverhältnis zwischen freiheitlicher und abwehrbereiter Demokratie.

411 Der Kommission erscheint dieses Konzept plausibel. Insbesondere ist es sinnvoll, die neu eingestellten Mitarbeiter erst auszubilden und dann an ihrem Arbeitsplatz einzusetzen. Zu bedenken ist jedoch auf der anderen Seite, dass auch bei den langjährigen Mitarbeitern eine Vertiefung der Themen erforderlich ist, die jetzt für Neueinsteiger in den Vordergrund gestellt werden. Die Kommission empfiehlt daher, auch diese Mitarbeiter intensiv zu schulen und ihnen die Gelegenheit zur Fortbildung zu geben. Ausgehend hiervon hat sich die Kommission auch mit den weiteren Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung auseinandergesetzt. Insoweit wurde ihr berichtet, dass im Rahmen des Projekts „Neuorientierung des Verfassungsschutzes“ des Hessischen Innenministeriums ein neues Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzept für das LfV Hessen fertiggestellt wurde. Hierauf aufbauend habe das LfV Hessen eine „Hausakademie“ mit dem Ziel hausinterner Schulungen eingerichtet, die speziell auf die LfV-internen Erfordernisse eingehen.

412 Die Kommission hält das Vorhaben für sinnvoll. Jedoch müssen die dargelegten Konzepte auch mit Leben gefüllt werden. Der Erfolg der Wissenserweiterung und des Umdenkens im LfV Hessen sollte nicht ausschließlich vom Fortbildungseifer und Initiative des Einzelnen abhängen. Auch ist im Blick zu behalten, dass Defizite in der Fortbildung nicht immer an der fehlenden Bereitschaft der Mitarbeiter liegen. Eine (zu) hohe Arbeitsbelastung kann dazu führen, dass Aus- und Fortbildungsangebote nicht in Anspruch genommen werden. Die Kommission sieht daher auch die Entscheidungsverantwortlichen für die Personalausstattung und -verwaltung in der Pflicht.

- 413** Zu dem vom Bundestagsuntersuchungsausschuss zweitgenannten Aspekt der „Öffnung“ wurde der Kommission berichtet, dass im LfV Hessen bereits seit einigen Jahren Maßnahmen zur Öffnung nach außen im Gange seien. Dies manifestiere sich insbesondere im Bereich der Aufklärungs- und Präventionsarbeit. So würden seit der Gründung des Kompetenzzentrums Rechtsextremismus (KOREX) im Jahre 2008 vorhandene Erkenntnisse speziell für Präventionsmaßnahmen aufgearbeitet. Die Kommission hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass die öffentliche Nachfrage nach Präventionsangeboten des LfV Hessen seit 2012 deutlich zugenommen habe. Insbesondere hätten neben den institutionellen Bedarfsträgern wie Polizei, Justiz und Kommunen auch Lehrer, Schüler, Feuerwehren und Vereine Fachvorträge des Verfassungsschutzes in Anspruch genommen. Die Kommission bewertet dies als Erfolg. Im Gespräch mit dem Präsidenten des LfV Hessen, Robert Schäfer, wurde der Kommission in ihrer 12. Sitzung am 07.05.2015 dargelegt, dass die bestehende Präventionsarbeit deutlich ausgebaut werden soll.
- 414** Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, das LfV Hessen nicht nur in die Präventionseinrichtungen des Landes (z. B. das ressortübergreifende „Hessische Kompetenzzentrum gegen Extremismus“ oder das „beratungsNetzwerk Hessen“) einzubinden. Vielmehr sollte die Behörde „vor Ort“ selbst auftreten, um sich als „Dienstleister für die Demokratie“ erkennbar zu machen. Eine solche Wahrnehmung ist nicht nur geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der Verfassungsschutzbehörde wieder aufzubauen. Die Maßnahmen können auch dazu beitragen, auf das Selbstverständnis der Behörde einzuwirken.
- 415** Auch wenn die Kommission die beabsichtigte Ausrichtung zu mehr Beratung und Austausch mit der Zivilgesellschaft im Grundsatz befürwortet, weist sie darauf hin, dass das LfV Hessen keine Einrichtung zur allgemeinen politischen Bildung ist. Im Rahmen der „Aufklärung der Öffentlichkeit“ müssen die verfassungsschutzrechtlich gebotenen Grenzen eingehalten werden. So muss der Verfassungsschutz deutlich machen, dass er nicht „unsympathischen Meinungen“ entgegentritt, sondern verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachtet. Auch darf die öffentliche Präventionsarbeit nicht zu Lasten des „Kerngeschäfts“ der Informationsbeschaffung und -auswertung gehen. Insoweit setzt die Übernahme bzw. Ausweitung von Aufgaben – ebenso wie im oben genannten Bereich der Fortbildung – eine entsprechende Personalausstattung voraus.

Empfehlung 39 – Öffnung der Ausbildungswege

I. Inhalt

- 416** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 39 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 865):

„Die Verfassungsschutzbehörden werden durch Öffnung gewinnen.

Sie müssen sich im Bereich der Personalgewinnung und in ihrer Arbeitsweise deutlich verändern. Dazu gehören u. a. die Öffnung der Ausbildungswege und die Einstellung von Quereinsteigern, mehr Mitarbeiteraustausch mit anderen Behörden auch außerhalb des Geschäftsbereichs des BMI sowie die laufende inhaltliche Auseinandersetzung mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft.“

II. Sachstand

- 417** Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „Aus- und Fortbildung, gewährleistet durch:
 - Ausbildungsverordnung
 - Ausbildungsvereinbarung
 - Hessische Laufbahnverordnung vom 17. Februar 2014 (HLVO)“

- 418** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV hat die qualitativen Anforderungen im Bereich Personalgewinnung parallel zu anderen Reformbemühungen seit 2007 erhöht.

So wurde das fachliche Anforderungsprofil neuer Mitarbeiter präzisiert und erweitert, zum Beispiel um den Aspekt ‚Interesse an umfangreicher und gewissenhafter Recherche- und Analysetätigkeit‘.

Künftig sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Laufbahn des gehobenen Dienstes im Verfassungsschutz beim Bund ausgebildet werden. Dem LfV soll die Teilnahme von bis zu drei Mitarbeitern an einem Laufbahnlehrgang des Bundes ermöglicht werden. Die Zusage des Bundes liegt bereits vor. Für den Laufbahnlehrgang 2014 war dies jedoch aufgrund des eigenen Bedarfs des BfV noch nicht umsetzbar.

Die Einstellung von Quereinsteigern wird bereits seit mehreren Jahren praktiziert. Gerade im Bereich der Führungskräfte konnten zahlreiche Quereinsteiger eingestellt werden. Die Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes konnten aus anderen Behörden des Landes und der Kommunen, aus dem BfV und anderen Bundesbehörden sowie aus dem Polizeibereich rekrutiert werden.

Im Verfassungsschutzverbund ist hierzu bereits eine einheitliche ‚Zusatzausbildung‘ an der Akademie für Verfassungsschutz für Neu- oder Quereinsteigerinnen und -einsteiger vereinbart worden. Diese wird seit Jahresbeginn mit Erfolg durchgeführt. Das LfV entsendet jede neueingestellte Mitarbeiterin und jeden neueingestellten Mitarbeiter unverzüglich nach Einstellung an die Akademie für Verfassungsschutz.

Auch der Arbeitertausch mit anderen Behörden inner- und außerhalb des Geschäftsbereichs wird gefördert. Vom Bund und den Ländern wurde u. a. ein einheitliches Konzept für Personaltauschmaßnahmen von Mitarbeitern im Verfassungsschutzverbund erarbeitet. Zudem bestehen bereits auf der Ebene des Arbeitskreises IV – Verfassungsschutz – der Innenministerkonferenz (AK IV) konkrete Überlegungen zur Umsetzung von Hospitationen und Personaltauschmaßnahmen im Verfassungsschutzverbund.“

- 419** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 39 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:
- Hessische Laufbahnverordnung vom 17.02.2014, in Kraft seit 01.03.2014
 - Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den Laufbahnzweig Verfassungsschutz im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst vom 14.07.2015 (APOgD VerfSch)
 - Verwaltungsvereinbarung über die Ausbildung der Anwärtnerinnen und Anwärtler für den Laufbahnzweig Verfassungsschutz im gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Hessen vom 21.05.2015
 - Rundschreiben des Staatssekretärs im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport betreffend „Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der Landesverwaltung (Mobilitäts-RL) vom 23. August 2010 (StAnz. 38/2010, S. 2162 ff.)“ vom 13.08.2014

III. Stellungnahme der Kommission

420 Hinsichtlich der zu Punkt 39 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

39.01 Im Personalbestand des LfV Hessen besteht kein Mangel an „Quereinsteigern“. Vielmehr ist deren Einstellung die Regel.

39.02 Im LfV Hessen besteht Bedarf an verwendungsspezifisch geschulten Mitarbeitern. Das Vorhaben, künftig hessische Anwärter an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Fachbereich Nachrichtendienste ausbilden zu lassen, weist daher in die richtige Richtung.

39.03 Darüber hinaus sollte der Bedarf an Volljuristen nicht unterschätzt werden. Die Verfassungsschutzmaterie ist naturgemäß besonders grundrechtssensibel und als solche notwendigerweise in hohem Maße rechtlich normiert. Die gesetzmäßige Arbeit der Behörde ist auch davon abhängig, dass innerbehördlich genügend juristischer Sachverstand vorhanden ist.

39.04 Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass im LfV Hessen eine angemessene Bereitschaft zum Mitarbeitertausch besteht.

421 Die Kommission legt im Ausgangspunkt zugrunde, dass der Bundestagsuntersuchungsausschuss bei seiner Empfehlung vorrangig die Personalgewinnungs- und Ausbildungssituation des BfV im Blick hatte. Die dortige Situation ist nach den Berichten, die der Kommission vorlagen, nicht mit derjenigen im LfV Hessen zu vergleichen. Insbesondere lässt sich für das LfV Hessen kein Mangel an „Quereinsteigern“ feststellen. Da es bisher keine Ausbildung zum „Verfassungsschützer“ im Dienst des Landes Hessen gab, ist die Einstellung von Quereinsteigern vielmehr die Regel. Das Personal besteht – soweit es nicht vom BfV oder den Verfassungsschutzbehörden anderer Länder übernommen worden ist – ausnahmslos aus Personen, die erst nach Abschluss ihrer anderweitigen Ausbildung, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und bei der Polizei, zum Verfassungsschutz gestoßen sind. Im Bereich des Personals mit Hochschulabschluss wurden vorzugsweise Politikwissenschaftler, Historiker und insbesondere Islamwissenschaftler eigestellt. Ausgehend hiervon ist der Anteil an „Quereinsteigern“ im LfV Hessen so hoch, dass nach Wahrnehmung der Behörde umgekehrt

der Bedarf an verfassungsschutzspezifisch ausgebildetem Personal erhöht ist. Künftig sollen daher hessische Anwärter an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Fachbereich Nachrichtendienste ausgebildet werden.

422 Die Kommission hält dies aufgrund der verwendungsspezifischen Anforderungen im Bereich des Verfassungsschutzes für nachvollziehbar. Das Vorhaben, künftig hessische Anwärter an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Fachbereich Nachrichtendienste ausbilden zu lassen, weist daher in die richtige Richtung. Darüber hinaus gibt die Kommission zu bedenken, den Bedarf an Volljuristen nicht zu unterschätzen. Die Verfassungsschutzmaterie ist naturgemäß besonders grundrechtssensibel und als solche notwendigerweise in hohem Maße rechtlich normiert. Zugleich ist die Rechtslage häufig dadurch schwer bestimmbar, dass der Bestand an Schrifttum und Rechtsprechung schmal ist. Ausgehend hiervon ist die gesetzmäßige Arbeit der Behörde auch davon abhängig, dass innerbehördlich – auch in den Fachabteilungen – genügend juristischer Sachverstand vorhanden ist.

423 Die Kommission hat sich darüber hinausgehend über spezifische Maßnahmen bei der Personalgewinnung berichten lassen. Hiernach wird das LfV Hessen durch die HPA und den Zentralen Psychologischen Dienst (ZPD) der hessischen Polizei darin unterstützt, die Kriterien für die Auswahl von Kandidaten zur Ausbildung an der Hochschule des Bundes festzulegen. Gemeinsam mit dem ZPD sei das Anforderungsprofil konkretisiert und einschlägige Tests festgelegt worden. Die Maßnahmen zielten darauf, bei der Auswahl der Kandidaten auf ein besonderes Interesse für Recherche- und Analysetätigkeit zu achten. Die Kommission hält dieses Vorhaben für sinnvoll; auch begrüßt sie die Zusammenarbeit mit der hessischen Polizei auf diesem Gebiet.

424 Die Kommission hat sich auch mit der Frage der Rotation und des Mitarbeiterauschs mit anderen Behörden befasst. Sie hat zu Kenntnis genommen, dass die bereits oben (Rn. 63) genannten Richtlinien zur Förderung der Rotation der Beschäftigten des höheren Dienstes in der hessischen Landesverwaltung auch auf das LfV Hessen Anwendung finden. Allerdings ist festzustellen ist, dass dem Arbeitsplatzwechsel in einer vergleichsweise kleinen Behörde häufig tatsächliche Hinderungsgründe entgegenstehen, da ein Wechsel zeitnahen personellen Ersatz erfordert. Auch begründet die zwingend vorzunehmende Sicherheitsüberprüfung ein spezifisches Hindernis. Die Rotanten und Hospitanten anderer Behörden müssen sich für ihren Einsatz im LfV Hessen genauso wie das gesamte Personal der Behörde einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (SÜ3) unterziehen. Dies

erschwert kurzfristige Abordnungen zum LfV Hessen und lässt kurzzeitige Aufenthalte dort unattraktiv werden. Gleichwohl ergeben sich Möglichkeiten für eine Rotation, wenn man den Blick auf den Verfassungsschutzverbund erweitert. So wurde der Kommission berichtet, dass Mitarbeiter des LfV Hessen im BfV und den Verfassungsschutzbehörden anderer Länder hospitieren; auch gebe es Hospitationen bei der hessischen Polizei und im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

425 Insgesamt hat die Kommission den Eindruck gewonnen, dass im LfV Hessen die Bereitschaft zum Arbeitertausch vorhanden ist. Trotz der vorgenannten Erschwernisse haben nach Mitteilung des LfV Hessen seit 2012 fünf Mitarbeiter anderer Behörden eine Hospitation im LfV Hessen durchlaufen; in der gleichen Zeit haben 28 Mitarbeiter des LfV Hessen extern hospitiert. Diese Zahlen hält die Kommission angesichts des Personalgesamtbestands von ca. 260 Mitarbeitern für angemessen. Auch begrüßt die Kommission, dass im LfV Hessen im Oktober 2011 zumindest auf Ebene der Dezernatsleiter ein umfangreicher Aufgabenwechsel stattgefunden hat.

Empfehlung 40 – Prüfung der Anpassung des behördeninternen Leitbilds an Kategorien von Interkultureller Kompetenz, Diskursfähigkeit und Fehlerkultur

I. Inhalt

- 426** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 40 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„Die Verfassungsschutzbehörden müssen mit gesellschaftlicher Vielfalt kompetent umgehen. Das muss sich auch in ihrem Personalbestand widerspiegeln. Wie auch bei der Polizei müssen Interkulturelle Kompetenz, Diskursfähigkeit und eine Fehlerkultur zum Leitbild gehören und durch intensive Aus- und Fortbildung entwickelt werden.“

II. Sachstand

- 427** Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Personalgewinnung bei den Verfassungsschutzbehörden“

- 428** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV wird der Empfehlung des PUA gerecht. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spiegeln die Komplexität der heutigen Gesellschaft wider. Bei seiner Personalgewinnung legt das LfV u. a. Auswahlkriterien wie Kritik- und Diskursfähigkeit zu Grunde. Die Fortbildung von Führungskräften dient auch der Fortentwicklung einer guten Fehlerkultur in der Behörde.

Des Weiteren stellen insbesondere die islamwissenschaftlich vorgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie diejenigen Kräfte, die über muttersprachliche Kenntnisse der türkischen oder arabischen Sprache verfügen, die erforderliche interkulturelle Kompetenz sicher.“

- 429** Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 40 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:

- Recherche-Ergebnisse des Mediendienstes Integration zum Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz (September 2014)
- Personalentwicklungskonzept für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (Stand März 2013, VS – NfD)
- Fortbildungskonzept für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (Stand März 2013, VS – NfD)
- Papier „Ziele des LfV Hessen“ vom April 2014 und Mitarbeiterbrief des Präsidenten vom 17.04.2014 zu den Zielen des LfV Hessen

430 Ferner standen der Kommission in der 12. Sitzung am 07.05.2015 der Präsident des LfV Hessen, Herr Schäfer, und die Personalratsvorsitzende, Frau Sehr, zu einem Gespräch zur Verfügung.

