

# **REFORM DES NIEDERSÄCHSISCHEN VERFASSUNGSSCHUTZES**

Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe zur  
Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes

16. April 2014

**Impressum:**

Arbeitsgruppe zur Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes

Dr. Eva Högl

Ulrike Schlingmann-Wendenburg

Silke Stokar von Neuforn

Prof. Dr. Hartmut Aden

c/o Lavesallee 6

30169 Hannover

# **REFORM DES NIEDERSÄCHSISCHEN VERFASSUNGSSCHUTZES**

Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe  
zur Reform des niedersächsischen Verfassungsschutzes

Hannover, 16. April 2014

# Inhaltsverzeichnis

<b>A) Ausgangspunkt</b>	6
<b>B) Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen</b>	8
<b>C) Handlungsempfehlungen im Einzelnen</b>	14
<b>1. Aufgaben präzisieren</b>	14
<b>2. Eingriffsbefugnisse und nachrichtendienstliche Mittel rechtsstaatlich definieren</b>	16
2.1 <i>Regelungen für alle nachrichtendienstlichen Mittel</i>	16
2.2 <i>V-Personen (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 1 NVerfSchG)</i>	18
2.3 <i>Verdeckt ermittelnde Beamtinnen und Beamte (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 2 NVerfSchG) sowie verdeckte Ermittlungen und Befragungen (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 5 NVerfSchG)</i>	20
2.4 <i>Einsatz technischer Mittel in Wohnungen („Lauschangriff“) (bisher §§ 6a, 6b NVerfSchG)</i>	21
2.5 <i>Observation</i>	21
2.6 <i>Telekommunikationsüberwachung (G 10-Maßnahmen)</i>	21
<b>3. Arbeitsweise und Struktur des Verfassungsschutzes verbessern</b>	22
3.1 <i>Personalauswahl, Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung</i>	22
3.2 <i>Dienstanweisungen</i>	23
3.3 <i>Gesetzliche Regelung der Entscheidungsabläufe – Einstufung als Beobachtungsobjekt</i>	24
3.4 <i>Mitwirkungsaufgaben des Verfassungsschutzes (insbesondere Sicherheitsüberprüfung, bisher § 3 Abs. 3 NVerfSchG)</i>	26
3.5 <i>Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten</i>	27
3.6 <i>Zusammenarbeit mit der Polizei (bisher §§ 15, 18 NVerfSchG)</i>	27
<b>4. Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz optimieren</b>	30
<b>5. Datenschutz sichern</b>	32
5.1 <i>Ausgangspunkt</i>	32
5.2 <i>Struktur der gesetzlichen Regelungen</i>	33
5.3 <i>Datenspeicherung, -nutzung und -weitergabe</i>	33
5.4 <i>Datenerhebung</i>	34
5.5 <i>Datenlöschung und -sperrung</i>	35
5.6 <i>Auskünfte an Betroffene (bisher § 13 NVerfSchG)</i>	36

<b>6. Kontrolle stärken</b>	37
6.1 <i>Innenrevision</i>	37
6.2 <i>Behördlicher Datenschutz</i>	38
6.3 <i>Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz</i>	38
6.4 <i>Parlamentarische Kontrolle</i>	39
6.5 <i>G 10-Kommission</i>	40
6.6 <i>Gerichtliche Kontrolle – Erweiterung des § 99 VwGO (In-camera-Verfahren)</i>	41

## A) Ausgangspunkt

Am 04. September 2013 richtete Innenminister Boris Pistorius eine Expertengruppe zur Reform des Niedersächsischen Verfassungsschutzes ein. Die vom Innenminister benannten Mitglieder der Arbeitsgruppe waren:

- **Dr. Eva Högl:** Mitglied des Bundestages, 2012/2013 Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion im NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages,
- **Ulrike Schlingmann-Wendenburg:** Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht und Mediatorin,
- **Silke Stokar von Neuforn:** ehemaliges Mitglied des Innenausschusses des Niedersächsischen Landtages und des Deutschen Bundestages,
- **Prof. Dr. Hartmut Aden:** Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement.

Die Arbeitsgruppe wurde durch die Verfassungsschutzpräsidentin **Maren Brandenburger** begleitet.

