



Bundesministerium  
des Innern

**Bund-Länder-Kommission**  
**Rechtsterrorismus**

Ständige Konferenz der Innenminister  
und -senatoren der Länder

**2. Zwischenbericht**  
**der**  
**Bund-Länder Expertenkommission Rechtsterrorismus**  
(Stand 27. November 2012)

## Inhalt

1 Sachstand .....	4
1.1 Vorbemerkung.....	4
1.2 Verfahrensgang .....	4
2 Erste Ergebnisse und Tendenzen.....	6
2.1 Zentralisierung der Aufgaben des Verfassungsschutzes bzw. Zusammen-legung mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz .....	6
2.1.1 Problemstellung .....	6
2.1.2 Bewertung .....	8
2.1.3 Empfehlung .....	8
2.2 Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verbundes.....	9
2.2.1 Problemstellung .....	9
2.2.2 Bewertung .....	10
2.2.3 Empfehlung .....	11
2.3 Harmonisierung bestehender gesetzlicher Übermittlungsvorschriften auf Landes- und Bundesebene .....	12
2.3.1 Problemstellung .....	12
2.3.2 Bewertung .....	13
2.3.3 Empfehlung .....	14
2.4 Quellenschutz .....	15
2.4.1 Problemstellung .....	15
2.4.2 Bewertung .....	16
2.4.3 Empfehlung .....	18
2.5 Dienst- und Fachaufsicht.....	25
2.5.1 Problemstellung .....	25
2.5.2 Bewertung .....	27

2.5.3 Empfehlung .....	27
2.6 Erweiterung der Zuständigkeit des GBA .....	28
2.6.1 Materielle Zuständigkeit .....	28
2.6.2 Formelle Zuständigkeit .....	30
2.6.3 Erweiterung des § 143 Abs. 3 GVG .....	30
Anlage .....	32

## **1 Sachstand**

### **1.1 Vorbemerkung**

Die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus (BLKR) hat der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren (IMK) auf ihrer 195. Sitzung am 1. Juni 2012 in Göhren-Lebbin einen ersten Zwischenbericht zum Stand ihrer Arbeiten erstattet. Die IMK hat die BLKR gebeten, zur Herbstkonferenz 2012 über den aktuellen Stand zu berichten. Hierzu legt die BLKR diesen Sachstandsbericht vor.

Am 17. September 2012 ist Herr Senator a. D. Dr. Ehrhart Körting aus der BLKR ausgeschieden, um vor dem Hintergrund der Vorkommnisse um die mögliche Tätigkeit eines mutmaßlichen Helfers des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) als V-Person für das Berliner Landeskriminalamt (LKA) den Anschein der Befangenheit zu vermeiden. Mit Bedauern hat die BLKR den Rücktritt von Herrn Dr. Körting zur Kenntnis genommen. Die Ergebnisse seiner engagierten Mitarbeit werden weiter Berücksichtigung finden.

Mit Herrn Staatsminister a. D. Karl Peter Bruch steht der BLKR ein neues Mitglied zur Verfügung, das über langjährige Erfahrung im Bereich der Inneren Sicherheit verfügt.

### **1.2 Verfahrensgang**

Bislang hat die BLKR 21-mal getagt und verschiedentlich Gespräche geführt. Zuletzt fand am 16. Oktober 2012 ein Gespräch mit dem Bundesinnenminister statt. Am 14. November 2012 tauschte sich die BLKR mit dem Vorsitzenden und weiteren Vertretern des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der IMK aus. Mit den Mitgliedern des 2. Untersuchungsausschusses der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird am 13. Dezember 2012 ein erneutes Gespräch geführt werden.

Die BLKR hat bisher mehr als 100 Aktenordner zum Fallkomplex NSU ausgewertet. Anhand dieser Unterlagen sowie der vom Generalbundesanwalt (GBA) übersandten Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen im Zusammenhang mit den Tötungsdelikten, Erkenntnisse der Untersuchungsausschüsse von Bund, Bayern, Sachsen und

Thüringen sowie weiterer Berichte von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ist zunächst eine Faktenlage erhoben worden. Zu relevanten, insbesondere neu aufgetretenen Sachverhalten erfolgen laufend weitere Aktenanforderungen.

In Umsetzung des IMK-Umlaufbeschlusses vom 6. Februar 2012 hat die BLKR von allen Innenministerien und Innenverwaltungen der Länder sowie von Bundeskriminalamt (BKA) und Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) anhand umfangreicher Fragenkataloge Stellungnahmen zur Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden angefordert und erhalten. Darüber hinaus untersucht die BLKR gesetzliche und untergesetzliche Regelungen für die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes sowie aufbau- und ablauforganisatorische Vorgaben zur Zusammenarbeit und deren Umsetzung in der Praxis.

Die der BLKR vorliegenden Unterlagen reichen bis in die frühen 1990er Jahre zurück. Ob sämtliche relevanten Dokumente vorgelegen haben, kann die BLKR aus eigenem Wissen nicht beurteilen. Bei der Analyse und Bewertung der Vorgänge ist sich die BLKR bewusst, dass in den vergangenen Jahren – insbesondere nach den Anschlägen des 11. September 2001 und dem Bekanntwerden des NSU-Komplexes – umfangreiche Veränderungen in der deutschen Sicherheitsarchitektur vorgenommen und Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden zu verbessern. Deshalb betrachtet die BLKR die Ereignisse im Zeitraum von 1998 bis 2011 sowohl im Lichte der damaligen als auch der heutigen Rahmenbedingungen.

## **2 Erste Ergebnisse und Tendenzen**

Nach Einschätzung der BLKR sind Defizite im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex nicht nur bei den Verfassungsschutzbehörden, sondern auch bei den Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften erkennbar.

In der Öffentlichkeit werden Aufgaben von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden oft vermischt. So wird etwa den Verfassungsschutzbehörden vorgeworfen, sie hätten bei der Suche nach den Tätern versagt. Dabei wird verkannt, dass Polizei- und Verfassungsschutzbehörden unterschiedliche gesetzliche Aufträge haben. Aufgabe der Polizei ist Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Den Verfassungsschutzbehörden hingegen obliegt ausschließlich die Beobachtung verfassungsfeindlicher und sicherheitsgefährdender Bestrebungen und Tätigkeiten. Polizeiliche Befugnisse – wie Festnahme oder Durchsuchung – stehen ihnen gerade nicht zu. Deshalb haben Verfassungsschutzbehörden auch nicht die Aufgabe, nach Straftätern zu fahnden. Gleichwohl dürfen sie grundsätzlich – bei unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen – Erkenntnisse über Straftaten und -täter an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben. Von dieser Möglichkeit ist nach Einschätzung der BLKR im NSU-Komplex nicht in ausreichender Weise Gebrauch gemacht worden. Aber auch bei Polizei, Staatsanwaltschaften und in der Zusammenarbeit dieser Behörden sind Fehler erkennbar geworden.

Für den Abschlussbericht hat die BLKR eine – noch vorläufige – Gliederung erarbeitet (vgl. Anlage). Zu ausgewählten Themen kommt sie bereits jetzt zu folgenden – teilweise vorläufigen – Ergebnissen und Handlungsempfehlungen:

### **2.1 Zentralisierung der Aufgaben des Verfassungsschutzes bzw. Zusammenlegung mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz**

#### **2.1.1 Problemstellung**

Im Zusammenhang mit der Aufklärung des NSU-Komplexes werden in der Öffentlichkeit teilweise Forderungen erhoben, den Verfassungsschutz insgesamt aufzulösen oder die Verfassungsschutzbehörden der Länder abzuschaffen und die Wahr-

nehmung der Aufgaben beim BfV zu zentralisieren. Andere sehen in der Fusion mehrerer Verfassungsschutzbehörden der Länder einen geeigneten Ansatz für eine Verbesserung der nachrichtendienstlichen Arbeit.