III. Stellungnahme der Kommission

431 Hinsichtlich der zu Punkt 40 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

40.01 Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zielt auf die aufgabenbezogene Stärkung der sozio-kulturellen Fähigkeiten des Verfassungsschutzes: Die Behörde muss in die Lage versetzt werden, unterschiedliche Perspektiven einzunehmen und gesellschaftliche Zusammenhänge unter Einbeziehung ggf. stark differierender Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsmöglichkeiten zu betrachten. Hierzu ist es geboten, dass das LfV Hessen insbesondere auf Mitarbeiter mit Bezügen zu außereuropäischen Kulturkreisen zurückgreifen kann.

40.02 Die Kommission erachtet die bestehenden Fortbildungsangebote an der AfV für sinnvoll. Sie begrüßt, dass sie nicht nur für die Mitarbeiter der Auswertung und Beschaffung, sondern auch für Verfassungsschutzmitarbeiter aus anderen Bereichen zugänglich sind. Zu empfehlen ist, auch Führungskräfte zur Teilnahme an diesen Lehrgängen zu verpflichten.

40.03 Das in der Behörde erarbeitete Papier „Ziele des LfV Hessen“ weist in die richtige Richtung. Es sollte zu einem Leitbild fortentwickelt werden, das als Gesamtstrategie angelegt ist. Dabei ist auf eine möglichst breite Einbindung der Mitarbeiter Wert zu legen. Das Leitbild sollte nicht „von oben herab“ verkündet werden.

- 432** Die Kommission hat sich zunächst der Frage nach der „gesellschaftlichen Vielfalt“ im LfV Hessen zugewandt. Hinsichtlich des Begriffs nimmt sie Bezug auf die im Zusammenhang mit der Empfehlung 11 zur „Vielfalt“ in den Polizeibehörden (vgl. o. Rn. 149 ff.) erörterten Aspekte. Allerdings sind auch strukturelle Besonderheiten zu beachten. Aufgrund des abweichenden gesetzlichen Auftrags ist das Bedürfnis, Personen aus bislang im Verfassungsschutz unterdurchschnittlich beteiligten Gruppen zu gewinnen, modifiziert. Die allermeisten dieser Gruppen haben keinen Bezug zum politischen Extremismus und geben keinerlei Anlass zur Beobachtung. Mit Blick auf sie wurde zu recht kein spezifisches „Defizit“ in der Repräsentanz erkannt; die Empfehlung zur Vielfalt soll nicht zu einer allgemeinen „quotalen“ Berücksichtigung von Minderheiten anhalten. Vielmehr zielt die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses auf die aufgabenbezogene Stärkung der sozio-kulturellen Fähigkeiten des Verfassungsschutzes: Die Behörde muss in die Lage versetzt werden, unterschiedliche Perspektiven einzunehmen und gesellschaftliche Zusammenhänge unter Einbeziehung ggf. stark differierender Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Handlungsmöglichkeiten zu betrachten. Diese Fertigkeiten sind nicht nur für Verfassungsschutzmitarbeiter im Einsatzgebiet „Ausländerextremismus und Islamismus“ von Bedeutung, sondern insbesondere auch für die Bewertung rechtsextremistischer Strukturen und bei der Präventionsarbeit im Bereich des Rechtsextremismus/Ausländer- und Islamfeindlichkeit.
- 433** Aufgrund dessen kommt es nach Ansicht der Kommission nicht in erster Linie auf den Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im Personalbestand an. Sie hat daher den vom „Mediendienst Integration“ in seiner Recherche zum „Anteil der Beamten mit Migrationshintergrund in Polizei und Verfassungsschutz“ vorgelegten Daten (vgl. o. Rn. 159 ff.) für den Bereich des Verfassungsschutzes ein geringeres Gewicht beigemessen, auch wenn der Anteil von Mitarbeitern mit Migrationshintergrund in Hessen mit 5,2 % (im Jahr 2013) unter den Ländern, zu denen Daten vorliegen (Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen), am höchsten ist. Gewichtiger ist aus Sicht der Kommission, dass das LfV Hessen auf viele Mitarbeiter mit Bezügen zu außereuropäischen Kulturkreisen zurückgreifen kann. Zudem ist positiv zu bewerten, dass in der Behörde mehrere Islamwissenschaftler Dienst leisten.

- 434** Der Kommission wurde in diesem Zusammenhang durch den Präsidenten des LfV Hessen berichtet, dass die Amtsleitung beabsichtigt, auch im Rahmen der Prävention einen Schwerpunkt auf den Bereich „Migration“ zu legen. Ziel sei es, eine neue Art der Präventionsarbeit zu etablieren. Neben der Aufklärung über die Aufgaben, Befugnisse und einzelne Phänomenbereiche beabsichtige das LfV Hessen, sich zukünftig besser in der Gesellschaft zu vernetzen und gezielt in den Dialog mit Migrantengruppen zu treten. Hierbei sollen insbesondere Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und muttersprachliche Fachkräfte eine Rolle spielen, um das Vertrauen in den Verfassungsschutz wiederherzustellen und schließlich auch über phänomenspezifische Mechanismen im Sinne einer „Extremismusprophylaxe“ aufklären zu können. Die Kommission hält das Vorhaben für anspruchsvoll. Sie gibt zu bedenken, dass es der Verfassungsschutz aufgrund der verdeckten Arbeitsweise im Vergleich mit der Polizei ungleich schwerer haben dürfte, durch „sichtbare Vielfalt“ vertrauensbildend zu wirken.
- 435** Die Kommission hat sich im Weiteren mit der Frage der Aus- und Fortbildung befasst. Ihr wurde berichtet, dass zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Mitarbeiter des Verfassungsschutzes spezifische Lehrgänge zur Länderkunde an der AfV angeboten werden. Die Lehrgänge richten sich vorrangig an die in entsprechenden Phänomenbereichen eingesetzten Bediensteten, um politische, religiös-kulturelle und landesspezifische Besonderheiten zu vermitteln. Neben den Lehrgängen an der AfV stehen den Mitarbeitern des LfV Hessen auch Fortbildungsangebote der Zentralen Fortbildung der hessischen Landesverwaltung zur Verfügung, welche im Hessischen Innenministerium angesiedelt ist.
- 436** Die Kommission erachtet die bestehenden Angebote für sinnvoll. Sie begrüßt, dass sie nicht nur für die im unmittelbaren Umgang betroffenen Mitarbeiter der Auswertung und Beschaffung, sondern für Verfassungsschutzmitarbeiter aus anderen Bereichen zugänglich sind. Die Kommission empfiehlt, auch Führungskräfte zur Teilnahme an diesen Lehrgängen zu bewegen, damit diese bei der Wahrnehmung ihrer Führungsaufgaben mit einem möglichst breiten Wissen den kompetenten Umgang mit kultureller Vielfalt in die Belegschaft vermitteln können.
- 437** Die Kommission hat sich schließlich die Maßnahmen zur Förderung von Diskursfähigkeit und Fehlerkultur darlegen lassen. Ihr wurde berichtet, dass im LfV Hessen für alle neu eingestellten Mitarbeiter ein Fortbildungsplan erarbeitet wird. Dazu gehören für Führungskräfte und Nachwuchsführungskräfte modulare Kurse zur Führungskräfteentwicklung (FKE), in de-

nen das Basiswissen für Führungskräfte vermittelt werden solle. Zudem hat die Personalratsvorsitzende des LfV Hessen aus ihrer Sicht über die Führungs- und Fehlerkultur im LfV Hessen berichtet. Sie erkennt Verbesserungen der Kommunikation, etwa durch einen wöchentlichen „jour fixe“ mit der Behördenleitung. Die Kommission bewertet dies als Anzeichen dafür, dass der ernsthafte Wille besteht, die gelehrte „Führungs- und Fehlerkultur“ auch in der praktischen Arbeit wirksam werden zu lassen. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch zur Kenntnis genommen, dass die Behörde seit langem wieder eine Tagung aller Führungskräfte durchgeführt hat und dass beabsichtigt ist, solche Veranstaltungen zukünftig wieder regelmäßig durchzuführen.

438 Die Kommission hat schließlich das in der Behörde erarbeitete Papier „Ziele des LfV Hessen“ diskutiert. Das Papier weist in die richtige Richtung. Nach Ansicht der Kommission sollte es zu einem Leitbild fortentwickelt werden, das als Gesamtstrategie angelegt ist und die Themen Öffnung, interkulturelle Aspekte und Fehlerkultur aufnimmt. Unabhängig davon, dass in einer Behörde oftmals Entscheidungen hierarchisch („top down“) erfolgen müssen, ist nach Ansicht der Kommission darauf zu achten, dass das Leitbild nicht „von oben herab“ verkündet wird. Die Kommission hält es für wünschenswert, möglichst alle Mitarbeiter des LfV Hessen aktiv in die Diskussion einzubeziehen, um eine möglichst hohe Akzeptanz und eine breite „Verwurzelung“ des Leitbildes zu erreichen.

Empfehlung 41 – Stärkung der parlamentarischen Kontrolle

I. Inhalt

- 439** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 41 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„Es bedarf der Stärkung einer systematischen und strukturellen Kontrolle. Einzelne Tätigkeitsbereiche der Nachrichtendienste, so beispielsweise auch der in der Arbeit des Untersuchungsausschusses als höchst problematisch erkannte Bereich des Einsatzes von V-Personen, müssen gezielt untersucht werden. Die parlamentarischen Kontrollgremien müssen schlagkräftiger werden und eine dauerhafte Kontrolltätigkeit ausüben können. Dafür bedarf es einer ausreichenden professionellen Personal- und Sachausstattung.“

II. Sachstand

- 440** Das LfV Hessen hat hierzu folgende „Regelungsbereiche“ benannt:

- „(Parlamentarische) Kontrolle der Informationsbeschaffung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, gewährleistet durch:
 - §§ 20 ff. VerfSchutzG HE
 - Dienstvorschrift für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen über die Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung (DV nd-Mittel vom 3. August 2011, VS – NfD)
 - Dienstvorschrift Tarnmittel für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (DV Tarnmittel, Stand Juni 1997, VS – Vertr.)
 - Dienstvorschrift Beschaffung für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (DV-Besch, Stand Januar 2010, VS – Vertr.)“

- 441** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Die Kontrolle der Informationsbeschaffung mit nachrichtendienstlichen Mitteln vollzieht sich auf der Grundlage der o. a. Vorschriften durch verschiedene Mechanismen und Instanzen, von denen einige den Parlamenten zugeordnet sind. Zu unterscheiden ist zwischen internen und externen Kontrollinstanzen.“

(1) Behördeninterne Kontrollinstanzen

Das LfV verfügt über Instanzen der Selbstkontrolle seiner operativen nachrichtendienstlichen Tätigkeit. So unterliegen Beschränkungsmaßnahmen nach dem G10 der Aufsicht einer gemäß § 11 Abs. 1 G10 bestellten Bediensteten, die die Befähigung zum Richteramt hat. [...]

Darüber hinaus soll die Qualitätssicherung im LfV im Bereich der Informationsgewinnung intensiviert werden (vgl. Ausführungen zu Empfehlung 34).

(2) Behördenexterne Kontrollinstanzen

Administrative externe Kontrolle: Das LfV unterliegt bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport.

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.

Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der nachgeordneten Behörde zur Erfüllung ihrer Fachaufgaben. 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 sowie die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Behörde gewährleistet werden (vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013, Rdnr. 45 f.). Die ministerielle Aufsicht bezieht sich dabei auch auf Maßnahmen zur operativen Informationsbeschaffung.

Parlamentarische externe Kontrolle: Darüber hinaus unterliegt die Landesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des LfV der parlamentarischen Kontrolle, die von der Parlamentarischen Kontrollkommission ausgeübt wird.

Gemäß § 22 VerfSchutzG HE unterrichtet die Landesregierung die Parlamentarische Kontrollkommission umfassend über die allgemeine Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz und über Vorgänge von besonderer Bedeutung. Die Landesregierung berichtet

zu einem konkreten Thema aus dem Aufgabenbereich des Landesamtes für Verfassungsschutz, sofern die Parlamentarische Kontrollkommission dies wünscht. Dabei werden Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung der Parlamentarischen Kontrollkommission unter Beachtung des notwendigen Schutzes der Quellen durch die politische Verantwortung der Landesregierung bestimmt.

Jedes Mitglied der Parlamentarischen Kontrollkommission kann die Einberufung und Unterrichtung der Kommission verlangen. Diese hat Anspruch auf entsprechende Unterrichtung durch die Landesregierung. Sie kann im Einzelfall beschließen, dass ihr Akteneinsicht zu gewähren ist. Die Akteneinsicht erstreckt sich auch auf vom LfV amtlich verwahrte Schriftstücke sowie die Einsicht in dortige Daten. Soweit im Rahmen der Akteneinsicht erforderlich, dürfen Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission Zutritt zu den Dienststellen des Landesamts für Verfassungsschutz erhalten.

Die Parlamentarische Kontrollkommission kann im Einzelfall zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder nach Anhörung der Landesregierung beschließen, einen Sachverständigen mit der Durchführung von Untersuchungen zu beauftragen. Der Sachverständige hat der Parlamentarischen Kontrollkommission über das Ergebnis der Untersuchungen zu berichten. Die Landesregierung ist dem Sachverständigen gegenüber in gleicher Weise zur Auskunft und Mitwirkung verpflichtet wie der Parlamentarischen Kontrollkommission. Insbesondere ist dem Sachverständigen auf Verlangen Akteneinsicht zu gewähren.

Außerdem kann die Parlamentarische Kontrollkommission dem Hessischen Datenschutzbeauftragten Gelegenheit zur Stellungnahme in Fragen des Datenschutzes geben.

Der Haushaltsplan des Landesamts für Verfassungsschutz wird der Parlamentarischen Kontrollkommission zur Mitberatung überwiesen. Die Landesregierung unterrichtet die Parlamentarische Kontrollkommission über den Vollzug des Wirtschaftsplans im Haushaltsjahr.

(3) Bewertung

Die Mechanismen der Selbstkontrolle sollen vor allem mit dem Ausbau interner Kontrollsysteme (vgl. Anmerkungen zu Empfehlung 34) weiter intensiviert werden und leisten auf die Weise im Zusammenspiel mit den externen Kontrollinstanzen einen weiteren Beitrag zu wirksamer Kontrolle im LfV.

Die Gestaltung von Umfang und Reichweite sowohl der ministeriellen als auch der parlamentarischen Kontrolle unterliegt der Beurteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport bzw. des Hessischen Landtags. Das LfV nimmt hierzu keine Stellung.“

- 442** Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 41 darüber hinausgehend durch Vertreter des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

- 443** Hinsichtlich der zu Punkt 41 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

41.01 Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle setzt eigenständige Informations- und Kontrollrechte der Parlamentarischen Kontrollkommission und ihrer Mitglieder voraus.

41.02 Die Oppositionsfraktionen müssen in der Kontrollkommission angemessen vertreten sein. Dies kann insbesondere durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit (z. B. zwei Drittel der Mitglieder des Hessischen Landtags) bei der Wahl der Mitglieder der Kontrollkommission erreicht werden.

41.03 Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle hängt zudem von der fachlichen Unterstützung der Arbeit der Kontrollkommission ab. Diesbezüglich sollte der Kontrollkommission eine ausreichende Zahl ständiger Mitarbeiter zur Verfügung stehen, die mit Akteneinsichts- und Informationsrechten ausgestattet sind und der Kontrollkommission und ihren Mitgliedern selbständig und unabhängig Erkenntnisse und Bewertungen zuliefern.

41.04 Zudem könnte die Stellung der Kommissionsmitglieder durch das Recht gestärkt werden, sich bei der Teilnahme an den Sitzungen durch Mitarbeiter unterstützen zu lassen.

41.05 Die Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle sollten auch vorsehen, dass es den Kommissionsmitgliedern gestattet ist, wichtige Informationen – etwa solche, welche die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses rechtfertigen können – mit ihren Fraktionsspitzen vertraulich zu erörtern.

41.06 Die Kommission empfiehlt ferner, Möglichkeiten für mehr Transparenz der parlamentarischen Kontrolle zu diskutieren. So könnten Sitzungen (teilweise) öffentlich durchgeführt werden oder mehr Sitzungsinhalte durch Presseerklärungen bekannt gegeben werden.

