

Verfassungsschutz in der Praxis von Nordrhein-Westfalen.

Anmerkungen aus politischer Perspektive

Die Aufdeckung der menschenverachtenden Taten der rechtsterroristischen Terrorgruppe *Nationalsozialistischer Untergrund* (NSU) hat unsere Gesellschaft tief erschüttert. Zu Recht stellen sich die Menschen die Frage: Wie konnte das passieren? Warum waren der Verfassungsschutz und auch die Polizei nicht in der Lage, die Morde und Anschläge zu verhindern? Was nützt ein Verfassungsschutz, wenn er das Treiben des NSU trotz nachrichtendienstlicher Mittel, wie den umstrittenen Vertrauensleuten (V-Leuten), nicht entdeckt hat? Brauchen wir überhaupt noch einen Verfassungsschutz?

Nordrhein-Westfalen ist durch zwei Brandanschläge in den Jahren 2001 und 2004 in Köln sowie durch den Mord an dem Dortmunder Mehmet Kubak im Jahr 2006 von den grausamen Taten des NSU betroffen. Insbesondere der Anschlag in der Kölner Keupstraße gilt als der Tatort, zu dem den Sicherheitsbehörden im Vergleich zu anderen NSU-Tatorten zahlreiche Beweismittel vorlagen. Zwar sind die Untersuchungen zum NSU noch nicht abgeschlossen, aber schon jetzt hat sich – insbesondere durch die Arbeit der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Länderebene – gezeigt, dass es massive Fehler in der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden untereinander und mit den Strafverfolgungsbehörden gegeben hat. Die vom Rechtsextremismus ausgehende Gefahr wurde offensichtlich jahrelang verharmlost. Die Sicherheitsbehörden, darunter insbesondere der Verfassungsschutz, haben durch ihr Versagen, ebenso wie durch die fälschliche Verdächtigung der Angehörigen der Mord- und Anschlagsoffer, bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ihr Vertrauen verloren.

Vor diesem Hintergrund ist – neben der lückenlosen Aufklärung – die intensive Debatte in der Zivilgesellschaft und der Politik über die Zukunft und Neuausrichtung des Verfassungsschutzes absolut verständlich und auch dringend notwendig. Neben der öffentlichen Debatte mit der Zivilgesellschaft und innerhalb der Strukturen bei den Grünen haben wir es als Landtagsfraktion für notwendig angesehen, die Aufgaben und Arbeitsweise des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalens kritisch zu hinterfragen. Mit einem Positionspapier¹ hat sich die Fraktion für ein

1 Positionspapier der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen «Mehr Transparenz und Kontrolle wagen – Eckpunkte zur Verfassungsschutzreform in NRW», beschlossen am 06.11.2012. Im Internet: http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Publikationen/Sonstiges/Positionspapier_Verfassungsschutz.pdf.

«Ja» zum Verfassungsschutz entschieden. Einfach haben wir uns diese Entscheidung nicht gemacht, denn ein «weiter so» darf es nach dem Versagen der Sicherheitsbehörden nicht geben. Zudem ist uns klar, dass die Arbeit des Verfassungsschutzes in keinem Fall das Engagement der Zivilgesellschaft und der demokratischen Parteien ersetzt. Die Förderung von Initiativen und Projekten, insbesondere aus dem Bereich der Arbeit gegen Rechtsextremismus und gegen *Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit*, bleibt weiterhin ein wichtiges Anliegen Grüner Politik.

Die wesentlichen Eckpunkte unseres Positionspapieres sind im Kern auch in das im Juni 2013 verabschiedete *Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen* eingeflossen: Konzentration des Verfassungsschutzes auf die gewaltorientierten Bestrebungen, mehr Transparenz durch öffentliche Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums sowie klare gesetzliche Regelungen für den Einsatz von V-Leuten. Zudem werden im Gesetz alle Befugnisse des Verfassungsschutzes abschließend aufgezählt, damit für alle Bürgerinnen und Bürger klar erkennbar ist, unter welchen Voraussetzungen er welche Maßnahmen durchführen darf, wie Betroffene informiert und wann oder wie die erhobenen Daten wieder gelöscht werden. Nordrhein-Westfalen hat damit als erstes Bundesland nach dem NSU-Skandal ein Gesetz zur Reform des Verfassungsschutzes verabschiedet.