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern u. a. zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz). Nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG hat der Bund die Möglichkeit, Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einzurichten.

Die Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden auf Bundes- und Landesebene ist dem Grundsatz nach in § 1 Abs. 2 BVerfSchG geregelt, der Bund und Länder dazu verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. In Konkretisierung dieser Verpflichtung bestimmt § 2 Abs. 1 BVerfSchG, dass der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde unterhält. § 2 Abs. 2 BVerfSchG normiert, dass jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes unterhält.

Die Forderung nach einer Abschaffung des Verfassungsschutzes insgesamt ist nicht neu.<sup>1</sup> Auch die Zentralisierung des Verfassungsschutzes beim BfV bzw. eine Zusammenlegung mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz wird nicht zum ersten Mal gefordert. Im Zusammenhang mit der Föderalismusreform I erörterten Bund und Länder, ob eine Zentralisierung der Landesbehörden für Verfassungsschutz angesichts der Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus notwendig sei. Letztlich haben sie sich nicht auf eine entsprechende Lösung verständigt.

Die Innenminister und –senatoren der Länder haben auf Ihrer Arbeitstagung am 28. August 2012 in Berlin in ihrem Eckpunktepapier festgestellt, dass die föderale Aufgabenverteilung im Bereich der Inneren Sicherheit auch nach den Erkenntnissen um den NSU-Komplex nicht zur Disposition steht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Haedge, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 1.

### **2.1.2 Bewertung**

Der Verfassungsschutz hat sich als Instrument der wehrhaften Demokratie grundsätzlich bewährt. Bei aller berechtigten Kritik bleibt er eine tragende Säule der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland.

Die BLKR hat unabhängig davon geprüft, ob strukturelle Probleme in der föderalen Sicherheitsarchitektur bestanden und möglicherweise ursächlich für Defizite in der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex waren.

Eine Zentralisierung des Verfassungsschutzes hätte zwar den Vorteil, dass ein zwischenbehördlicher und ebenenübergreifender Informationsaustausch nicht mehr erfolgen müsste. Nach Auffassung der BLKR erkennen die Landesbehörden für Verfassungsschutz jedoch die Entstehung lokaler oder regionaler Phänomene aufgrund ihrer räumlichen Nähe eher und können darauf schneller und flexibler reagieren als eine zentrale Behörde auf Bundesebene. So verfügten die Landesbehörden für Verfassungsschutz gerade auch im NSU-Komplex über umfangreiche Erkenntnisse zur Entstehung und zu Aktivitäten lokaler bzw. regionaler rechts-extremistischer Bestrebungen und deren Personenpotenzial.

Der notwendige ganzheitliche Ansatz zur Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus und Terrorismus setzt jedoch eine enge Kooperation mit den anderen – auch kommunalen – Behörden und Einrichtungen „vor Ort“ voraus. Hierzu bestehen auf Landesebene bereits langjährige Kommunikationsbeziehungen aus der täglichen Zusammenarbeit, insbesondere zur Polizei und zu den Staatsanwaltschaften. Demgegenüber bieten große Zentralbehörden nach Ansicht der BLKR keine nennenswerten Vorteile. Sie bergen vielmehr die Gefahr der Unbeweglichkeit.

### **2.1.3 Empfehlung**

Es empfiehlt sich daher nicht, die Landesbehörden für Verfassungsschutz abzuschaffen. Die föderale Sicherheitsstruktur als solche stand nach Ansicht der BLKR

einer Aufklärung des NSU-Komplexes nicht im Wege. Anlass zu einer grundsätzlichen Veränderung sieht sie deshalb nicht. Die Defizite beruhen in erster Linie auf dem unzureichenden Austausch von Informationen zwischen Verfassungsschutz-, Polizei- und Justizbehörden und deren Zusammenarbeit. Hier sieht die BLKR Verbesserungsbedarf.

Gegen den Zusammenschluss mehrerer Landesbehörden für Verfassungsschutz zu einer Behörde bestehen aus Sicht der BLKR keine grundsätzlichen Einwände. Die Entscheidung darüber muss allerdings allein den daran beteiligten Ländern vorbehalten bleiben. Die BLKR gibt zu bedenken, dass in diesem Fall klare Regelungen für die parlamentarische und verwaltungsinterne Kontrolle sowie die politischen Verantwortlichkeiten getroffen werden müssen. Jedenfalls empfiehlt es sich, eine § 1 Abs. 2 Satz 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)<sup>2</sup> entsprechende Regelung in das Bundesverfassungsschutzgesetz aufzunehmen.

## **2.2 Stärkung der Zentralstelle – Stärkung des Verbundes**

### **2.2.1 Problemstellung**

Die Auswertung der vorliegenden Unterlagen hat die BLKR dazu veranlasst, sich mit der Stellung des BfV als Zentralstelle und der Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund auseinanderzusetzen. Hierzu ist vorauszuschicken, dass Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bund die Möglichkeit gibt, Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einzurichten (vgl. 2.1.1). Zentralstellen sind den Bundesministerien nachgeordnete Verwaltungseinrichtungen, die der unmittelbaren Bundesverwaltung angehören und über keinen Verwaltungsunterbau verfügen. Sie koordinieren das Handeln des Bundes und der Länder.

Von der Möglichkeit zur Einrichtung einer solchen Zentralstelle für den Bereich des Verfassungsschutzes hat der Bund auf den ersten Blick mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungs-

---

<sup>2</sup> § 1 Abs. 2 Satz 2 BKAG lautet: „Mehrere Länder können ein gemeinsames Landeskriminalamt unterhalten.“

schutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) und die durch dieses Gesetz erfolgte Errichtung des BfV Gebrauch gemacht.

Eine wirksame Koordinierung durch eine Zentralstelle setzt insbesondere voraus, dass sie umfassend informiert ist. Die Analyse der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zum Informationsaustausch innerhalb des Verfassungsschutzverbundes hat jedoch ergeben, dass die Verfassungsschutzbehörden der Länder bislang nicht in allen Phänomenbereichen verpflichtet sind, sämtliche von ihnen erhobenen Informationen an das BfV zu übermitteln. So sind die Bereiche Links- und Ausländerextremismus von dieser Verpflichtung ausgenommen. Das BfV ist seinerseits nicht zu einer umfassenden Informationssteuerung an die Landesbehörden verpflichtet. Insbesondere besteht keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Weitergabe der dort vorliegenden, ein Land betreffenden Unterlagen, ggf. angereichert mit weiteren Bewertungen. Das BfV hat die Landesbehörden lediglich über bei ihm vorhandene Unterlagen zu unterrichten, deren Kenntnis für das jeweilige Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist.

Ferner ist eine durch das BfV koordinierte Zusammenarbeit bei der Auswertung der in den Verfassungsschutzbehörden angefallenen Informationen bislang nicht ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. Lediglich in der Koordinierungsrichtlinie (KR)<sup>3</sup> ist die Zusammenarbeit ausführlicher geregelt. In den dort genannten Phänomenbereichen (u. a. der gewaltbereite Rechtsextremismus) begründet die KR einerseits eine umfängliche Informationsverpflichtung der Landesbehörden für Verfassungsschutz gegenüber dem BfV. Außerdem sieht sie eine gegenüber der gesetzlichen Vorgabe deutlich erweiterte Verpflichtung des BfV zur Informationsweitergabe an die Landesbehörden für Verfassungsschutz vor.

