



Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/3589

An den Schleswig-Holsteinischen Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Lübeck, den 23. Oktober 2008

**Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung zum Entwurf einer Änderung des
Landesverfassungsschutzgesetzes**

(Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Terrorismusbekämpfungsgesetze und zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle) – LT-Drs. 16/2135
Ihr Schreiben – L 215 – vom 18. September 2008

Sehr geehrter Herr Kalinka, sehr geehrte Frau Schönfelder,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zu den geplanten Änderungen des
Landesverfassungsschutzgesetzes Stellung zu nehmen:

I. Vorbemerkung:

Mit dem vorgelegten Entwurf werden der Auftrag der Verfassungsschutzbehörde des Landes Schleswig-Holstein und die ihr zur Verfügung stehenden nachrichtendienstlichen Instrumente in erheblichem Umfang ausgeweitet. Die Entwurfsbegründung rechtfertigt dies mit der als neu bezeichneten Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus und mit

Erster Sprecher des Landesverbandes Schleswig-Holstein:

Vorsitzender Richter am Landgericht Hartmut Schneider, LG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck,
Tel.: 0451/371-1759; priv. 04541/858742 * Fax/priv.: 04541/859885 * mobil: 0171/6926344,
e-mail: Hartmut.Schneider@nrv-net.de

Stellvertreter und Pressesprecher:

Richter am Amtsgericht Michael Burmeister, AG Ahrensburg, Königstr. 11, 22926 Ahrensburg,
Tel.: 04102/519-155; priv. 04532/23355 * mobil: 0179/5433745; e-mail: Michael.Burmeister@nrv-net.de

weitere SprecherInnen:

Richterin am Landessozialgericht, Susann Brandt, LSG Schleswig, Tel: 04621-861418
Richterin am Verwaltungsgericht, Dr. Susanne Rublack, VG Schleswig, Tel: 04621 - 861517
Vors.Richterin am Landesarbeitsgericht, Marlies Heimann, LAG Kiel, Tel. 0431- 604-4160
Richter am Amtsgericht Dr. Fritz Kies, AG Ahrensburg, Tel: 04102-519-169
Richter am Amtsgericht Felix Spangenberg, AG Lübeck, Tel: 0451-371-1514
Richterin Julia Scherf, AG Pinneberg, Tel: 04101-503-253

Konto: Sparkasse zu Lübeck Nr. 9907817, BLZ 230 501 01

einer Harmonisierungspflicht gegenüber dem Bund und den anderen Ländern in Umsetzung der vom Bundestag erlassenen Terrorismusbekämpfungsgesetze seit dem 11. September 2001. Auch wenn einzelne der vorgeschlagenen Regelungen ein deutliches Bemühen erkennen lassen, bei der Ausweitung von Befugnissen im Vergleich zu anderen existierenden Verfassungsschutzgesetzen Maß zu halten, sollte der Landesgesetzgeber den Grundansatz des Entwurfes einer kritischen Überprüfung unterziehen. Zum einen bedarf es der Darlegung, warum sich die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen etliche Jahre nach dem Entstehen der „neuen Bedrohungslage“, als erforderlich erweisen, man in der Zwischenzeit jedoch in Fortsetzung einer guten schleswig-holsteinischen Tradition sicherheitspolitischen Maßhaltens – die aus Sicht der Neuen Richtervereinigung nicht aufgegeben werden sollte - auf sie verzichten konnte. Zum anderen suggeriert die Entwurfsbegründung, dass eine Harmonisierung im Sinne der Übernahme eines bundesweit vorgegebenen Mindestrahmens an Befugnissen der Verfassungsschutzbehörden rechtlich geboten sei (vgl. Ziff. C. des Entwurfs). Diesen Ausgangspunkt teilen wir nicht. Das Bundesverfassungsschutzgesetz enthält zwar Zusammenarbeitsverpflichtungen der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder und bestimmt in §§ 3, 4 BVerfSchG auch für die Länder den Beobachtungsauftrag. Welche konkreten Datenerhebungsbefugnisse hierbei jedoch bestehen, bleibt nach wie vor in der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers. Da auch § 8a Abs. 8 BVerfSchG die Erstreckung von besonderen Auskunftsbefugnissen auf die Verfassungsschutzbehörden der Länder von der landesrechtlichen Errichtung gleichwertiger parlamentarischer Kontrollbefugnisse abhängig macht, wird die Entscheidungsbefugnis des Landesgesetzgebers, ob die nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen neu vorgesehenen Befugnisse auch der eigenen Landesverfassungsschutzbehörde zustehen sollen, bundesrechtlich letztlich nicht eingeschränkt. Der schleswig-holsteinische Landtag sollte sich daher nicht einem vermeintlichen Anpassungszwang ausgesetzt sehen, sondern eigenständig darüber befinden, inwieweit die vom Entwurf vorgeschlagenen neuen Befugnisse wirklich erforderlich sind, um der Bedrohungslage durch den Terrorismus gerecht zu werden, und ob die vorgesehenen Freiheitseinschränkungen der Bürgerinnen und Bürger angemessen sind.

