

**Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe**

**von AK II und AK IV zur**

**Umsetzung der Handlungsempfehlungen**

**der**

**Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus**

(Stand 05.11.2013)

**Beschluss der IMK am 23./24. Mai 2013**

## **Gliederung**

|               |   |           |
|---------------|---|-----------|
| <b>1.</b>     | <b>Auftragslage</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2.</b>     | <b>Auftragserledigung</b>   | <b>4</b>  |
| <b>3.</b>     | <b>Zur Umsetzung einzelner Empfehlungen der BLKR</b>  | <b>6</b>  |
| <b>3.1</b>    | <b>Zusammenfassung der Empfehlungen</b>   | <b>6</b>  |
| <b>3.1.1</b>  | <b>Verfassungsschutz in Deutschland</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3.1.2</b>  | <b>Trennungsgebot</b>   | <b>8</b>  |
| 3.1.2.1       | Beibehaltung des Trennungsgebotes   | 8         |
| 3.1.2.2       | Amtshilfe   | 10        |
| <b>3.1.3.</b> | <b>Verbesserung der Zusammenarbeit</b>  | <b>12</b> |
| 3.1.3.1       | Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verfassungsschutz-verbundes   | 12        |
| 3.1.3.2       | Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden   | 14        |
| 3.1.3.3       | Zentrale/Dezentrale Ermittlungsführung  | 15        |
| 3.1.3.4       | Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene<br>a) Polizei an Verfassungsschutz<br>b) Verfassungsschutz an Polizei | 16        |
| 3.1.3.5       | Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutz in der Praxis   | 24        |
| 3.1.3.6       | Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis  | 26        |
| 3.1.3.7       | Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestufteten Informationen  | 27        |

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| <b>3.1.4</b>  | <b>Verdeckte Informationsgewinnung</b>   | 29 |
| 3.1.4.1       | Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel                          | 29 |
| 3.1.4.2       | Einheitliche Standards   | 29 |
| 3.1.4.3       | Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen   | 30 |
| 3.1.4.4       | Strafbarkeit von Quellen   | 31 |
| 3.1.4.5       | Umgang mit Quellenschutz   | 31 |
| <b>3.1.5</b>  | <b>Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung<br/>Verfassungsschutz</b>   | 32 |
| <b>3.1.6</b>  | <b>Erweiterung der Zuständigkeit des GBA</b>   | 33 |
| 3.1.6.1       | Materielle Zuständigkeit   | 33 |
| 3.1.6.1.1     | Neuer Zuständigkeitstatbestand   | 33 |
| 3.1.6.1.2     | Verzicht auf einschränkende Tatbestandsmerkmale                                      | 33 |
| 3.1.6.2       | Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung   | 34 |
| 3.1.6.3       | Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG   | 34 |
| <b>3.1.7</b>  | <b>Dienst- und Fachaufsicht</b>  | 35 |
| <b>3.1.8</b>  | <b>Aus- und Fortbildung</b>  | 35 |
| <b>3.1.9.</b> | <b>Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom<br/>24. April 2013</b> | 36 |
| <b>3.1.10</b> | <b>Schlusswort</b>   | 38 |
| <b>4.</b>     | <b>Zusammenfassung der Ergebnisse der gemeinsamen AG von<br/>AK II und AK IV</b>     | 38 |

## 1. Auftragslage

Mit Beschluss zu TOP 4, Nr. 5, hat die IMK auf ihrer 197. Sitzung am 23./24.05.13 in Hannover AK II und AK IV beauftragt, ihr zur Herbstsitzung 2013 zu den im Bericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus (BLKR) enthaltenen Handlungsempfehlungen „erste – soweit erforderlich abgestimmte – Vorschläge zur Umsetzung zu unterbreiten.“

## 2. Auftragserledigung

Im Rahmen einer Telefonschaltkonferenz am 04.06.13 zur weiteren Bearbeitung der Beschlüsse der IMK hat sich der AK IV darauf verständigt, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit den Empfehlungen der BLKR und den von der IMK geforderten Umsetzungsschritten befasst.

Ihre Teilnahme an der AG meldeten die Länder HH, MV, NW, SN sowie das BMI.

Nach Absprache zwischen den Vorsitzenden von AK II und AK IV beteiligten sich auch Vertreter des AK II (BW, NI sowie das BKA, der Vertreter aus NW vertrat beide Arbeitskreise) an dieser AG, die Federführung übernahm der Vorsitzende des AK IV.

Auf ihrer ersten Sitzung am 16.07.13 in Hamburg verständigte sich die AG anhand der von der BLKR aufgestellten Zusammenfassung zunächst generell darauf, ob den jeweiligen Empfehlungen der BLKR

- grundsätzlich zuzustimmen sei
- in welchem Bereich welche Konsequenzen zu ziehen seien
- ob und in welchem Rahmen bereits Umsetzungsschritte eingeleitet seien

- welche zusätzlichen Schritte von der AG selbst konkretisiert oder angestoßen werden sollten.

Die AG verständigte sich auch darauf, dass in einer Reihe von Punkten zudem das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ATDG berücksichtigt werden müsse. Die BLKR hat in ihrem Bericht zwar noch auf mögliche Konsequenzen des Urteils hingewiesen, diese aber nicht mehr im Detail prüfen können.

In der AG bestand Konsens, dass die vom BMI - unter Beteiligung von AK II und AK IV - erbetene Stellungnahme (Beschluss der IMK zu TOP 36) eine wesentliche Grundlage für die weitere Prüfung sein sollte.

Anhand der bei der ersten Sitzung erstellten Auflistung von Fragen und Vorschlägen erörterte die AG bei ihrer zweiten Sitzung in Hamburg am 10.08.13 weitere Details der einzelnen Umsetzungsschritte. Zur Forderung nach einer Harmonisierung von Übermittlungsvorschriften zwischen Polizei und Verfassungsschutz wurden zwei Unteraufträge an einzelne Ländervertreter vergeben. NI und BW prüften die gesetzlichen Übermittlungsvorschriften von der Polizei an den Verfassungsschutz und legten hierzu einen Vorschlag vor, HH überprüfte die bestehenden gesetzlichen Vorschriften zur Übermittlung von Daten des Verfassungsschutzes an die Polizei und legte – vor dem Hintergrund des ATDG-Urteils - einen ersten Vorschlag zur künftigen Verfahrensweise vor.

Auf oben beschriebener Grundlage wurde von HH ein erster Berichtsentwurf (Stand: 08.10.13) formuliert und der AG zur weiteren Abstimmung vorgelegt. Die Mitglieder des AK IV sowie der Vorsitzende des AK II wurden ebenfalls in Kenntnis gesetzt.

Der Berichtsentwurf wurde auf Basis der bis zum 22.10.2013 eingegangenen Stellungnahmen überarbeitet. Er soll auf der gemeinsamen Sitzung von AK II

und AK IV am 05.11.13 in Berlin von diesen beschlossen und der IMK zur Kenntnis gegeben werden.

### **3. Zur Umsetzung einzelner Empfehlungen der BLKR**

Die Kommission hat ihre zuvor ausführlicher begründeten Empfehlungen in einem abschließenden Kapitel noch einmal zusammengefasst. Die AG ist dieser Gliederung gefolgt. Die Vorschläge der BLKR und die von der AG jeweils als zielführend angesehenen Umsetzungsschritte sind nachstehend – der Gliederung des Kommissionsberichts folgend – dargestellt (die Ziffern 6 im BLKR-Bericht erscheinen hier als Ziffern 3.1 und folgende, die Zitate aus dem BLKR-Bericht sind kursiv gesetzt).