### **2.2.2 Bewertung**

Aus Sicht der BLKR ist das BfV als Zentralstelle im Bundesverfassungsschutzgesetz bislang nur ansatzweise in einer Form ausgestaltet, die der Funktion einer Zentral-

---

<sup>3</sup> Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Landesbehörden für Verfassungsschutz gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 26. November 1993 in der Fassung vom 15. Dezember 2011 (Koordinierungsrichtlinie – KR).

stelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes i. S. v. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 Var. 4 GG entspricht, und wird zudem noch nicht einmal als Zentralstelle bezeichnet. Im Gegensatz hierzu ist das BKA gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 Var. 2, 3 GG im BKAG ausdrücklich als Zentralstelle bezeichnet und als solche konkret beschrieben.

Maßgebliche Aspekte für die Zentralstellenfunktion des BfV sind lediglich in einer untergesetzlichen Richtlinie geregelt. So regeln §§ 6 ff. KR die Koordinationstätigkeit des BfV und die informationelle Zusammenarbeit zwischen der Zentralstelle und den Verfassungsschutzbehörden der Länder. Nur in wenigen Fällen, z. B. in § 6 BVerfSchG im Hinblick auf die Befugnis zur Einrichtung gemeinsamer Dateien im Verfassungsschutzverbund, weist das Gesetz Regelungen über eine Zentralstellenfunktion des BfV auf. Vor dem Hintergrund des aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Wesentlichkeitsprinzips, wonach der Gesetzgeber das Wesentliche selbst im Gesetz regeln muss und dies nicht auf die Exekutive delegieren darf, hält die BLKR die derzeitige Regelungslage für nicht ausreichend.

### **2.2.3 Empfehlung**

Die BLKR empfiehlt daher zunächst, den verpflichtenden Informationsaustausch zwischen der Landes- und der Bundesebene auf gesetzlicher Ebene durch eine Änderung von § 5 BVerfSchG deutlich zu erweitern. Die Landesbehörden sollen zukünftig verpflichtet werden, sowohl ihre Informationen aus allen Phänomenbereichen als auch die entsprechenden Auswertungen an das BfV zu übermitteln. Im Gegenzug ist auch für das BfV eine Pflicht zur umfassenden Übermittlung von Informationen und Auswertungen an die Landesbehörden jedenfalls in den Fällen vorzusehen, in denen ein Bezug zum jeweiligen Land besteht. Der grundlegenden Bedeutung einer umfänglichen informationellen Zusammenarbeit innerhalb des Verfassungsschutzverbundes wird dadurch Rechnung getragen, dass bislang lediglich in der KR enthaltene gegenseitige Informationsverpflichtungen sowohl erweitert als auch auf gesetzlicher Ebene festgeschrieben werden. Zudem gewährleistet eine solche Regelung einen einheitlichen Informationsstand für die betroffenen Verfassungsschutzbehörden.

Ergänzend ist eine gesetzliche Verpflichtung zu einer durch das BfV koordinierten einvernehmlichen Auswertung für bestimmte Fälle zu schaffen, z. B. bei länderübergreifenden Bestrebungen. Hierdurch können die Kenntnisse und Fähigkeiten des BfV mit denen der Landesbehörden für Verfassungsschutz in optimaler Weise verknüpft werden. Vor allem aber können auf diese Weise sämtliche Erkenntnisse zu einem Gesamtlagebild und einer einvernehmlichen Einschätzung zusammengeführt werden.

Diese gesetzlichen Änderungen führen zu einem verbesserten Informationsaustausch. Zudem wird durch die gemeinsame Auswertung relevanter Sachverhalte die Analysefähigkeit der Verfassungsschutzbehörden erweitert. Aus Sicht der BLKR stärkt dies einerseits nachhaltig die Zentralstellenfunktion des BfV, ohne dass andererseits den Landesbehörden Kompetenzen genommen werden. Damit wird auch eine Stärkung des Verfassungsschutzverbundes insgesamt erreicht. Die BLKR wird hierzu einen Gesetzesvorschlag unterbreiten.

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

### **2.3.1 Problemstellung**

Die Analyse der in den verschiedenen Verfassungsschutzgesetzen auf Bundes- und Landesebene enthaltenen Regelungen zur Übermittlung von Informationen zwischen den Verfassungsschutzbehörden und den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden hat zu der Erkenntnis geführt, dass keinerlei Einheitlichkeit herrscht.

Die untersuchten Vorschriften divergieren teilweise sowohl bei den Tatbestandsvoraussetzungen für eine Datenübermittlung als auch bei der Frage, ob eine Übermittlung verpflichtend geschehen muss oder ins Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt ist. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass eine Pflicht zur Informationsübermittlung der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden an die Verfassungsschutzbehörden in den Verfassungsschutzgesetzen auf Bundes- und Landesebene weit häufiger geregelt ist als umgekehrt.

Die sich an dieser Stelle aufdrängende Frage, ob das Trennungsgebot auch der informationellen Zusammenarbeit von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden entgegen steht, bleibt einer Behandlung im Abschlussbericht vorbehalten.

### **2.3.2 Bewertung**

Aus Sicht der BLKR ist schon die Uneinheitlichkeit der Vorschriften an sich zu beanstanden. Die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden mit den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden findet nicht nur innerhalb der Landesgrenzen bzw. ausschließlich auf Bundesebene statt, sondern in gleicher Weise länderübergreifend und zwischen Bund und Ländern. Für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit erscheint die derzeit uneinheitliche gesetzliche Regelungslage nicht nur nicht förderlich, sondern geradezu schädlich. Die BLKR ist der Ansicht, dass der Rechtsanwender bei seiner Zusammenarbeit mit anderen Behörden unabhängig vom Ort seiner Tätigkeit die Gewissheit haben muss, dass für ihn selbst wie auch für sein Gegenüber annähernd gleiche rechtliche Gegebenheiten herrschen.

In materieller Hinsicht ist es aus Sicht der BLKR ebenso unzweckmäßig, eine Übermittlungspflicht – wie derzeit im Bundesverfassungsschutzgesetz und einigen Landesverfassungsschutzgesetzen geregelt – ausschließlich an das Vorliegen von Staatsschutzdelikten zu knüpfen. Es ist zu berücksichtigen und hat sich gerade im NSU-Komplex erwiesen, dass Allgemeinkriminalität durchaus Bezüge in den extremistischen oder terroristischen Bereich haben kann (z. B. der untergetauchte Rechtsextremist, der ein Auto stiehlt oder eine Bank überfällt). Außerdem führt die Beschränkung auf Staatsschutzdelikte dazu, dass bei jedem Staatsschutzdelikt eine verpflichtende Übermittlung stattfindet, während bei einem schweren Delikt der allgemeinen Kriminalität die Übermittlung ins Ermessen gestellt wird. Vor dem Hintergrund des NSU-Komplexes ist diese Differenzierung überholt und nicht sachgerecht. In diese Richtung geht bereits das im Juli 2012 neugefasste Thüringer Verfassungsschutzgesetz, das in § 14 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 das Landesamt für Verfassungsschutz verpflichtet, personenbezogene Daten zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten oder zur Verfolgung von in § 100a StPO

genannten Straftaten im Rahmen der Organisierten Kriminalität sowie von Verbrechen zu übermitteln.

Aus Sicht der BLKR ist es zudem nicht hinzunehmen und auch öffentlich nicht vermittelbar, dass Verfassungsschutzbehörden in bestimmten Fällen ihnen vorliegende Informationen zur Aufklärung oder Verhinderung schwerster Straftaten nicht an die zur Strafverfolgung bzw. zur Gefahrenabwehr berufenen Behörden weitergeben müssen.

### **2.3.3 Empfehlung**

Die BLKR ist der Ansicht, dass eine Vereinheitlichung der Übermittlungsvorschriften in Bund und Ländern notwendig ist, damit alle Behörden auf Bundes- und Landesebene von einem einheitlichen Rechtsstandard ausgehen können.