- 444** Die Kommission legt zugrunde, dass die parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes von besonderer Bedeutung ist. Die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde geht naturgemäß mit starken Grundrechtskonflikten einher. Zugleich ist infolge der nachrichtendienstlichen Arbeitsweise die justizielle Kontrolle aus tatsächlichen Gründen erschwert. Daher kommt der Kontrolle durch das Parlament eine entscheidende Funktion zu. Die parlamentarische Kontrolle darf nicht lediglich zur politischen Legitimierung des Handelns der Behörde dienen. Vielmehr muss das parlamentarische Gremium wirkliche Kontrollfunktionen wahrnehmen. Dies setzt eigenständige Informations- und Kontrollrechte der Parlamentarischen Kontrollkommission und ihrer Mitglieder voraus.
- 445** Zudem ist nach Überzeugung der Kommission ein Mindestmaß an politischer Distanz zur Exekutive unerlässlich. Daher müssen in der Parlamentarischen Kontrollkommission insbesondere auch die Oppositionsfractionen angemessen vertreten sein. Einzelne Länder haben hierzu Vorschriften erlassen, welche allen im Landesparlament vertretenen Fraktionen ein „Grundmandat“ im parlamentarischen Kontrollgremium zuerkennen (so z. B. § 24 Abs. 2 Satz 1 VerfSchG NI).
- 446** Auch ist in Betracht zu ziehen, dass die Mitglieder der Kontrollkommission mit qualifizierter Mehrheit (z. B. zwei Drittel) gewählt werden. Ein solches Vorgehen führt nach Erfahrung der Kommission zu einer Aufwertung sachbezogener Aspekte wie Praxis und Expertise bei der Auswahl der Mitglieder und stärkt damit die Fachlichkeit des Gremiums. Der weitere Vorzug einer solchen Regelung besteht aus Sicht der Kommission im größeren parlamentarischen Rückhalt des gesamten Gremiums. Dieser kann zudem dadurch bestärkt werden, dass der Vorsitz zwischen einem Vertreter der Regierungsmehrheit und der Opposition alterniert.
- 447** Des Weiteren ist hinsichtlich der Frage der parlamentarischen Kontrolle zu berücksichtigen, dass gerade im Bereich der Nachrichtendienste spezifische Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen bestehen. Häufig können Erkenntnisse nur aufgrund von Mitteilungen oder durch Befragung der Behörde gewonnen werden. Nach Überzeugung der Kommission darf es hierbei nicht zu einem Abhängigkeitsverhältnis kommen. Ansonsten könnte die Exekutive selbst bestimmen, welche Vorgänge zum Gegenstand der Kontrolle werden und welche

nicht. Die Mitglieder der Kontrollkommission müssen daher einen möglichst eigenständigen Zugang zu den entscheidenden Informationen haben.

- 448** Daher sollte der Kontrollkommission eine ausreichende Zahl ständiger Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Durch einen solchen im „Ethos der Fachlichkeit“ tätigen Stab mit Loyalität zur Sache könnten der Kontrollkommission – vergleichbar dem Wissenschaftlichen Dienst des Landtags – selbständig und unabhängig Erkenntnisse und Bewertungen zugeliefert werden.
- 449** Daneben kann in Betracht gezogen werden, die Stellung jedes einzelnen Mitglieds der Kontrollkommission zu stärken, etwa durch das Recht, sich bei der Teilnahme an den Sitzungen durch Mitarbeiter unterstützen zu lassen. Auch erscheint bedenkenswert, die Kommissionsmitglieder mit einem eigenen Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht auszustatten, um den Einfluss politischer Mehrheiten auf die Wahrnehmung der Kontrollaufgabe zu verringern und die eingangs genannte „politische Distanz“ zur Verwaltung zu stärken.
- 450** Zudem sollten Regelungen dazu getroffen werden, unter welchen Umständen es den Mitgliedern der Kontrollkommission gestattet sein könnte, wichtige Informationen mit bestimmten Parlamentsangehörigen (z. B. Fraktionsvorsitzenden) vertraulich zu erörtern. Es erscheint mit Blick auf den Zweck – Kontrolle der Exekutive durch das Parlament – bedenklich, dass ein Mitglied der Kontrollkommission zwar um einen ggf. schwerwiegenden Missstand wissen darf, dieses Wissen aber unter allen Umständen für sich behalten muss.
- 451** Für erwägenswert hält die Kommission schließlich den Aspekt der Transparenz und Öffnung der parlamentarischen Kontrolle. Sie verkennt nicht, dass das Gremium auch hochgradig geheimhaltungsbedürftige Informationen zu erörtern hat. Dies trifft jedoch nicht für alle Fragen zu. Insoweit besteht eine gewisse sachliche Überschneidung mit der oben (Rn. 368 ff.) diskutierten Frage der nachrichtendienstlichen Praxis der Einstufung vertraulicher Inhalte. Die Kommission weist darauf hin, dass auch für die Sitzungstätigkeit der Kontrollkommission eine Unterscheidung von öffentlich zu erörternden „Grundinformationen“ und nichtöffentlichen Details möglich und sinnvoll ist. Auch könnten mehr Sitzungsinhalte durch Presseerklärungen bekannt gegeben werden. Zu bedenken ist insoweit, dass Kontrolle nicht notwendig zu negativen Bewertungen führen muss. Im Gegenteil kann die Feststellung, dass bestimmte Entscheidungen der Behörde nicht zu beanstanden sind, das Vertrauen in die rechtsstaatliche Arbeit des Verfassungsschutzes insgesamt stärken.

Empfehlung 42 – Anhörung „sonstiger Personen“ durch parlamentarische Kontrollgremien

452 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 42 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„Hinsichtlich der Anhörungsrechte der parlamentarischen Kontrollgremien sollte gesetzlich die Möglichkeit eröffnet werden, in Fällen, in denen neben den Nachrichtendiensten beispielsweise auch andere Behörden (BKA, ZKA, Landesbehörden für Verfassungsschutz, Bundesanwaltschaft, Wehrdisziplinaranwalt o. ä.) involviert sind, auch Angehörige dieser Behörden anzuhören, um sich besser Klarheit über den Sachverhalt verschaffen zu können. § 5 Abs. 2 Satz 1 PKGrG müsste demnach um ‚sonstige Personen‘ erweitert werden.“

II. Sachstand

453 Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden gewährleistet durch §§ 20 ff. VerfSchutzG HE“

454 Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„In Hessen wurden die Rechte der Parlamentarischen Kontrollkommission Verfassungsschutz im Zuge der Neufassung des VerfSchutzG HE im Dezember 2012 neu geregelt (vgl. §§ 20, 21, 22 VerfSchutzG HE). Hierzu wird auf die Ausführungen zu Empfehlung 41 verwiesen.“

455 Die Kommission hat sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 42 darüber hinausgehend durch Vertreter des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport berichten lassen.

III. Stellungnahme der Kommission

456 Hinsichtlich der zu Punkt 42 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

42.01 Die Empfehlung richtet sich im Wesentlichen an den Bund. Allerdings erscheint auch für Hessen eine entsprechende Ausweitung des Anhörungsrechts sinnvoll.

457 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat in seiner Empfehlung eine Änderung von § 5 Abs. 2 Satz 1 PKGrG angeregt. Hierbei handelt es sich um eine Norm des Bundesrechts. Die Kommission sieht daher zunächst den Bund zur Umsetzung berufen.

458 Unbeschadet dessen erscheint die Empfehlung in der Sache auch für das Land sinnvoll, da auch in Hessen Bedarf an einer Anhörung von Personen außerhalb der Verfassungsschutzbehörde bestehen kann. Die Kommission empfiehlt, diesen Aspekt bei der Überarbeitung des Landesrechts zu berücksichtigen.

Empfehlungen 43 – Zusammenwirken des PKGr mit den Kontrollgremien der Länder

I. Inhalt

- 459** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 43 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„Im Falle kooperativer Tätigkeiten der Dienste in Bund und Ländern soll sich das PKGr mit den Kontrollgremien der beteiligten Bundesländer ins Benehmen setzen.“

II. Sachstand

- 460** Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

- „Länderübergreifende parlamentarische Kontrolle der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden, gewährleistet durch
 - Verfassungsschutzgesetze der Länder
 - §§ 1 ff. PKGrG“

- 461** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung ergänzend mitgeteilt:

„Die Gestaltung von Umfang und Reichweite der parlamentarischen Kontrolle unterliegt der Beurteilung des Hessischen Landtags. Das LfV nimmt hierzu keine Stellung.“

III. Stellungnahme der Kommission

- 462** Hinsichtlich der zu Punkt 43 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist die Kommission zu der folgenden Bewertung gelangt:

43.01 Die Kontrollgremien des Bundes und der Länder haben einen selbständigen Auftrag. In Fällen kooperativer Tätigkeiten, welche das LfV Hessen betreffen, ist daher die Parlamentarische Kontrollkommission des Hessischen Landtags dazu aufgerufen, mit den Kontrollgremien des Bundes und der beteiligten Länder in Verbindung zu treten.

- 463** Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschuss richtet sich zunächst an das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes. Insoweit sieht die Kommission den Bund zur Umsetzung berufen.
- 464** Unbeschadet dessen weist die Kommission darauf hin, dass die Kontrollgremien des Bundes und der Länder einen selbständigen Auftrag haben. Zwischen ihnen besteht kein Subordinationsverhältnis. Auch ist in Fällen kooperativer Tätigkeiten die Kontrolle der Landesverfassungsschutzbehörde gegenüber der Kontrolle des BfV nicht „subsidiär“. Bei einer länderübergreifenden Tätigkeit, welche das LfV Hessen betrifft, ist daher auch die Parlamentarische Kontrollkommission des Hessischen Landtags dazu aufgerufen, mit den Kontrollgremien des Bundes und der beteiligten Länder in Verbindung zu treten. Unbeschadet dessen sollte die Parlamentarische Kontrollkommission des Landes im Rahmen ihrer Zuständigkeit weiterhin andere Kontrollgremien bei der Kontrolle des Verfassungsschutzes unterstützen.

Empfehlungen 44 bis 46 – Einsatz „menschlicher Quellen“ zur Informationsbeschaffung

I. Inhalt

465 Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu den Punkten 44 bis 46 die folgenden Empfehlungen ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„44. Der Ausschuss empfiehlt klare gesetzliche Regelungen schon im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch für menschliche Quellen – Quellen, die gelegentlich unentgeltlich Informationen geben, sei es auf eigene Initiative oder nach Ansprache durch eine Sicherheitsbehörde; Quellen, die gelegentlich Informationen geben und dafür Gegenleistungen erhalten; Quellen, die sich zur Zusammenarbeit verpflichtet haben und in diesem Rahmen Gegenleistungen erhalten.

45. Der Ausschuss fordert klare Vorgaben hinsichtlich der Auswahl und Eignung von Vertrauensleuten (u. a. bezüglich Vorstrafen), für deren Anwerbung und die Beendigung der Zusammenarbeit.

46. Der Ausschuss fordert klare Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung einer Quelle durch einen Mitarbeiter einer Sicherheitsbehörde, die das Entstehen eines zu engen persönlichen Verhältnisses unterbinden.“

II. Sachstand

466 Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

- „Informationsbeschaffung durch menschliche Quellen, gewährleistet durch:
 - § 3 Abs. 2 VerfSchutzG HE
 - DV nd-Mittel
 - DV Besch“

467 Zudem hat das LfV Hessen zu den Empfehlungen wie folgt Stellung genommen:

„Die vom Untersuchungsausschuss formulierten Empfehlungen sind durch das HMdIS bereits weitgehend vorbereitet. Danach werden die grundsätzlichen Regelungen im Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz getroffen, die Details jedoch in einer Dienstvor-

schrift festgelegt. Dies trägt vor allem dem Gedanken Rechnung, einerseits so viel Transparenz wie möglich zu erzielen, andererseits aber die schutzbedürftige Arbeitsweise des LfV als Inlandsnachrichtendienst nicht im Detail zu offenbaren.

Die entsprechende DV Beschaffung wurde bereits überarbeitet und liegt im Entwurf vor. Die Vorgaben der Innenministerkonferenz auf Grundlage des AK IV-Papiers zur VP-Führung wurden berücksichtigt.

Ebenso ist ein Abgleich der Quelldaten zwischen Polizei und Verfassungsschutz und die Entwicklung eines standardisierten anonymisierten Verfahrens angestrebt.“

468 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Empfehlungen 44 bis 46 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:

- Dienstvorschrift für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen über Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung (DV nd-Mittel) vom 03.08.2011 (VS – NfD)
- Dienstvorschrift Beschaffung für das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen (DV-Besch, Stand Januar 2010, VS – Vertraulich)
- Entwurf zur Neufassung der DV Beschaffung vom 30.12.2014 (VS – Vertraulich)
- Erlass des HMdIS vom 11.10.2013 und Amtsleiterverfügung vom 15.10.2013 zur förmlichen Verpflichtung der vom LfV Hessen verdeckt eingesetzten Personen (VS – NfD)
- Exemplar einer VP-Akte und einer Informantenakte

III. Stellungnahme der Kommission

469 Hinsichtlich der zu den Punkten 44 bis 46 ausgesprochenen Empfehlungen des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

44-46.01 Beim Einsatz von Vertrauenspersonen bestehen gegenwärtig erhebliche rechtliche Risiken. Viele Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörde erscheinen verunsichert. Es ist unerlässlich, die Befugnisse von Vertrauenspersonen und VP-Führung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, welche im Interesse der Rechtseinheit die Abgrenzung von rechtmäßigem und rechtswidrigem Verhalten ermöglicht. Hierbei ist eine bundesgesetzliche oder zumindest bundesweit harmonisierte Regelung geboten.

44-46.02 Der Entwurf zur Neufassung der „DV Beschaffung“ weist in die richtige Richtung. Insbesondere enthält er umfangreiche Begriffsbestimmungen und klare Definitionen zum gesamten Personenkreis der menschlichen Quellen. Positiv ist auch, dass die neuen Regelungen deutlich klarer und restriktiver sind und zweckmäßige Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung menschlicher Quellen enthalten. Jedoch ist zu bedenken, dass die Dienstvorschrift von der Systematik her anwenderfreundlicher sein könnte.

44-46.03 Das Verfahren zur Abstimmung der Quellen zwischen LfV Hessen und hessischer Polizei erscheint geeignet, um zu vermeiden, dass eine Quelle sowohl vom LfV Hessen als auch von der hessischen Polizei geführt wird.

1. Erfordernis einer bundesweit harmonisierten Befugnisnorm

- 470** Die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen 44 bis 46 des Bundestagsuntersuchungsausschusses setzt nach Ansicht der Kommission Klarheit über die Grundlagen und Grenzen des Einsatzes von Vertrauenspersonen voraus.
- 471** Die Beobachtung extremistischer Bestrebungen ist gemäß § 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) nicht nur Auftrag des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV), sondern auch der Landesverfassungsschutzbehörden. Zur Erfüllung dieses Auftrags haben die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder die Verfassungsschutzbehörden mit der Befugnis zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ausgestattet (vgl. §§ 8 BVerfSchG, 3 Abs. 2 HVerfSchG). Hierzu gehört auch der Einsatz von sog. Vertrauenspersonen (V-Personen, VP), also Privatpersonen, die planmäßig und dauerhaft mit einem Nachrichtendienst zusammenarbeiten und dafür eine Gegenleistung erhalten oder erhalten könnten, ohne dass ihre Tätigkeit Dritten bekannt ist oder werden soll (vgl. auch § 9b Abs. 1 BVerfSchG-B 2015).
- 472** Diesbezüglich hat sich die Kommission über die Arbeit der Beschaffungseinheiten des LfV Hessen berichten lassen. Insbesondere hat sie in ihrer 8. Sitzung am 19.02.2015 Mitarbeiter des LfV Hessen befragt und Einsicht in Exemplare von Beschaffungsakten zu einer Vertrauensperson und zu einem Informanten genommen. Dabei hat sie den Ablauf einer nachrichtendienstlichen VP-Operation in den verschiedenen Phasen von der Feststellung des verfassungsschutzrechtlichen Aufklärungsbedarfes, der Anwerbung und der Führung einer Vertrauensperson bis hin zu der Beendigung der Zusammenarbeit detailliert erörtert. Die

Kommission sieht die Einschätzung bestätigt, dass Vertrauenspersonen ein unverzichtbares Instrument der Aufklärung extremistischer Bestrebungen sind.