#### **3.1 Zusammenfassung der Empfehlungen**

*Die Kommission hat entsprechend ihrem Auftrag die Zusammenarbeitsformen der Sicherheitsbehörden der Länder untereinander und mit den Bundesbehörden analysiert und bewertet. Sie hat hierzu Schnittstellen zwischen Behörden oder Arbeitsbereichen innerhalb von Behörden benannt und beurteilt auf dieser Grundlage die Behördenzusammenarbeit.*

*Die Kommission versteht sich als wichtige Klammer zwischen den Aufklärungsbemühungen der Regierungen von Bund und Ländern. Eingeflossen in die Überlegungen der Kommission sind auch bisher vorliegende Erkenntnisse der NSU-Untersuchungsausschüsse von Bundestag und Landtagen der Länder Bayern, Sachsen und Thüringen.*

*Bei der Betrachtung der derzeitigen Sicherheitsarchitektur ist sich die Kommission stets bewusst gewesen, dass die Bewertung der damaligen Sachverhalte in Kenntnis des Gesamtzusammenhangs heute anders ausfallen muss als in der konkreten Ermittlungssituation der Jahre 1998 bis 2007. Die Kommission ist sich zudem darüber im Klaren gewesen, dass sich die deutsche Sicherheitsarchitektur seit 2001 nachhaltig verändert und insoweit auch Einfluss auf die Zusammenbeitskultur der Sicherheitsbehörden ausgeübt hat. Dennoch ist die Kommission der Auffassung, dass die von ihr anhand der Schnittstellen entwickelten Empfehlungen zur Sicherheitsarchitektur geeignet sind, Verbesserungen – vor allem bei der Verhinderung und Aufklärung extremistisch motivierter Gewalttaten – herbeizuführen.*

*Nach Einschätzung der BLKR gab es im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex nicht nur bei den Verfassungsschutzbehörden, sondern auch bei den Polizeibehörden und der Justiz, insbesondere in der Zusammenarbeit, Defizite. Ein generelles Systemversagen der deutschen Sicherheitsarchitektur konnte die Kommission dabei zwar nicht erkennen, allerdings hat nach ihrer Ansicht eine Reihe von Sicherungsfunktionen im System versagt.*

Die AG teilt die Einschätzungen der BLKR und sieht insofern keinen zusätzlichen Umsetzungsbedarf.

*Im Einzelnen unterbreitet die Kommission nachfolgende Vorschläge:*

### **3.1.1 Verfassungsschutz in Deutschland**

- *Eine Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern ist nicht geboten. Ebenso wenig ist eine Zentralisierung von Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden beim Bund oder ein fachliches Weisungsrecht des BfV gegenüber den Landesbehörden für Verfassungsschutz erforderlich.*

- *Die Überlegung, mehrere Landesbehörden für Verfassungsschutz zusammenzufassen, muss den daran beteiligten Ländern überlassen bleiben.*

Die AG teilt grundsätzlich die Einschätzungen der BLKR und sieht insofern keinen weiteren Umsetzungs- bzw. Handlungsbedarf.

Die AG hat auch den Hinweis der BLKR (Rz. 410f. und 468 des Berichts) auf eine mögliche Zusammenlegung mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz erörtert. Hierzu wäre nach Auffassung der BLKR, der sich BMI anschloss, eine klarstellende Klausel entsprechend § 1 Abs. 2 Satz BKAG in das BVerfSchG aufzunehmen. Für diese Empfehlung gab es in der AG keine weitere Zustimmung. Nach mehrheitlicher Auffassung der AG stünde eine eventuelle Zusammenlegung allein in der Kompetenz der jeweiligen Länder, für eine weitere Überprüfung eventueller auch bundesgesetzlicher Rahmenbedingungen bestehe derzeit kein Anlass.

### **3.1.2 Trennungsgebot**

#### **3.1.2.1 Beibehaltung des Trennungsgebotes**

- *Die Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden sollte beibehalten werden.*
- *Ursächlich für die zahlreichen erkannten Schnittstellenprobleme bzw. Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden war ein „Trennungsgebot in den Köpfen“. Diese „Kopfsperre“ muss bei Polizei und Verfassungsschutz zu Gunsten eines gemeinsamen Verständnisses von Verantwortung für die Sicherheit abgebaut werden.*



Die AG sieht keine tragenden Argumente für eine Aufhebung des Trennungsgebotes und teilt insofern die Auffassung der BLKR. Die Bedeutung des Themas „Kopfsperre“ hat sich nach Einschätzung der AG in den zurückliegenden Jahren zwar verringert, gleichwohl besteht in dieser Hinsicht fortlaufender Handlungsbedarf. Hierbei geht es sowohl um Fragen der täglichen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz als auch um die Formen und die Inhalte der Aus- und Fortbildung.

Soweit es die Aus- und Fortbildung betrifft, verweist die AG auf die bereits bestehende AG „Personal, Aus- und Fortbildung, Akademie für Verfassungsschutz“ des AK IV, deren Bericht ebenfalls zur Herbst-IMK vorgelegt werden soll. Die AG regt an, darauf aufbauend eine gemeinsame AG von AK II und AK IV zu Fragen der Aus- und Fortbildung von Polizei und Verfassungsschutz im Sinne eines gemeinsamen Sicherheitsverständnisses einzurichten.

Zudem gibt es in diesem Zusammenhang bereits laufende Maßnahmen, beispielsweise Veranstaltungen an der DHPol. Sie basieren auch auf entsprechenden Regelungen im „Leitfaden“ (2009). Auch die gem. IMK-Beschluss (Herbstsitzung 2012) fortgeschriebene Fassung des Leitfadens (vom AK IV im April 2013 beschlossen, eine überarbeitete Fassung wird zur gemeinsamen Sitzung von AK II und AK IV am 05.11.13 erneut vorgelegt) greift dieses Thema auf.

Analoge Kooperations- und Fortbildungskonzepte bestehen auch auf Ebene der Länder, hierzu sollte die vorgeschlagene AG von AK II und AK IV eine Bund-/Länderabfrage durchführen und eine entsprechende Übersicht mit weiteren Empfehlungen erstellen.

Soweit das Thema „Aufhebung der Kopfsperre“ eine Frage der täglichen Zusammenarbeit ist, ist zunächst auf die Vielzahl der mittlerweile auf Ebene sowohl der Länder als auch des Bundes bestehenden Kooperationsformen hinzuweisen.

So ist diesem Zusammenhang anzunehmen, dass die Kooperationsplattformen GTAZ und GETZ auch einen „organisationskulturellen“ Effekt im Sinne besseren Verständnisses und guter Zusammenarbeit haben. Dieser Aspekt sollte deshalb nach Auffassung der AG in der fortlaufenden Ausgestaltung und schließlich der Evaluierung des GETZ berücksichtigt werden.

Dass der alltägliche Informationsaustausch und die weiteren Formen der Zusammenarbeit von einem Verständnis wechselseitigen Respekts und der gemeinsamen Zielsetzungen geprägt sind, ist darüber hinaus als wichtige Aufgabe der jeweiligen Führungskräfte anzusehen. Dies wiederum ist im Rahmen gemeinsamer Fortbildungs- und ggf. Hospitationsprojekte gezielt zu berücksichtigen.

### **3.1.2.2 Amtshilfe**

- *Amtshilfe durch eine Verfassungsschutzbehörde für die Polizei mittels nachrichtendienstlicher Maßnahmen, welche mit einem Eingriff in Grundrechte von Bürgern verbunden sind, ist nicht zulässig.*
- *Soweit Verfassungsschutzbehörden in eigener Zuständigkeit anlässlich eines Ersuchens der Polizei tätig werden, ist aus Gründen der Zweck- und Verhältnismäßigkeit zu prüfen, welches nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden darf.*
- *Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird nicht gesehen. Die Problematik*

*der Amtshilfe sollte in den untergesetzlichen Zusammenarbeitsvorschriften berücksichtigt werden.*

Die AG teilt diese Einschätzungen der BLKR zu den rechtlichen Grenzen der Amtshilfe: Die eigenständige Prüfung polizeilicher Informationsübermittlungen auf eventuell erforderliche weitere Maßnahmen durch den Verfassungsschutz sollte ebenso selbstverständlich sein wie die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Auswahl der einzusetzenden Mittel.

Die AG verweist darauf, dass das Thema „Amtshilfe“ bereits im „Leitfaden“ vor allem unter dem Aspekt der technischen Amtshilfe (insbesondere der Nutzung von kostenintensiver Technik) berücksichtigt ist. Zudem hat eine gemeinsame AG von ALT, AG Kripo und UA IuK bereits 2011 in ihrem von AK II und AK IV in Auftrag gegebene Bericht „Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz im Bereich Technik“ hierzu weiterreichende Vorschläge entwickelt.