Auftrag an die Arbeitsgruppe war, vor dem Hintergrund des NSU-Komplexes konkrete Handlungsvorschläge für eine Reform des Niedersächsischen Verfassungsschutzes zu erarbeiten und die Ergebnisse Anfang 2014 vorzustellen.

Als Kernthemen wurden benannt:

- Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit anderen Sicherheitsbehörden,
- Einsatz von V-Personen,
- Personelle Ausstattung und Organisation,
- Anpassungsbedarf rechtlicher Grundlagen und Rahmenbedingungen.

Die Arbeitsgruppe traf sich am 18. September 2013 zu ihrer ersten Arbeitssitzung. Zur Erarbeitung der Handlungsempfehlungen wurden u. a. nachfolgende Materialien hinzugezogen:

- Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages,
- Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsextremismus vom 30. April 2013,
- Beschlüsse und Berichte der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zum Thema Neuausrichtung des Verfassungsschutzes mit entsprechenden Berichten,
- Koalitionsvertrag 2013-2018 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Niedersachsen.

In ihren nachfolgenden Sitzungen führte die Arbeitsgruppe Gespräche mit allen Referaten des Verfassungsschutzes und mit dem Personalrat, mit einem Vertreter des Landesbeauftragten für den Datenschutz und Vertretern des polizeilichen Staatsschutzes (Landeskriminalamt). Ein Gesprächsangebot an die im Niedersächsischen Landtag vertretenen Fraktionen wurde von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP angenommen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe unterzogen sich der erweiterten Sicherheitsüberprüfung und hatten Zugang zu Verschlussachen. Sie wurden für diese Verschlussachen zur Geheimhaltung verpflichtet.

Dieser Bericht gibt zunächst einen zusammenfassenden Überblick über die vorgeschlagenen Maßnahmen (B). In einem weiteren Teil folgen konkrete Vorschläge im Einzelnen (C).

## B) Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Niedersachsen braucht einen gut aufgestellten Verfassungsschutz als politisches und gesellschaftliches Frühwarnsystem. Nicht nur der unerkannte rechtsextreme Terror des NSU mit zehn Morden und zwei Sprengstoffanschlägen belegt, dass eine Demokratie einen Verfassungsschutz braucht, der in der Lage ist, verfassungsfeindliche Tendenzen einschließlich ihrer Gewaltorientierung frühzeitig zu erkennen. Auch verursachen verfassungsfeindliche Strukturen und Personen durch ihr Auftreten und ihre Propagandamaßnahmen ein Klima der Angst in der Zivilgesellschaft. Diese Aktivitäten liegen teilweise weit vor konkreten Straf- oder Gewalttaten, die Gegenstand polizeilichen Handelns wären. Sie zu erkennen und offenzulegen, um eine (gesellschafts-)politische Gegenwehr, polizeiliche Maßnahmen und eine konsequente Strafverfolgung zu ermöglichen, ist Aufgabe einer modernen Verfassungsschutzbehörde.

Die vom NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages festgestellten und dokumentierten Mängel in der Arbeit der Sicherheitsbehörden, auch des Verfassungsschutzes, sowie die in letzter Zeit zutage getretenen „Unsicherheiten“ im niedersächsischen Verfassungsschutz bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und Akten haben gezeigt, dass der Verfassungsschutz reformiert werden muss. Dies gilt sowohl für die rechtlichen Grundlagen der Tätigkeit als auch für die Behörde selbst.

Die Arbeitsgruppe stellt ausdrücklich fest, dass die Aufarbeitung der „Unsicherheiten“ bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den niedersächsischen Verfassungsschutz für die Vergangenheit in die Zuständigkeit der getrennt von dieser Arbeitsgruppe tätigen Task Force fällt. Die Arbeitsgruppe macht daher ausschließlich in die Zukunft gerichtete Vorschläge zur Präzisierung und Verbesserung der einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Normen und gibt Anregungen für einen behördeninternen Reformprozess mit dem Ziel einer qualitativen Verbesserung. Dabei kann und soll es nicht darum gehen, die bisherige Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde pauschal zu beurteilen. Es geht vielmehr darum, die Behörde mit den Mitarbeitern zusammen zukunftsorientiert neu aufzustellen.