Während die Neuordnung der länderübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den 17 Verfassungsschutzbehörden und mit der Polizei unter Wahrung des Trennungsgebotes eine Diskussion ist, die eher in den zuständigen Gremien auf Bundesebene geführt wird, haben wir uns insbesondere mit den auf Länderebene zu regelnden Sachverhalten im Verfassungsschutzgesetz auseinandergesetzt.

Konzentration auf gewaltorientierte Bestrebungen

In unserem oben genannten Positionspapier haben wir als Grüne Landtagsfraktion deutlich gemacht, dass sich der Verfassungsschutz in Zukunft beim Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln auf verfassungsfeindliche, gewaltorientierte Bestrebungen konzentrieren muss. Das sind aus unserer Sicht für Nordrhein-Westfalen derzeit rechtsextremistische und islamistische Personen und Gruppierungen. Diese Forderung findet sich auch in dem beschlossenen Verfassungsschutzgesetz wieder; dort heißt es in § 1 Zweck des Verfassungsschutzes Satz 2: «Er [der Verfassungsschutz] setzt seine Schwerpunkte beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel im Bereich der gewaltorientierten Bestrebungen und Tätigkeiten [...]» Bestrebungen, die verfassungsfeindlich sind und den Nährboden für Gewaltbereitschaft bilden, aber selbst noch nicht als gewaltorientiert einzustufen sind, bleiben weiterhin in der Beobachtung, auch um entsprechende Entwicklungen feststellen zu können. Dies soll zukünftig jedoch vor allem durch öffentlich zugängliches Material erfolgen. Damit wird dem Ansatz Rechnung getragen, dass der Verfassungsschutz seine Ressourcen im gewaltorientierten Bereich einsetzen muss. Auch aus Bürgerrechtsperspektive ist es geboten, erst dann mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten, wenn dafür eine Notwendigkeit besteht.

Transparenz und Kontrolle erhöhen

Die Debatte über die Sicherheitsarchitektur fokussiert sich aus unserer Sicht auch deshalb auf den Verfassungsschutz, weil die Tatsache, dass alles rund um den Verfassungsschutz und das Parlamentarische Kontrollgremium geheim ist, in der Öffentlichkeit immer wieder zu Legendenbildungen und Spekulationen führt. Zudem verhindert die Geheimhaltungspflicht für die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums, dass falsche Behauptungen richtig gestellt werden können. Das steht auch im Widerspruch zu dem Bestreben von uns Grünen, staatliches Handeln transparent, nachvollziehbar und damit auch kontrollierbar zu machen. Offensichtlich wird dieses Spannungsfeld zwischen offenerem Regierungshandeln und den Sicherheitsinteressen für unsere Bürgerinnen und Bürger und unsere Demokratie bei der Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Über dieses ist in Nordrhein-Westfalen nicht mehr bekannt als seine Mitglieder, die mit einer Zweidrittelmehrheit zu Beginn der Legislaturperiode aus der Mitte des Landtags gewählt werden. Seine Sitzungen finden geheim statt, die Mitglieder dürfen weder über Ort und Zeit noch über ihren Inhalt Auskunft geben. Das bedeutet für die Öffentlichkeit im Umkehrschluss, dass sie weder weiß, wann und wie oft sich das Gremium trifft, noch über welche Fragestellungen und Themen es berät oder welche inhaltlichen Schwerpunkte es setzt. Ein wichtiges Element von Kontrolle - die Öffentlichkeit - ist damit nicht gegeben.