Da unter den von der BLKR angesprochenen „untergesetzlichen Zusammenarbeitsvorschriften“ auch die „Zusammenarbeitsrichtlinie“ (ZAR) verstanden werden könnte, weist die AG vorsorglich darauf hin, dass diese sich im Kern auf interne Angelegenheiten des V-Verbundes (inklusive der Informationsübermittlung an Dritte) bezieht und insofern weniger einschlägig ist.

Im Ergebnis ist nach Auffassung der AG eine zusätzliche Regelung konkreter Formen der Amtshilfe in den Dienstvorschriften von Polizei und Verfassungsschutz entbehrlich, da der von der IMK neu zu beschließende „Leitfaden“ hierzu hinreichende Aussagen enthält.

### 3.1.3. Verbesserung der Zusammenarbeit

#### 3.1.3.1 Stärkung der Zentralstelle Stärkung des Verfassungsschutzverbundes

- *Das BfV sollte als Zentralstelle sichtbar gestärkt werden. Dazu ist es notwendig, das BfV– vergleichbar mit dem BKA – ausdrücklich im Gesetz als Zentralstelle zu bezeichnen.*
- *Über die bestehende untergesetzliche Regelung in der Zusammenarbeitsrichtlinie hinaus ist die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen der Landes- und der Bundesebene auf gesetzlicher Ebene durch eine Änderung von § 5 BVerfSchG zu regeln und deutlich zu erweitern.*
- *Landesbehörden müssen danach zukünftig gesetzlich verpflichtet sein, ihre Informationen aus allen Phänomenbereichen sowie darauf basierenden Auswertungen an das BfV zu übermitteln. Das BfV muss im Gegenzug dazu umfassend die Informationen und Auswertungen an die Landesbehörden übermitteln, bei denen ein Bezug zum jeweiligen Land besteht. Die Informationsübermittlung muss jeweils unverzüglich erfolgen.*
- *In den Fällen des § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 4 BVerfSchG (Erstrecken über den Bereich eines Landes hinaus oder eine Landesbehörde für Verfassungsschutz ersucht das BfV um Tätig-werden) besteht die Notwendigkeit, eine gesetzliche Verpflichtung zu einer gemeinsamen Auswertung zu schaffen.*
- *Darüber hinaus müssen sich in diesen Fällen das BfV und die jeweils betroffene Landesbehörde für Verfassungsschutz bei operativen Maßnahmen abstimmen, um Doppelarbeit bzw. die parallele Durchführung gleicher Maßnahmen vermeiden. Rechtliche Risiken im Hinblick auf das Übermaßverbot lassen sich damit eben-so wie der nicht erforderliche Einsatz personeller und materieller Ressourcen ausschließen.*
- *Zur Umsetzung dieser Vorschläge wird auf den entsprechenden Gesetzentwurf verwiesen (vgl. Rdnr. 468 ff.).*

Die Forderung nach einer Stärkung der „Zentralstellenfunktion“ des BfV ist nach Auffassung der AG unstrittig. Der vom BMI im Mai 2013 vorgestellte „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“ enthält bereits Vorüberlegungen zu diesem Thema; eine Reihe von Einzelfragen - z.B. zu operativen Abstimmungen – sind zudem in der im Dezember 2012 ergänzten ZAR geregelt.

Aus Sicht der AG ist es sinnvoll, die Funktionen des BfV als „Zentralstelle“ auch gesetzlich klarer zu fixieren. Hierbei kommen insbesondere folgende Funktionen der „Zentralstelle“ in Betracht bzw. sollten näher geregelt werden:

- Koordinierungsfunktion des BfV (analog zur ZAR)
- Befugnisse des BfV im Hinblick auf die Informationserhebung in einzelnen Ländern (Erweiterung § 5 Absatz 3 BVerfSchG)
- Zusammenführung aller (relevanten) Informationen; dies setzt die Übermittlung der entsprechenden Daten durch die Länder voraus
- Verpflichtung des BfV zur kontinuierlichen Auswertung der insgesamt vorliegenden Informationen zu den relevanten Beobachtungskomplexen und Trends.
- Unterstützungsleistungen des BfV insbesondere in Bereichen aufwändiger und personalintensiver Technik.

Es sind jedoch noch weitere Präzisierungen z.B. dazu erforderlich, welche wie abzugrenzenden Informationen die LfV an das BfV zu übermitteln haben (ZAR sowie die Überlegungen des BMI für eine Änderung des BVerfSchG verwenden i.d.Z. die Formulierung „relevante“ Informationen; die BLKR fordert (s.o. dritter Punkt) die LfV dagegen auf, „ihre“ Informationen zu übermitteln, - und versteht darunter „sämtliche“ (Rz. 449) bzw. „alle“ (Rz. 470) vorhandenen

Informationen. Eine Umsetzung dieser Forderung nach Übermittlung tatsächlich aller Informationen und Unterlagen wäre aus Sicht der AG jedoch weder praktikabel noch könnte diese Datenmenge vom BfV angemessen verarbeitet werden.

Die AG unterstützt insoweit die Überlegungen des BMI, dessen Gesetzesentwurf i.d.Z. regelmäßige Abstimmungsgespräche zur Relevanz von Informationen, Auskünften, Nachrichten und Unterlagen vorsieht.

### **3.1.3.2 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden**

- *Zukünftig sollten alle den ermittelnden Polizeibeamten vorliegenden Informationen auch darauf hin geprüft werden, ob sie für andere Behörden bzw. Strafverfahren von Bedeutung sein könnten. Dabei muss eine lückenlose Dokumentation der Zusammenarbeit sichergestellt sein. Informationen an andere Behörden sollen deshalb grundsätzlich schriftlich erfolgen.*
- *Auf die Pflicht zur Prüfung einer Informationsübermittlung an andere Behörden, die Notwendigkeit der Klarheit der übermittelten Inhalte sowie der grundsätzlich Pflicht zur schriftlichen Dokumentation sollte in der Aus- und Fortbildung für den Polizeivollzugsdienst besonderes Augenmerk gelegt werden.*

Aus Sicht der AG sind die Empfehlungen der BLKR grundsätzlich zu unterstützen. Es ist zu verhindern, dass relevante Informationen für die Aufklärung extremistischer Bestrebungen sowie die Abwehr konkreter Gefahren und schließlich die Verfolgung von Straftaten aus diesem Bereich zwar bei verschiedenen Dienststellen der Polizei vorliegen, von diesen aber möglicherweise nicht erkannt oder nicht beachtet und im Ergebnis nicht an den zuständigen polizeilichen Staatsschutz weitergeleitet werden.

Die AG weist zudem darauf hin, dass diese polizeiinterne Prüfung und Weiterleitung von Informationen auch zur Verbesserung des Informationsaustausches mit dem Verfassungsschutz beitragen kann.

Die Frage, ob und wie sämtliche Dienststellen der Polizei stärker dafür sensibilisiert werden können, die ihnen vorliegenden Informationen im Hinblick auf eine mögliche Relevanz für die Erfordernisse des polizeilichen Staatsschutzes zu überprüfen, ist bereits bei den Beratungen zum „Leitfaden“ im Jahr 2009 und auch im Vorfeld der Frühjahrssitzung der IMK 2013 erörtert worden. Sie war auch ein Thema der Beratungen des AK II zur Neufassung des Leitfadens.

Nach Auffassung der AG würde eine umfassende Klärung dieser Problematik jedoch das mit dem „Leitfaden“ beabsichtigte Regelungsvolumen deutlich übersteigen. Sie sieht darin vielmehr eine Frage, die vor allem interne Belange der Polizei berührt und bittet den AK II, zu diesem Thema einen gesonderten Prüfauftrag zu erteilen.