In allen Verfassungsschutzgesetzen sollte ein für alle Verfassungsschutzbehörden einheitlicher Tatbestand geschaffen werden, der – neben der verbindlichen Informationsübermittlung bei Staatsschutzdelikten – eine Übermittlungspflicht gegenüber Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden bei weiteren Delikten vorsieht. Diese Übermittlungspflicht sollte an die Schwere des in Frage kommenden Delikts oder der abzuwehrenden Gefahr geknüpft werden. Dies kann z. B. anhand eines Kataloges (wie § 138 StGB, §§ 100a Abs. 2, 100c Abs. 2 StPO, §§ 3 Abs. 1, 7 Abs. 4 G10), anhand des § 12 StGB (Differenzierung nach Verbrechen/Vergehen) oder abstrakt nach der Schwere des Delikts oder der drohenden Gefahr (wie in §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz - RED-G)) geschehen.

Die BLKR hat sich hierzu noch keine endgültige Meinung gebildet. Sie wird im Abschlussbericht einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

## 2.4 Quellenschutz

### 2.4.1 Problemstellung

Ausgehend von den vorliegenden Unterlagen untersucht die BLKR die Regelungen zum sogenannten Quellenschutz im Verfassungsschutzverbund. Anlass hierfür bietet exemplarisch der folgende Sachverhalt aus dem NSU-Komplex:

*Eine Landesbehörde für Verfassungsschutz hatte der Verfassungsschutzbehörde eines anderen Landes mitgeteilt, dass ein V-Mann erfahren habe, die drei Flüchtigen planten „einen weiteren Überfall“. Eine namentlich benannte Kontaktperson habe den Auftrag, die Gesuchten mit Waffen zu versorgen. Zu dieser Quellenmeldung fand eine Besprechung zwischen den beteiligten Verfassungsschutzbehörden statt. Dabei war die nachrichtengebende Verfassungsschutzbehörde grundsätzlich nicht bereit, die Quellenmeldung als solche für die Polizei freizugeben. Sie eröffnete jedoch der Verfassungsschutzbehörde des anderen Landes die Möglichkeit, ohne Nennung der Herkunft der Information das zuständige LKA über den Sachverhalt in Kenntnis zu setzen.<sup>4</sup>*

Nach dem bisherigen Stand der Untersuchung lässt sich Folgendes festhalten:

Die Verfassungsschutzgesetze gestatten die Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden wie der Polizei; einige verpflichten die Verfassungsschutzbehörden sogar dazu, bestimmte Informationen den Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln (z. B. §§ 20 ff. BVerfSchG, vgl. dazu 2.3.1).

Andererseits sind die Verfassungsschutzbehörden gesetzlich verpflichtet, ihre Erkenntnisquellen zu schützen. Grundlagen hierfür bilden z. B. § 23 Nr. 2 BVerfSchG bzw. die entsprechenden Regelungen in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder<sup>5</sup>. Danach ist bei Vorliegen von „überwiegenden Sicherheitsinteressen“ die

---

<sup>4</sup> Vgl. Schäfer/Wache/Meiborg, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14. Mai 2012, Rdnr. 359.

<sup>5</sup> § 11 Abs. 1 Nr. 2 LSVSG BW; Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 BayVSG; § 28 Nr. 2 VSG Bln; § 19 Nr. 3 BbgVerfSchG; § 23 Abs. 1 Nr. 4 Brem VerfSchG; § 21 Abs. 1 Nr. 2 HmbVerfSchG; § 15 Nr. 2 VerfSchutzG HE; § 25 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG M-V; § 20 Abs. 1 Nr. 4 NVerfSchG; § 19 Nr. 2 VSG

Übermittlung zwingend und ohne Ausnahme verboten. Unter „überwiegende Sicherheitsinteressen“ fallen u. a. Gründe des Quellenschutzes, des Schutzes operativer Maßnahmen und sonstige Geheimhaltungsgründe.<sup>6</sup> Der Quellenschutz umfasst dabei alle Maßnahmen, die erforderlich und geeignet sind, nachrichtendienstliche Quellen gegen eine Enttarnung und deren Folgen zu schützen. Vorrangiges Ziel des Schutzes menschlicher Quellen ist damit der Schutz ihrer Identität, bei sonstigen Quellen der Schutz der Art und Weise der Informationsgewinnung.

In der öffentlichen Diskussion ist zudem die Frage aufgeworfen worden, ob die Verfassungsschutzbehörden auf menschliche Quellen verzichten sollten. Nach Auffassung der Verfassungsschutzbehörden handelt es sich bei menschlichen Quellen um ein bedeutsames nachrichtendienstliches Mittel zur Erkenntnisgewinnung. Vielfach wird davon ausgegangen, dass der Einsatz menschlicher Quellen unverzichtbar für die Aufklärung insbesondere von „abgeschotteten“ Personenstrukturen ist.

#### **2.4.2 Bewertung**

Im oben beschriebenen Sachverhalt verfügte die betreffende Verfassungsschutzbehörde über Quelleninformationen, die die erneute Begehung einer Straftat i. S. v. §§ 249 ff. StGB nahe legten. Dies zeigt, dass die Gewinnung wichtiger Informationen selbst aus dem unmittelbaren Nahbereich des Trios mit Hilfe menschlicher Quellen grundsätzlich möglich war. Dass diese Information letztlich die Polizeibehörden nicht in geeigneter Form erreicht hat, liegt nicht am Wert des nachrichtendienstlichen Mittels an sich, sondern an den sich aus dem Einsatz menschlicher Quellen ergebenden weiteren Problemstellungen. Dies war im vorliegenden Fall der Quellenschutz. Im Ergebnis stellt der Sachverhalt die Informationsgewinnung mit Hilfe menschlicher Quellen nicht grundsätzlich in Frage, wohl aber die bestehenden Regelungen zum Quellenschutz.

---

NRW; § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP; § 19 Abs. 1 Nr. 2 SVerfSchG; § 13 Abs. 1 Nr. 2 SächsVSG; § 20 Nr. 2 VerfSchG-LSA; § 24 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG S-H; § 15 Nr. 2 ThürVSG.

<sup>6</sup> Bergemann in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, H, Rdnr. 114; Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 554. Der Quellenschutz wird z. B. auch in § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP ausdrücklich als ein überwiegendes Sicherheitsinteresse aufgeführt.

Die BLKR hat sich die Frage gestellt, ob und inwieweit der Quellenschutz hinter dem Interesse an einer effektiven Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zurücktreten muss. Diese Frage verlangt eine Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Quellenschutzes.

Der Schutzanspruch im Behördenauftrag tätiger menschlicher Quellen ergibt sich aus deren Grundrechten. Aus ihnen resultiert eine Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen geheimen Informanten oder V-Leuten. Diese Fürsorgepflicht hindert an einer schranken- und schutzlosen Offenlegung der Identität dieser Personen.<sup>7</sup> Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit genießt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>8</sup> besonderen Stellenwert. Danach verpflichten das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht ist umfassend und wiegt grundsätzlich höher als das Recht des Rechtssuchenden aus Art. 19 Abs. 4 GG oder der Auskunftsanspruch anderer Behörden. Die Pflicht zum Schutz des Lebens gebietet es dem Staat, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen und es vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten Anderer zu bewahren. Alle staatlichen Organe haben nach diesem Gebot zu handeln. Das menschliche Leben stellt einen Höchstwert dar. Aus diesem Grunde muss diese Schutzverpflichtung, insbesondere von den beauftragenden staatlichen Organisationen, besonders ernst genommen werden.