Durch das neue Verfassungsschutzgesetz wird ermöglicht, dass das Parlamentarische Kontrollgremium öffentlich tagt, es sei denn, dass Geheimhaltungsgründe das Gegenteil erforderlich machen. Dies könnte der Fall sein, wenn es um Klarnamen von V-Leuten oder Erläuterungen zu einem versuchten Anschlag geht, also um Sachverhalte, die tatsächlich zu einer Gefährdung einer Person oder der öffentlichen Sicherheit führen können. Über die Inhalte, die zukünftig in öffentlicher Sitzung beraten werden können, wird das Kontrollgremium in einen Diskussionsprozess einsteigen müssen, der jetzt erst ganz am Anfang steht. Im Gesetz ist sogar eine Gleichrangigkeit von öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen vorgesehen, dazu heißt es in § 26 Geschäftsordnung, Geheimhaltung in Abs. 2 Satz 1 und 2: «Die Sitzungen des Kontrollgremiums sind öffentlich oder geheim, wenn Geheimhaltungsgründe dies erforderlich machen. Einzelheiten hierzu regelt das Kontrollgremium in seiner Geschäftsordnung.» Über die Informationen aus dem nicht-öffentlichen Teil sind die Mitglieder des Kontrollgremiums selbstverständlich nach wie vor zur Geheimhaltung verpflichtet. So wird die Arbeit des Kontrollgremiums für die Bürgerinnen und Bürger zwar nur für einen Ausschnitt und nicht in seiner Gesamtheit transparenter, dennoch halten wir diese Veränderung für einen wichtigen Schritt hin zu einem selbstverständlicheren öffentlicheren Umgang mit Informationen.

Neben der Möglichkeit von öffentlichen Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums gibt es durch das neue Gesetz zwei weitere wesentliche Änderungen bezüglich der parlamentarischen Kontrolle: Zum einen sind verstärkte Berichtspflichten vorgegeben. So wird die Landesregierung verpflichtet, in jeder Sitzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums über die Tätigkeiten des Verfassungsschutzes und insbesondere über den Einsatz von V-Leuten und operativen Maßnahmen von besonderer Bedeutung zu informieren. Die bisherige Regelung, dass der Verfassungsschutz dem Parlamentarischen Kontrollgremium auf Verlangen

über Einzelfälle berichten muss, bleibt natürlich bestehen. Zum anderen wurde im Gesetz ein neuer Paragraf zur Personal- und Sachausstattung sowie zur Unterstützung des Kontrollgremiums eingefügt, mit dem die Unterstützung der Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagsverwaltung gesetzlich geregelt werden. Diese Regelung soll eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle durch eine Zuarbeit durch die Landtagsverwaltung sicherstellen.

Klare Regelungen und Kontrolle für den Einsatz von V-Leuten

Der Einsatz von sogenannten V-Leuten steht in der Öffentlichkeit immer wieder massiv in der Kritik. Sowohl die mutmaßlichen Verbindungen von V-Leuten zum Umfeld des *Nationalsozialistischen Untergrunds* als auch das aufgrund des Einsatzes von V-Leuten in Führungspositionen gescheiterte NPD-Verbotsverfahren haben das Misstrauen gegen dieses nachrichtendienstliche Mittel genährt. Die Kritik ist verständlich, denn der demokratische Rechtsstaat bewegt sich mit ihrem Einsatz auf einem schmalen rechtsstaatlichen Grat: Der Staat bezahlt Verfassungsfeinde für die Beschaffung von Informationen, mit denen sie ihre eigene Gruppierung verraten, um unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zu schützen und mehr Sicherheit für die Bevölkerung zu schaffen. Abgesehen von der Frage, ob V-Leute immer alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen weitergeben oder aber Behauptungen erfinden, um weiterhin Honorare vom Verfassungsschutz zu bekommen, steht die Befürchtung im Raum, dass V-Leute zur Stärkung der rechtsextremen oder islamistischen Szene beitragen. Bereits das im Jahr 2003 gescheiterte NPD-Verbotsverfahren hat eine kontroverse Debatte über den Einsatz von V-Leuten ausgelöst. Deshalb ist hier ein Paradigmenwechsel längst überfällig.