473 Allerdings sind auch spezifische Probleme zu vergegenwärtigen. Diese ergeben sich insbesondere daraus, dass der gesetzliche Auftrag der Verfassungsschutzbehörden auch die Beobachtung von verbotenen, kriminellen und terroristischen Bestrebungen umfasst, hinsichtlich derer Mitgliedschaft und Unterstützung ggf. in strafbewehrter Weise (§§ 129, 129a StGB) verboten sind. Insoweit besteht ein grundlegendes Dilemma: Je stärker sich die Tendenzen einer Bestrebung in Richtung Strafbarkeit entwickeln, desto größer ist das Aufklärungsinteresse; zugleich hängen Ausmaß und Qualität der Information, zu der eine Vertrauensperson Zugang hat, regelmäßig davon ab, wie „nahe“ sie dem Beobachtungsobjekt steht. Eine Vertrauensperson, die besonders viele werthaltige Informationen zu einer besonders gefährlichen Bestrebung liefern kann, bewegt sich häufig in einem Bereich, in welchem das Risiko groß ist, dass sie die Grenze zu Mitgliedschaft oder Unterstützung im Sinne der §§ 129, 129a StGB bereits überschritten hat oder zu überschreiten droht. Auch kann im Zeitpunkt der Entschließung für die Beobachtung mithilfe einer Vertrauensperson die rechtliche Einordnung einer Bestrebung zweifelhaft sein; ggf. lässt sich erst nach dem Beginn der Beobachtung mithilfe der Vertrauensperson feststellen, ob es sich um eine im vorgenannten Sinne „inkriminierte“ Organisation handelt. Diese Erkenntnis kann dazu führen, dass die Tätigkeit der Vertrauensperson im Nachhinein als (straf-) tatbestandlich zu bewerten ist.

474 Dies wirkt sich zunächst unmittelbar auf die Vertrauensperson aus. Da es sich bei den Organisationsdelikten nicht um „offene Tatbestände“ (so z. B. §§ 240, 253 StGB) handelt, indiziert die Tatbestandsmäßigkeit des Verhaltens Rechtswidrigkeit und Schuld und damit die Strafbarkeit der Vertrauensperson. Das sich hieraus ergebende Strafbarkeitsrisiko ist allerdings nicht auf die Vertrauensperson begrenzt. Rechtswidrige Taten sind teilnahmefähig im Sinne der §§ 26 ff. StGB. Dies schafft für die Bediensteten der Verfassungsschutzbehörde, welche mit der Vertrauensperson „umzugehen“ haben, ein eigenes Strafbarkeitsrisiko. Zu denken ist zunächst an Formen der Teilnahme, etwa die „psychische Beihilfe“ durch Bestärken eines bestehenden Tatentschlusses, z. B. durch die Zusicherung oder Gewährung von Geld- oder Sachleistungen, oder „Anstiftung“ durch Steuerung der Vertrauensperson in entsprechenden Bereichen. Allerdings reicht das Risiko für die Bediensteten der Verfassungsschutzbehörden weiter. Da es sich bei § 129a StGB um ein Verbrechen handelt, ist gemäß § 30 StGB bereits der „Versuch der Beteiligung“ strafbar. Lehnt etwa eine Zielperson eine

regelmäßige (vertragliche) Zusammenarbeit mit der Verfassungsschutzbehörde ab, kann eine „versuchte Anstiftung“ vorliegen. Auch die bloße Ankündigung, im Unterstützerkreis einer Bestrebung tätig zu bleiben, ist ggf. bereits als „Erbiten“ im Sinne des § 30 Abs. 2 StGB zu bewerten. Zu bedenken ist schließlich die Wirkung der Rechtsfigur der „Kettenteilnahme“. Kommen beispielsweise Bedienstete der Auswertung und der Beschaffung überein, dass eine bestimmte Quelle anzuwerben sei, wären im gegebenen Fall auch die Mitarbeiter der Auswertung Tatbeteiligte, etwa aufgrund einer „Anstiftung zur Beihilfe“ (als Sonderform der Beihilfe). Die vorgenannten Rechtswirkungen sind schließlich nicht auf das Strafrecht begrenzt. Nach allgemeiner Auffassung beschreibt das Strafrecht die äußerste Grenze des zivil- und öffentlich-rechtlich Erlaubten. Wäre das Tun der Vertrauensperson strafrechtlich verboten, darf und kann sie hierzu nicht verpflichtet werden. Ein von der Verfassungsschutzbehörde erteilter „Auftrag“ wäre „nichtig“ (§ 134 BGB), die dienstliche Anweisung an die Mitarbeiter rechtswidrig. Dies hätte auch Konsequenzen für die Bewertung von Geldleistungen an Vertrauenspersonen, die ohne rechtlichen Grund erfolgen würden und das Vermögen des Dienstherrn „schädigten“.

475 Die vorgenannten Rechtsprobleme sind nicht bloß theoretischer Natur. So hat etwa das OLG Düsseldorf der Norm des § 8 BVerfSchG, welche das BfV zum Einsatz von Vertrauenspersonen ermächtigt, im konkreten Fall keine rechtfertigende Wirkung zuerkannt (vgl. Urteil vom 06.09.2011 – 5 StS 5/10). Viele Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörde haben sich hierdurch verunsichert gezeigt. Die Kommission hält es für nachvollziehbar, dass sich gegenwärtig Mitarbeiter des LfV Hessen und – auch aus Fürsorgegesichtspunkten – Führungskräfte im Zweifel dafür entscheiden, vom Einsatz einer Vertrauensperson Abstand zu nehmen, auch wenn dies bei gewaltorientierten und terroristischen Bestrebungen – und damit in besonders sicherheitsrelevanten Bereichen – „blinde Flecken“ zur Folge hat. Ausgehend hiervon hält es die Kommission für unerlässlich, die Befugnisse beim Einsatz von Vertrauenspersonen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, welche die Abgrenzung von rechtmäßigem und rechtswidrigem Verhalten ermöglicht. Der Bundesgesetzgeber hat das Problem aufgegriffen. Das BVerfSchG in der Fassung des am 03.07.2015 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes (BVerfSchG-B 2015) sieht in §§ 9a/b Regelungen zum Einsatz von Vertrauenspersonen vor. Allerdings gelten die dortigen materiell-rechtlichen Vorschriften nur für den Einsatz von Vertrauenspersonen durch das BfV. Die Kommission sieht daher weiterhin Bedarf an einer bundesgesetzlichen oder zumindest bundesweit harmonisierten Regelung,

da Vertrauenspersonen der Landesverfassungsschutzbehörden häufig auch außerhalb des dienstgebenden Landes tätig werden müssen (z. B. bei der Teilnahme an einem überregionalen Treffen); auch wären grob abweichende Befugnisse der Behörden des Bundes und der Länder der Zusammenarbeit abträglich.

2. Vorgaben zum Sprachgebrauch, zur Eignung und Führung

- 476** Die Kommission hat sich im Weiteren mit der bestehenden DV Beschaffung und dem Entwurf zur Neufassung der DV Beschaffung auseinandergesetzt. Der Entwurf enthält umfangreiche Begriffsbestimmungen und klare Definitionen zu den Personen, die als nachrichtendienstliche Quelle in Betracht kommen („menschliche Quellen“). Zur näheren Ausgestaltung des Quelleneinsatzes können aus Gründen der Geheimhaltung der Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörde an dieser Stelle keine weiteren Ausführungen gemacht werden. Es bleibt dabei, dass es sich bei den verdeckt eingesetzten Personen um solche handelt, die dem LfV Hessen nicht angehören, sondern als Außenstehende Informationen an die Behörde liefern. Geld-, Sachzuwendungen und sonstige Leistungen an verdeckt eingesetzte Personen erfolgen nach einheitlichen Bemessungsfaktoren. Die Kommission stellt fest, dass die Vergütung, die sich nach den berichteten Grundsätzen ergibt, eher gering ausfällt.
- 477** Hinsichtlich der geforderten klaren Vorgaben zur Auswahl und Eignung von menschlichen Quellen bewertet die Kommission als positiv, dass die neuen Regelungen deutlich klarer und restriktiver sind. So soll die Anwerbung und der Einsatz von verdeckt eingesetzten Personen nur noch mit Zustimmung der Amtsleitung möglich sein. Ferner ist ausdrücklich gefordert, dass beim Einsatz von Quellen die Zielsetzung und die Aktivitäten von Beobachtungsobjekten weder unmittelbar noch mittelbar steuernd beeinflusst oder bestimmt werden dürfen.
- 478** Die Kommission hat in diesem Zusammenhang auch die Regelungen bezüglich der Vorstrafen kritisch gewürdigt, da durch den Ausschluss von Quellen nach bestimmten Kriterien dem LfV Hessen möglicherweise wichtige Informationszugänge (z. B. zu extremistischen Bestrebungen im Strafvollzug) verschlossen bleiben. Auch insoweit kann aus Gründen des Geheimschutzes auf Einzelheiten nicht eingegangen werden. Allerdings lässt sich feststellen, dass sich das LfV Hessen an den Vorgaben der Expertengremien und der IMK und des AK IV orientiert. Auch die Regeln des Entwurfs zur Neufassung der DV Beschaffung sind mit diesen Vorgaben verträglich.

- 479** Der Entwurf enthält schließlich auch Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung von Vertrauenspersonen. Er legt fest, dass im Regelfall nach fünf Jahren ein Wechsel in der VP-Führung zu erfolgen hat. Darüber hinaus sind weitere Mechanismen vorgesehen worden, die ein zu enges persönliches Verhältnis unterbinden sollen. Die Kommission erachtet diese Regelungen als zweckmäßig.
- 480** Der Entwurf zur Neufassung der DV Beschaffung weist damit insgesamt in die richtige Richtung. Hervorzuheben sind über die vorgenannten Aspekte hinausgehend die aufgenommenen Dokumentationspflichten sowie die explizite Berichtspflicht über besondere Vorkommnisse. Die Kommission gibt jedoch zu bedenken, dass die Dienstvorschrift von der Systematik her anwenderfreundlicher sein könnte. So ist der Entwurf aufgrund fehlender Verweise in Teilen redundant und dadurch unübersichtlich.
- 481** Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des Verfassungsschutzes hat sich die Kommission schließlich auch über die Koordinierung der Zugangslage in Hessen und im Verbund berichten lassen. Erfreulich ist, dass in Hessen bereits ein zweckdienliches Verfahren zur Abstimmung der Zugänge zwischen Verfassungsschutz und Polizei entwickelt wurde und bereits angewendet wird. Das Verfahren erscheint geeignet, um zu vermeiden, dass eine Vertrauensperson sowohl vom LfV Hessen als auch von der hessischen Polizei geführt wird.
- 482** Als verbesserungsbedürftig bewertet die Kommission hingegen den Sachstand der VP-Datei des Verfassungsschutzverbundes. Neben einer besseren technischen Ausgestaltung ist vor allem dafür zu sorgen, dass genügend Daten erhoben und ausgetauscht werden, um eine „doppelte Verpflichtung“ durch verschiedene Verfassungsschutzbehörden auszuschließen, auch wenn über die elektronische Erfassung hinausgehend ein regelmäßiger Austausch auf Beschaffungsebene erfolgt.

Empfehlung 47 – Umgang mit dem Quellenschutz

I. Inhalt

- 483** Der Bundestagsuntersuchungsausschuss hat zu Punkt 47 die folgende Empfehlung ausgesprochen (BT-Drs. 17/14600, S. 866):

„Der Quellenschutz ist nicht absolut. Der Schutz von Leib und Leben der Quelle sowie anderer Personen, die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden und die berechtigten Belange von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind in ein angemessenes Verhältnis zu bringen.“

II. Sachstand

- 484** Das LfV Hessen hat hierzu folgenden „Regelungsbereich“ benannt:

– „Übermittlung quellengeschützter Informationen, gewährleistet durch § 15 VerfSchutzG HE“

- 485** Zudem hat das LfV Hessen zu der Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

„Das LfV teilt die Auffassung des PUA. Nicht erst der NSU-Komplex, sondern bereits Fallkomplexe im islamistischen Terrorismus haben gezeigt, dass eine Abwägung der in der Empfehlung genannten Aspekte jederzeit erfolgen muss. Nach der Erfahrung des LfV können sowohl im Bereich des islamistischen Terrorismus als auch im Bereich des Rechtsextremismus viele relevante Informationen den Strafverfolgungsbehörden trotz Quellenschutz rechtzeitig und umfassend zur Verfügung gestellt werden.

Die in der Empfehlung angesprochenen Aspekte waren auch Gegenstand der Prüfung im Rahmen des Projekts ‚Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen‘. Bei der Umsetzung der Ergebnisse dieses Projekts setzt sich das LfV mit der Reichweite des Quellenschutzes auseinander. Dabei erfolgt in der täglichen Arbeit eine angemessene Abwägung zwischen Quellenschutz und Strafverfolgungsinteresse.

Davon zu unterscheiden ist allerdings die Frage, wie Informationen und Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden zur Verwendung in Straf-, Gefahrenabwehr- und Verwaltungsstreitverfahren übermittelt werden und auch ohne Herabstufung des Verschlussgrades Verwendung finden können.

Dass auch Verschlussachen in gerichtsförmige Verfahren eingeführt werden können, belegt insoweit Nr. 213 RiStBV. Dies entbindet das LfV jedoch nicht von seiner Verpflichtung, relevante Informationen möglichst in offen verwertbarer Form zu übermitteln. Ggf. muss geprüft werden, ob das Bereitstellen der Informationen im Rahmen eines Behördenzeugnisses im Sinne von § 256 StPO oder durch das Benennen eines Zeugen vom Hörensagen erfolgen kann.“

486 Die Kommission hat im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Empfehlung 47 darüber hinausgehend insbesondere die folgenden Materialien erörtert:

- Verschlussachenanweisung für das Land Hessen (Stand Mai 2010)
- Richtlinien für den Quellenschutz in Meldungen und Berichten der Behörden für Verfassungsschutz (Quellenschutzrichtlinie, VS – NfD)

487 Zudem haben der Kommission in der 8. Sitzung am 19.02.2015 der Abwesenheitsvertreter des Präsidenten des LfV Hessen, Herr Paul, und Mitarbeiter der Beschaffung zu einem Gespräch zur Verfügung gestanden.

III. Stellungnahme der Kommission

488 Hinsichtlich der zu Punkt 47 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses und der hierauf bezogenen Maßnahmen ist die Kommission zu folgenden Bewertungen und Handlungsempfehlungen gelangt:

47.01 Quellenschutz und Informationsübermittlung sind keine strikten Gegensätze. Das LfV Hessen hat über Möglichkeiten eines „quellenschonenden“ Informationsaustauschs berichtet, die dort fest etabliert seien.

47.02 Der „Quellenschutz“ ist nicht nur als Gegenstand des materiellen Rechts zu betrachten. Auch und gerade durch die Ausgestaltung des Verfahrens kann darauf hingewirkt werden, dass die Entscheidung über die (Nicht-) Übermittlung einer Information intensiv und qualifiziert geprüft wird.

47.03 Die Kommission empfiehlt, die im LfV Hessen bestehende Praxis der „asymmetrischen Devolution“ (Pflicht zur Vorlage von Entscheidungen zugunsten der Nichtübermittlung) zu stärken. Die Maßnahme ist geeignet, im Sinne der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses einer Überbewertung des Quellenschutzes entgegenzuwirken.