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Notwendigkeit und Arbeitsfähigkeit des Verfassungsschutzes ist erschüttert worden. Ein Verfassungsschutz kann jedoch nur erfolgreich arbeiten, wenn er das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger besitzt. Eine Akzeptanz des Verfassungsschutzes durch die Gesellschaft kann nur dadurch erreicht werden, dass der Beitrag zur Sicherheit aller Bürgerinnen und Bürger deutlich wird und seine Aufgaben und Tätigkeiten nachvollziehbar sind.

Die Frage, welche Rolle der niedersächsische Verfassungsschutz in Staat und Gesellschaft zukünftig spielen soll, muss neu bestimmt werden. Wir brauchen einen Verfassungsschutz, der durch die Qualität seiner Arbeit überzeugt, der die ihm zur Verfügung stehenden Befugnisse, Mittel und Methoden verhältnismäßig einsetzt und der ressourcenschonend mit Personal und Sachmitteln umgeht.

Wir brauchen einen Verfassungsschutz, der aufgrund seiner Analysefähigkeit respektierter Partner in einer gesamtgesellschaftlichen Präventionsstrategie ist. Er muss die Entwicklungen und Gefahren der vielfältigen Formen des Extremismus, die sich in einem ständigen Wandel befinden, darstellen können und seine Erkenntnisse an Politik und Öffentlichkeit vermitteln.

Der Verfassungsschutz ist eine Verwaltungsbehörde mit einer ganz besonderen Aufgabenstellung. Der Grundsatz der Geheimhaltung hat einen hohen Stellenwert in jedem Nachrichtendienst, er darf jedoch nicht zum Selbstzweck und zum alles dominierenden Bestandteil der eigenen Arbeitskultur werden.

Nach Auswertung der zur Verfügung gestellten Unterlagen und den im Hause selbst geführten Gesprächen sieht die Arbeitsgruppe auch für den niedersächsischen Verfassungsschutz erheblichen Reformbedarf. Über die Änderung der gesetzlichen Grundlagen hinaus bedarf es organisatorischer Veränderungen in der Behörde selbst.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt für den Reformprozess, der alle Referate der Behörde einschließen soll, den Abschluss einer Personalvereinbarung. Die Steuerung des Reformprozesses sollte bei der Behördenleitung liegen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die gesetzlichen Regelungen für Aufgaben, Ziele und Eingriffsbefugnisse des Verfassungsschutzes zu präzisieren und zu modernisieren. Ziel der Tätigkeit des Verfassungsschutzes ist es, als Nachrichtendienst 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 gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen anpassen. Der Verfassungsschutz legt seiner eigenen Arbeit hohe Anforderungen an den Schutz der im Grundgesetz garantierten Grundrechte zugrunde. Um klarzustellen, dass Grundrechtseinschränkungen durch die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nur unter den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig sind, soll gesetzlich geregelt werden, dass Anlass für Beobachtungen des Verfassungsschutzes nur verfassungsfeindliche Bestrebun-

## B) Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

gen von erheblicher Bedeutung sein können. Dies sind Bestrebungen, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu gefährden oder ein Klima der Einschüchterung und Intoleranz erzeugen bzw. das Leben und die körperliche Unversehrtheit anderer Menschen sowie die Funktionsfähigkeit wichtiger öffentlicher Infrastruktur zu beeinträchtigen.

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass im bisherigen Verfassungsschutzgesetz die Eingriffsbefugnisse wenig strukturiert und die Arbeitsweise für Bürgerinnen und Bürger schlecht nachvollziehbar ist. Auch hier liegt ein Grund für die fehlende Akzeptanz und den eingetretenen Vertrauensverlust. Um die Tätigkeit der Behörde transparenter zu gestalten und den rechtsstaatlichen Bestimmtheitserfordernissen anzupassen, schlägt die Arbeitsgruppe vor, die gesetzlichen Regelungen zu präzisieren und Entscheidungsabläufe, die bisher lediglich in internen, vertraulichen Dienstanweisungen geregelt waren, in das neue Gesetz aufzunehmen.