II. Ausweitung des Beobachtungsauftrages und der Definition der Bestrebungen

Als bedeutsame Änderungen sind die Ausweitung des Beobachtungsauftrages in § 5 Abs. 1 Nr. 4 LVerfSchG auf Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind (hiergegen bestehen keine Bedenken), vor allem aber die Erweiterung der Definition der Bestrebungen in § 6 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG anzusehen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen auch Verhaltensweisen von Einzelpersonen als Bestrebungen im Sinne des Beobachtungsauftrages des Verfassungsschutzes gelten. Die letztgenannte Ausweitung, die allerdings bereits in § 4 Abs. 1 BVerfSchG angelegt ist, kann zu einer bedenklichen Überschneidung der gesetzlichen Aufgaben der gefahrenabwehrenden Polizei und der Verfassungsschutzbehörde führen mit der Folge einer Kumulation von Freiheitseinschränkungen für den Einzelnen sowie eines Nebeneinanders von Datenerhebungen und –speicherungen. Zwar sollen Einzelpersonen ohne erkennbare Zugehörigkeit zu einer Organisation oder

sonstigen Gruppierung nur dann in das Aufgabenfeld des Verfassungsschutzes fallen, wenn ihr Verhalten auf die Anwendung von Gewalt gerichtet ist oder aufgrund seiner Wirkungsweise geeignet sein kann, ein Schutzgut im Sinne des Beobachtungsauftrages schwerwiegend zu gefährden (Art. 1 Ziff. 3 a) bb) des Entwurfs). Ein derartiges Verhalten Einzelner wird aber in aller Regel auch in den Aufgabenbereich der gefahrenabwehrenden Polizeibehörden, möglicherweise auch bereits der Strafverfolgungsbehörden fallen, denen mittlerweile jeweils ebenfalls ein umfangreiches Arsenal heimlicher Ermittlungsmethoden zugestanden worden ist. Deshalb erscheint es schwer nachvollziehbar, dass sich der Verfassungsschutz in stärkerem Ausmaß als bisher mit einem auf Einzelpersonen beschränkten schutzgutsgefährdenden Verhalten befassen soll. Soweit diese im Entwurf vorgeschlagene Ausweitung der Definition der Bestrebungen bundesrechtlich als vorgegeben angesehen wird (s.o. zu § 4 BVerfSchG), kann der Tendenz eines immer stärkeren Ineinanderfließens der Aufgabenbereiche von Verfassungsschutz und Polizeibehörden dadurch – bundesrechtlich unbedenklich – begegnet werden, dass im Rahmen der Regelung der Einzelbefugnisse der Verfassungsschutzbehörde eine besondere Erforderlichkeitsschwelle für rein auf Einzelpersonen bezogene Maßnahmen errichtet wird. So könnten die in §§ 8, 8a LVerfSchG des Entwurfs vorgesehenen Befugnisse im Falle von Bestrebungen, die lediglich aus Einzelpersonen bestehen, auf Situationen beschränkt werden, in denen die Ermittlung auf andere Weise aussichtslos wäre.

