



## **Für eine echte Reform des Verfassungsschutzes**

### **Positionspapier**

#### **A. Der Ausgangspunkt: der Blackout gegenüber rechtsextremistischem Terror**

Deutschland braucht einen Verfassungsschutz, der als politisches und gesellschaftliches Frühwarnsystem funktioniert. Die rechtsextremistische Terrorgruppe, die sich selbst „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) nannte, hat über viele Jahre hinweg eine Schneise rassistischen Hasses und der Gewalt durch Deutschland gezogen. Nicht zuletzt der rechtsextreme Terror des NSU hat uns vor Augen geführt, dass der Verfassungsschutz in der Lage sein muss, verfassungsfeindliche Tendenzen einschließlich ihrer Gewaltorientierung frühzeitig zu erkennen. Dass es dem NSU gelang, fast 14 Jahre lang in der Illegalität unterzutauchen, unterstützt von einem Netzwerk an Gleichgesinnten aber unentdeckt von den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, hat grundlegende Fragen zur deutschen Sicherheitsarchitektur aufgeworfen. Die Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages haben gezeigt, dass der Verfassungsschutz umfassend und mit dem Ziel reformiert werden muss, jede Form von Extremismus in unserem Lande entschlossen zu bekämpfen. Im Koalitionsvertrag haben wir vereinbart, die Empfehlungen in dieser Legislaturperiode umzusetzen. Jetzt müssen den Worten Taten folgen. Das sind wir nicht zuletzt den Opfern des NSU schuldig.

#### **B. Erste Reformen wurden eingeleitet**

Einige Änderungen hat es bereits gegeben: Im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) wurde ein behördeninterner Reformprozess begonnen, Bund und Länder haben sich auf eine gemeinsame V-Personen-Datei geeinigt, einzelne Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben ihre Verfassungsschutzgesetze überarbeitet. Eine der ersten Konsequenzen der NSU-Mordserie war die Einrichtung des Abwehrzentrums Rechtsextremismus (GAR).

## **C. Handlungsbedarf**

Jetzt müssen weitere Schritte folgen:

### **I. Aufgabenkritik und Arbeitsweise**

Ziel der Tätigkeit des Verfassungsschutzes ist es, Gefährdungen von Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechten frühzeitig zu erkennen und zu analysieren sowie Informationen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zur Verfügung zu stellen. Der Verfassungsschutz soll als Partner in der Demokratie und als präventiv orientierter Informationsgeber seine Tätigkeit und seine Arbeitsschwerpunkte regelmäßig überprüfen und an gesellschaftliche Veränderungen und Entwicklungen anpassen. Die Phasen der Entscheidung über die Beobachtung einer Gruppierung sollten im Gesetz transparent gemacht werden durch gesetzliche Regelungen der Entscheidungsabläufe. Auch die Eingriffsbefugnisse sind zu begrenzen und transparent zu gestalten. Dabei ist klarzustellen, dass Grundrechtseinschränkungen durch die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nur unter den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig sind. Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass Anlass für Beobachtungen des Verfassungsschutzes nur verfassungsfeindliche Bestrebungen von erheblicher Bedeutung sein können, also Bestrebungen, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu gefährden oder ein Klima der Einschüchterung und Intoleranz zu erzeugen bzw. das Leben und die körperliche Unversehrtheit anderer Menschen sowie die Funktionsfähigkeit wichtiger öffentlicher Infrastruktur zu beeinträchtigen. Ebenso ist gesetzlich zu regeln, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsschutzes in allen Phasen neben den be- auch die entlastenden Momente, die gegen eine Einstufung als Beobachtungsobjekt sprechen, zu recherchieren und zu dokumentieren haben.

### **II. Zentralstellenfunktion und Informationsaustausch**

Mangelnde Koordination, Konkurrenzdenken und Eitelkeiten haben wesentlich dazu beigetragen, dass der rechtsextreme Terrorismus des NSU unerkannt blieb.