### **3.1.3.3 Zentrale/Dezentrale Ermittlungsführung**

- *Unabhängig von der hypothetischen Frage, ob der NSU-Komplex durch eine zentral geführte Ermittlung oder in einem Sammelverfahren bei einer Staatsanwaltschaft frühzeitiger hätte aufgeklärt werden können, lagen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zusammenführung der Ermittlungen sowohl im Bereich der Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden schon frühzeitig vor.*
- *Die Regelungen in Nr. 25 RiStBV sind für das Führen von staatsanwaltschaftlichen Sammelverfahren zwar verpflichtend. Die Justiz*

*muss sie aber in entsprechenden Fällen auch anwenden und Rechtspraxis werden lassen. Gleichzeitig wird damit die Frage einer polizeilich zentral geführten Ermittlung i. S. v. § 18 BKAG (Koordinierung bei der Strafverfolgung) i. V. m. Nr. 28 RiStBV geklärt.*

- *Das Bundesministerium des Innern und das BKA müssen daneben ihren rechtlichen Handlungsrahmen aus §§ 4 (Wahrnehmen polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung durch das BKA) und 18 BKAG konsequent ausschöpfen.*

Die AG sieht den weiteren Umsetzungsbedarf zu diesen Empfehlungen in erster Linie im Bereich der Justiz und somit der Konferenz der Justizminister (JuMiKo). Auf deren Zuständigkeit hat bereits die IMK mit ihrem Beschluss auf der Frühjahrssitzung 2013 (Top 4., Nr 6.) hingewiesen.

Die Vorsitzenden von AK II und AK IV hatten sich verständigt, den Sach- und Verfahrensstand im Bereich der JuMiKo rechtzeitig vor der Herbst-IMK zu erfragen und dazu auch direkten Kontakt mit dem Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses aufzunehmen. Ein entsprechendes Gespräch (per TSK) hat Mitte Oktober stattgefunden, ein weiterer Austausch zu den Justiz, Polizei und Verfassungsschutz gemeinsam betreffenden Themen wurde vereinbart.

#### **3.1.3.4 Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene**

- *Die Übermittlungsvorschriften in Bund und Ländern müssen vereinheitlicht werden, damit alle Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene von einem einheitlichen Rechtsstandard ausgehen können. Die gesetzlichen Vorschriften zur informationellen Zusammenarbeit müssen dabei sicherstellen, dass Schnittstellenprobleme, unterschiedliche fachliche*



*Standards und unterschiedliche Bewertungen bestimmter Sachverhalte, mangelnde Kenntnisse der Arbeitsweise des jeweiligen Gegenübers bestmöglich überwunden bzw. kompensiert werden können. Behördenegoismen und ein unreflektiertes Streben nach Geheimhaltung müssen unter allen Umständen vermieden werden.*

- *Im Vordergrund stehen dabei Vorschriften, die die Informationsübermittlung von Verfassungsschutzbehörden an Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden regeln.*
- *Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmungen schließt in diesem Zusammenhang allerdings eine voraussetzungslose und verpflichtende Übermittlung aller in den jeweiligen Bereichen anfallenden und für den jeweiligen Empfänger nützlichen oder in irgendeiner Weise hilfreichen Informationen aus.*

Insbesondere vor dem Hintergrund der Aussagen des BVerfG zum „informationellen Trennungsprinzip“ (ATDG-Urteil vom 24.04.13) sieht die AG in diesen Empfehlungen der BLKR eine gewichtige rechtspolitische Herausforderung. Nach den in diesem Urteil festgelegten Kriterien für die Informationsübermittlung – insbesondere des Verfassungsschutzes an die Polizei – geht es nunmehr zusätzlich zur Frage der Harmonisierung (im Sinne einer bloßen Angleichung von landesspezifischen Regelungen) auch um die Frage, nach welchen Kriterien überhaupt welche Informationen übermittelt werden dürfen. Dabei ist der generell geltende Grundsatz der Erforderlichkeit zwar weiterhin eine notwendige, aber keine durchgängig hinreichende Voraussetzung mehr.

Diese Kriterien sind in dem vom BMI - unter Beteiligung von AK II und AK IV - erstellten Bericht zu den Auswirkungen des ATDG-Urteils herausgearbeitet worden. Ein aktualisierter und abgestimmter Entwurf dieser Stellungnahme liegt

seit dem 07.10.2013 vor.

Die in der AG vertretenen Länder HH und NW (konnte sich im Ergebnis aus personellen Gründen nicht beteiligen) hatten sich bereiterklärt, die bestehenden Übermittlungsvorschriften „Verfassungsschutz an Polizei“ abzugleichen und erste Vorschläge zur Erarbeitung einer dem ATDG-Urteil Rechnung tragenden Neufassung zu begründen. Die ebenfalls in der AG vertretenen Länder BW und NI übernahmen diese Aufgaben (Abgleich und weitere Vorschläge) für die Übermittlungsvorschriften „Polizei an Verfassungsschutz“. Die Aussagen des ATDG-Urteils spielen, der Logik der Argumentation zum Trennungsprinzip folgend, in letztgenanntem Zusammenhang eine geringere Rolle. Vergleichend berücksichtigt wurden jedoch die Forderungen des 2. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Bundestages (PUA).

In den folgenden Absätzen werden die auf Basis der jeweiligen Unteraufträge in der AG erörterten Überlegungen zu den Möglichkeiten und Anforderungen an eine weitere Harmonisierung von Übermittlungsvorschriften vorgestellt.

a.) Harmonisierung von Vorschriften zur Übermittlung von Informationen der Polizei an den Verfassungsschutz

Der Abgleich der Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen von Bund und Ländern bestätigt den o.g. Befund der BLKR (Gesetzestexte siehe Anlage). Die Übermittlungspflichten von der Polizei an den Verfassungsschutz sind in fast allen Ländergesetzen ähnlich; eine abweichende Vorschrift findet sich nur in § 13 LVerfSchG des Landes Rheinland-Pfalz.

Danach besteht eine Übermittlungspflicht nur,

*„...soweit die Bestrebungen und Tätigkeiten durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gekennzeichnet sind“.*

Außerhalb dieses Gewaltbezuges besteht in RP eine Übermittlungsbefugnis.

Diese Übermittlungsvorschriften in RP korrespondieren mit denen des Bundes; gemäß § 18 BVerfSchG besteht über die Übermittlungsbefugnis hinausgehend eine Übermittlungspflicht nur soweit Tatsachen

*„...Bestrebungen ... erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 genannten Schutzgüter gerichtet sind“.*

In den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder gibt es keine ausformulierten Übermittlungsvorschriften mit spezifischem Bezug zum Verfassungsschutz, in einigen Fällen finden sich Querverweise zu den Verfassungsschutzgesetzen. Der 2. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages trifft für den Bereich der Polizei keine Empfehlungen für den Bereich der Datenübermittlung an den Verfassungsschutz.

Im Ergebnis ist zu diesem Punkt festzuhalten, dass die bei den Polizeien der Länder anfallenden und zur Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes erforderlichen Erkenntnisse den Verfassungsschutzgesetzen zufolge in nahezu allen Ländern verpflichtend an die jeweiligen Verfassungsschutzbehörden zu übermitteln sind.

## b.) Kriterien für Übermittlungen des Verfassungsschutzes an die Polizei:

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Ergebnis des Vergleichs der Übermittlungsvorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen skizziert. Anschließend werden erste Überlegungen zur Berücksichtigung des ATDG-Urteils bzw. des BMI-Berichts hierzu vorgestellt.

1. Der Abgleich der bestehenden speziellen Übermittlungsvorschriften für den Verfassungsschutz an Polizei und Staatsanwaltschaft ergibt eine Gemeinsamkeit: Die Übermittlung von Informationen durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder an Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden anderer Länder ist in § 21 Abs. 1 BVerfSchG für alle Landesbehörden gleich geregelt.

Vielfältige landesgesetzliche Unterschiede bestehen jedoch bei der Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes und somit insbesondere bei der Übermittlung von Informationen einer Landesbehörde für Verfassungsschutz an die Polizei desselben Landes.

Zusammengefasst finden sich in den Übermittlungsnormen teilweise erhebliche Unterschiede insbesondere hinsichtlich

- der Verwendung eines Katalogs oder einer Generalklausel,
- der Ausgestaltung eines etwaigen Katalogs,
- einer Regelung zum Verbot des Unterlaufens der Erhebungsschwelle,
- einer Differenzierung zwischen personenbezogenen Daten und sonstigen Erkenntnissen,
- einer Differenzierung nach dem Übermittlungszweck (Gefahrenabwehr/Strafverfolgung),

- der Rechtsfolge Muss- oder Kann-Übermittlung.