- 489** Die Frage nach dem Umgang mit dem Quellenschutz steht in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der Frage des Austauschs von Informationen mit den Sicherheitsbehörden, hinsichtlich dessen die Kommission auf ihre oben (Rn. 35 ff.) gemachten Ausführungen Bezug nimmt. Aus der dort geführten Diskussion ist an hiesiger Stelle wiederholend festzustellen, dass nach geltendem Recht (Stand 15.09.2015) das LfV gemäß den §§ 20, 21 BVerfSchG, 10 HVerfSchG verpflichtet ist, zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsapparatdelikten die ihm bekanntgewordenen Informationen an die Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Weiter ist festzustellen, dass die vorgenannte Verpflichtung durch die Vorschriften der §§ 23 BVerfSchG, 15 HVerfSchG beschränkt wird. Beide Normen begründen „Übermittlungsverbote“, untersagen also der Verfassungsschutzbehörde in bestimmten Situationen die Weitergabe einer Information. Gesetzlicher Anknüpfungspunkt ist hierbei im Zusammenhang des Quellenschutzes das „überwiegende Sicherheitsinteresse“ (§§ 23 Nr. 2 BVerfSchG, 15 Nr. 2 HVerfSchG). Gewöhnlich wird der Begriff auf das staatliche Interesse am Schutz der nachrichtendienstlichen Arbeit, aber auch auf den Schutz der Quelle selbst bezogen (vgl. Bock in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 23 Rn. 6).
- 490** Ausgehend hiervon hat sich die Kommission über die Arbeitsweise des LfV Hessen unterrichten lassen. Nach dem zugehörigen Bericht ist die Verwaltungspraxis darauf ausgerichtet, die Übermittlung so zu gestalten, dass so viel an Information wie möglich und polizeilich nötig „übermittlungsfähig“ ist. Dies sei so zu verstehen, dass eine Information, die an sich dem Verbotstatbestand unterfiele, (gerade) so weit abstrahiert wird, dass sie dem Verbot nicht (mehr) unterfällt und zugleich die Polizeibehörden in die Lage versetzt, eigene Maßnahmen der Erkenntnisgewinnung (z. B. Observation) zu ergreifen. Sofern ein solches „Ausdünnen“ nicht möglich oder nicht ausreichend ist, etwa weil auf diesem Wege eine geplante Straftat nicht mit Gewissheit verhindert werden könnte, ist das LfV Hessen nach eigenen Angaben bestrebt, einen „zweiten Zugang“ zur Information zu gewinnen, der keinen Rückschluss auf die Quelle zulässt (z. B. durch eine Maßnahme der Telekommunikationsüberwachung), so dass das Übermittlungsverbot nicht entgegensteht. Alternativ hierzu bestehe

auch die Praxis, eine Information als quellengeschützt an den abgeschirmten Staatsschutzbereich des HLKA zu übermitteln, von wo aus ein legendierter polizeilicher „zweiter Zugang“ versucht werde. Sollten diese Wege keinen Erfolg versprechen, so sei das LfV Hessen nötigenfalls bereit, die Information auch um den Preis zu übermitteln, dass der Zugang zum Beobachtungsobjekt verloren gehe. Der Kommission wurde weiter berichtet, dass das LfV Hessen in allen Fällen in engem Kontakt mit dem polizeilichen Staatsschutz stehe, um das Maß der polizeiseitig für erforderlich gehaltenen Information möglichst präzise abschätzen und – soweit möglich – ausfüllen zu können. Es sei kein Fall bekannt, in welchem trotz erkannter konkreter Gefahr für eine Straftat eine Übermittlung nach den §§ 10, 11 HVerfSchG unterblieben wäre.

491 Die Kommission hat den vorgenannten Bericht für ihre weitere Diskussion als zutreffend zugrunde gelegt und die genannte Verwaltungspraxis kritisch erörtert. Im Ergebnis erachtet sie zunächst das Prinzip des informationellen „Ausdünnens“ für zweckgerecht. In der Sache läuft es darauf hinaus, in Ansehung einer mitteilungsbedürftigen Information eine Binnendifferenzierung hinsichtlich der zu übermittelnden und der nicht zu übermittelnden Daten vorzunehmen. Zwar gibt es hierfür in den Vorschriften der §§ 23 BVerfSchG, 15 HVerfSchG keinen unmittelbaren Anhalt; denn die Normen ordnen an, dass „die Übermittlung“ unterbleiben soll, „wenn“ (und nicht: soweit) „überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern“. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass das Übermittlungsverbot als Ausnahmenorm zur grundsätzlich bestehenden Übermittlungspflicht restriktiv auszulegen ist. Überdies ist die gewählte Methode geeignet, die widerstreitenden Interessen, namentlich das Allgemein- und das Individualinteresse an der Abwehr der Gefahr, das Allgemeininteresse am Fortbestehen des informationellen Zugangs zum Beobachtungsobjekt (und damit: an der Abwehr zukünftiger Gefahren), das Allgemein- und das Individualinteresse an der Abwehr einer Gefährdung der Quelle und ihrer Angehörigen, die sich auch auf verfassungsrechtlich geschützte Positionen zurückführen lassen, auszugleichen und ihnen zur jeweils bestmöglichen Wirkung zu verhelfen. Dies entspricht zugleich dem Tenor der eingangs genannten Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses.

492 Auch die mitgeteilte Methode der „Vertarnung“ der Quelle durch einen „zweiten Zugang“ zur Information kann im gegebenen Falle gerechtfertigt sein. Allerdings darf hierbei nicht von der Legitimität des Zwecks (Legendierung) auf die Rechtmäßigkeit des Mittels (Beschaffungseingriff) geschlossen werden; im Gegenteil: Der Umstand, dass eine Information den Verfassungsschutzbehörden bereits bekannt ist, ist geeignet, die Erforderlichkeit von weite-

ren Maßnahmen der „Informationsgewinnung“ in Zweifel zu ziehen. Die zur Vertarnung vorgenommene Maßnahme muss daher nicht nur an den für sie geltenden gesetzlichen Voraussetzungen gemessen werden, sondern zusätzlich daran, ob ihre Durchführung tatsächlich unerlässlich ist, um die Weitergabe der Information zu ermöglichen.

493 Die Kommission hat im Weiteren alternative Regelungskonzepte zum Umgang mit dem „Quellenschutz“ erörtert, insbesondere den Vorschlag, bei schweren Straftaten den Spielraum der Verfassungsschutzbehörden gesetzlich so zu begrenzen, dass nur bei „Gefahren für Leib und Leben von Personen“ eine Übermittlung unterbleiben darf (in diesem Sinne etwa § 25 Abs. 2 LfV-GE 2014). Die Kommission sieht dies kritisch.

494 Zunächst ist – erneut – auf den kompetenzrechtlichen Aspekt hinzuweisen. Angesichts des Umstands, dass die Übermittlung von Informationen an Sicherheits-/Strafverfolgungsbehörden des Bundes und anderer Länder in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, bleibt für landesspezifische Regelungen grundsätzlich wenig Raum. Darüber hinaus bestehen auch auf inhaltlicher Ebene Bedenken. Der Ansatz, beim Informationsaustausch die beteiligten und zum Teil potenziell gegenläufigen Interessen durch Gesetz zu „priorisieren“, ist theoretisch und praktisch zweifelhaft. Im Ausgangspunkt ist zu bedenken, dass es in der Sache um eine Entscheidung im Zustand der Ungewissheit geht. Die Verfolgung von Straftaten ist von Beweisprognosen, die Abwehr von Gefahren von Gefahrenprognosen abhängig. Die zugehörigen Bewertungen unterliegen Veränderungen und sind anfällig auch für kleinere, unvorhersehbare und letztlich zufällige Umgestaltungen der Sachlage. In einer solchen Situation verlieren Regeln und Normen unvermeidbar an Steuerungskraft. Dies beruht nicht nur auf der Unsicherheit bei der Feststellung der tatbestandlichen Merkmale, sondern auch darauf, dass Normen naturgemäß dazu neigen, kategoriale Unterscheidungen höher zu bewerten als graduelle Differenzen. Zur praktischen Veranschaulichung möge das folgende Beispiel betrachtet werden: Würde die Verfassungsschutzbehörde, wie es z. B. § 25 Abs. 2 Satz 1 LfV-GE 2014 vorsieht, durch Gesetz gezwungen, bei Staatsschutzdelikten die Information stets vollständig zu übermitteln, so müssten auch für einen kurzfristigen geringgradigen „Erfolg“ (z. B. Verfolgung einer rechtsextremistisch motivierten geringfügigeren Sachbeschädigung am Rohbau einer Asylbewerberunterkunft) Quellen preisgegeben werden. Ein „Vorarbeiten“ der Quelle bis zu dem Punkt, an welchem sie ggf. sehr viel werthaltigere Informationen (z. B. zur Vereitelung eines Brandanschlags nach Fertigstellung und Bezug) liefern könnte, würde dadurch praktisch unmöglich.

- 495** Ausgehend hiervon weist die Kommission darauf hin, dass der „Quellenschutz“ nicht nur als Gegenstand des materiellen Rechts zu betrachten ist. Die Qualität der Entscheidung über die (Nicht-) Übermittlung einer Information kann nicht nur durch neue gesetzliche Vorschriften über den Informationsaustausch abgesichert werden, sondern auch durch Maßnahmen, die den Prozess der Entscheidungsfindung betreffen. So lässt sich das Ziel einer möglichst breiten und vollständigen Übermittlung auch dadurch fördern, dass Entscheidungen gegen die Übermittlung besonders intensiv und qualifiziert geprüft werden.
- 496** Die Kommission hat sich auch insoweit über die Praxis im LfV Hessen unterrichten lassen. Nach dem zugehörigen Bericht sind mit der Entscheidungsfindung jenseits von Sachbearbeitung und Dezernatsleitung bis zu drei Ebenen befasst: die Abteilungsleitung, die Amtsleitung und die Aufsicht führende Stelle im Innenministerium. Jede der Ebenen kann eine Entscheidung sowohl zugunsten als auch zuungunsten der Informationsübermittlung herbeiführen; jedoch wird im letztgenannten Falle grundsätzlich die nächsthöhere Ebene einbezogen (und in jedem Falle informiert).
- 497** Die Kommission empfiehlt, die dargelegte Praxis der „asymmetrischen Devolution“ (Pflicht zur Vorlage von Entscheidungen zugunsten der Nichtübermittlung) zu stärken. Die Maßnahme erscheint geeignet, im Sinne der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses einer Überbewertung des Quellenschutzes entgegenzuwirken. Dies beruht nicht nur darauf, dass der beschriebene Ablauf eine Entscheidung zugunsten der Übermittlung strukturell begünstigt (die Übermittlung erfordert das „Ja“ lediglich auf einer Ebene, die Nichtübermittlung hingegen das „Nein“ aller Ebenen). Vielmehr befördert das Vorgehen eine rasche „institutionelle Distanz“ zur Quelle. Diese wiederum ist für die gebotene umfassende und neutrale Bewertung aller beteiligten Interessen in hohem Maße förderlich und verspricht letztlich mehr Erfolg als ein Eingriff in das materielle Recht.

Anhang 1 – Vorab-Stellungnahme der Kommission vom 18.09.2014

- 498** Nach Überzeugung der Kommission ist eine Änderung des § 46 Abs. 2 StGB durch die Aufnahme „rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender“ Tatmotive in den Katalog der Strafzumessungsumstände zum Zwecke der Umsetzung der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses nicht angezeigt.
- 499** Die Empfehlung selbst sieht eine Änderung von § 46 Abs. 2 StGB nicht vor. Dies erklärt sich aus ihrer kriminalistischen Zielrichtung. Es soll verhindert werden, dass die aufzuklärende Straftat vorschnell einem bestimmten Phänomenbereich zugeordnet wird und sich die Perspektive der Ermittlungen durch eine falsche Weichenstellung frühzeitig verengt. Der Begriff des „Tatmotivs“ ist daher phänomenologisch zu verstehen. Er zielt auf eine kriminalistische Bewertung der Tat zu einem Zeitpunkt, in welchem die Person des Täters noch unbekannt ist. Dem gegenüber hat der gesetzliche Begriff der „Beweggründe und Ziele“ in § 46 Abs. 2 StGB eine grundsätzlich andere Bedeutung und Funktion. Er beschreibt ein subjektiv-intrinsisches Merkmal und zielt auf die gerichtliche Bewertung der inneren Seite der Tat, wie sie sich am Schluss der Hauptverhandlung darstellt. Aufgrund der benannten Differenz ist nicht zu erwarten, dass die Änderung der Norm dazu beiträgt, die Prüfung eines möglichen politischen Hintergrundes im Rahmen des polizeilichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens zu befördern.
- 500** Dies gilt auch unter Berücksichtigung des in der Gesetzesinitiative für bedeutsam erklärten Umstands, dass die Staatsanwaltschaft gemäß § 160 Abs. 3 StPO dazu verpflichtet ist, ihre Ermittlungen auf die strafzumessungsrelevanten Umstände zu erstrecken (vgl. BR-Drs. 396/14, S. 3); denn auch diese Ermittlungen können naturgemäß erst dann einsetzen, wenn die Person des Täters bekannt ist (vgl. Meyer-Goßner, StPO, 55. Aufl., § 160 Rn. 19 ff.). Das Ziel, die Ermittlungen frühzeitig für ein mögliches politisches Motiv zu sensibilisieren, lässt sich nach Überzeugung der Kommission wesentlich besser durch Maßnahmen erreichen, welche sich an die anzeigeerstattenden und ermittelnden Polizeibediensteten richtet, insbesondere durch eine Ergänzung der PDV 100.
- 501** Die Änderung von § 46 Abs. 2 StGB ist aber nicht nur systematisch und funktional wenig überzeugend. Sie erscheint auch gesetzestechnisch wenig wünschenswert. Die Kommission teilt zunächst die allgemeine Einschätzung, dass die sanktionsrechtliche Bewertung einer

rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstig menschenverachtenden Tatmotivation bereits gegenwärtig möglich und gängige Praxis ist (vgl. BR-Drs. 396/14, S. 12 m.w.N.). Die Gesetzesinitiative hat insoweit deklaratorischen Charakter. Hierzu gibt die Kommission zu bedenken, dass normative Erläuterungen besser an anderer Stelle (z.B. in amtlichen Begründungen, Kommentierungen) vorgenommen werden, zumal sich § 46 Abs. 2 StGB originär an Akteure (Gerichte, Staatsanwaltschaften) richtet, für welche die Bedeutung eines in öffentlicher Hauptverhandlung beweiskräftig festgestellten politischen Tatmotivs unverkennbar ist. Für sie besteht kein Bedarf an einem klarstellenden Hinweis des Gesetzgebers; vielmehr kann ein solcher gerade dann, wenn die forensische Praxis keinen Anlass zur generellen Beanstandung gibt, als Akt des Misstrauens fehlgedeutet werden und die Beteiligten mehr irritieren als motivieren. Soweit die Gesetzesinitiative die Änderung von § 46 Abs. 2 StGB schließlich als Beitrag zur Bekämpfung von „Hass- und Vorurteils kriminalität“ insgesamt begreift, was insbesondere durch die Aufnahme des Begriffs „sonstige menschenverachtende“ zum Ausdruck kommen soll (vgl. BR-Drs. 396/14, S. 14), bestehen Zweifel an der klarstellenden Wirkung der Normänderung, da wenig einsichtig ist, weshalb rassistische oder fremdenfeindliche Motive ausdrücklich bezeichnet werden, während nahe liegende andere – etwa aufgrund religiös-motiviert extremistischer, homophober, linksextremistischer Gesinnung – lediglich in der „Generalklausel“ aufgehen sollen. Es ist zu befürchten, dass die Liste der explizit pönalisierten Tatmotive zukünftig angepasst oder fortgeschrieben werden muss. Das Gesetz würde hierdurch ohne substantielle Bereicherung rhetorisch aufgebläht. Unbeschadet dessen überschreitet die Maßnahme letztlich das von der Empfehlung gesteckte Ziel.

Anhang 2 – Vorab-Stellungnahme der Kommission vom 08.05.2015

1. Zu § 33 HStrafVollzG (Kontaktverbot)

502 Die Kommission empfiehlt, Artikel 1 Nr. 10 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze wie folgt zu fassen:

10. § 33 Abs. 2 Nr. 2 wird wie folgt gefasst: „2. zu Personen, die nicht Angehörige der oder des Gefangenen im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs sind, wenn zu befürchten ist, dass sie einen schädlichen Einfluss auf die Gefangene oder den Gefangenen haben, deren oder dessen Eingliederung behindern würden oder der Kontakt geeignet ist, auf eine extremistische Verhaltensweise hinzuwirken,“¹

503 Die Kommission befürwortet die Zielrichtung der Änderung des § 33 Abs. 2 Nr. 2 HStrafVollzG. Zu Recht richtet der Entwurf das Augenmerk darauf, dass der Kontakt zu Angehörigen einer extremistischen Bestrebung das Vollzugsziel der Resozialisierung gefährden und der Gefangene durch den Kontakt selbst eine extremistische Bestrebung unterstützen kann. In diesem Sinne hat auch der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags wiederholt darauf hingewiesen, dass Beteiligte und Szeneangehörige durch Briefe und Haftbesuche Verbindung gehalten haben (vgl. etwa BT-Drs. 17/14600, S. 179, 247, 321 ff., 367 f.). Das Kontaktverbot ist ein geeignetes Mittel, dem entgegenzuwirken. Es versteht sich als Beitrag zur Umsetzung der einvernehmlichen Empfehlungen.