Wir wissen aus der Arbeit des NSU-Untersuchungsausschusses: Es wurde ungenügend zusammengearbeitet und bestehende Informationspflichten zwischen Bundes- und Landesbehörden wurden systematisch unterlaufen. Dadurch konnte das Bundesamt weder seiner Koordinierungsfunktion nachkommen, noch konnte ein Gesamtbild über die Gefahr rechtsterroristischer Aktivitäten entstehen.

## **1. Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz stärken**

Es bedarf daher einer klaren Stärkung der verfassungsrechtlich bereits vorgegebenen Zentralstellenfunktion des BfV durch eine gesetzliche Klarstellung der Kompetenzen des BfV und dies in zweierlei Hinsicht: Zum einen muss das BfV die Möglichkeit erhalten, im Bereich des gewaltbezogenen Extremismus immer auch eigene Maßnahmen in den Ländern zu ergreifen, selbstverständlich im Benehmen mit den jeweiligen Landesämtern für Verfassungsschutz. Zum anderen muss es dem BfV gesetzlich ermöglicht werden, in Einzelfällen die Koordinierung der Informationsbeschaffung und die zentrale Auswertung an sich zu ziehen. Nur so kann häufig eine länderübergreifende Bedeutung bestimmter Informationen überhaupt erst erkannt werden. Das BfV erhält im Gegenzug eine umfassende Informationspflicht gegenüber den betroffenen Landesbehörden.

## **2. Effektiver Informationsaustausch**

Die Organisation des Verfassungsschutzes muss für einen verbesserten Informationsfluss umfassend reformiert werden. Wir brauchen eine klare und strenge Pflicht zur Zusammenarbeit aller Verfassungsschutzbehörden. Gerade ein föderal organisierter Verfassungsschutz bedarf bei länderübergreifenden extremistischen Aktivitäten und Bedrohungen einer umfassenden Koordinierung, um Informationsdefizite zu verhindern. Relevante Informationen, insbesondere Erkenntnisse zu schwerwiegenden Straftaten, müssen verpflichtend mit anderen Behörden, insbesondere der Polizei, ausgetauscht werden, allerdings unter strengen Voraussetzungen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit.

## **III. Einsatz von V-Personen**

Extremistische Aktivitäten bedürfen der Beobachtung, damit die von solchen Personen ausgehenden Gefährdungen richtig bewertet werden und eine zunehmende Radikalisierung und Gewaltbereitschaft rechtzeitig erkannt wird. Da sich gerade gewaltbereite extremistische Milieus häufig konsequent von der Außenwelt abschotten, ist der Einsatz von V-Personen oft das einzige erfolgsversprechende nachrichtendienstliche Instrument, um die Beteiligten zu beobachten und zu identifizieren. Um Informationen aus gewaltbereiten extremistischen Organisationen zu erlangen, können wir auf den Einsatz von V-Personen auch in Zukunft nicht gänzlich verzichten.

Einsätze von V-Personen dürfen jedoch nicht mehr weiterhin allein auf der Grundlage untergesetzlicher, behördeninterner und geheimer Regelungen erfolgen. Ohne wirklich notwendige Geheimhaltungsbedürfnisse zu verletzen, ist es deshalb erforderlich, dass transparente gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen Einsätze von V-Personen zukünftig erfolgen dürfen.

## **1. Klare Regeln**

Die Arbeit des NSU-Untersuchungsausschusses hat gezeigt: Der Einsatz von V-Personen ist vielfach aus dem Ruder gelaufen. So wurde ein V-Mann angeworben, der wegen versuchten Mordes in einer Justizvollzugsanstalt einsaß. Geldzahlungen wurden an überzeugte Neonazis getätigt, die das Jahresgehalt eines Polizisten bei weitem übertrafen. Finanzielle Mittel wurden eingesetzt, um extremistische Strukturen zu unterstützen oder sogar aufzubauen. Und häufig gab es von Seiten der V-Mann-Führer eine problematische Nähe zu denen, die eigentlich durch die Verfassungsschützer überwacht werden sollten. All das können wir so nicht akzeptieren!