Für die Übermittlung an die landeseigene Polizei ist derzeit angesichts der dargelegten Unterschiede somit nicht sichergestellt, dass bestimmte Übermittlungssachverhalte bundesweit möglichst gleich behandelt werden.

Die AG sieht einen Weg zur Herstellung der angestrebten Einheitlichkeit der Übermittlungsregelungen auch in den Landesgesetzen darin, die Erarbeitung der Übermittlungsvorschriften im BVerfSchG dahingehend zu begleiten, dass eine möglichst inhaltsentsprechende Übermittlungsnorm auch in den Landesgesetzen implementiert wird.

Nach dem ATDG-Urteil dürfen Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei bzw. Staatsanwaltschaft grundsätzlich nicht ausgetauscht werden und sind Einschränkungen der Datentrennung nur ausnahmsweise zulässig. Weil diese Einschränkungen, soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, einen besonders schweren Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung begründen, muss der Austausch von Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei für ein mögliches operatives Tätigwerden grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen (BVerfG, 1 BvR 1215/07, Rn. 123). Das BVerfG definiert allerdings weder „operatives Tätigwerden“ noch das „herausragende öffentliche Interesse“, wodurch das Urteil vergleichsweise interpretationsoffen ist.

Beachtet werden müsse außerdem, dass die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten nicht unterlaufen werden dürfen. Der Bericht des BMI eröffnet wichtige Kriterien, wie ein Interpretationsspielraum ausgefüllt und die zu beachtenden Eingriffsschwellen konkretisiert werden können.

Dabei sollte der im Bericht des BMI (S. 35) herausgestellte Grundsatz, dass die übermittelnde Stelle keine zusätzlichen Ermittlungen anstellen muss, hervorgehoben bleiben. Prüfungsmaßstab im Übermittlungsverfahren kann allein die Bewertung des Verfassungsschutzes auf der Grundlage seiner Informationsbasis sein.

Letztlich muss hervorgehoben werden, dass die Vorgaben des BVerfG allein eine Übermittlung personenbezogener Daten an Polizei und Staatsanwaltschaft betreffen. Um Übermittlungen anderer Daten und an sonstige Stellen nicht mit diesen spezifischen Vorgaben zu beschweren, sollten separate gesetzliche Regelungen erfolgen.

Der Bericht des BMI stellt nach Prüfung der bundesrechtlichen Regelung in § 19 Absatz 1 BVerfSchG fest, dass die Vorschriften für die Übermittlung von Verfassungsschutz- an Polizei verfassungskonform auszulegen sind. Gleichwohl empfiehlt er eine klarstellende Regelung, um die Einheitlichkeit und Handhabbarkeit der Übermittlungsvorschriften zu gewährleisten.

Die AG war der Auffassung, dass sie derzeit noch keine konkreten inhaltlichen Vorschläge für eine solche klarstellende Regelung bzw. entsprechende Übermittlungsvorschriften vorlegen kann und sollte. Vielmehr sollte sich zunächst die IMK mit dem Bericht des BMI zu den Auswirkungen des ATDG-Urteils befassen.

Unabhängig hiervon hat die AG vor dem Hintergrund der oben skizzierten Anforderungen erste Verfahrensvorschläge zur weiteren Umsetzung von Übermittlungsvorschriften (in den jeweiligen Verfassungsschutzgesetzen) entwickelt:

- Es sollte zunächst eine klare Trennung der Vorschriften zur Übermittlung von personenbezogenen Daten und nicht personenbezogenen Daten vollzogen werden.

- Die Übermittlung personenbezogener Daten an inländische öffentliche Stellen - außer Polizei und Staatsanwaltschaft – sollte gesondert geregelt werden.
- Als eigene Regelung sollte die Übermittlung personenbezogener Daten an die Polizei und Staatsanwaltschaft ausgestaltet werden.
- Die Übermittlung personenbezogener Daten an Polizei und Staatsanwaltschaft sollte dabei folgende Grundsätze enthalten:
  - Eine Übermittlung personenbezogener Daten an die Staatsanwaltschaften und die Polizei zum Zweck der Informationsanbahnung ist zulässig.
  - Eine Übermittlung personenbezogener Daten an die Staatsanwaltschaften und die Polizei zum Zwecke eines “operativen Tätigwerdens“ ist jedenfalls zulässig, wenn die Daten offen, aus öffentlich zugänglichen Quellen oder durch eine behördliche Auskunft gewonnen wurden.
  - Im Übrigen ist die Übermittlung dieser Daten nur ausnahmsweise zulässig.
  - Die Übermittlung personenbezogener Daten, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an die Staatsanwaltschaften und die Polizei bedarf insoweit einschränkender Regelung, als nicht jedweder Zweck der öffentlichen Sicherheit die Übermittlung rechtfertigt, sondern grundsätzlich ein herausragendes öffentliches Interesse damit verfolgt werden muss.

- Die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten durch die empfangende Behörde dürfen dabei nicht unterlaufen werden.

Der PUA empfiehlt für die Übermittlung von Informationen des Verfassungsschutzes an die Polizei (unter Nr. 33) lediglich:

*„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 Trennungsgebotes umgesetzt werden.“*

Diese Empfehlung beinhaltet keine zusätzlichen Anforderungen an die zu ändernden Übermittlungsvorschriften, sondern bezieht sich auf deren Ausgestaltung in der täglichen Praxis. Ihr wird insofern bereits durch die entsprechenden Regelungen im Leitfaden Rechnung getragen.

### **3.1.3.5 Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Verfassungsschutz in der Praxis**

- *Der Kommission ist bewusst, dass die Sicherheitsbehörden ihre Zusammenarbeit nach dem Abtauchen des Trios im Jahr 1998 zwischenzeitlich, etwa nach den Anschlägen vom 11. September 2001, aber auch nach der Aufdeckung der Verbrechen des NSU im November 2011 auf verschiedenen Ebenen, insbesondere die Kooperation von Polizei und Verfassungsschutz, weiter ausgebaut haben.*
- *Die im Leitfaden „Optimierung der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz“ beschriebenen Zusammenarbeitsformen müssen in der Praxis durch die Sicherheitsbehörden weiter intensiviert werden, um*



*das Gefährdungspotenzial von extremistischen/terroristischen Personen und Gruppierungen frühzeitig zu identifizieren und in gemeinsamer Abstimmung darauf reagieren zu können. Dabei stehen operative Maßnahmen – soweit erforderlich unter Einbindung der sachleitenden Staatsanwaltschaften – im Vordergrund.*

- *Es wäre sinnvoll, bei der Übermittlung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden an die Polizei ein standardisiertes Verfahren für eine strukturierte Informationsübermittlung zu entwickeln. Dabei ist darauf zu achten, dass die Inhalte der gegenseitigen Informationsübermittlungen den jeweiligen Bedürfnissen des Empfängers gerecht werden.*

Wie von der Kommission angesprochen, wurde im letzten Jahrzehnt bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz zu verbessern. Damit wurde vor allem den Gefahren aus dem Bereich des internationalen islamistisch motivierten Terrorismus Rechnung getragen. Wichtige neue Kooperationsmechanismen waren das GAZ, die ATD und auch der „Leitfaden“. Nach dem Bekanntwerden der Verbrechen des NSU wurden mehrere Maßnahmen zeitnah auf den Bereich Rechtsextremismus übertragen (GAR/GETZ, RED); die Fortschreibung des „Leitfadens“ erfolgte aktuell auch vor dem Hintergrund des ATDG-Urteils.

Bezüglich der weiteren Umsetzung verweist die AG zunächst auf die Regelungen im „Leitfaden“. Ob und welche Regelungen zusätzlich in Dienstvorschriften aufgenommen und durch weitere Maßnahmen flankiert werden sollten, ist anschließend zu entscheiden.

Die „Kommission Staatsschutz“ wurde von der AG (über das BKA) gebeten, einen Entwurf für das von der BLKR angeregte „standardisierte“ Übermittlungsverfahren zu entwerfen.