504 Im Blick zu behalten ist jedoch auch, dass das Kontaktverbot mit einem erheblichen Eingriff in Kommunikationsgrundrechte verbunden ist. Dass auch Strafgefangene Träger dieser Grundrechte sind, dürfte im Ausgangspunkt unzweifelhaft sein (vgl. grundlegend BVerfGE 33, 1). Im Weiteren ist festzustellen, dass nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich auch die Verbreitung extremistischer Meinungen umfasst (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.12.2010 – 1 BvR 1106/08). Bezogen auf

1 Die betroffene Vorschrift des § 33 Abs. 3 HStrafVollzG lautet gemäß der Empfehlung im Zusammenhang:
„(2) Die Anstaltsleitung kann den Kontakt untersagen [...] 2. zu Personen die nicht Angehörige der oder des Gefangenen im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 1 des Strafgesetzbuchs sind, wenn zu befürchten ist, dass sie einen schädlichen Einfluss auf die Gefangene oder den Gefangenen haben, deren oder dessen Eingliederung behindern würden oder der Kontakt geeignet ist, auf eine extremistische Verhaltensweise hinzuwirken.“

das strafrechtliche Ziel der Resozialisierung hat das Bundesverfassungsgericht weiter konkretisierend ausgeführt, dass „auch das Resozialisierungsinteresse nur in Anerkennung der Meinungsfreiheit des Betroffenen verwirklicht werden kann“ (a. a. O.). Ausgehend hiervon ist zugrunde zu legen, dass auch im Strafvollzug „eine am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Abwägung zwischen der durch die Meinungsäußerung drohenden Beeinträchtigung von Rechtsgütern einerseits und der Einbuße an Meinungsfreiheit durch ihre Einschränkung andererseits erforderlich“ (a. a. O.) ist. Zu bedenken ist insoweit, dass das Verbot des Kontakts das geschützte Grundrecht massiv beeinträchtigt; es führt naturgemäß zum „Totalverlust“ der betroffenen Kommunikationsmöglichkeit. Auf der anderen Seite ist die vom bloßen „Austausch“ von „Einstellungen“ ausgehende Gefahr abstrakt. Auch verdeutlicht das Merkmal der „Einstellung“ nicht unmittelbar, welche Umstände (z. B. das Ausmaß des Schadens für ein bestimmtes Schutzgut, das Verhältnis zur Gewalt) bestimmend sein sollen.

505 Es ist daher anzuregen, das maßgebliche Tatbestandsmerkmal begrifflich zu schärfen und inhaltlich anzureichern. Da die Norm dem materiellen Verfassungsschutz dient, erscheint es – auch im Interesse der Rechtseinheit – erwägenswert, an die bestehende verfassungsschutzrechtliche Terminologie anzuschließen. Dort ist nicht der Begriff der „Einstellung“, sondern derjenige der ziel- und zweckgerichteten „Verhaltensweise“ für die Bestimmung einer extremistischen Bestrebung maßgeblich (vgl. hierzu etwa Roth in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, BVerfSchG, §§ 3, 4 Rn. 6). Hiernach wäre die Möglichkeit eines Kontaktverbots zumindest davon abhängig zu machen, dass der Kontakt geeignet ist, auf eine „extremistische Verhaltensweise“, d. h. eine Verhaltensweise im Sinne des § 2 Abs. 3 HVerfSchG, hinzuwirken.

506 Im Übrigen empfiehlt die Kommission im Interesse einer abgestimmten Ausgestaltung des Vollzugsrechts, sich mit den anderen Ländern auszutauschen und sie über die Neuregelung zu unterrichten.

2. Zu § 50 HStrafVollzG (Besondere Sicherungsmaßnahmen)

507 Die Kommission empfiehlt, Artikel 1 Nr. 16 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze wie folgt zu fassen:

16. § 50 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt: „Gleiches gilt für Maßnahmen nach Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, wenn die oder der Gefangene auf eine extremistische Verhaltensweise hinwirkt.“²

b) [...]

508 In Fortführung des oben (zu § 33 HStrafVollzG) diskutierten Ansatzes, die Handlungsmöglichkeiten der Anstalten bei der Bekämpfung extremistischer Bestrebungen zu verbessern, sollte erwogen werden, hierbei auch besondere Sicherungsmaßnahmen nach § 50 HStVollzG einzubeziehen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass § 33 HStVollzG nur den Kontakt mit Personen außerhalb der Anstalt betrifft. Jedoch kann es auch innerhalb der Anstalt zu einer Beeinflussung kommen, z.B. durch inhaftierte Mitglieder einer extremistischen Bestrebung.

509 Als geeignete Maßnahme kommt zunächst der Entzug oder das Vorenthalten von Gegenständen in Betracht (Abs. 2 Nr. 1). Zu denken ist insbesondere an Propagandamittel, die ggf. so gestaltet sind, dass ihr Inhalt das Niveau der Strafbarkeit (§ 86 StGB) noch nicht erreicht und die daher nicht aus diesem Grunde (z. B. durch Beschlagnahme) außer Verkehr gezogen werden können. Des Weiteren ist die Absonderung von anderen Gefangenen zu denken (Abs. 2 Nr. 3), etwa um die „Anwerbung“ neuer Mitglieder oder Unterstützer zu unterbinden. Dies kann auch den Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien erforderlich machen (Abs. 2 Nr. 4).

510 Eine entsprechende Regelung könnte in Absatz 3 aufgenommen werden. Die dortige Norm regelt bereits Maßnahmen zur Abwehr von erheblichen Gefahren und Störungen jenseits von eigen- und fremdaggressivem Verhalten im Sinne des Absatzes 1.

2 Die betroffene Vorschrift des § 50 HStrafVollzG lautet gemäß der Empfehlung im Zusammenhang:

„(1) Gegen Gefangene können besondere Sicherungsmaßnahmen angeordnet werden, wenn nach deren Verhalten oder auf Grund des seelischen Zustandes in erhöhtem Maße die Gefahr der Entweichung, von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder der Selbsttötung oder der Selbstverletzung besteht.

(2) Als besondere Sicherungsmaßnahmen sind zulässig: 1. der Entzug oder die Vorenthaltung von Gegenständen, 2. die Beobachtung der Gefangenen, auch durch technische Hilfsmittel, 3. die Absonderung von anderen Gefangenen, 4. der Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien, 5. die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände, 6. die Fesselung.

(3) Maßnahmen nach Abs. 2 Nr. 1 und 3 bis 5 sind auch zulässig, wenn die Gefahr einer Befreiung oder eine sonstige erhebliche Störung der Anstaltsordnung anders nicht abgewehrt werden kann. Gleiches gilt für Maßnahmen nach Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, wenn die oder der Gefangene auf eine extremistische Verhaltensweise hinwirkt.“

3. Zu § 58a HStrafVollzG (Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Besuchern)

511 Die Kommission empfiehlt, Artikel 1 Nr. 20 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze so zu fassen, dass § 58a HStrafVollzG im Einzelnen wie folgt lautet:

a) Absatz 1 Satz 3 Nr. 2: *„2. Erkenntnisse der Polizeibehörden und, soweit im Einzelfall erforderlich, des Landesamts für Verfassungsschutz abfragen.“*

b) Absatz 2: *„Abgesehen von den Fällen des § 33 Abs. 3 und 4 darf die Anstalt auch bei einer Person, die die Zulassung zum Gefangenenbesuch oder zum Besuch der Anstalt begehrt, mit ihrer Einwilligung eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vornehmen. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend; hierbei teilt die Anstalt auch mit, für welche Gefangene oder welchen Gefangenen die Person die Zulassung zum Gefangenenbesuch begehrt.“*

c) Absatz 5: *„Im Rahmen der Überprüfung bekannt gewordene Daten dürfen, soweit nicht aufgrund einer anderen gesetzlichen Vorschrift ihre Übermittlung gestattet oder vorgeschrieben ist, mit Ausnahme des für die Überprüfung einer Entscheidung nach Abs. 3 zuständigen Gerichts nicht an Dritte übermittelt werden.“³*

512 Die Empfehlung zu a) bezweckt die sprachliche Vereinheitlichung der Norm. Zwischen der „Abfrage“ nach Absatz 1 Satz 3 Nr. 2 des Entwurfs und dem „Veranlassen einer Abfrage“ nach Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 des Entwurfs besteht kein sachlicher Unterschied. In beiden Fällen hat die Anstalt keinen unmittelbaren Zugriff auf die Datensysteme der betroffenen Behörden.

3 Die betroffene Vorschrift des § 58a HStrafVollzG lautet gemäß der Empfehlung im Zusammenhang:

„(1) Personen, die in der Anstalt tätig werden sollen und die zur Anstalt oder Aufsichtsbehörde nicht in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen und nicht im Auftrag einer anderen Behörde Zugang begehren, können zu diesen Tätigkeiten nur zugelassen werden, wenn keine Sicherheitsbedenken bestehen. Die Anstalt nimmt hierzu mit Einwilligung der betroffenen Person eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vor. Sie darf dazu: 1. eine Auskunft nach § 41 Abs. 1 Nr. 1 des Bundeszentralregistergesetzes einholen, 2. Erkenntnisse der Polizeibehörden und, soweit im Einzelfall erforderlich, des Landesamts für Verfassungsschutz abfragen.

(2) Abgesehen von den Fällen des § 33 Abs. 3 und 4 darf die Anstalt auch bei einer Person, die die Zulassung zum Gefangenenbesuch oder zum Besuch der Anstalt begehrt, mit ihrer Einwilligung eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vornehmen. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend; hierbei teilt die Anstalt auch mit, für welche Gefangene oder welchen Gefangenen die Person die Zulassung zum Gefangenenbesuch begehrt. [...]

(5) Im Rahmen der Überprüfung bekannt gewordene Daten dürfen, soweit nicht aufgrund einer anderen gesetzlichen Vorschrift ihre Übermittlung gestattet oder vorgeschrieben ist, mit Ausnahme des für die Überprüfung einer Entscheidung nach Abs. 3 zuständigen Gerichts nicht an Dritte übermittelt werden.“

- 513** Die Empfehlung zu b) zielt darauf, hinsichtlich der Zuverlässigkeitsüberprüfung von Besuchern eine explizite Regelung für die Mitteilung zu schaffen, zwischen welchen Personen der Besuch erfolgen soll. Dies beruht auf der folgenden Erwägung: Der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags hat einvernehmlich dazu angeraten, den Informationsaustausch zwischen Justiz und Sicherheitsbehörden zu verbessern (vgl. BT-Drs. 17/14600, S. 862). Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass netzwerkartige Verbindungen und Strukturen um den NSU auch daran erkennbar gewesen wären, dass – wie bereits oben (zu § 33 HStrafVollzG) angesprochen – Beteiligte und Szeneangehörige durch Haftbesuche in Kontakt standen. Mangels systematischer Datenerhebung und -auswertung blieb dies den Sicherheitsbehörden jedoch verborgen.
- 514** Auch in Hessen werden die Daten im Zusammenhang mit Besuchskontakten extremistischer Gefangener bislang von den Sicherheitsbehörden nicht standardisiert erhoben und ausgewertet. Es findet keine standardisierte Weitergabe der Informationen an eine Stelle außerhalb des Vollzugs, also auch nicht an die Sicherheitsbehörden, statt.
- 515** Nach Auffassung der Kommission ist dies veränderungsbedürftig. Es sollte in den Blick genommen werden, dass ein Gefangenenbesuch nicht nur „innerhalb der Anstalt“ und „für die Anstalt“ Gefahren begründen kann. Der Gefangenenbesuch (und auch schon die Bekundung des beiderseitigen Interesses an einem Zusammentreffen) ist auch ein Umstand, der unter bestimmten Voraussetzungen Rückschlüsse auf die Verhaltensweise der Beteiligten zulässt und zudem geeignet ist, auf die Verhaltensweise der Beteiligten einzuwirken.
- 516** Ausgehend hiervon kann der Besuch eines sich in Haft oder Unterbringung befindlichen Extremisten nicht nur unter dem Aspekt der Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt Bedeutung erlangen, sondern auch unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr. So ergibt sich für den „szeneangehörigen“ Besucher – insbesondere wenn bekannt ist, dass von ihm ein erhebliches Gefährdungspotenzial ausgeht –, ein eigenes sicherheitsbehördliches Bedürfnis an der Erfassung und Auswertung des Kontakt(wunsch)s, da dieser auf Fortbestehen, Ausbau oder Verstärkung der extremistischen Verhaltensweise hindeutet. Erst recht gilt dies, wenn im Zusammenhang mit weiteren Erkenntnissen die Prüfung eines polizeilichen Gefahrenabwehrverfahrens gegen den Besucher oder gar der Anfangsverdacht der Vorbereitung einer politisch motivierten (Gewalt-) Straftat begründet ist.

517 Die Empfehlung zu c) dient in diesem Zusammenhang der Klarstellung, dass das in Absatz 5 enthaltene Verbot der Übermittlung der bei der Überprüfung gewonnenen Daten keine Beschränkung der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten von Mitteilungen, insbesondere an das Landesamt für Verfassungsschutz, beinhaltet.

Zusammenstellung der Leitsätze

1. Opfer von Gewaltkriminalität – Motiv prüfen, dokumentieren (S. 5 ff., Rn. 15 ff.)

1.01 Die Änderung des § 46 Abs. 2 StGB durch die Aufnahme „rassistischer, fremdenfeindlicher oder sonstiger menschenverachtender“ Tatmotive in den Katalog der Strafzumessungsumstände war nicht angezeigt.

1.02 Die Änderung von Nr. 15 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) im Hinblick auf die Prüfung eines extremistischen Tatmotivs weist in die richtige Richtung. Allerdings wäre sinnvoll gewesen, hierbei auch die staatsanwaltschaftliche Verpflichtung zur Sachleitung herauszustellen.

1.03 Die Ergänzung der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 um eine Vorschrift zur Motivprüfung ist sinnvoll.

1.04 Darüber hinausgehend sollte das Formular zur Strafanzeige durch die Aufnahme einer Frage nach Anzeichen für ein extremistisches Motiv (z. B. Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, religiöser Fanatismus o. ä.) ergänzt werden.

1.05 Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013 („Antiterrordatei“ – ATD) ergibt sich, dass der vielfach geforderte Grundsatz des „Need to Share“ als Prinzip der Verpflichtung des Verfassungsschutzes zur Informationsübermittlung an die Polizei nicht vorbehaltlos gelten kann. Ein umfassender, niederschwelliger Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei ist von Verfassungs wegen ausgeschlossen.

1.06 Die Kommission erwartet, dass die Sensibilität der Ermittlungsdienststellen der hessischen Polizei im Hinblick auf das Erfordernis, einen rechtsextremistischen Tathintergrund möglichst frühzeitig zu erkennen, bereits in zufriedenstellender Weise gestärkt worden ist.

2. Arbeitskultur, „selbstkritisches Denken“, Fehlerkultur (S. 23 ff., Rn. 60 ff.)

2.01 Die Kommission würdigt, dass die hessische Polizei über eine Reihe von Maßnahmen berichten kann, die sie ergriffen hat, um eine neue Arbeits-, Führungs- und Fehlerkultur zu etablieren.

2.02 Die Kommission empfiehlt, die Fortbildungs- und Beratungsangebote auszuweiten und eine breite Teilnahme und Rezeption der Inhalte insbesondere bei den Führungskräften sicherzustellen. Dabei müssen die Angebote auch flächenmäßig in die Breite wirken.

2.03 Die Teilnahme an den Fortbildungsangeboten sollte verpflichtend sein. Daneben sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Teilnahmeerfolg im Rahmen von Beurteilungen, Beförderungen oder Stellenbesetzungsverfahren berücksichtigt wird.

3. Überprüfung ungeklärter Straftaten / „Altfälle“ (S. 29 ff., Rn. 71 ff.)

3.01 Die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss ausgesprochene Empfehlung zur Altfallüberprüfung ist hinsichtlich der „Tötungsdelikte ohne Tatverdächtigen“ („Phase 1a“) umgesetzt.

3.02 Die Altfallüberprüfung sollte mit Blick auf „Tötungsdelikte mit Tatverdächtigem“ („Phase 1b“) fortgesetzt werden.

3.03 Zudem ist eine regelmäßige Fortsetzung der Überprüfung der bisher ungeklärten Altfälle im Hinblick auf neue Ermittlungs- oder Tataufklärungsansätze geboten.

4. Themenfeldkatalog PMK; verbindlicher Informationsaustausch zwischen Polizei und Justiz (S. 35 ff., Rn. 82 ff.)

4.01 Die länderübergreifende Initiative zur Überarbeitung des „Themenfeldkatalogs PMK“ ist zu befürworten.

4.02 Die Arbeiten zur Einführung einer „Verlaufsstatistik PMK“ sollten forciert werden.

4.03 Darüber hinausgehend sollte auf Landesebene der Informationsaustausch zwischen Justiz und Polizei sowie Verfassungsschutz insbesondere auch durch eine erweiterte Datenerfassung im Zusammenhang mit der Überwachung extremistischer Gefangener und extremistischer Kontaktpersonen verbessert werden.

5. Erkennen von Rechtsextremismus (S. 41 ff., Rn. 96 ff.)

5.01 Durch die Schaffung der gemeinsamen Zentren (GETZ/GAR) ist es zu einer Verbesserung des behörden- und länderübergreifenden Informationsaustauschs gekommen.

5.02 Die im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene von Bund und Ländern bestehenden Datensysteme bilden eine geeignete Grundlage auch für einen digitalen Informationsaustausch. Allerdings ist ihre Kompatibilität gegenwärtig unzureichend.