Gleiches gilt für die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen über den Einsatz von V-Personen. Der Einsatz von V-Personen ist für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes ein unverzichtbares Mittel. Im NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages sind allerdings ganz erhebliche Mängel im Umgang mit diesem nachrichtendienstlichen Mittel zutage getreten, die es abzustellen gilt. Deshalb müssen die Voraussetzungen für den Einsatz von V-Personen einschließlich der Anforderungen an diese Personen klar gesetzlich geregelt werden. Der Einsatz einer V-Person wird von der Zustimmung der G 10-Kommission abhängig gemacht. Es werden nicht nur Personen ausgeschlossen, die erhebliche Straftaten begangen haben oder psychisch beeinträchtigt sind, sondern auch solche, die beabsichtigen, an einem Aussteigerprogramm teilzunehmen. Auch besteht die Verpflichtung, 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. Auch für den Einsatz von V-Personen schlägt die Arbeitsgruppe eine gesetzliche Verpflichtung zur Dokumentation vor. Auswahl und Anwerbung sowie die laufende Zusammenarbeit mit V-Personen sind regelmäßig schriftlich zu dokumentieren.

Die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden und innerhalb des niedersächsischen Verfassungsschutzes muss so organisiert sein, dass Erkenntnisse zeitnah analysiert, zusammengeführt und ausgewertet werden. Informationen und Erkenntnisse, die im Verborgenen bleiben, sind wertlos. Eine falsch verstandene Geheimhaltung darf nie wieder dazu führen, dass terroristische Entwicklungen nicht erkannt und damit auch nicht verhindert werden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, grundsätzlich am föderalen Aufbau der Verfassungsschutzbehörden festzuhalten. Die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz

sollte gestärkt werden. Diese Zentralstellenfunktion sollte so verstanden werden, dass die Kooperation auf Augenhöhe und der Informationsfluss in beide Richtungen erfolgt. Für Niedersachsen ist zu prüfen, in welchen Bereichen eine verstärkte Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern im „Nordverbund“ sinnvoll ist. Auch muss geprüft werden, ob die Schwerpunktbildung in den einzelnen Landesbehörden für Verfassungsschutz noch ausgeprägter entwickelt werden kann. Dies setzt voraus, dass die Kommunikation und der Informationsaustausch verlässlich sichergestellt sind.

In Niedersachsen bestehen Unklarheiten darüber, wie die Öffentlichkeitsarbeit einer Verfassungsschutzbehörde bzw. die Beteiligung der Behörde an der Präventionsarbeit auszusehen hat. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher eine Klarstellung. Kernaufgabe des Verfassungsschutzes ist die Analyse und Bewertung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Über die gewonnenen Erkenntnisse klärt er Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft auf. Er informiert über Aktivitäten und Ziele verfassungsfeindlicher Organisationen, über die gesetzlichen Grundlagen seiner Arbeit und über die Berichte der Kontrollgremien. Dies geschieht zum Beispiel durch den jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht, durch bereichsspezifische Publikationen oder durch eigene Fachtagungen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in Anlehnung an das im Koalitionsvertrag vorgesehene Landesprogramm<sup>1</sup>, weitere Programme für die Aufgabe der politischen Bildung, der Demokratiestärkung, der Gewaltprävention sowie der Förderung von Toleranz zu entwickeln. Der niedersächsische Verfassungsschutz soll als aktiver Partner mit seiner fachlichen Expertise an der Entwicklung der Landesprogramme und an der Durchführung von Präventionsmaßnahmen beteiligt werden, hierfür aber nicht die Federführung übernehmen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Einrichtung einer Dokumentationsstelle, die räumlich vom Sitz der Behörde getrennt sein sollte. Sowohl für die Wissenschaft als auch für die Öffentlichkeit sollten geeignete Dokumente und die gesammelten Primärmaterialien aufbereitet zur Verfügung gestellt werden. Der niedersächsische Verfassungsschutz hat keinen eigenen Bildungsauftrag. Nur auf Anfrage und eingebettet in ein Gesamtkonzept kann der Verfassungsschutz auch für Schulen ein Informationsgeber bei der Aufklärung über verfassungsfeindliche Bestrebungen sein. Die Aufgaben der Demokratiestärkung, der Gewaltprävention, der politischen Bildung und der Förderung der Toleranz sollten in einer Stelle außerhalb des Verfassungsschutzes funktional zusammengeführt werden (früher Landeszentrale für politische Bildung).