Trotz der guten Gründe, die gegen den Einsatz von V-Leuten sprechen, werden wir in NRW daran festhalten. Aus unserer Sicht ist der Verfassungsschutz auf ihre Informationen zur Wahrnehmung seiner Aufgaben angewiesen. Bei verfassungsfeindlichen Bestrebungen, die nicht bei menschenverachtender und demokratiefeindlicher Propaganda stehen bleiben, sondern gewaltorientiert sind und sich womöglich in der Planung von Anschlägen befinden, kann sich der Verfassungsschutz nicht allein auf offen zugängliche Materialien stützen. Er muss sich hier nachrichtendienstlicher Mittel bedienen, um an Informationen aus konspirativen Kreisen zu gelangen. In der Anhörung zum Verfassungsschutzgesetz ist im Übrigen von mehreren Sachverständigen deutlich gemacht worden, dass der Verzicht auf V-Leute neben dem Verzicht auf bestimmte Informationen auch bedeutet, dass andere nachrichtendienstliche Mittel, wie etwa das Abhören von Telefonaten, Observationen oder Bildaufnahmen, verstärkt eingesetzt werden müssen. Das Abschaffen von V-Leuten bedeutet also aus Bürgerrechtsperspektive keine Reduktion von Grundrechtseingriffen. Auch das nachrichtendienstliche Mittel der verdeckten Ermittlerinnen und Ermittler, das häufig als mögliche Alternative zum Einsatz von V-Leuten genannt wird, beinhaltet aus unserer Sicht entscheidende Schwierigkeiten. Diese beginnen bei der langen Zeit, die es bedarf, bis eine verdeckte Ermittlerin oder ein verdeckter Ermittler in eine Szene eingeschleust ist. Sie führen aber auch zu der Frage, ob der Staat seiner Verantwortung gegenüber seinen festgestellten Mitar-

beiterinnen und Mitarbeiter gerecht wird, wenn diese sich in einer verfassungsfeindlichen, menschenverachtenden und gewaltorientierten Gruppierung bewegen müssen.

Umso wichtiger sind daher klare Kriterien und Kontrollmechanismen für den Einsatz von V-Leuten. Anders als bisher werden die Richtlinien für ihre Verpflichtung und ihren Einsatz in Nordrhein-Westfalen zukünftig nicht mehr in einer geheimen Akte, sondern transparent und damit auch in der Öffentlichkeit diskutierbar gesetzlich verankert sein. In dem Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalens sind folgende Regelungen zur Verpflichtung und zum Einsatz von V-Leuten beinhaltet, die im Wesentlichen unserem Fraktionsbeschluss entsprechen:

- V-Leute werden abgeschaltet, wenn sie Führungsebenen erreichen. Sie dürfen weder die Tätigkeit noch die Zielsetzung der zu Beobachtenden entscheidend mitbestimmen.
- V-Leute dürfen auf ihr Honorar weder angewiesen noch davon abhängig sein.
- Die Zuständigkeit der/des V-Person-Führerin/Führers wird zeitlich befristet, um persönliche Abhängigkeitsverhältnisse zu verhindern.
- Zeitliche Befristung des Einsatzes einer V-Person mit der Möglichkeit zur Verlängerung, um die Notwendigkeit der entsprechenden Vertrauensperson zu überprüfen.
- V-Leute müssen volljährig sein.
- Personen, die an Aussteigerprogrammen teilnehmen, können keine Vertrauenspersonen sein.

Besonders umstritten beim Einsatz von V-Leuten ist die Frage, ob der Quellenschutz durch den Verfassungsschutz so weit reicht, dass sie vor der Strafverfolgung durch die entsprechenden Behörden geschützt werden dürfen. Im neuen Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalens werden zu den Bereichen der Straftaten und der Strafverfolgung folgende Aspekte geregelt:

- Personen, die in der Vergangenheit Straftaten von erheblicher Bedeutung, also zum Beispiel eine schwere Körperverletzung oder einen Raub begangen haben, dürfen nicht angeworben werden. Personen, die während ihres Einsatzes als Vertrauensperson eine solche Straftat begehen, müssen abgeschaltet werden.
- Es wird ein ausdrücklicher Rechtfertigungsgrund für den Einsatz von V-Leuten in terroristischen oder verbotenen Vereinigungen geschaffen, denn gerade aus diesen ist der Verfassungsschutz auf Informationen angewiesen.
- Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass eine V-Person Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen hat, ist diese unverzüglich abzuschalten. Der Verfassungsschutz ist zudem dazu verpflichtet, die Strafverfolgungsbehörden zu unterrichten.
- Eine V-Person wird nicht vom Verfassungsschutz gegenüber den Strafverfolgungsbehörden geschützt. Sie kann allerdings trotz einer Straftat, die nicht denen von erheblicher Bedeutung zugerechnet wird, weiterhin vom Verfassungsschutz als V-Person eingesetzt werden.

Als weiterer Kontrollmechanismus ist im Gesetz vorgesehen, dass die Leitung der Abteilung Verfassungsschutz im Innenministerium, die Verpflichtung und den Einsatzbereich jeder V-Person genehmigen muss.

Trotz dieser klaren und aus unserer Sicht sehr vorbildlichen Regelungen zum Einsatz von V-Leuten bedarf es auch in Zukunft einer stetigen Überprüfung, wie wirksam und notwendig ihr Einsatz ist oder ob der Verfassungsschutz auch durch öffentliche Quellen oder andere nachrichtendienstliche Mittel nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die entsprechenden Informationen erlangen kann.

Fazit

Die These «Eine Demokratie benötigt keine Inlandsnachrichtendienste» klingt in der Theorie durchaus gut, die Realität stellt sich für uns jedoch anders dar: Nicht alle Menschen halten sich an die Grundordnung der Demokratie. Sowohl die grausamen Morde des *Nationalsozialistischen Untergrunds* als auch die Festnahme der vier islamistischen Salafisten nach dem versuchten Anschlag am Bonner Hauptbahnhof im März dieses Jahres haben gezeigt, dass es Bestrebungen gibt, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten und ihre Ziele mit Gewalt umzusetzen versuchen. Daher brauchen wir ein «Frühwarnsystem»; Bestrebungen, die sich gegen die Verfassung richten, müssen im Vorfeld beobachtet werden, um Anschläge und Gewalttaten verhindern zu können.

Aus unserer Sicht geht Nordrhein-Westfalen mit dem novellierten Verfassungsschutzgesetz einen wesentlichen Schritt in Richtung eines besser kontrollierten, transparenten und zugleich effektiven Verfassungsschutzes. Die abschließende Aufzählung aller Befugnisse des Verfassungsschutzes und die Aufnahme der Regelungen zur Verpflichtung und zum Einsatz von V-Leuten sorgen dabei für Offenheit und beugen Legendenbildungen vor. Die im Gesetz vorgesehene Stärkung der parlamentarischen Kontrolle durch öffentliche Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums sowie die neu geregelten Berichtspflichten des Verfassungsschutzes und die Unterstützung des Kontrollgremiums durch die Landtagsverwaltung sorgen für mehr Klarheit und stärken das Vertrauen in die Arbeit des Verfassungsschutzes. Die künftige Fokussierung des Verfassungsschutzes auf gewaltorientierte Bestrebungen und Tätigkeiten legt zusätzlich den Schwerpunkt seiner Arbeit klar in den Bereich, von dem die größten Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausgehen.

So schrecklich der Anlass für die Reformen der deutschen Sicherheitsarchitektur ist, so notwendig ist die Debatte um eine Neuausrichtung des Verfassungsschutzes. Das Zeitfenster, um politische Mehrheiten für tiefgreifende Veränderungen zu finden, bietet sich jetzt nach dem NSU-Skandal und wird sich vermutlich nach der nächsten konkreten Anschlagsgefahr wieder schließen. Diesen Reformwillen in Politik und Öffentlichkeit haben wir in Nordrhein-Westfalen genutzt, um den Verfassungsschutz neu aufzustellen.