Dem Schutzanspruch menschlicher Quellen vor Offenbarung gegenüber den Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden steht jedoch zum einen die aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Pflicht zur Gewährleistung einer effektiven Straf-

---

<sup>7</sup> Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

<sup>8</sup> BVerfG, NJW 1977, 2255; BVerfG, NJW 1975, 573; vgl. auch Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281; Kornblum, Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten, 2010, S. 272 f.; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 52. Nur wenn ausreichende Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass der Informant seine Aussagen wider besseres Wissen oder in der vorgefassten Absicht der Rufschädigung tätigt oder leichtfertig falsche Informationen übermittelt, überwiegen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelmäßig die Interessen des Rechtssuchenden an der Aufklärung des Sachverhalts (vgl. BVerwG, NJW 2004, 1543, 1544; BVerwG, NJW 1992, 451, 452 f.).

rechtspflege<sup>9</sup> gegenüber. Zum anderen verlangen dieselben Grundrechte, die den Staat zum Schutz seiner menschlichen Quellen verpflichten, den Schutz der Bevölkerung vor Gefahren für Leib, Leben, Gesundheit usw.<sup>10</sup> Deshalb darf Quellenschutz kein Selbstzweck sein.

Die widerstreitenden Positionen können aber dann nicht ohne Weiteres einseitig aufgelöst werden, wenn auf beiden Seiten eine konkrete Gefährdung hochwertiger Rechtsgüter vorliegt oder die begründete Besorgnis einer solchen Gefährdung besteht. Insoweit sind die in § 23 Nr. 2 BVerfSchG einer Übermittlung entgegenstehenden überwiegenden Sicherheitsinteressen nicht aus sich selbst heraus zu beurteilen, sondern müssen einer Abwägung mit den für eine Übermittlung sprechenden Interessen standhalten.

### **2.4.3 Empfehlung**

Eine denkbare Lösung könnte nach einer ersten Analyse etwa in der Erweiterung des § 23 BVerfSchG und der entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen<sup>11</sup> bestehen. Eine Änderung der Gesetzeslage empfiehlt sich aus Sicht der BLKR zum einen, um berechtigten Belangen von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr Rechnung zu tragen. Zum anderen muss dem Rechtsanwender die notwendige Sicherheit bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen gegeben werden. Die bestehenden Normen zu den Übermittlungsverboten in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder können in ihrer bisherigen Form, ggf. harmonisiert, erhalten bleiben. Es bietet sich in Anlehnung an § 15 Nr. 2 LVerfSchG RP aus Gründen der Normenklarheit an, den Quellenschutz als Beispiel für überwiegende Sicherheitsinteressen in § 23 Nr. 2 BVerfSchG ausdrücklich zu benennen. An die Vorschriften zu den Übermittlungsverboten sollten aber Regelungen angefügt

---

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG, NJW 1970, 2205, 2206; BVerfG, NJW 1972, 2214 f.; BVerfG, NJW 1988, 329, 331; BVerfG, NJW 2000, 55, 65.; Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 67.

<sup>10</sup> Vgl. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 52 ff.

<sup>11</sup> § 11 LSVSG BW; Art. 17 BayVSG; § 28 VSG Bln; § 19 BbgVerfSchG; § 23 BremVerfSchG; § 21 HmbVerfSchG; § 15 VerfSchutzG HE; § 25 LVerfSchG M-V; § 20 NVerfSchG; § 19 VSG NRW; § 15 LVerfSchG RP; § 19 SVerfSchG; § 13 SächsVSG; § 20 VerfSchG-LSA; § 24 LVerfSchG S-H; § 15 ThürVSG.

werden, die das unbedingte Übermittlungsverbot einschränken. Dazu wird die BLKR einen Gesetzesvorschlag unterbreiten.

#### **2.4.3.1 Einschränkung des Übermittlungsverbots**

Nach Auffassung der BLKR sollte das Übermittlungsverbot grundsätzlich keine Anwendung finden (*Ausnahme vom Übermittlungsverbot*), wenn die Übermittlung zur Verfolgung von besonders schweren Straftaten i. S. v. § 100c StPO oder zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse erforderlich ist.

Der Rückgriff auf besonders schwere Straftaten bietet sich deshalb an, weil das Gewicht des Strafverfolgungsinteresses insbesondere von der Schwere und der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat abhängig ist.<sup>12</sup> Das Strafmaß für die als besonders schwere Straftaten bezeichneten Delikte beträgt regelmäßig mindestens fünf Jahre Freiheitsstrafe. Hierbei liegt es auf der Hand, dass der Gesetzgeber ihnen einen besonders hohen Handlungsunwert beimisst. Ebenso ist es zweckmäßig, auf den Schutz der o. g. Rechtsgüter oder Sachen von erheblichem Wert zurückzugreifen. Diese sind entweder grundrechtlich von besonderer Bedeutung oder ihr Schutz ist im Interesse der Allgemeinheit unerlässlich.

An diese Wertung hat der Gesetzgeber auch bei der Schaffung des RED-Gesetzes angeknüpft. So bestimmt § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RED-G, dass eine Nutzung der in der RED erfassten personenbezogenen Daten zu einem anderen Zweck als zur Aufklärung oder Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus nur stattfinden darf, soweit dies zur Verfolgung einer besonders schweren Straftat oder zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person erforderlich ist. § 5 Abs. 2 RED-G regelt zudem, dass eine abfragende Behörde im Falle eines Treffers unmittelbar auf die in der RED erfassten erweiterten Grunddaten zugreifen darf, wenn dies aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer gegenwärtigen

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG, NJW 2003, 1787, 1791.

Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, im Zusammenhang mit der Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann (Eilfall) und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass die Behörde, die die Daten eingegeben hat, den Zugriff verweigern würde.

Damit wird deutlich, dass es sich bei den genannten Voraussetzungen um Sachverhalte handelt, bei denen entweder ein besonders hohes Interesse an der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr besteht. Gegenüber dieser Interessenlage kann der Quellenschutz grundsätzlich keinen Vorrang haben.

#### **2.4.3.2 Ausnahmeregelungen für den Bereich der Strafverfolgung**

Eine Ausnahme von den Einschränkungen des Übermittlungsverbots kann nur in den Fällen in Betracht kommen, in denen eine begründete Besorgnis dafür besteht, dass durch die Übermittlung Leib, Leben oder Freiheit von Personen gefährdet oder die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht werden und dies nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.

##### **2.4.3.2.1 Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit von Personen**

Werden durch die Übermittlung von Informationen Leib, Leben oder Freiheit von menschlichen Quellen, ihren Angehörigen oder anderen Personen gefährdet, muss die Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden unterbleiben. Dies ergibt sich daraus, dass das Strafverfolgungsinteresse hinter der Verpflichtung des Staates, für den Schutz von Leib, Leben<sup>13</sup> und Freiheit<sup>14</sup> seiner menschlichen Quellen und ihrer Angehörigen zu sorgen, zurücktreten muss.<sup>15</sup> Die Annahme einer Gefährdung ist zu begründen.

---

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 57, 250, 284 f. BVerfG, NJW 1977, 2255; BVerfG, NJW 1975, 573.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 57, 250, 285.

<sup>15</sup> Vgl. Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 281.

Muss also begründet damit gerechnet werden, dass durch die Übermittlung einer Information Rückschlüsse auf die Quelle gezogen werden können und führen diese Rückschlüsse aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu der o. g. Gefährdung der Quelle, ihrer Angehörigen oder Dritter, muss auf die Übermittlung verzichtet werden. Allerdings müssen die Verfassungsschutzbehörden vor dem Unterlassen der Weitergabe von relevanten Informationen umfassend prüfen, ob die befürchtete Gefährdung durch geeignete Schutzmaßnahmen abgewendet werden kann. Diese Schutzmaßnahmen müssen darauf abzielen, die gefährdeten Personen nachhaltig vor einer Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit zu schützen. In Betracht kommen z. B. die Ausstellung von Tarndokumenten oder die Verbringung an einen neuen Aufenthaltsort. Umfassend ist die Prüfung dann, wenn alle denkbaren Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Umsetzbarkeit geprüft und abgewogen werden. Diese Prüfung ist zu dokumentieren.