5.03 Bei der Fortentwicklung der elektronischen Systeme sind bundeseinheitliche oder bundesweit abgestimmte Standards unerlässlich.

5.04 Die von der hessischen Polizei entwickelte Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS – NfD) ermöglicht eine im Vergleich zu heute wesentlich bessere Einschätzung der Gefährlichkeit von Angehörigen der extremistischen Szene und deren Überwachung. Jedoch dürfte die genannte Verfahrensweise einen personellen Mehrbedarf bei den Staatsschutzdienststellen begründen.

5.05 Daneben ist die Einführung der elektronischen Kriminalakte in hohem Maße wünschenswert, da durch die unmittelbare Verfügbarkeit und Recherchierbarkeit des Akteninhalts ermittlungs- und fahndungsrelevante Erkenntnisse wesentlich schneller gewonnen werden können.

6. Zentral geführte Ermittlungen (S. 47 ff., Rn. 108 ff.)

6.01 In Hessen bestehen auf Ebene der Polizei die logistischen, technischen und personellen Voraussetzungen für eine zentrale, auch länderübergreifende Ermittlungsführung bereits. Die Kommission empfiehlt, nunmehr auch eine tragfähige Rechtsgrundlage für die länderübergreifende Zuständigkeit eines LKA zu schaffen.

6.02 Im Interesse einer möglichst gut zu antizipierenden und weitestgehend parallelen Zuständigkeit der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Fallbearbeitung empfiehlt die Kommission eine landesintern zwischen Polizei und Generalstaatsanwaltschaft abgestimmte Grundsatzregelung.

6.03 Der mit Wirkung ab 17.07.2015 gültigen Änderung von § 143 Abs. 3 GVG zur Klarstellung der Kompetenz des Generalbundesanwalts zur Entscheidung in Fragen der Zuständigkeit und der Verfahrensverbindung ist zuzustimmen.

7. Interoperabilität der Datensysteme (S. 51 ff., Rn. 119 ff.)

7.01 Die immer noch bestehenden Mängel in der Kompatibilität und Interoperabilität der Datenbanksysteme sind schnellstmöglich zu beseitigen.

7.02 Die Länder müssen bei der Entwicklung neuer Systeme besser zusammenarbeiten, damit zumindest zukünftige Systeme nach bundesweit abgestimmten Standards entwickelt werden können. Die Kommission hält es hierbei für dringend geboten, Planung, Entwicklung und Anschaffung solcher Systeme gemeinsam zu betreiben und von Anfang an die Belange von Datensicherheit und Datenschutz zu berücksichtigen.

7.03 Die bundeseinheitliche Einführung und Anwendung des „Polizeilichen Informations- und Analyseverbunds (PIAV)“ ist mit Nachdruck voranzutreiben.

8. Blickwinkel für überregionales, deutschlandweites und internationales Agieren (S. 57 f., Rn. 128 ff.)

Vgl. Empfehlung 6.

9. Kritische Evaluation der Ermittlungsschritte und Auswertergebnisse

(S. 59 ff., Rn. 133 ff.)

9.01 Die Kommission hat mit Zustimmung zur Kenntnis genommen, dass die hessische Polizei auf Grundlage des Erlasses des Landespolizeipräsidenten vom 30.06.2014 bei herausragenden Einsatzlagen ein dreistufiges Controllingsystem eingeführt hat. Die Kommission sieht hierin eine gute Grundlage für die Umsetzung der Empfehlung.

10. Bundesweite Übersicht der untergetauchten Rechtsextremisten mit Haftbefehl (S. 63 ff., Rn. 141 ff.)

10.01 Die Erhebung von Daten zu offenen Haftbefehlen von Personen aus den Bereichen der PMK ist durch die von der „AG Personenpotenziale“ des GETZ festgelegten Regelungen und Abläufe möglich.

10.02 Die Kommission geht davon aus, dass die Umsetzung der Konzeption „Bedeutsames Personenpotenzial im Bereich der Politisch motivierten Kriminalität in Hessen (BPP-PMK)“ (VS–NfD) es bei der Vollstreckung von Haftbefehlen besser ermöglicht, die Priorisierung nicht nur anhand formaler Kriterien, sondern vor allem auf der Grundlage einer personenbezogenen Bewertung der Gefährlichkeit vorzunehmen.

11. Vielfalt in den Polizeibehörden (S. 67 ff., Rn. 149 ff.)

11.01 Die Maßnahmen der hessischen Polizei, über die der Kommission berichtet wurden, erscheinen geeignet, die Vielfalt im Personalbestand zu stärken. Auch ist nach dem vorgelegten statistischen Material die hessische Polizei in ihrem Bemühen um Vielfalt bei der Nachwuchswerbung im Bundesvergleich relativ erfolgreich.

11.02 Es sollte allerdings besonderes Augenmerk auf die Gewinnung von Bewerbern aus Bevölkerungsgruppen gelegt werden, die bislang im öffentlichen Dienst und in der Polizei unterdurchschnittlich beteiligt sind.

11.03 Hierzu sollten Anzeigen und Stellenausschreibungen so gestaltet werden, dass sie Menschen aus bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen und hierunter insbesondere Personen mit Bezug auch zu Ländern und Kulturkreisen außerhalb der EU gezielt ansprechen.

12. Interkulturelle Kompetenz (S. 73 ff., Rn. 162 ff.)

12.01 Die bisher im Rahmen der Aus- und Fortbildung ergriffenen Maßnahmen sind geeignet, den Ausbildungsinhalt „interkulturelle Kompetenz“ didaktisch aufzuschlüsseln und das Lehrangebot zu festigen.

12.02 Mit Blick auf die Akzeptanz des Angebots und die vom Bundestagsuntersuchungsausschuss ausgesprochene Empfehlung zur Etablierung als Pflichtinhalt ist darüber hinausgehend zu empfehlen, dass nicht nur der Besuch der Lehrveranstaltungen obligatorisch ist, sondern dass die Inhalte auch Eingang in den Prüfungskanon finden.

13. Kommunikation mit Opfern (S. 79 ff., Rn. 172 ff.)

13.01 Die Umsetzung der zu Punkt 13 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

13.02 Die Kommission würdigt, dass die hessische Polizei ihr umfangreiches Aus- und Fortbildungsangebot weiter ausbauen will, um zu gewährleisten, dass der mögliche Konflikt zwischen Opfer- und Strafverfolgungsinteresse bei den Polizeibediensteten bekannt ist und dass sie mit Techniken vertraut sind, Schäden für „Opferzeugen“ möglichst zu vermeiden.

13.03 Ebenso würdigt die Kommission die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um eine landesweite einheitliche Verfahrensweise für einen professionellen und einfühlsamen Umgang mit Geschädigten sicherzustellen.

14. Rechte von Opferzeugen (S. 85 ff., Rn. 183 ff.)

14.01 Die Umsetzung der zu Punkt 14 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

14.02 Es sollte sichergestellt werden, dass die Verbesserungen auch bei den Opfern ankommen. Um das zu erreichen, ist bei Informationsschriften, Flyern und Beratungen insbesondere auch Wert auf eine für die Opfer verständliche Sprache und insgesamt „barrierefreie“ Gestaltung zu legen.

15. Spezialisierte Beratungsangebote (S. 89 ff., Rn. 192 ff.)

15.01 Die Umsetzung der zu Punkt 15 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen insgesamt auf gutem Wege.

16. Überprüfung bisher erfolgloser Ermittlungen (S. 93 ff., Rn. 201 ff.)

16.01 Die Kommission erblickt im Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 eine günstige Voraussetzung für eine effektive Umsetzung der zu Punkt 16 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses, die durch die im Erlass vorgenommene Normierung von Stichtagen auch gut überprüfbar scheint.

17. Cold Case Units (S. 97 ff., Rn. 209 ff.)

17.01 Die hessische Polizei hat durch die bereits vorgenommene Überprüfung von 322 ungeklärten Mordfällen aus dem Zeitraum 1980-2006 einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der zu Punkt 17 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses geleistet.

17.02 Im Übrigen trägt der Erlass des Landespolizeipräsidiums vom 30.06.2014 zur Umsetzung der Empfehlung bei.

18. Ausschöpfung der Recherchemöglichkeiten des BKA (S. 101 ff., Rn. 217 ff.)

18.01 Es ist davon auszugehen, dass das BKA die zu Punkt 18 ausgesprochene Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses umgesetzt hat.

18.02 Die vorhandenen Recherchemöglichkeiten des BKA sind bei den hessischen Polizeibehörden bekannt und werden genutzt. Zudem ist zu erwarten, dass die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zentren dazu beiträgt, dass Informationen über Erweiterungen der Recherchemöglichkeiten sachbezogen und zeitnah ausgetauscht werden.

19. Fallspezifische Aufnahme der Thematik in die polizeiliche Aus- und Fortbildung (S. 103 ff., Rn. 224 ff.)

19.01 Die hessische Polizei hat erfolgversprechende Maßnahmen zur Umsetzung der zu Punkt 19 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ergriffen, deren Fortführung zu empfehlen ist.

19.02 Mit Blick auf die Akzeptanz des Ausbildungsangebots ist darüber hinausgehend zu empfehlen, dass die maßgeblichen Inhalte auch Eingang in den Prüfungskanon finden und dass eine Breitenwirkung sichergestellt wird.

19.03 Im Hinblick auf die Fortbildungsangebote ist im Blick zu behalten, dass der Erfolg der Fortbildung auch von einer auskömmlichen personellen Ausstattung der Dienststellen abhängt.

20. Förderung des gegenseitigen Verständnisses der Aufgaben der Sicherheitsbehörden (S. 107 ff., Rn. 235 ff.)

20.01 Die Umsetzung der zu Punkt 20 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

21. Aus- und Fortbildung in Bezug auf Rechtsextremismus/-terrorismus (S. 111 ff., Rn. 244 ff.)

21.01 Die Umsetzung der zu Punkt 21 ausgesprochenen Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses ist in Hessen auf gutem Wege.

22. Qualitätsstandards für Prüfvorgänge der Zuständigkeit des GBA in Staatsschutzsachen (S. 113 ff., Rn. 251 ff.)

22.01 Es besteht derzeit kein Anlass zur Kritik an den vom Generalbundesanwalt festgelegten Standards für die Bearbeitung von Prüfvorgängen und an der Durchführung des Verfahrens.

22.02 Soweit die Bereitschaft des Generalbundesanwalts zur Übernahme von Verfahren vereinzelt als tendenziell rückläufig wahrgenommen worden ist, empfiehlt die Kommission zu prüfen, ob sich diese Beobachtung verfestigt. Dies könnte Anlass geben, von Seiten des Landes beim Bund eine Überprüfung der Personalausstattung der Bundesanwaltschaft anzuregen.

22.03 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

23. Größerer Spielraum beim Erfordernis des Staatsschutzbezugs in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG (S. 117 ff., Rn. 260 ff.)

23.01 Durch die inzwischen in Kraft getretene Änderung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG ist das Ziel der Empfehlung erreicht.

23.02 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

24. Einführung von Regelbeispielen für die Zuständigkeit des GBA bei Kapitaldelikten (S. 121 ff., Rn. 267 ff.)

24.01 Die inzwischen in Kraft getretene Änderung des § 120 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GVG ist auch hinsichtlich der Empfehlung 24 zu begrüßen.

24.02 Für das Land Hessen besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf.

25. Gesetzliche Verankerung der Informationsverpflichtung der Staatsanwaltschaften der Länder gegenüber dem GBA (S. 123 ff., Rn. 273 ff.)

25.01 Die Empfehlung ist umgesetzt.

26. Gleichmäßige Anwendung der Zuständigkeitsvorschriften in allen Phänomenbereichen (S. 125 ff., Rn. 279 ff.)

26.01 Für das Land Hessen besteht derzeit kein Handlungsbedarf.

27. Auslegung der Nrn. 25 ff. RiStBV (S. 127 ff., Rn. 287 ff.)

27.01 Die im Bereich der hessischen Justiz ergriffenen Maßnahmen zur Sensibilisierung der Staatsanwaltschaft für die Bedeutung einer sachgerechten Anwendung der Nrn. 25 ff. RiStBV weisen in die richtige Richtung.

27.02 Zu empfehlen ist, die Praxis der Zusammenlegung von Verfahren in angemessenen Abständen zu überprüfen.

28. Ergänzung des § 143 Abs. 3 GVG um eine Regelung zur Zuständigkeitsbestimmung in Sammelverfahren (S. 131 ff., Rn. 295 ff.)

28.01 Die Empfehlung zur Änderung von § 143 Abs. 3 GVG ist umgesetzt.

28.02 Die Zentralisierung der Zuständigkeit in Staatsschutzsachen auf die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main ist zweckmäßig.

29. Auswahl eines geeigneten sachleitenden Staatsanwalts (S. 135 ff., Rn. 303 ff.)

29.01 Es ist zu begrüßen, dass die hessische Generalstaatsanwaltschaft auch aufgrund der regelmäßigen Einrichtung von Sonderdezernaten nur in wenigen Fällen Anlass hat, eine Sonderzuweisung vorzunehmen.

29.02 Die effektive Wahrnehmung der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis ist von besonderer Bedeutung. Hierzu gehört auch auf Ebene der Staatsanwaltschaft eine gute „Führungs- und Fehlerkultur“. Die Kommission empfiehlt, diesen Aspekt bei der Fortbildung besonders zu berücksichtigen.

30. Einbeziehung von Rechtsextremismus und -terrorismus in die Aus- und Fortbildung von Staatsanwälten und Justizvollzugsbediensteten (S. 139 ff., Rn. 312 ff.)

30.01 Die Umsetzung der zu Punkt 30 ausgesprochenen Empfehlung ist in Hessen auf gutem Wege.

31. Einführung einer gesetzlichen Regelung zur Vernichtung von Asservaten zu ungeklärten Verbrechen (S. 143 ff., Rn. 321 ff.)

31.01 Die aktuell vorgeschlagene Änderung von Nr. 76 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) beinhaltet eine Verbesserung gegenüber dem bestehenden Rechtszustand, bleibt aber hinter der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zurück.

32. Effiziente Abstimmung im Verfassungsschutzverbund (S. 147 ff., Rn. 330 ff.)

32.01 Die Empfehlung zur zentralen Zusammenführung und Auswertung von Informationen von länderübergreifender Bedeutung richtet sich sowohl an den Bund als auch an die Länder.

32.02 Die Kommission teilt die bereits von anderen Gremien formulierte Einschätzung, dass die Zentralstellenfunktion des BfV eine gesetzliche Grundlage haben sollte.

32.03 Unabdingbare Voraussetzung einer zentralen Zusammenführung von Informationen ist eine sorgfältige Aufarbeitung durch die beteiligten Landesbehörden. Die Kommission stellt fest, dass für das LfV Hessen ein gestaffeltes System aus Dienstvorschrift, Arbeitsplan, „Leitposten“ und Amtsleiterverfügungen besteht, welches detaillierte Regelungen für die Erfassung, Bewertung, Speicherung und Weitergabe von Informationen enthält.

32.04 Das Vorhaben, die hessische Amtsdatei in absehbarer Zeit abzulösen und direkt mit der Bundesdatei NADIS WN zu arbeiten, weist in die richtige Richtung.

32.05 Die Kommission sieht durch die Empfehlung, „Doppelarbeit“ zu vermeiden, die Sinnhaftigkeit einer auf verschiedenen Ebenen durchgeführten (zweifachen) Auswertung nicht in Frage gestellt. Insbesondere die Rückkopplung des BfV zu den Ergebnissen seiner Auswertung in Form von Struktur- und Methodikberichten ist für die Unterrichtung der Landesbehörde wesentlich und wünschenswert, da Parallel- und Querschnittauswertungen aller Informationen dazu beitragen können, Analyseunterschiede oder gar Fehler frühzeitig zu erkennen.

33. Übermittlung von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden

(S. 153 ff., Rn. 344 ff.)

33.01 Aus dem ATD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, dass der vielfach geforderte Grundsatz des „Need to Share“ als Prinzip der Verpflichtung des Verfassungsschutzes zur Informationsübermittlung an die Polizei nicht vorbehaltlos gelten kann (so auch o. Rn. 19).

33.02 Die Kommission sieht die Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz in Hessen auf gutem Wege. Insbesondere hat die bereits seit Jahren bestehende „Regelmäßige gemeinsame Lagebesprechung“ (RgL) zwischen HLKA und LfV Hessen dazu beigetragen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

33.03 Positiv zu bewerten ist auch, dass das LfV Hessen gemeinsam mit dem HLKA Maßnahmen zur Verbesserung des Austauschs und der effektiven Wirksamkeit von Informationen mit Verfassungsschutz- oder Staatsschutzbezug in der hessischen Landesverwaltung ergriffen hat, etwa um dem „Waffenbesitz von Rechtsextremisten“ entgegenzutreten.