Der Einsatz von V-Personen erfolgte bislang in einer rechtlichen Grauzone. Das muss ein Ende haben. Ein Einsatz von V-Personen muss rechtsstaatlich einwandfrei ausgestaltet sein. Hierfür müssen eindeutige gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Es muss klar sein, wer angeworben werden kann und wer nicht. Es muss festgeschrieben werden, inwiefern einschlägige Vorstrafen oder laufende staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren einer Anwerbung als V-Person entgegenstehen. Es sollten nicht nur Personen ausgeschlossen werden, die erhebliche Straftaten begangen haben oder psychisch beeinträchtigt sind, sondern auch solche die beabsichtigen, an einem Aussteigerprogramm teilzunehmen. Begeht eine V-Person eine schwere Straftat, ist die Zusammenarbeit unverzüglich zu beenden. Geldzuwendungen dürfen nicht dazu führen, dass die V-Person damit ganz überwiegend ihren Lebensunterhalt bestreitet. Darüber hinaus sollte es den V-Personen auch gesetzlich unter Sanktionsandrohung untersagt werden, erhaltene Geldzuwendungen zur Unterstützung extremistischer Strukturen zu missbrauchen, zu deren Bekämpfung ihr Einsatz eigentlich dienen soll. Es muss gesetzlich ausgeschlossen sein, dass eingesetzte V-Personen Führungspositionen in extremistischen Strukturen wahrnehmen oder einen steuernden Einfluss auf diese Gruppierungen haben. Des Weiteren ist verpflichtend zu regeln, V-Personen regelmäßig Optionen zum Ausstieg aus der Szene aufzuzeigen und nicht etwa die V-Person zu überreden, doch im Interesse der V-Personentätigkeit in der Szene zu bleiben. Die Verfassungsschutzbehörde hat sicherzustellen, dass eine V-Person sich durch die Tätigkeit für den Verfassungsschutz nicht radikalisiert. Ist dies der Fall, ist die Zusammenarbeit unverzüglich zu beenden. Es bedarf zudem klarer Vorgaben hinsichtlich der Personalauswahl für die V-Personen-Führung (Vier-Augen-Prinzip) und hinsichtlich der Einsatz-Dauer der V-Personen-Führer (Rotation). Die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit der V-Person sind fortlaufend zu dokumentieren.

## **2. Unabhängige Kontrolle**

Über den Einsatz von V-Personen darf nicht weiter ausschließlich behördenintern entschieden werden. Angesichts der hohen Missbrauchsgefahr bedarf es vielmehr einer unabhängigen Prüfung und Kontrolle außerhalb der jeweiligen Behörde. Wir schlagen deshalb die Einbindung der G 10-Kommission zumindest bei grundsätzlichen Fragen des Einsatzes von V-Personen vor, wie etwa die Information

darüber, in welchen Bereichen V-Personen zu welchem Zweck eingesetzt werden sollen und welches Erkenntnisinteresse besteht. Der Einsatz von V-Personen sollte im jeweiligen Einzelfall einer vorherigen Genehmigung durch die G10-Kommissionen von Bund und Ländern bedürfen. V-Personen dürfen nur nach einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung eingesetzt werden. Diese externe Kontrolle wird behördenintern eine sorgfältigere Auswahl und Führung von V-Leuten und eine Beschränkung auf das absolut notwendige Maß bewirken.

#### **IV. Parlamentarische Kontrolle und Datenschutz**

Zweifellos: Eine Stärkung der Analysefähigkeit des Verfassungsschutzverbundes ist geboten. Bislang ist das Nachrichtendienstliche Informationssystem „NADIS“ nur ein reines Aktennachweissystem. Künftig müssen Informationen und Erkenntnisse unter Nutzung einer zeitgemäßen Informationstechnik länderübergreifend und zeitnah verfügbar sein. Nur so können relevante Informationen schnell und strukturiert zusammengeführt werden, um Zusammenhänge erkennen zu können.