#### **2.4.3.2 Wesentliche Erschwerung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden**

Auch wenn durch die Übermittlung einer Information die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht wird, muss die Möglichkeit bestehen, von der Weitergabe der Information zu Zwecken der Strafverfolgung abzusehen. Das grundgesetzlich geschützte Interesse an einer effektiven Strafverfolgung vermag nämlich das Interesse an der Beobachtung verfassungsfeindlicher oder sicherheitsgefährdender Bestrebungen und Tätigkeiten i. S. v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG nicht von vornherein zu überwiegen. Denn auch die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden hat verfassungsrechtlichen Rang.<sup>16</sup> Die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG aufgeführten Aufgaben dienen dem Schutz der in Art. 9 Abs. 2, 26 Abs. 1 und 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) und c) GG enthaltenen Verfassungspositionen.<sup>17</sup> Derartige Konflikte sind nach dem Grundsatz der „praktischen Konkordanz“ zu lösen. Dieser verlangt, dass nicht eine der widerstreitenden Verfassungspositionen „bevorzugt und maximal behauptet“ wird, sondern alle einen „möglichst schonenden Ausgleich erfahren“.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. für das Bundesamt für Verfassungsschutz BVerwG, NVwZ 2011, 161, 171.

<sup>17</sup> Hierzu zählen die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie der Gedanke der Völkerverständigung, insbesondere das friedliche Zusammenleben der Völker.

<sup>18</sup> BVerfG, NJW 1995, 2477, 2479.

Vor diesem Hintergrund kommt die BLKR zu folgendem Ergebnis: Insbesondere in den Fällen, in denen die Verfassungsschutzbehörden durch die Offenbarung einer menschlichen Quelle ihrem gesetzlichen Aufklärungsauftrag nicht oder nicht mehr in ausreichender Weise nachkommen können, kann die Übermittlung nicht zwingend geboten sein. Ein solcher Fall liegt vor, wenn die Beobachtung des jeweiligen Objekts durch Offenlegung der Identität der Quelle unmöglich oder wesentlich erschwert wird. Dies kann dann gegeben sein, wenn die jeweilige Verfassungsschutzbehörde lediglich über eine einzige „Quelle im Objekt“ verfügt und andere Erkenntnisquellen nicht vorhanden sind oder erschlossen werden können. Bei der Beurteilung, ob die Beobachtung des Objekts unmöglich oder wesentlich erschwert wird, kommt es nicht auf die Qualität oder die Gefährlichkeit des Beobachtungsobjekts an, weil die Verfassungsschutzbehörden unabhängig davon bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zur Beobachtung verfassungsfeindlicher bzw. sicherheitsgefährdender Bestrebungen verpflichtet sind und ihnen ein Ermessensspielraum insoweit nicht eröffnet ist. Vielmehr ist maßgeblich, ob das Beobachtungsobjekt weiter mit anderen Mitteln aufgeklärt werden kann. Auch hier müssen die Verfassungsschutzbehörden umfassend alle in Betracht kommenden Maßnahmen prüfen, um den drohenden Erkenntnisverlust in anderer Weise zu verhindern als durch das Unterlassen der Informationsweitergabe.

Die gleiche Problemstellung ergibt sich, wenn ausländische Nachrichtendienste relevante Informationen an die Verfassungsschutzbehörden übermitteln, diese aber nicht für eine Weitergabe an die Polizeibehörden freigeben. In der internationalen Zusammenarbeit gilt der Grundsatz der so genannten „Third Party Rule“. Danach dürfen Informationen nur mit vorheriger Einwilligung des Nachrichtengebers an dritte Stellen weitergegeben werden. Wird die Einwilligung verweigert, wird im internationalen Verkehr der Nachrichtendienste davon ausgegangen, dass die Übermittlung unterbleibt. Geben die Verfassungsschutzbehörden diese Informationen dennoch ohne Einwilligung des Nachrichtengebers weiter, müssen sie damit rechnen, keine weiteren Informationen mehr zu erhalten. Dadurch wird die Arbeitsfähigkeit der Verfassungsschutzbehörden gefährdet. So konnten nur in enger Kooperation mit ausländischen Partnerbehörden mehrere ernstzunehmende Anschlagversuche verhindert werden, wie zum Beispiel der sogenannten Sauerland-

gruppe im September 2007. Aus diesem Grund muss es den Verfassungsschutzbehörden möglich sein, in den Fällen auf die Übermittlung von Informationen ausländischer Dienste zu Zwecken der Strafverfolgung zu verzichten, in denen eine Freigabe für die Strafverfolgungsbehörden nicht vorliegt. Anderenfalls droht auch hier langfristig der Verlust wesentlicher Erkenntnisse, ohne die die Beobachtung verfassungsfeindlicher, sicherheitsgefährdender bzw. terroristischer Bestrebungen oder Tätigkeiten nicht geleistet werden kann. Die Verfassungsschutzbehörden müssen aber in jedem Fall darauf hinwirken, eine Freigabe zur Übermittlung der jeweiligen Information an die Strafverfolgungsbehörden zu erhalten.

#### **2.4.3.3 Ausnahmeregelung für den Bereich der Gefahrenabwehr**

Ist die Übermittlung von Informationen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse erforderlich ist, notwendig, darf sie nur unterbleiben, wenn durch die Übermittlung eine Gefahr für Leib oder Leben anderer Personen besteht und diese Gefahr nicht auch durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann (vgl. 2.4.3.2.1).

Anders als in den oben dargestellten Fällen der Strafverfolgung (vgl. 2.4.3.2.2) wiegen hier die abzuwehrenden Gefahren so schwer, dass die Übermittlung relevanter Informationen nur dann unterbleiben kann, wenn daraus eine ebensolche Gefahr für Leib oder Leben von menschlichen Quellen, ihren Angehörigen oder dritten Personen entstünde. Diese Ausnahme folgt aus dem verfassungsrechtlichen Verbot, Leben gegen Leben abzuwägen.<sup>19</sup> Kann eine Gefahr nur um den Preis einer gleichwertigen Gefahr beseitigt werden, muss von der Gefahrenabwehr Abstand genommen werden. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel<sup>20</sup> und muss auch für die Verfassungsschutzbehörden gelten. Die Übermittlung darf auch hier nur unterbleiben, wenn die Verfassungsschutzbehörden zu dem

---

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 115, 118, 130 f.; BGH, NJW 2003, 2464, 266; Perron in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage 2010, § 34 Rdnr. 24, 30.

<sup>20</sup> Vgl. Perron in Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Auflage 2010, § 34 Rdnr. 20, 46.

Ergebnis gelangen, dass eine Gefährdung der Quelle, ihrer Angehörigen oder Dritter nicht durch geeignete Maßnahmen abgewendet werden kann.

Bei Gefährdungen unterhalb der Schwelle einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung und Funktion im besonderen öffentlichen Interesse erforderlich ist, gilt das unter 2.4.3.2.1 Gesagte.

#### **2.4.3.4 Entscheidungsbefugnis und Kontrolle**

Der Umstand, dass die Entscheidung über das Unterbleiben der Weitergabe von Informationen zu Zwecken der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr weitreichende Konsequenzen hat, wirft die Frage auf, wer diese Entscheidung trifft. In anderen grundrechtsrelevanten Fällen weist das Bundesverfassungsschutzgesetz die Entscheidungskompetenz dem Präsidenten des BfV oder seinem Vertreter zu. So dürfen er oder sein Vertreter gemäß § 9 Abs. 2 BVerfSchG Maßnahmen zum Mit-hören oder Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen („großer Lauschangriff“) anordnen, wenn die gemäß Art. 13 Abs. 2 GG erforderliche richterliche Entscheidung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Unabhängig davon, dass diese Anordnung unverzüglich richterlich bestätigt werden muss, zeigt diese Kompetenzzuweisung die Verantwortung des Präsidenten bei der Durchführung grundrechtsintensiver Maßnahmen.