33.04 Ebenso begrüßt die Kommission, dass durch die Gemeinsamen Zentren, insbesondere das GETZ, die Voraussetzungen für einen effektiven Informationsaustausch verbessert worden sind und auch die Zusammenarbeit in NIAS, PIAS und der Arbeitsgruppe „Operativer Informationsaustausch“ aus hessischer Sicht als gut beschreiben wird.

33.05 Allerdings darf die Zusammenarbeit in den Zentren nicht dazu führen, dass die übermittlungsrechtlichen Vorgaben ausgehebelt werden. Der Austausch ist nur insoweit unbedenklich, als das „am runden Tisch“ Mitgeteilte nicht weiter reicht als das, was förmlich übermittelt werden könnte.

34. Controllingverfahren, Umgang mit Informationen (S. 161 ff., Rn. 358 ff.)

34.01 Die vom LfV Hessen vorgestellten Maßnahmen zur Stärkung der Internen Revision (Anbindung an die Behördenleitung, Erweiterung des Prüfauftrags auf Fachfragen, Einrichtung eines prozessbegleitenden Controllings) weisen in die richtige Richtung.

34.02 Die Kommission empfiehlt, das Augenmerk der Qualitätssicherung nicht allein auf die Aktenführung, sondern vorrangig auf die Frage zu legen, ob Erkenntnisse gemäß ihrer Wertigkeit und Dringlichkeit so rasch wie geboten und möglich übermittelt wurden und ob hierbei alle potentiellen Adressaten berücksichtigt wurden.

34.03 Die bislang noch nicht durchgeführte Sonderprüfung zur Praxis der Einstufung vertraulicher Dokumente im LfV Hessen ist alsbald nachzuholen. Dabei ist die (im nachrichtendienstlichen Bereich generell restriktive) Einstufungspraxis grundsätzlich zu überprüfen. Bei der Überprüfung sollte insbesondere auch der Aspekt der Kommunikationsfähigkeit der Behörde einbezogen werden. Das öffentliche Vertrauen, das anderen Institutionen – wie etwa der Polizei – entgegengebracht wird, beruht auch darauf, dass Außenstehende sehr viel greifbarer einschätzen können, was diese Behörden leisten.

34.04 Die Kommission empfiehlt mit Nachdruck, die Prüfeinheiten mit ausreichend personellen und zeitlichen Ressourcen auszustatten, damit eine echte Beratung, Steuerung und Kontrolle auf Dauer gewährleistet ist.

35. Rechtsklarheit hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Prüfung und Vernichtung von Akten (S. 167 ff., Rn. 371 ff.)

35.01 Die Kommission befürwortet das Ziel einer einheitlichen Ausgestaltung von Speicher- und Löschrufen. Dabei ist allerdings nicht nur die Einheitlichkeit im Landesrecht, sondern auch das Zusammenwirken im föderalen Gefüge im Blick zu behalten.

35.02 Die Kommission hält das Vorgehen des LfV Hessen bei der Datenlöschung und Aktenvernichtung für plausibel. Sie nimmt mit Zustimmung zur Kenntnis, dass mit der Datenlöschung in der Verbund- und Amtsdarstellung auch die Personenakte für die Auswertung nicht mehr zur Verfügung steht.

35.03 Die Kommission gibt zu bedenken, dass die Speicherung durch die Verfassungsschutzbehörde mit der Übernahme von Akten in das Staatsarchiv dauerhaft fortbesteht und die Betroffenen damit in ihrem „Recht auf Vergessen“ beeinträchtigt werden. Sie empfiehlt, die Schutzfristen für die Nutzung des Archivguts konsequent auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass mit den archivierten personenbezogenen Daten kein Missbrauch erfolgen kann.

36. Prüfung der Regelungen zur Aktenführung (S. 173 ff., Rn. 383 ff.)

36.01 Aufgrund der Vielzahl der Rechtsquellen sind die Vorschriften zur Aktenvernichtung im LfV Hessen gegenwärtig unübersichtlich. Ausgehend von Empfehlung 35 befürwortet die Kommission daher, dass zum Zwecke der Rechtsklarheit und Transparenz die verschiedenen Regelungen in einer „Dienstvorschrift Aktenvernichtung“ zusammengeführt werden sollen.

36.02 Die Kommission empfiehlt, den Entwurf der „DV Aktenvernichtung“ schnellstmöglich in Kraft zu setzen. Ergänzend regt sie an, bei der Neuformulierung der Auswertungsvorschriften stärker als bisher auch auf die Grundsätze der Aktenführung einzugehen. Zudem ist zu empfehlen, die Grundsätze der Dokumentation und Aktenführung bereits in den LfV-internen Schulungen zum Datenschutz, zur Verschlusssachenanweisung und zum G10-Gesetz zu vermitteln.

37. Anbindung des Datenschutzbeauftragten unmittelbar an die Behördenleitung (S. 177 ff., Rn. 393 ff.)

37.01 Durch die Anbindung der behördlichen Datenschutzbeauftragten an die Amtsleitung entspricht die organisatorische Gestaltung im LfV Hessen der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses.

37.02 Der Datenpflege muss insgesamt eine hohe Priorität eingeräumt werden. Hierzu sind regelmäßige anlassunabhängige Prüfungen durch den Datenschutzbeauftragten unerlässlich.

37.03 Die Maßnahmen des LfV Hessen zur datenschutzrechtlichen Schulung neuer Mitarbeiter weisen in die richtige Richtung. Jedoch ist es erforderlich, dass die vermittelten Grundlagen in regelmäßigen Abständen vertieft und die Umsetzung in der Praxis überprüft wird. Auch ist es unerlässlich, dass die Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte regelmäßig im Bereich des Datenschutzes weitergeschult werden.

37.04 In Anbetracht der Fülle der Aufgaben sind die vom LfV Hessen angesetzten zeitlichen und die personellen Ressourcen für den behördlichen Datenschutz deutlich zu gering. Die Kommission empfiehlt, den Grundsatz- und Datenschutzbereich personell aufzustocken. Auch sollte der behördliche Datenschutz nicht mit anderen Aufgaben verbunden werden, damit er sich ausschließlich mit den datenschutzrechtlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben befassen kann.

38. Größere Sensibilität für die Gefahren des Rechtsextremismus/ neues Selbstverständnis der Offenheit (S. 181 ff., Rn. 404 ff.)

38.01 Die Forderung nach „mehr Wissen“ für die Gefahren, die vom Rechtsextremismus ausgehen, versteht sich zunächst als Auftrag an die Ausbildung der Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden. Das hierzu im Verfassungsschutzverbund erarbeitete Konzept für eine einjährige Zusatzausbildung für neue Mitarbeiter des gehobenen Dienstes erscheint plausibel.

38.02 Allerdings ist auch bei den langjährigen Mitarbeitern eine Vertiefung der Themen erforderlich. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass der Fortbildungserfolg nicht ausschließlich vom Eifer und der Initiative des Einzelnen abhängt. Auch ist im Blick zu behalten, dass eine (zu) hohe Arbeitsbelastung dazu führen kann, dass Aus- und Fortbildung nicht in Anspruch genommen werden.

38.03 Die vom LfV Hessen getroffenen Maßnahmen für ein „neues Selbstverständnis der Offenheit“, insbesondere durch eine verstärkte Präventionsarbeit, weisen in die richtige Richtung.

38.04 Die Kommission empfiehlt, das LfV Hessen nicht nur in die Präventionseinrichtungen des Landes einzubinden. Vielmehr sollte die Behörde „vor Ort“ selbst auftreten, um sich als „Dienstleister für die Demokratie“ erkennbar zu machen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Arbeit der Verfassungsschutzbehörde wieder aufzubauen.

38.05 Allerdings sind auch die Grenzen der Präventionsarbeit im Blick zu behalten. Die Verfassungsschutzbehörde ist keine Einrichtung zur allgemeinen politischen Bildung. Der Verfassungsschutz muss deutlich machen, dass er nicht „unsympathischen Meinungen“ entgegentritt, sondern verfassungsfeindliche Bestrebungen beobachtet.

38.06 Auch darf die öffentliche Präventionsarbeit nicht zu Lasten des „Kerngeschäfts“ der Informationsbeschaffung und -auswertung gehen. Insoweit setzt die Übernahme bzw. Ausweitung von Aufgaben eine entsprechende Personalausstattung voraus.

39. Öffnung der Ausbildungswege (S. 187 ff., Rn. 416 ff.)

39.01 Im Personalbestand des LfV Hessen besteht kein Mangel an „Quereinsteigern“. Vielmehr ist deren Einstellung die Regel.

39.02 Im LfV Hessen besteht Bedarf an verwendungsspezifisch geschulten Mitarbeitern. Das Vorhaben, künftig hessische Anwärter an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Fachbereich Nachrichtendienste ausbilden zu lassen, weist daher in die richtige Richtung.

39.03 Darüber hinaus sollte der Bedarf an Volljuristen nicht unterschätzt werden. Die Verfassungsschutzmaterie ist naturgemäß besonders grundrechtssensibel und als solche notwendigerweise in hohem Maße rechtlich normiert. Die gesetzmäßige Arbeit der Behörde ist auch davon abhängig, dass innerbehördlich genügend juristischer Sachverstand vorhanden ist.

39.04 Die Kommission hat den Eindruck gewonnen, dass im LfV Hessen eine angemessene Bereitschaft zum Mitarbeitertausch besteht.

40. Prüfung der Anpassung des behördeninternen Leitbilds an Kategorien von Interkultureller Kompetenz, Diskursfähigkeit und Fehlerkultur (S. 193 ff., Rn. 426 ff.)

40.01 Die Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses zielt auf die aufgabenbezogene Stärkung der sozio-kulturellen Fähigkeiten des Verfassungsschutzes: Die Behörde muss in die Lage versetzt werden, unterschiedliche Perspektiven einzunehmen und gesellschaftliche Zusammenhänge unter Einbeziehung ggf. stark differierender Wahrnehmungs-

Bewertungs- und Handlungsmöglichkeiten zu betrachten. Hierzu ist es geboten, dass das LfV Hessen insbesondere auf Mitarbeiter mit Bezügen zu außereuropäischen Kulturkreisen zurückgreifen kann.

40.02 Die Kommission erachtet die bestehenden Fortbildungsangebote an der AfV für sinnvoll. Sie begrüßt, dass sie nicht nur für die Mitarbeiter der Auswertung und Beschaffung, sondern auch für Verfassungsschutzmitarbeiter aus anderen Bereichen zugänglich sind. Zu empfehlen ist, auch Führungskräfte zur Teilnahme an diesen Lehrgängen zu verpflichten.

40.03 Das in der Behörde erarbeitete Papier „Ziele des LfV Hessen“ weist in die richtige Richtung. Es sollte zu einem Leitbild fortentwickelt werden, das als Gesamtstrategie angelegt ist. Dabei ist auf eine möglichst breite Einbindung der Mitarbeiter Wert zu legen. Das Leitbild sollte nicht „von oben herab“ verkündet werden.

41. Stärkung der parlamentarischen Kontrolle (S. 199 ff., Rn. 439 ff.)

41.01 Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle setzt eigenständige Informations- und Kontrollrechte der Parlamentarischen Kontrollkommission und ihrer Mitglieder voraus.

41.02 Die Oppositionsfraktionen müssen in der Kontrollkommission angemessen vertreten sein. Dies kann insbesondere durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit (z. B. zwei Drittel der Mitglieder des Hessischen Landtags) bei der Wahl der Mitglieder der Kontrollkommission erreicht werden.

41.03 Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle hängt zudem von der fachlichen Unterstützung der Arbeit der Kontrollkommission ab. Diesbezüglich sollte der Kontrollkommission eine ausreichende Zahl ständiger Mitarbeiter zur Verfügung stehen, die mit Akteneinsichts- und Informationsrechten ausgestattet sind und der Kontrollkommission und ihren Mitgliedern selbständig und unabhängig Erkenntnisse und Bewertungen zuliefern.

41.04 Zudem könnte die Stellung der Kommissionsmitglieder durch das Recht gestärkt werden, sich bei der Teilnahme an den Sitzungen durch Mitarbeiter unterstützen zu lassen.

41.05 Die Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle sollten auch vorsehen, dass es den Kommissionsmitgliedern gestattet ist, wichtige Informationen – etwa solche, welche die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses rechtfertigen können – mit ihren Fraktionsspitzen vertraulich zu erörtern.

41.06 Die Kommission empfiehlt ferner, Möglichkeiten für mehr Transparenz der parlamentarischen Kontrolle zu diskutieren. So könnten Sitzungen (teilweise) öffentlich durchgeführt werden oder mehr Sitzungsinhalte durch Presseerklärungen bekannt gegeben werden.

42. Anhörung „sonstiger Personen“ durch parlamentarische Kontrollgremien

(S. 205 f., Rn. 452 ff.)

42.01 Die Empfehlung richtet sich im Wesentlichen an den Bund. Allerdings erscheint auch für Hessen eine entsprechende Ausweitung des Anhörungsrechts sinnvoll.

43. Zusammenwirken des PKGr mit den Kontrollgremien der Länder

(S. 207 f., Rn. 459 ff.)

43.01 Die Kontrollgremien des Bundes und der Länder haben einen selbständigen Auftrag. In Fällen kooperativer Tätigkeiten, welche das LfV Hessen betreffen, ist daher die Parlamentarische Kontrollkommission des Hessischen Landtags dazu aufgerufen, mit den Kontrollgremien des Bundes und der beteiligten Länder in Verbindung zu treten.

44.-46. Einsatz „menschlicher Quellen“ zur Informationsbeschaffung

(S. 209 ff., Rn. 465 ff.)

44-46.01 Beim Einsatz von Vertrauenspersonen bestehen gegenwärtig erhebliche rechtliche Risiken. Viele Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörde erscheinen verunsichert. Es ist unerlässlich, die Befugnisse von Vertrauenspersonen und VP-Führung auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, welche im Interesse der Rechtseinheit die Abgrenzung von rechtmäßigem und rechtswidrigem Verhalten ermöglicht. Hierbei ist eine bundesgesetzliche oder zumindest bundesweit harmonisierte Regelung geboten.

44-46.02 Der Entwurf zur Neufassung der „DV Beschaffung“ weist in die richtige Richtung. Insbesondere enthält er umfangreiche Begriffsbestimmungen und klare Definitionen zum gesamten Personenkreis der menschlichen Quellen. Positiv ist auch, dass die neuen Regelungen deutlich klarer und restriktiver sind und zweckmäßige Vorgaben hinsichtlich der Dauer der Führung menschlicher Quellen enthalten. Jedoch ist zu bedenken, dass die Dienstvorschrift von der Systematik her anwenderfreundlicher sein könnte.

44-46.03 Das Verfahren zur Abstimmung der Quellen zwischen LfV Hessen und hessischer Polizei erscheint geeignet, um zu vermeiden, dass eine Quelle sowohl vom LfV Hessen als auch von der hessischen Polizei geführt wird.

47. Umgang mit dem Quellenschutz (S. 217 ff., Rn. 483 ff.)

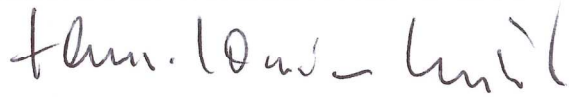
47.01 Quellenschutz und Informationsübermittlung sind keine strikten Gegensätze. Das LfV Hessen hat über Möglichkeiten eines „quellenschonenden“ Informationsaustauschs berichtet, die dort fest etabliert seien.

47.02 Der „Quellenschutz“ ist nicht nur als Gegenstand des materiellen Rechts zu betrachten. Auch und gerade durch die Ausgestaltung des Verfahrens kann darauf hingewirkt werden, dass die Entscheidung über die (Nicht-) Übermittlung einer Information intensiv und qualifiziert geprüft wird.

47.03 Die Kommission empfiehlt, die im LfV Hessen bestehende Praxis der „asymmetrischen Devolution“ (Pflicht zur Vorlage von Entscheidungen zugunsten der Nichtübermittlung) zu stärken. Die Maßnahme ist geeignet, im Sinne der Empfehlung des Bundestagsuntersuchungsausschusses einer Überbewertung des Quellenschutzes entgegenzuwirken.

Wiesbaden, 15. September 2015

Expertenkommission der Hessischen Landesregierung



Prof. Dr. Dr. h. c. HANS-JOACHIM JENTSCH



Prof. Dr. HERTA DÄUBLER-GMELIN



Dr. RUDOLF KRISZELEIT



WOLFGANG WIELAND