Solche tiefgreifenden Veränderungen müssen mit einer adäquaten Ausweitung der Kontrolle durch Parlament und Datenschutz einhergehen. Ein Zuwachs an Kompetenzen des BfV bedarf als Korrektiv unbedingt einer verbesserten externen Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium, die G 10-Kommission, die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) und den behördlichen Datenschutzbeauftragten.

##### **1. Verfassungsschutz besser parlamentarisch kontrollieren**

Der Verfassungsschutz muss einer effektiveren parlamentarischen Kontrolle unterstellt werden. Die Kontrolle sollte unmittelbar beim Deutschen Bundestag und damit im Parlamentarischen Kontrollgremium verbleiben, dessen Arbeit gestärkt werden muss. Hier ist zwar bereits eine personelle Aufstockung erfolgt, die aber nicht ausreichend ist. Weitere Schritte zur Stärkung des Parlamentarischen Kontrollgremiums müssen folgen. Um eine kontinuierliche Unterstützung der Sacharbeit der Mitglieder des Gremiums und eine professionelle Erledigung seiner Prüfaufträge sicherzustellen, sollte der besondere Arbeitsstab in der Bundestagsverwaltung ausgebaut und aufgestockt werden. Der Arbeitsstab soll fachlich strikt und ausschließlich den Weisungen des Gremiums unterworfen sein. Die Vorarbeit und Expertise dieses schlagkräftigen Unterbaus würde eine effektivere Wahrnehmung der Eigeninformationsrechte des Parlaments ermöglichen.

Das Kontrollgremium sollte das Recht erhalten, auch Personen die nicht Angehörige der Nachrichtendienste sind (BKA, Bundesanwaltschaft und andere), anzuhören. Dies ist erforderlich, um sich ein umfassendes und vollständiges Bild zu machen.

## **2. Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten gesetzlich klarstellen**

Der NSU-Untersuchungsausschuss hat aufgezeigt, dass bei der Anwendung von Vorschriften zur Vernichtung von Akten sowie der Verarbeitung und Löschung von Daten diverse Unklarheiten bestehen. Insbesondere ist bisher nicht hinreichend berücksichtigt, dass die einst für Papierakten geschaffenen Regelungen nicht auf elektronisch geführte Akten übertragen werden können. In einem derart grundrechtssensiblen Bereich darf es keine unklaren Regeln geben. Daher müssen die bislang geltenden Regelungen im BVerfSchG zur Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten in Akten und Dateien angesichts der zunehmenden Digitalisierung umfassend novelliert werden. Zur Einhaltung der Neuregelung müssen wir die Rolle der BfDI gegenüber dem BfV stärken. Auch der behördliche Datenschutzbeauftragte sollte über die allgemeinen Befugnisse im Bundesdatenschutzgesetz hinaus besonders gestärkt werden.

## **3. Rolle der BfDI stärken**

Der Verfassungsschutz greift bei seiner Tätigkeit bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel sowie bei Veröffentlichungen in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Obwohl er als Nachrichtendienst notwendigerweise vielfältig im Geheimen arbeitet, unterliegt er im demokratischen Rechtsstaat dem Transparenzgebot. Als Ausgleich für die fehlende Transparenz nachrichtendienstlicher Tätigkeit sind die Kontrollmechanismen zu stärken. Dies gilt sowohl für die interne als auch die externe Kontrolle. Unabhängig vom parlamentarischen Kontrollgremium muss die BfDI auch weiterhin in eigener Verantwortung über die Inhalte der durchzuführenden Prüfungen entscheiden können. Es muss sichergestellt sein, dass die BfDI Zugang zu allen Informationen erhält, die für eine sachgerechte Wahrnehmung ihrer Kontrolltätigkeit erforderlich sind. Bisherige gesetzliche Möglichkeiten, Auskünfte oder Akteneinsicht gegenüber der BfDI zu verweigern, müssen auf den Prüfstand. Zudem sind die personellen und finanziellen Ressourcen auf Seiten der BfDI erheblich zu verbessern. Darüber hinaus sollte das Zusammenwirken zwischen parlamentarischem Kontrollgremium und der BfDI verbessert werden.