Der Verfassungsschutz muss die Ergebnisse seiner Arbeit transparent darstellen, er muss

---

<sup>1</sup> Auszug Koalitionsvertrag: „Die rot-grüne Koalition wird die Zivilgesellschaft im Engagement gegen Rechtsextremismus und für mehr politische Bildung stärken. Dazu soll das Vorgehen gegen den Rechtsextremismus unter Verantwortung des Innenministeriums in einem Landesprogramm gebündelt und ausgebaut werden. Die Beratung und Unterstützung von Opfern rechtsextremer Gewalt wird ausgebaut.“

## B) Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

sich dem öffentlichen Diskurs stellen und zu einer Fehleranalyse und Selbstkorrektur bereit sein. Es ist erforderlich, dass bei der Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Öffnung zu externen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern vollzogen wird. Ein permanenter Austausch mit der Extremismusforschung ist anzustreben. Bei der Personalauswahl ist auch verstärkt Wert auf interkulturelle Kompetenz zu legen. Die Bereitschaft zur Fortbildung wird von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erwartet. Bei der Auswahl von Führungskräften ist darauf zu achten, dass es auch eine tatsächliche Motivation für einen längeren Verbleib im Hause gibt.

In der Verpflichtung der Verfassungsschutzbehörde, ihre Entscheidungsabläufe aktenkundig und damit transparent zu machen, anstatt auf der Grundlage als vertraulich eingestufte Dienstanweisungen zu handeln, sieht die Arbeitsgruppe einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem modernen Verfassungsschutz, der mit rechtsstaatlich transparentem Handeln das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen kann. So sollen nach den Vorschlägen der Arbeitsgruppe z. B. die Phasen der Entscheidung über die Beobachtung einer Gruppierung in das Gesetz aufgenommen werden. Auch die jeweiligen Zustimmungserfordernisse von Vorgesetzten bzw. Behördenleitung oder der Fachministerin bzw. des Fachministers sollen im Gesetz genau so klar geregelt werden wie die Pflicht, einmal getroffene Entscheidungen innerhalb bestimmter Fristen zu überprüfen und dies aktenkundig zu machen.

Damit schlägt die Arbeitsgruppe einen Paradigmenwechsel weg von der auch hinsichtlich ihrer Arbeitsabläufe klandestin arbeitenden Behörde hin zur Dokumentation der Abläufe vor, damit diese einer Überprüfung im Rahmen der parlamentarischen oder gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind. Ziel ist es, eine Fehlerkultur zu entwickeln, die es ermöglicht, Beschwerden nicht als Indikatoren für sanktionswürdiges Fehlverhalten, sondern als Chance für ein Organisationslernen zu verstehen.

Im Zusammenhang mit Streitigkeiten über die Löschung von Daten beim Verfassungsschutz empfiehlt die Arbeitsgruppe eine Klarstellung, dass Daten nicht gelöscht, sondern nur gesperrt werden, wenn ein Auskunftsantrag gestellt worden ist und wenn Überprüfungen durch den Landesdatenschutzbeauftragten oder den Ausschuss für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (AfVerfSch) stattfinden. Die Regelungen zum Datenschutz im Übrigen müssen der aktuellen Rechtslage angepasst und systematisiert werden. Die allgemeine Befugnisnorm ist wesentlich präziser und restriktiver zu fassen. Die Verfassungsschutzbehörde darf personenbezogene Daten nur dann erheben und verarbeiten, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall erforderlich ist. Die Tatbestandsvoraussetzungen sind zu konkretisieren. Auch in diesem Zusammenhang ist dem Transparenzgedanken Rechnung zu tragen und

z. B. der Grund für Datenabfragen noch mehr als bisher aktenkundig zu machen. Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ist besonders deutlich zu machen und an prominenter Stelle ausdrücklich für den gesamten Bereich der Datenverarbeitung gesetzlich zu regeln.

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.

Die Arbeitsgruppe unterstützt daher den schon begonnenen Aufbau einer behördeninternen Innenrevision, angesiedelt bei der Behördenleitung. Aufgabe dieser Innenrevision ist die Prüfung operativer Vorgänge auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit.

Die parlamentarische Kontrolle wird im demokratischen Staat grundsätzlich durch öffentliche Aussprache im Parlament wahrgenommen. Für die Tätigkeit des Verfassungsschutzes ist dies häufig wegen der notwendigen Geheimhaltung nicht möglich, die parlamentarische Kontrolle findet im Wesentlichen im AfVerfSch und in der G 10-Kommission statt. Deshalb empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Arbeit der Abgeordneten im AfVerfSch besser zu unterstützen. Dabei sollen die Rechte der einzelnen Mitglieder gestärkt werden, sodass z. B. Antragsrechte von Minderheiten erweitert werden. Es soll möglich sein, besonders benannte und sicherheitsüberprüfte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Arbeit einzubeziehen sowie die Führung der Fraktionen zu informieren. Daneben soll der Ausschuss über einen eigenen Arbeitsstab verfügen und Sachverständige hören und beauftragen können.