Daher sollte aus Sicht der BLKR die Entscheidungsbefugnis über das Unterbleiben der Informationsweitergabe ebenfalls den Leitern der Verfassungsschutzbehörden obliegen. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit muss die Entscheidung mit einer Begründung versehen und dokumentiert werden.

Allerdings können die Gründe für den Quellenschutz mit der Zeit entfallen. Deshalb muss die Entscheidung in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Dadurch wird sichergestellt, dass vor allem das Strafverfolgungsinteresse nicht abschließend hinter dem Quellenschutz oder anderen überwiegenden Sicherheitsinteressen zurücktreten

muss, sondern diesem nach deren Wegfall noch Rechnung getragen werden kann. Die Prüfabstände können insoweit an die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 G10 angelehnt werden. Dieser schreibt vor, dass durch G10-Maßnahmen gewonnene personenbezogene Daten im Abstand von höchstens sechs Monaten darauf hin überprüft werden müssen, ob sie noch erforderlich sind.

Zudem muss die Entscheidung – soweit sie durch das BfV bzw. ein Landesamt für Verfassungsschutz getroffen worden ist – der obersten Dienstbehörde unverzüglich berichtet werden. Auf diese Weise wird ein Begründungserfordernis geschaffen, das die Verfassungsschutzämter zu einer umfassenden Prüfung anhält. Zudem wird dadurch die notwendige Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungsfindung geschaffen.

Darüber hinaus ist das jeweilige parlamentarische Kontrollgremium über den Sachverhalt zu unterrichten.

## **2.5 Dienst- und Fachaufsicht**

### **2.5.1 Problemstellung**

Die Beschäftigung mit den NSU-Taten und der Vorgeschichte des Trios haben die BLKR veranlasst, sich auch mit Fragen der dienst- und fachaufsichtlichen Kontrolle von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zu befassen. Nach einer ersten Einschätzung schließt die Kommission nicht aus, dass auch mangelnde Kontrolle zu Fehlentwicklungen innerhalb der Behörden geführt haben könnte. Besonders deutlich wird dies an einer Landesbehörde für Verfassungsschutz, deren Leiter sinngemäß äußerte, keine Aufsicht zu benötigen.<sup>21</sup> Zwar ist sich die BLKR bewusst, dass es sich hier um einen Einzelfall handelt, der auch nicht die heutigen Verhältnisse insbesondere in den Verfassungsschutzbehörden widerspiegelt. Gleichwohl handelt es sich hier – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die in der Öffentlichkeit immer

---

<sup>21</sup> Gasser, Untersuchungsbericht über in den Medien dargestellte Vorgänge in dem Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz und deren Auswirkung auf die Funktionsweise des Amtes vom 23.08.2000, S. 10 (VS- NfD).

wieder erhobenen Forderungen nach einer besseren Kontrolle der Sicherheitsbehörden – um ein Thema von hohem Stellenwert.

Die Gesetzesbindung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nach Art. 20 Abs. 3 GG kann durch verschiedene Arten der Kontrolle erfolgen. Dazu zählt insbesondere die Dienst- und Fachaufsicht:

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 Behörden gewährleistet werden. Die nachgeordneten Behörden erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben gleichwohl eigenständig.

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

- Erlasse,
- Zustimmungsvorbehalte,
- Anforderung von Berichten,
- Einrichtung regelmäßiger und anlassbezogener Informations- und Berichtspflichten,
- Durchführung von regelmäßigen Dienstbesprechungen,
- Inspektionen und Informationsbesuche vor Ort,

- Akteneinsicht sowie
- Geschäftsprüfungen (u. a. umfassende Prüfung der Gesetzesanwendung, der Effektivität und der Effizienz sowie der Aufgabenerfüllung).

### **2.5.2 Bewertung**

Aus Sicht der BLKR ist eine wirksam wahrgenommene Dienst- und Fachaufsicht für eine sowohl rechtmäßige als auch nutzbringende Behördenarbeit essentiell. Es darf insoweit keine kontrollfreien Räume in den Polizei- und Verfassungsschutzbehörden geben.

Insbesondere im Bereich des Verfassungsschutzes kommt der Kontrolle durch Aufsicht eine besondere Bedeutung zu. Die Arbeit von Verfassungsschutzbehörden findet – dies liegt in der Natur eines Nachrichtendienstes – auch im Verborgenen statt. Auch die Polizeibehörden verfügen über die Befugnis zur verdeckten Informationsgewinnung. Umso wichtiger ist es daher, dass eine dienst- und fachaufsichtliche Kontrolle nicht nur theoretisch stattfindet, sondern diese von den hierfür verantwortlichen Stellen auch ernsthaft und sachkundig wahrgenommen wird. Dienst- und Fachaufsicht über Polizei- und Verfassungsschutzbehörden müssen effektive Kontrollinstanzen im Hinblick auf die behördliche Bindung an Recht und Gesetz sein. Insofern ist eine wirksame Aufsicht rechtsstaatliches Gebot.

### **2.5.3 Empfehlung**

Die BLKR ist sich der Tatsache bewusst, dass die tatsächliche Ausgestaltung der Dienst- und Fachaufsicht als originäre Aufgabe des Dienstvorgesetzten bzw. der jeweiligen obersten Bundes- oder Landesbehörde anzusehen ist und als solche in der Organisationshoheit der zuständigen Ressortminister und –senatoren liegt.

Dennoch müssen, um die notwendige Effektivität zu erreichen, bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sein: Als Mindeststandard bedarf es aus Sicht der Kommission zumindest eigener Organisationseinheiten innerhalb der obersten Dienstbehörden, die für die Aufsicht über die Ämter für Verfassungsschutz und Polizeibehörden

zuständig sind. Diese Organisationseinheiten müssen personell so ausgestattet sein, dass die Aufsicht auch tatsächlich wahrgenommen werden kann. Außerdem müssen die Beschäftigten über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen. Es ist zudem sinnvoll, wenn die jeweiligen Organisationseinheiten sich ausschließlich auf die Aufsicht über die Polizei- und Verfassungsschutzbehörden konzentrieren.

Anders stellt sich die Situation in denjenigen Ländern dar, in denen die Verfassungsschutzbehörde als Abteilung des jeweiligen Innenressorts besteht<sup>22</sup>. In der Regel unterstehen diese Abteilungen der jeweiligen Behördenleitung, welche die Aufsicht ausübt. Sie kann sich bei ihrer Aufsichtsführung durch geeignete Organisationseinheiten unterstützen lassen. So ist in Berlin gemäß § 2 Abs. 3 VSG Bln eine eigene Organisationseinheit „Revision“ eingerichtet worden. Sie ist unmittelbar bei der Behördenleitung angesiedelt, bei der Prüfung und Bewertung von Vorgängen der Verfassungsschutzbehörde unabhängig tätig und soll diese im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktionen über die Abteilung Verfassungsschutz unterstützen. Inwieweit dieses Modell als zusätzliche Option für eine effektivere Kontrolle in den Ländern in Betracht kommen kann, in denen die Verfassungsschutzbehörde in die oberste Dienstbehörde integriert ist, wird die Kommission weiter prüfen.

Die BLKR wird sich mit dem Thema Dienst- und Fachaufsicht vertieft auseinandersetzen und ggf. weiterführende Vorschläge unterbreiten.