III. Regelung nachrichtendienstlicher Mittel:

1. Gesetzlicher Katalog

Der Einsatz von Instrumenten zur heimlichen Erhebung personenbezogener Informationen gehört zu den wesentlichen grundrechtsrelevanten und daher vom Gesetzgeber zu bestimmenden Fragen. Es ist daher zu begrüßen, dass § 8 des Entwurfs nunmehr eine Regelung nachrichtendienstlicher Mittel im LVerfSchG selbst anstatt in einer Dienstvorschrift vorsieht. Allerdings sollte der in § 8 Abs. 2 aufzunehmende Katalog auch abschließend sein und keinen Spielraum für weitere Mittel der heimlichen Informationsbeschaffung belassen; das Wort „insbesondere„ im dortigen S. 1 sollte daher gestrichen werden.

2. Anforderungen an besonders grundrechtsrelevante Vorfeldebefugnisse

Die Regelungen zur Zulässigkeit des Einsatzes der jeweiligen nachrichtendienstlichen Mittel (§ 8 Abs. 4 bis 9 des Entwurfs) spiegeln ein erkennbares Bemühen um Differenzierungen hinsichtlich der Schwere des Grundrechtseingriffes und der hierauf bezogenen Verfahrenssicherungen wider. Zu begrüßen ist es, dass die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe des „kleinen Lauschangriffes„ der technischen Mittel zur Ermittlung des Aufenthaltsortes oder eines Mobilfunkendgerätes unter die erhöhte Schranke der Voraussetzungen des § 8a Abs. 2 LVerfSchG i.d.F. des Entwurfs gestellt werden. Da die vorgesehenen Befugnisse weit im Vorfeld von konkreten Gefahren angesiedelt sind, sollte zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung von Freiheitsrechten aber für die Befugnisse nach § 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 4 bis 6 (kleiner Lauschangriff, Observation mit technischen Mitteln und Ausfindigmachen von Mobilfunkendgeräten) - jedenfalls im Falle einer Beobachtung von Einzelpersonen, s.o. - zusätzlich verlangt werden, dass die Voraussetzungen des § 3 des G 10-Gesetzes vorliegen.

3. Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt im Urteil vom 27.02.2008 über „Online-Durchsuchungen„ (1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07), ergeben sich klare Anforderungen an den Schutz des

unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung (vgl. dort Abs. 253 ff. - Juris). Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass eine Erhebung kernbereichsrelevanter Daten soweit wie möglich unterbleibt. Sofern im Einzelfall Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass eine Datenerhebung den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren wird, hat sie grundsätzlich zu unterbleiben. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen wird die Beschränkung des Datenerhebungsverbotes in § 8 Abs. 4 S. 1 und 2 des Entwurfs auf Fälle, in denen Anhaltspunkte für die alleinige Erhebung von kernbereichsrelevanten Informationen vorhanden sind, ganz offensichtlich nicht gerecht. Stattdessen ist im LVerfSchG vorzusehen, dass bereits im Falle konkreter Anhaltspunkte für eine Berührung des Kernbereiches privater Lebensgestaltung die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel zu unterbleiben hat. Die Löschung sowie das Verbot der Verwertung und Übermittlung von Kernbereichsinformationen, die im Entwurf vorgesehen sind, stellen die vom Bundesverfassungsgericht (a.a.O.) geforderte zweite Stufe des Schutzkonzeptes des Kernbereichs dar, können Defizite auf der ersten Stufe des Erhebungsverbotes jedoch nicht kompensieren.