Der bzw. die Landesbeauftragte für den Datenschutz sollte in Zukunft personell so ausgestattet werden, dass er oder sie regelmäßig die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen auch präventiv kontrollieren kann. Eine Verpflichtung dazu sollte gesetzlich geregelt werden.

## C) Handlungsempfehlungen im Einzelnen

### 1. Aufgaben präzisieren

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die im bisherigen Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG) formulierten Ziele und Aufgaben des Verfassungsschutzes sowie die Begriffsbestimmungen (§§ 1 bis 4 des bisherigen Gesetzes) wenig strukturiert und für Außenstehende nur teilweise nachvollziehbar sind. Zudem orientieren sich die bisherigen Formulierungen noch stark an den Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden in der Zeit vor 1990, die durch die Abwehr von Gefahren geprägt waren, die von den damaligen Ostblock-Staaten ausgingen. Hier ist ein Paradigmenwechsel erforderlich.

Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe eine vollständige Konkretisierung und Aktualisierung der Ziel- und Aufgabenbestimmungen als neue §§ 1 und 2, die wie folgt gefasst werden sollten:<sup>2</sup>

#### § 1 Ziel der Tätigkeit der Verfassungsschutzes

Ziel der Tätigkeit des Verfassungsschutzes ist, als Nachrichtendienst Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, insbesondere der Demokratie, des Rechtsstaats, der grundgesetzlich konkretisierten Menschenrechte sowie der Sicherheit und Unversehrtheit der Bevölkerung 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 Arbeitsschwerpunkte regelmäßig überprüfen und gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen anpassen. Der Verfassungsschutz legt seiner eigenen Arbeit hohe Anforderungen an den Schutz der im Grundgesetz garantierten Grundrechte zugrunde.

---

<sup>2</sup> Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b und c Grundgesetz (GG) hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder „zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz)“ sowie „zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.“ Hiervon hat der Bund mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG) Gebrauch gemacht und darin die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden umschrieben (§ 3). Welche Pflichten sich hieraus für die Landesgesetzgebung ergeben, ist umstritten. Die Arbeitsgruppe ist zu der Auffassung gelangt, dass die Formulierungen in § 3 BVerfSchG die Fallkonstellationen, die heute eine mit nachrichtendienstlichen Befugnissen ausgestattete Verfassungsschutzbehörde notwendig erscheinen lassen, nicht mehr hinlänglich beschreiben. Die Arbeitsgruppe schlägt daher eine zeitgemäße Neuformulierung der Aufgaben vor, berücksichtigt dabei aber die Notwendigkeit, mit den Verfassungsschutzbehörden der anderen Länder und des Bundes auf allen Aufgabenfeldern zusammenzuarbeiten.

## § 2 Aufgaben des Verfassungsschutzes

(1) Die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, insbesondere die Demokratie, den Rechtsstaat, die grundgesetzlich konkretisierten Menschenrechte oder die Sicherheit und Unversehrtheit der Bevölkerung gerichtet sind,

2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten in der Bundesrepublik Deutschland,

3. Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, durch die Gewalt gegen Angehörige oder Institutionen anderer Staaten geplant oder vorbereitet wird, insbesondere solche, die auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

4. Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

(2) Als Anlass für eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz kommen nur Bestrebungen von erheblicher Bedeutung in Betracht. Erheblich sind insbesondere solche Bestrebungen, die geeignet sind, den öffentlichen Frieden zu gefährden oder ein Klima der Einschüchterung und Intoleranz zu erzeugen sowie das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit anderer Menschen oder die Funktionsfähigkeit wichtiger öffentlicher Infrastruktur zu beeinträchtigen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist besonders zu beachten.

Folgeänderungen:

Der bisherige § 2 NVerfSchG (Zuständigkeit) wird § 3 NVerfSchG und bleibt unverändert.

Der bisherige § 3 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG wird durch den neuen § 2 ersetzt, der um § 4 Abs. 1 NVerfSchG als § 2 Abs. 3 ergänzt wird.