### **3.1.3.6 Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz in der Praxis**

- *Die gesetzlich vorgesehenen Informationsverpflichtungen der Staatsanwaltschaften müssen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis konsequent umgesetzt werden. Die Pflicht zur Umsetzung obliegt den sachleitenden Staatsanwälten selbst.*
- *Staatsanwälte sollten deshalb mit den nachrichtendienstlichen Vorschriften und den hierzu existierenden Verwaltungsvorschriften vertraut sein.*
- *Daneben sollten auf Arbeitsebene regelmäßig zwischen staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitern und Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörden Erfahrungen ausgetauscht werden, um das Verständnis für die Arbeitsweise und die Erfordernisse der jeweils anderen Behörde zu verbessern.*
- *Um der Nr. 205 RiStBV einen verbindlicheren Charakter zu geben und die Vorschrift zu konkretisieren, sollte sie entsprechend dem Vorschlag (vgl. Rdnr. 619) umformuliert bzw. erweitert werden.*

Die AG teilt grundsätzlich die Empfehlungen der BLKR.

Umgesetzt werden müssten die Empfehlungen im Bereich der Staatsanwaltschaft bzw. generell der JuMiKo (siehe auch Nr. 6 des IMK-Beschlusses). Die Vorsitzenden von AK II und AK IV hatten sich verständigt, den Sach- und Verfahrensstand im Bereich der JuMiKo rechtzeitig vor der Herbst-IMK zu erfragen und dazu auch direkten Kontakt mit dem Vorsitzenden

des Strafrechtsausschusses aufzunehmen. Ein entsprechendes Gespräch (per TSK) hat Mitte Oktober stattgefunden, ein weiterer Austausch zu den Justiz, Polizei und Verfassungsschutz gemeinsam betreffenden Themen wurde vereinbart.

Die AG empfiehlt, dabei auch die Erweiterung der staatsanwaltschaftlichen Übermittlungspflichten (keine Beschränkung auf Gewaltdelikte) zu erörtern.

### **3.1.3.7 Geheimschutz und Verwertbarkeit von eingestuftem Informationen**

- *Im Sicherheitsüberprüfungsgesetz sollte eine klarstellende Regelung erfolgen, die das „Need to Know“-Prinzip gesetzlich verankert und daneben die Reichweite einer Pflicht zur Informationsübermittlung („Need to Share“) im Interesse klarer Handlungsanweisungen näher bestimmt. Weiterer Änderungsbedarf besteht nicht.*
- *Gerade innerhalb der Verfassungsschutzbehörden sollte zudem die Handlungssicherheit der Mitarbeiter bei der Einstufung von geheimhaltungsbedürftigen Informationen erhöht werden. Ziel muss es sein, die oftmals überzogene Einstufungspraxis nicht fortzuführen, sondern jede Einstufung kritisch im Sinne von § 4 Abs. 1 und 2 SÜG zu hinterfragen.*
- *Im Bereich von Polizei und Justiz muss sichergestellt sein, dass die tatsächlichen Bedarfsträger nachrichtendienstlicher Informationen über die erforderlichen Ermächtigungen zum Umgang mit Verschlussachen verfügen.*
- *Die Justiz sollte ihre Möglichkeiten zum Umgang mit Verschlussachen ausschöpfen und Zeugnissen der Verfassungsschutzbehörden i. S. v. § 256 StPO zumindest den Wert einer Anlasstatsache beimessen. Nachrichtendienste müssen auf die Belange einer effektiven Strafrechtspflege Rücksicht nehmen und vor jeder Übermittlung prüfen, ob der gewählte Verschlussgrad unbedingt erforderlich ist oder eine*

*Herabstufung erreicht werden kann. Ist dies nicht der Fall und werden Informationen gesperrt, muss geprüft werden, inwieweit Zeugen vom Hörensagen benannt werden können.*

Die AG teilt grundsätzlich das Anliegen der BLKR. Für eine weitere Umsetzung innerhalb des Verfassungsschutzes sind insbesondere die Geheimschutzbeauftragten, aber auch generell die Vorgesetzten zuständig. Sie sollten (ggf. auf Basis einer bundesweit zu erarbeitenden Handreichung) auf eine angemessene Einstufungspraxis hinwirken. Zudem sollte im Rahmen der Aus- und Fortbildung die Handlungssicherheit bei der Einstufung von Verschlusssachen gefestigt werden.

Der Grundsatz „Kenntnis nur, wenn nötig“ ist in den Sicherheitsüberprüfungsgesetzen sowie in den Regelungen zum Umgang mit Verschlusssachen verankert. In diese Regelwerke soll auch der Grundsatz „need to share“ ergänzend aufgenommen werden. Ferner müssen diese Regelwerke eine geeignete Grundlage zur Sicherstellung einer angemessenen Einstufungspraxis bei der Fertigstellung der neuen Geheimschutzordnung bieten.

Für den Bereich der Polizei bittet die AG den AK II um Prüfung des konkreten Regelungsbedarfs.

Soweit sich die Empfehlungen der BLKR an die Justiz richten, wären weitere Umsetzungsschritte durch die JuMiKo zu initiieren. Über den Sach- und Verfahrenstand dort werden sich die Vorsitzenden von AK II und AK IV informieren.

#### **3.1.4 Verdeckte Informationsgewinnung**

#### **3.1.4.1 Beibehaltung des V-Manns als nachrichtendienstliches Mittel**

- *Die Befugnis der Sicherheitsbehörden zum Einsatz von Vertrauensleuten ist beizubehalten.*

Soweit der AG bekannt, ist diese Befugnis bei keiner Sicherheitsbehörde aufgehoben worden. Zur weiteren Entwicklung im Bereich des Einsatzes von VP wird auf die Ausführungen in den folgenden Abschnitten verwiesen.

#### **3.1.4.2 Einheitliche Standards**

- *Den Vorschlägen des AK IV im Bericht zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 3. Dezember 2012 ist zu folgen, zum Beispiel im Hinblick auf einen einheitlichen Sprachgebrauch für menschliche Quellen, einheitliche Vorgaben hinsichtlich der Auswahl (u. a. Vorstrafen), Anwerbung und Führung von Vertrauensleuten sowie der Beendigung der Zusammenarbeit.*
- *Ergänzend besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf, einheitliche Rahmenbedingungen für den Einsatz menschlicher Quellen zur verdeckten Informationsgewinnung zu schaffen.*

Die von der BLKR erwarteten, vom AK IV vorgeschlagenen und von der IMK beschlossenen „einheitlichen Standards“ werden derzeit von den Verfassungsschutzbehörden in der Praxis umgesetzt und in Dienstvorschriften verankert. Zum Teil sind sie auch gesetzlich berücksichtigt worden. Über den genauen Sach- und Verfahrensstand hat die vom AK IV zu diesem Thema eingesetzte AG auf der Herbstsitzung des AK IV berichtet.

Die Umsetzung zu diesem Punkt ist in der Praxis also weitgehend abgeschlossen. Die konkrete Ausgestaltung und eventuelle Fragen und

Präziserungsnotwendigkeiten sollten künftig fester Beratungspunkt der „Beschaffertagungen“ der Verfassungsschutzbehörden sein und der ALT sollte hierüber jeweils berichtet werden.

#### **3.1.4.3 Anordnungsbefugnis für verdeckte Maßnahmen**

- *Es besteht keine Notwendigkeit, die Anordnung verdeckter nachrichtendienstlicher Maßnahmen über die bestehenden gesetzlichen Vorschriften hinaus unter Richtervorbehalt, eine Zustimmung der G10-Kommission oder Parlamentarischer Kontrollgremien zu stellen.*
- *Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollten die Vorschriften zur Anordnung des Einsatzes Verdeckter Ermittler und langfristiger Observationen entsprechend den Regelungen der Strafprozessordnung in den Polizeigesetzen von Bund und Ländern harmonisiert werden.*

Die AG nimmt zur Kenntnis, dass einzelne Länder den VP-Einsatz des Verfassungsschutzes unter Zustimmungsvorbehalt der entsprechenden parlamentarischen Gremien gestellt haben. Es ist nicht Teil ihres Auftrags, in dieser Frage eine „Harmonisierung“ einzuleiten.

Zum zweiten Punkt wird der AK II um weitere Prüfung gebeten.