4. Kontrolle heimlicher Maßnahmen

Die in §§ 8, 8a des Entwurfs vorgesehenen Ermittlungsbefugnisse beinhalten heimliche Ermittlungstätigkeiten der Verfassungsschutzbehörde, die zum Teil eine besonders hohe Eingriffsintensität aufweisen und für die deshalb nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dessen aktueller Rechtsprechung geprüft werden muss, ob der auch für Maßnahmen des Verfassungsschutzes geltende Grundsatz des Vorbehaltes einer richterlichen Anordnung eingreift (vgl. die bereits genannte Entscheidung v. 27.02.2008 über „Online-Durchsuchungen“, dort Abs. 239 ff. – Juris). Eine vorbeugende Kontrolle durch eine unabhängige Instanz ist danach bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verfassungsrechtlich geboten. Der Entwurf sieht Anordnungsbefugnisse des Leiters der Verfassungsschutzbehörde bzw. des Innenministers sowie eine Unterrichtung der G 10-Kommission vor der Maßnahme (§ 8b Abs. 2, § 26a Abs. 1: Geltung beim Ausfindigmachen von Mobilfunkendgeräten - § 8 Abs. 8 – und bei der Auskunft über Telekommunikations- und Telemediendaten - § 8a Abs. 7; bei der Post- und Fernmeldeüberwachung muss die G 10-Kommission zustimmen, vgl. § 8 Abs. 9) bzw. eine Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums im Abstand von höchstens sechs Monaten (§ 8b Abs. 4) vor.

Nur die Unterrichtung der G 10-Kommission ermöglicht eine vorbeugende Kontrolle der Maßnahme, welche vom Bundesverfassungsgericht als der richterlichen Kontrolle gleichwertiger Kontrollmechanismus angesehen wird (vgl. die Entscheidung v. 27.02.2008, Abs. 251 – Juris). Ob eine vorbeugende Kontrolle tatsächlich stattfindet, hängt von der weiteren Verfahrensweise der G 10-Kommission nach deren Unterrichtung in Ausübung ihrer unabhängigen Amtsführung sowie nach der Geschäftsordnung (vgl. § 26a Abs. 2 LVerfSchG-Entwurf) ab. Die Sicherstellung der verfassungsrechtlich gebotenen Kontrollintensität in der Praxis liegt mithin in der besonderen Verantwortung des schleswig-holsteinischen Landtages.

Aus Sicht der Neuen Richtervereinigung gebieten insbesondere die Eingriffsintensität der Observation, des Abhörens des nicht öffentlich gesprochenen Wortes, des Ausfindigmachens von Mobilfunkendgeräten sowie der Auswertung von Telekommunikations- und Telemediendaten (§ 8 Abs. 2 S. 3 Nrn. 3, 4 und 6, § 8a Abs. 2 Nrn. 4 und 5) in dem hier betroffenen Vorfeldbereich eine Entscheidung des Parlaments darüber, in welcher Form die verfassungsrechtlich gebotene vorbeugende Kontrolle am

effektivsten durchzuführen ist. Dass auch die Observation und die heimliche Aufzeichnung des nichtöffentlich gesprochenen Wortes einer effektiven vorbeugenden Kontrolle bedürfen, verdeutlicht – für den Polizeibereich - der Richtervorbehalt in § 186 Abs. 1 des Landesverwaltungsgesetzes. Ohne die Verantwortung des Parlaments für die Bewertung und Gestaltung des Verfahrens der Kontrolle durch die G 10-Kommission schmälern zu wollen, weisen wir an dieser Stelle auf die vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung über Befugnisse des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes („Online-Durchsuchung“, a.a.O.) ausdrücklich betonte besondere Eignung des Richtervorbehaltes für eine Rechtskontrolle schwerwiegender heimlicher Ermittlungsmaßnahmen hin. Dies sollte der schleswig-holsteinische Landtag in seine Erwägungen einbeziehen.

Mit freundlichen Grüßen,
für den Sprecherrat der NRV
gez.
Hartmut Schneider