§ 4 Abs. 2 bis 4 NVerfSchG entfallen. Eine Definition der freiheitlichen demokratischen

## C) Handlungsempfehlungen im Einzelnen

Grundordnung durch die bisherige Aufzählung erscheint weder erforderlich noch tunlich. Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist in der Rechtsprechung geklärt. Durch die Aufzählung könnte bei schematischer Betrachtung der Eindruck entstehen, eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sei immer schon dann gegeben, wenn eines der genannten Elemente betroffen ist. Gemeint ist aber der demokratische Rechtsstaat des Grundgesetzes im Ganzen.

Die weiteren Bestimmungen des bisherigen § 3 (Absatz 1 Satz 2 und Absätze 2 bis 4) NVerfSchG sind nach Maßgabe der weiteren Handlungsempfehlungen zu überarbeiten.

Die neu gefasste Aufgabenbestimmung (§ 2) ersetzt zugleich die Begriffsbestimmungen in § 4 Abs. 1 bis 4 NVerfSchG; § 4 Abs. 5 und 6 NVerfSchG könnten entweder ebenfalls entfallen oder an anderer Stelle wieder eingefügt werden.

Weitere Empfehlungen zu den Zielen und Aufgaben/Folgeänderungen:

Die Arbeitsgruppe regt an, den genauen Umfang der Landeszuständigkeit für die Spionageabwehr (§ 2 Satz 1 Nr. 2 des Vorschlags) zu überprüfen. Möglicherweise ist es ausreichend, wenn der Verfassungsschutz seine Tätigkeit auf Beratungsangebote für potenziell Betroffene (insbesondere Unternehmen und Behörden) beschränkt und im Hinblick auf weitere Expertise mit den zuständigen Bundesbehörden zusammenarbeitet.

## **2. *Eingriffsbefugnisse und nachrichtendienstliche Mittel rechtsstaatlich definieren***

Die nachrichtendienstlichen Mittel sind in § 6 Abs. 1 der bisherigen Gesetzesfassung abschließend aufgelistet. Die dort aufgeführten Mittel weisen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Intensität der mit ihnen verbundenen Grundrechtseingriffe, ihrer praktischen Relevanz und ihres Einsatzfeldes auf.

### **2.1 *Regelungen für alle nachrichtendienstlichen Mittel***

Die Arbeitsgruppe empfiehlt für alle nachrichtendienstlichen Mittel:

- Die enumerative Auflistung der nachrichtendienstlichen Mittel sollte beibehalten

werden. Die Liste sollte aber klarer und übersichtlicher strukturiert werden.<sup>3</sup>

- An den Anfang der den bisherigen § 6 NVerfSchG ersetzenden Regelung ist eine allgemeine Vorschrift zu den nachrichtendienstlichen Mitteln mit generellen Anforderungen an deren Einsatz (Subsidiaritätsprinzip, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Kernbereichsschutz) zu stellen. Die Regelung, der zufolge nachrichtendienstliche Mittel nur subsidiär eingesetzt werden dürfen (bisher § 6 Abs. 4 NVerfSchG) sollte an prominenterer Stelle stärker hervorgehoben werden (z. B. als neuer Absatz 1). Bei der Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln ist die hohe Eingriffsintensität aufgrund des damit verbundenen verdeckten Eingriffs besonders zu berücksichtigen. Da nachrichtendienstliche Mittel Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht unter Zurückdrängung des für alle Staatsgewalt grundsätzlich geltenden Öffentlichkeitsprinzips sind, ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderem Maße zu beachten.
- Anschließend an die enumerative Auflistung der Mittel sollen Eingriffsnormen für einzelne nachrichtendienstliche Mittel mit deren spezifischen Voraussetzungen folgen, und zwar für die V-Personen, die Observation und den Einsatz technischer Mittel.
- Im Gesetz sollte klargestellt werden, dass beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel die Zielsetzung und die Aktivitäten von beobachteten Personenzusammenschlüssen und Einzelpersonen vom Verfassungsschutz weder unmittelbar noch mittelbar steuernd beeinflusst oder bestimmt werden dürfen.
- Zu der Frage, welche Straftaten im Zusammenhang mit der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel toleriert werden, sollte anstelle der bisherigen Regelung des § 6 Abs. 3 NVerfSchG die Regelung des § 7 Abs. 3 Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (VSG NRW) übernommen werden. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 7 Abs. 3 VSG NRW (LT-Drucksache NRW 16/2148, S. 61):