#### **3.1.4.4 Strafbarkeit von Quellen**

- *Aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und im Interesse der menschlichen Quellen und der VM-Führer ist eine baldige, möglichst bundeseinheitliche, gesetzliche Regelung der Materie geboten.*
- *Ein Freibrief für V-Leute zur Begehung von Straftaten kommt nicht in*

*Betracht. Anstelle der in Brandenburg und Niedersachsen bestehenden und der in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Rechtfertigungsgründe zur Begehung bestimmter Straftaten wird angeregt, die Schaffung eines spezifischen Einstellungsgrundes in der Reihe der §§ 153 ff. StPO zu prüfen. Es sollte in der Hand der Staatsanwaltschaften liegen, ein mögliches strafbares Verhalten von V-Leuten und deren V-Mann-Führern im Zusammenhang mit der nachrichtendienstlichen Tätigkeit zu bewerten und nach dem Opportunitätsgrundsatz ggf. von einer Strafverfolgung abzusehen.*

Die AG erörterte die Auffassung, dass neben den von der BLKR empfohlenen Einstellungsgründen auch die gesetzliche Verankerung einer materiellrechtlichen Regelung für die VP des Verfassungsschutzes in den Verfassungsschutzgesetzen geprüft werden sollte, - wie dies bereits in einigen Ländern in Gesetzen und aktuellen Gesetzesentwürfen in unterschiedlicher Ausgestaltung geschehen ist.

Die AK IV - AG „Standardisierung des VP-Einsatzes“ hat zu dieser Frage bisher noch keinen Vorschlag entwickelt. Ein entsprechender Prüfauftrag sollte nunmehr vom AK IV an die AG „Datenschutz und Recht“ des Verfassungsschutzverbundes erteilt werden.

#### **3.1.4.5 Umgang mit Quellenschutz**

- *Der Quellenschutz ist nicht absolut. Der Schutz von Leib und Leben der Quelle, die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden und die berechtigten Belange von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr sind in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. § 23 BVerfSchG (Übermittlungsverbote) sollte daher entsprechend den Vorschlägen (vgl. Rdnr. 721) angepasst werden.*

Die Frage, ob und in welcher Form auch quellengeschützte Informationen weitergeben werden können und sollten, ist insbesondere in der aktualisierten Form des „Leitfadens“ berücksichtigt.

Die AG regt an, sowohl die auf eine möglichst offensive Informationsübermittlung zielenden Regelungen des Leitfadens als auch die zur Konkretisierung der notwendigen Abwägung von der BLKR gegebenen Empfehlungen zudem in Dienstvorschriften zu aufzufreien und in der Fortbildung zu berücksichtigen.

### **3.1.5 Einheitliche Standards bei der Informationsauswertung Verfassungsschutz**

- *Es besteht kein Harmonisierungs- und Änderungsbedarf der Dienstvorschriften für die Auswertung.*
- *Allerdings sollte eine stetige effektive und effiziente Kontrolle der Auswertung und eine vertiefte „interdisziplinäre“ Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Informationsauswertung erfolgen.*

Auch wenn von Seiten der BLKR kein Änderungsbedarf konstatiert wird, schlägt die AG vor, die jeweiligen Dienstvorschriften mit den aktuell vorgestellten „Leitlinien für die Auswertung“ des BfV abzugleichen. Der AK IV wird gebeten, einen entsprechenden Auftrag an die ALT zu erteilen.

Im Übrigen weist die AG darauf hin, dass sich die Arbeitsweise der Auswertung mit der Inbetriebnahme von NADIS WN im Juni 2012 – und im Zuge der laufenden Erweiterungen dieses Systems – derzeit spürbar verändert. In diesem Zusammenhang wurden bereits intensive Fortbildungsmaßnahmen



durchgeführt.

### **3.1.6 Erweiterung der Zuständigkeit des GBA**

#### **3.1.6.1 Materielle Zuständigkeit**

##### **3.1.6.1.1 Neuer Zuständigkeitstatbestand**

- *Unter Beachtung der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung sollte eine Erweiterung der materiellen Ermittlungszuständigkeit des GBA angestrebt werden. Dazu sollte in das Gerichtsverfassungsgesetz eine Formulierung aufgenommen werden, die auf den Staatsschutzbezug verzichtet.*
- *Vor diesem Hintergrund ist eine erweiterte Zuständigkeit freilich nur für schwerste, in höchstpersönliche Rechtsgüter eingreifende Straftaten vorstellbar. Außerdem ist über das Erfordernis der besonderen Bedeutung hinaus ein weiteres Tatbestandsmerkmal erforderlich, etwa dass die Tat nach den Umständen geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder den Rechtsfrieden in der Bundesrepublik Deutschland in besonders erheblichem Maße zu beeinträchtigen.*

*Die Kommission schlägt hierzu eine gesetzliche Änderung vor (vgl. Rdnr.743)*

##### **3.1.6.1.2 Verzicht auf einschränkende Tatbestandsmerkmale**

- *Die einfachgesetzlichen Einschränkungen des § 120 Abs. 2 GVG sollten gelockert werden. Dabei bieten sich die Merkmale „bestimmt und geeignet“ in § 120 Abs. 2 Nr. 3 GVG an. Hier könnte – insbesondere im frühen Stadium strafrechtlicher Ermittlungen – dem GBA in der Frage seiner eigenen Zuständigkeit ein größerer Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt werden als dies jetzt der Fall ist.*
- *Ergänzend sollte das bisherige gesetzliche Erfordernis, dass „die Tat den Umständen nach bestimmt und geeignet ist“ durch die Formulierung „wenn*

*die Tat nach den Umständen bestimmt und geeignet sein kann“ ersetzt werden.*

### **3.1.6.2 Befugnis zur Zuständigkeitsprüfung**

- *Es ist erforderlich, die Verpflichtung der örtlichen Staatsanwaltschaften zur Information des GBA gemäß Nr. 202 RiStBV in § 142a Abs. 1 GVG als neuen Satz 2 einzufügen.*
- *Der GBA sollte zudem die gesetzliche Befugnis erhalten, zur Klärung seiner Zuständigkeit bestimmte Ermittlungen anzustellen, wie z. B. das Recht, bei den örtlichen Behörden Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen und Ermittlungsaufträge an das BKA zu erteilen. Auch diese Regelung ist sinnvollerweise in § 142a GVG zu verankern.*

### **3.1.6.3 Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG**

- *Der GBA sollte eine gesetzlich verankerte Kompetenz erhalten, unterschiedliche Ermittlungsverfahren – auch länderübergreifend – einer einzelnen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung bindend zuzuweisen, wenn dies in geeigneten Fällen zur Sicherstellung einer einheitlichen Verfahrensführung erforderlich und dies auf andere Weise nicht erreicht werden kann.*
- *Da die vorstehenden Bewertungen bzw. die Empfehlungen die Justizressorts betreffen, sollten sie zur weiteren Befassung der Konferenz der Justizministerinnen und –minister zugeleitet werden.*

Die Umsetzung der Empfehlungen zu diesem Themenkomplex fällt in den Zuständigkeitsbereich der JuMiKo. Die AG hat sich deshalb nicht näher damit befasst.

### 3.1.7 Dienst- und Fachaufsicht

- *Um eine sachgerechte und effiziente Aufsicht zu gewährleisten, ist ausreichendes und ausschließlich in eigens dafür zuständigen Kontrolleinheiten verwendetes Personal einzusetzen, das über ausreichende praktische Erfahrung im nachgeordneten Bereich verfügt.*
- *Es besteht dagegen keine Notwendigkeit für eine strukturelle Änderung der Aufsicht über die Polizeibehörden. Allerdings muss der kontinuierliche und vollständige Informationsaustausch zwischen Aufsichts- und nachgeordneter Behörde sichergestellt sein.*
- *Im Bereich der Verfassungsschutzbehörden bestehen zwei Möglichkeiten, die Aufsicht zu stärken. Einerseits kommt die Einsetzung eines in seiner Amtsführung unabhängigen im Bereich der Exekutive angesiedelten „Beauftragten zur Kontrolle des Verfassungsschutzes“ in Betracht. Andererseits können sich in Ländern, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugleich oberste Landesbehörde ist, die Hausleitungen von besonderen Kontrolleinheiten unterstützen lassen.*

Nach Auffassung der AG sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Stärkung der Fachaufsicht nach den landesspezifischen Gegebenheiten geprüft werden.