## **2.6 Erweiterung der Zuständigkeit des GBA**

### **2.6.1 Materielle Zuständigkeit**

#### **2.6.1.1 Problemstellung**

Weder die von den Mitgliedern des NSU verübten Tötungsverbrechen noch die zahlreichen bewaffneten Raubüberfälle ließen bis zum November 2011 zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür erkennen, dass hinter diesen Taten eine im Sinne des § 129a StGB terroristische Vereinigung stand. Damit entfiel eine Übernahme der

---

<sup>22</sup> Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

jeweiligen Ermittlungsverfahren durch den GBA kraft originärer Zuständigkeit gemäß §§ 142, 120 Abs. 1 GVG.

Aber auch für die Inanspruchnahme der sog. evokativen Zuständigkeit aus §§ 142a, 120 Abs. 2 GVG reichten die damals vorhandenen Erkenntnisse nicht aus, weil trotz der beispiellosen Serie schwerster, länderübergreifend begangener Straftaten nicht festgestellt wurde, dass die Taten „nach den Umständen bestimmt und geeignet“ waren, die in § 120 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) bis d) GVG bezeichneten Ziele zu erreichen.

Im Interesse der wünschenswerten und gebotenen einheitlichen Sachleitung und Ermittlungsführung gerade bei Straftaten solcher Schwere wird vielfach eine Erweiterung der Zuständigkeit des GBA zur Übernahme solcher Verfahren gefordert.

#### **2.6.1.2 Empfehlung**

Auch die BLKR ist der Ansicht, dass aus den vorstehend genannten Gründen die Möglichkeiten des GBA, ein Verfahren jedenfalls im Rahmen seiner evokativen Zuständigkeit zu übernehmen, verbessert werden sollten. Angesichts der engen verfassungsrechtlichen Grenzen für die Ausübung von Bundesjustiz, die nicht angetastet werden sollten, neigt die BLKR dazu, zunächst eine gewisse Lockerung der einfach-gesetzlichen Einschränkungen des § 120 Abs. 2 GVG vorzuschlagen. Hier bieten sich die Merkmale „bestimmt und geeignet“ sowie das Erfordernis einer „besonderen Bedeutung des Falles“ an. Hier sollte – insbesondere im frühen Stadium strafrechtlicher Ermittlungen – der GBA in der Frage seiner eigenen Zuständigkeit einen größeren Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum haben als dies insbesondere nach den insoweit zunehmend einschränkenden Entscheidungen des BGH jetzt der Fall ist. Zu weiteren Einzelheiten wird sich die BLKR in ihrem Abschlussbericht äußern.

## **2.6.2 Formelle Zuständigkeit**

### **2.6.2.1 Problemstellung**

Nach Erkenntnissen der BLKR, die auch durch die „Stellungnahme zum Bericht der Evaluierungsgruppe ARP des Generalbundesanwalts“ der früheren Bundesrichterin Rissing van Saan bestätigt werden, erfährt der GBA von Straftaten, die zumindest seine evokative Zuständigkeit begründen könnten, vielfach aus der Presse und nicht durch die z. B. in Nr. 202 RiStBV eigentlich statuierte Unterrichtung durch die Staatsanwaltschaften der Länder. Aus den der BLKR vorliegenden Unterlagen entsteht sogar der Eindruck, dass im Fall der NSU-Straftaten eine Einbindung des GBA nicht angestrebt wurde.

### **2.6.2.2 Empfehlung**

Da der GBA über die Ausübung seines Evokationsrechts nur dann sinnvoll entscheiden kann, wenn er über potentiell in Frage kommende Sachverhalte zeitnah und vollständig unterrichtet wird, schlägt die BLKR vor, die bisher untergesetzliche Informationspflicht der Landesstaatsanwaltschaften aus Nr. 202 RiStBV durch eine gesetzliche Regelung (etwa durch Einfügung in § 142a GVG) zu ersetzen und damit zugleich die Befugnis des GBA zu verbinden, die zur Klärung seiner Zuständigkeit notwendigen Feststellungen durch Einholung von Auskünften, Beiziehung von Akten usw. zu treffen und hierzu ggf. auch polizeiliche Vorermittlungen anzuordnen.

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

### **2.6.3.1 Problemstellung**

Die Vielzahl der von den NSU-Mitgliedern im gesamten Bundesgebiet verübten Straftaten führte naturgemäß zur Begründung einer entsprechenden Vielzahl staatsanwaltschaftlicher Zuständigkeiten. Soweit sich den der BLKR vorliegenden Unterlagen entnehmen lässt, wurde mit dieser Zuständigkeitszersplitterung in der Praxis unterschiedlich umgegangen: während für die in Bayern begangenen Tötungsverbrechen zentral die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth zuständig wurde, blieb die

Bearbeitung aller übrigen Tötungs- und Raubdelikte bei den jeweils örtlichen Staatsanwaltschaften. Ob sich aus diesem Nebeneinander tatsächlich Erkenntnisverluste ergeben haben, vermag die BLKR nicht zu beurteilen. Grundsätzlich aber ist gerade bei Serienstraftaten eine einheitliche Sachleitung und Ermittlungsführung anzustreben, um Erkenntnisverluste und Doppelarbeit zu verhindern. Wenn – wie vorliegend – aus den o. g. Gründen der GBA eine eigene Ermittlungszuständigkeit nicht zu begründen vermag und es außerdem bei keiner der zuständigen Staatsanwaltschaften zu einem sog. Sammelverfahren kommt, besteht die Gefahr der vorstehend beschriebenen Folgen.

### **2.6.3.2 Empfehlung**

Die BLKR erwägt hierfür folgende Lösung: § 143 Abs. 3 GVG sieht für den Fall, dass Staatsanwaltschaften verschiedener Bundesländer sich nicht auf die Übernahme der Strafverfolgung verständigen können, vor, dass der GBA – auf Antrag einer dieser Staatsanwaltschaften – die Zuweisung des Ermittlungsverfahrens an eine dieser Staatsanwaltschaften bindend verfügt. Diese Regelung des § 143 Abs. 3 GVG könnte dahingehend erweitert werden, dass der GBA von Amts wegen eine bindende Zuweisung von Ermittlungsverfahren an eine Landesstaatsanwaltschaft vornehmen darf, wenn er selbst sich an der Übernahme des Verfahrens aus Rechtsgründen gehindert sieht. Über Details dieses Vorschlags hat sich die BLKR noch nicht verständigt.

## Anlage

### **Vorläufige Gliederung des Abschlussberichts der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus**

#### **Vorbemerkung**

(Kurzübersicht des NSU-Komplexes)

#### **1 Verfahren**

1.1 Einsetzung, Mitglieder u. Auftrag der Kommission

1.2 Gang der Untersuchungen

#### **2 Grundsätze zu Polizei und Verfassungsschutz**

2.1 Verfassungsrechtliche Stellung

2.2 Aufgaben

2.3 Trennungsgebot

2.4 Zusammenarbeit innerhalb der Polizei- u. Verfassungsschutzbehörden

2.5 Kontrolle von Polizei- u. Verfassungsschutzbehörden

#### **3 Bestandsaufnahme**

3.1 Grundlagen der informationellen Zusammenarbeit

3.2 Verdeckte Informationsgewinnung

3.3 Aus- und Fortbildung

#### **4 Faktenlage „Nationalsozialistischer Untergrund“**

4.1 „Thüringer Heimatschutz“ (1990er Jahre)

4.2 Briefbombenimitate und Bombenfunde (1996/1997)

4.3 Das Abtauchen des Trios (1998)

4.4 Fahndungsmaßnahmen (1998 - 2003)

4.5 Raubstraftaten (1998 - 2007)

4.6 Tötungsdelikte und Sprengstoffanschläge (2000 - 2007)

4.7 Aufdeckung und Ende des NSU (2011)

#### **5 Ungerechtfertigte Vorwürfe in den Medien**

#### **6 Problemstellung, Bewertung und Empfehlung**

#### **7 Zusammenfassung der Empfehlungen der Kommission**