## **V. Für eine neue Kultur im Bundesamt für Verfassungsschutz**

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Notwendigkeit und in die Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes ist offenkundig verlorengegangen. Ein Verfassungsschutz kann aber nur dann erfolgreich arbeiten, wenn er dieses Vertrauen besitzt. Eine Akzeptanz des Verfassungsschutzes durch die Gesellschaft kann nur dadurch bewirkt werden, dass er seinen Mehrwert für die Sicherheit der Menschen deutlich und sein Handeln nachvollziehbar macht. Der Verfassungsschutz muss sich stärker gegenüber der Gesellschaft öffnen. Ein ständiger Dialog ist erforderlich. Durch Aufklärung vor Ort, also in

den Städten und Gemeinden, sowie durch offensive Öffentlichkeitsarbeit muss er sein Fachwissen über extremistische Bestrebungen und deren gesellschaftliche Bekämpfung erkennbar und nutzbar machen.

Dem Mangel an Analysefähigkeit der Verfassungsschützer liegen häufig unbewusste Verdachts- und Vorurteilsstrukturen zu Grunde. Der Verfassungsschutz braucht daher einen grundlegenden Mentalitätswechsel. Die Schlagkraft des Verfassungsschutzes als Frühwarnsystem hängt heute vor allem davon ab, ob Radikalisierungstendenzen in der Gesellschaft frühzeitig erkannt werden. Es handelt sich also nicht ausschließlich um das Problem, dass Informationen nicht ausreichend zwischen den Behörden ausgetauscht wurden, sondern auch um ein Wahrnehmungsproblem, also ein Problem unzureichender Informationsgewinnung und -bewertung. Diesem Kernproblem kann nur durch nachhaltige Verbesserung der Personalauswahl und Personalführung sowie von Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter begegnet werden. Diese müssen in die Lage versetzt werden, ihren Aufgaben zur Gefahrerkennung und zur Beratung mit hoher Motivation, breiten analytischen Fähigkeiten und starker interkultureller Kompetenz nachzukommen. Es muss gezielt auf Interdisziplinarität und Diversität geachtet werden und die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter muss darauf fokussiert werden. Zudem ist der Anteil an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationsgeschichte aus unterschiedlichen Ländern und Kulturen kontinuierlich zu erhöhen. Die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Einstellung und Beförderung ist zu berücksichtigen und kontinuierlich zu verbessern.

Die SPD begrüßt die beim BfV vorgenommene Personal- und Sachmittelaufstockung. Diese ist im Hinblick auf die Stärkung der Zentralstellenfunktion sowie einer Verbesserung der Kooperation zwischen den Behörden sinnvoll und muss auch in Zukunft regelmäßig angepasst werden.

Die guten Erfahrungen, die man in der Folge der Ereignisse vom 11. September 2001 mit der Verlegung der für Islamismus und islamistischen Terrorismus zuständigen Abteilung 6 des BfV nach Berlin gemacht hat, sollten wir nutzen: Die für die Bekämpfung des Rechtsextremismus zuständige Abteilung 2 sollte mittelfristig vollständig nach Berlin verlegt werden. Dabei sollte – wie damals bei der Abteilung 6 – ein striktes Freiwilligkeitsgebot herrschen, so dass ein konzeptioneller und personeller Neuaufbau dieses Bereichs durch „frischen Wind“ ermöglicht wird.