### 3.1.8 Aus- und Fortbildung

- *Die IMK hat sich in ihrer Sitzung in Rostock vom 5. bis 7. Dezember 2012 über die bereits bestehenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten hinaus für eine zeitgemäße, stärker standardisierte Aus- und Fortbildung im Verfassungsschutzverbund ausgesprochen. Die Kommission schließt sich dem an.*

Für den Bereich des Verfassungsschutzes verweist die AG auf den Bericht der AK IV-AG „Personal, Aus- und Fortbildung, Akademie für Verfassungsschutz“. Der Bericht dieser AG, der auch weitere Umsetzungsschritte enthält, wurde vom AK IV in seiner Herbstsitzung am 15./16.10.13 zur Kenntnis genommen. Er soll nun der IMK zu ihrer Herbstsitzung zur weiteren Beschlussfassung vorgelegt werden.

Die Vorschläge des AK IV tragen den Empfehlungen der BLKR in mehrfacher Weise Rechnung. So soll für Bewerber, die bereits über einen beruflichen Abschluss verfügen, eine 12-monatige Zusatzausbildung mit insgesamt 3-monatigen standardisierten Modulen an der Schule bzw. Akademie für Verfassungsschutz eingerichtet werden.

Für den Bereich der Polizei wird der AK II gebeten, die Verankerung des Themas „Verfassungsschutz“ (Aufgaben, Arbeitsweise, Zusammenarbeit usw.) in der polizeilichen Aus- und Fortbildung zu prüfen und ggf. notwendige Ergänzungen zu veranlassen.

### **3.1.9 Nachbemerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013**

*Die BLKR hat bei der Analyse und Bewertung der informationellen Zusammenarbeit von Verfassungsschutzbehörden und Polizeidienststellen festgestellt, dass wiederholt potentiell relevante Erkenntnisse, nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig an die jeweils andere Seite weitergeleitet worden sind. Sie hat daraus die Folgerung abgeleitet, dass die informationelle Zusammenarbeit zwischen den genannten Behörden verbessert und intensiviert werden muss.*

*Am 24. April 2013 hat der 1. Senat des BVerfG ein Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Antiterrordateigesetzes (ATDG) verkündet. Dieses Urteil beschäftigt sich*

*grundlegend auch mit Fragen der Zusammenarbeit und des Datenaustausches zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Zu einer ausführlichen Analyse des Urteils war die Kommission wegen des Redaktionsschlusses für diesen Bericht nicht mehr in der Lage.*

*Das BVerfG hat nicht nur ein – offenbar neben dem bisherigen Trennungs-gebot angesiedeltes – aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitetes „informationelles Trennungsprinzip“ geschaffen. Es hat darüber hinaus auch die Aufgaben von Nachrichten-diensten und Polizei sowie die bisherigen gesetzlichen Voraussetzungen der Zusammenarbeit beleuchtet. Die Übermittlung von Informationen der Nachrichtendienste an die Polizei für operative polizeiliche Zwecke wurde vom Vorliegen „eines herausragenden öffentlichen Interesses“ abhängig gemacht.*

*Der Kommission stellt sich die Frage, ob unter diesen Vorgaben die polizeiliche Fahndung nach dem Trio durch den Verfassungsschutz hätte unterstützt werden dürfen. Es ist vertieft zu prüfen, wie angesichts dieser Rechtsprechung die künftige Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden noch effektiv ausgestaltet werden kann.*

Gemäß Beschluss der IMK hat der BMI, unter Beteiligung von AK II und AK IV, die Auswirkungen des ATDG-Urteils des BVerfG auf die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz eingehend geprüft. Ein entsprechender Bericht wird der IMK zu ihrer Herbstsitzung vorgelegt werden.

In Kenntnis dieses Berichts hat die AG mit ihren Vorschlägen insbesondere zur Harmonisierung der Übermittlungsvorschriften (3.1.3.4) bereits erste Konsequenzen des ATDG-Urteils berücksichtigt.

Parallel dazu erfolgte auch eine weitere Prüfung des „Leitfadens“ unter entsprechenden Gesichtspunkten.

### 3.1.10 Schlusswort

*In bisher nicht gekanntem Umfang hat der NSU in den letzten 14 Jahren in Deutschland schwerste Straftaten begangen. In diesem Zusammenhang wirkt der Umstand besonders bedrückend, dass bis zur Selbsttötung von Böhnhardt und Mundlos weder ein Zusammenhang der Taten untereinander noch deren Verknüpfung mit Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus gesehen wurde. Vor diesem Hintergrund wurde die Kommission eingesetzt und vor diesem Hintergrund hat sie ihre Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheitsarchitektur gemacht. Die Kommission ist dabei keineswegs der Auffassung, dass bei frühzeitiger Anwendung ihrer ex post entwickelten Vorschläge ein schnellerer Aufklärungserfolg erzielt worden wäre oder gar nachfolgende Straftaten hätten verhindert werden können. Sie hofft aber zuversichtlich, dass nach Umsetzung ihrer Vorschläge Fehler der Vergangenheit sich zukünftig nicht wiederholen werden.*

## 4. Zusammenfassung der Ergebnisse der gemeinsamen AG von AK II und AK IV

Die AG hat die Vielzahl der Empfehlungen der BLKR erörtert und mit Blick auf weitere Umsetzungsschritte geprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass zu vielen Punkten – teils bereits zuvor begonnene, teils seit Bekanntwerden des NSU neu eingeleitete – Veränderungen insbesondere im Bereich des Verfassungsschutzes eingeleitet und einige davon bereits umgesetzt worden sind. Insoweit hat die AG auf laufende Arbeiten und Umsetzungsprozesse verwiesen und fallweise ergänzende Vorschläge gemacht. Diese waren überwiegend an AK II und AK IV bzw. die Untergremien dieser Arbeitskreise zu richten.

Wichtige Empfehlungen der BLKR richten sich allerdings an die Justiz und

somit die Konferenz der Justizminister. Die AG sah für sich in diesen Fragen keine eigene Kompetenz für weitergehende Umsetzungsvorschläge. Sie geht grundsätzlich davon aus, dass in diesen Fragen eine Abstimmung zwischen IMK und JuMiKo erfolgt. Die Vorsitzenden von AK II und AK IV haben diesbezüglich einen Gesprächskontakt zum Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der JuMiKo aufgenommen.

Das seit Ende April vorliegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ATDG konnte von der AG nicht ignoriert werden, da dieses Urteil – über die Antiterrordatei hinaus – weitere Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und insbesondere auf den Austausch von personenbezogenen Daten zwischen der Polizei und dem Verfassungsschutz hat. Zumal die von der BLKR gewünschte „Harmonisierung“ von Übermittlungsvorschriften kann nicht ohne Berücksichtigung dieses Urteils umgesetzt werden. Die AG hat zwar die einschlägigen Übermittlungsvorschriften (in den Verfassungsschutzgesetzen) zusammengestellt und auf Übereinstimmung oder Unterschiede geprüft, sie konnte auf dieser Basis allein aber keine hinreichenden Empfehlungen geben.

Die AG ist ohnehin davon ausgegangen, dass zunächst der vom BMI, unter Beteiligung von AK II und AK IV, erstellte Bericht zu den Auswirkungen des ATDG-Urteils für die IMK von dieser beraten und beschlossen werden sollte, bevor weitere Vorschläge auch im Sinne einer Harmonisierung entwickelt werden können.

Im Ergebnis hat die Arbeitsgruppe deshalb keine inhaltlichen Vorschläge für die Neufassung der entsprechenden Gesetze (etwa durch die Festlegung von Katalogdelikten) angestrebt. In Kenntnis und unter Zugrundelegung des BMI-Berichts hat die AG jedoch erste eher formale Kriterien für die Gestaltung der künftigen Übermittlungspraxis und auch für eventuelle gesetzliche Änderungen

entworfen. Nach Auffassung der AG bietet sich im Zuge der Erarbeitung der Übermittlungsvorschriften im Bundesverfassungsschutzgesetz ein denkbarer Weg zur Herstellung stärkerer Einheitlichkeit.