„Mit der Regelung in Absatz 3 wird die Ermächtigungsgrundlage um einen Rechtfertigungsgrund für den Einsatz der in § 5 Absatz 2 Nummer 1 genannten

<sup>3</sup> Nach Auffassung der AG sind die bisher in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 und 10 genannten Mittel („Verwendung fingierter biografischer, beruflicher oder gewerblicher Angaben (Legenden) mit Ausnahme solcher beruflicher Angaben, die sich auf die in Satz 2 genannten Personen beziehen“; „Beschaffung, Herstellung und Verwendung von Tarnpapieren und Tarnkennzeichen“) eigentlich keine eigenständigen nachrichtendienstlichen Mittel mit Eingriffscharakter, sondern Hilfsmittel für die Verwendung anderer nachrichtendienstlicher Mittel (z. B. für Observationen). Sie könnten deshalb in einen neuen Satz oder Absatz im Anschluss an die enumerative Auflistung der nachrichtendienstlichen Mittel ausgelagert werden, in dem zu regeln wäre, dass diese Hilfsmittel verwendet werden können, soweit dies für die Durchführung der aufgelisteten Maßnahmen erforderlich ist. Die nachrichtendienstlichen Mittel könnten übersichtlicher z. B. nach menschlichen Informationsquellen und technischen Mitteln der Informationsgewinnung sortiert werden (Bild und Ton). Die Nummern 5 (verdeckte Ermittlungen und Befragungen) und 2 (verdeckte Ermittler) gehören zusammen, auch wenn sie sich auf unterschiedliche Konstellationen beziehen. Die übrigen technischen Mittel (Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen) könnten zusammengefasst werden, wobei zusätzlich nach dem betroffenen Grundrecht zu unterscheiden ist (dem G 10 zuzuordnende oder andere Grundrechte).

Personen innerhalb verbotener oder terroristischer Organisationen erweitert. Eine darüber hinausgehende Rechtfertigung von strafbewehrten Eingriffen in Individualrechte oder von szenetypischen Straftaten ist mit der Klarstellung nicht verbunden. Die Rechtsprechung sieht zunehmend allgemeine Befugnisnormen zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nicht als ausreichenden Rechtfertigungsgrund für die strafbare Mitgliedschaft in verbotenen oder terroristischen Organisationen an. Daher besteht hier zur rechtlichen Absicherung dieser Personen und der Beschäftigten der Verfassungsschutzbehörde, die diese Personen führen, gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Eine in der Regel konspirativ agierende verbotene oder terroristische Vereinigung kann nur unter Einsatz von Personen nach § 5 Absatz 2 Nummer 1 wirksam beobachtet werden, wenn sich die beobachtenden Personen innerhalb der Organisation befinden. Damit ergibt sich denkbare, dass diese Personen Organisationsdelikte wie die Tatbestände der §§ 129, 129a und 129b StGB verwirklichen. Ohne eine Straflosigkeit des Einsatzes von diesen Personen in verbotenen und terroristischen Organisationen könnten sie gerade in den Organisationen im Sinne des § 3 Absatz 1 nicht eingesetzt werden, von denen die größte Gefährlichkeit ausgeht.“

### **2.2 V-Personen (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 1 NVerfSchG)**

Die Notwendigkeit und Grenzen der Zusammenarbeit des niedersächsischen Verfassungsschutzes mit V-Personen wurden von der Arbeitsgruppe ausführlich diskutiert. Dabei wurden auch die Beratungsergebnisse der Innenministerkonferenz, Ergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses sowie neuere Gesetze und Gesetzesvorschläge aus anderen Bundesländern berücksichtigt. Neben der Erwähnung der V-Personen in der Liste der nachrichtendienstlichen Mittel sollte ein eigener Paragraph mit konkreten Regelungen zur Auswahl von und zur Zusammenarbeit mit V-Personen in das neue Gesetz eingefügt werden. Darin sollten beispielsweise die folgenden Regelungen getroffen werden:

#### **Definition der V-Person**

Die V-Person sollte gesetzlich definiert werden. Die Arbeitsgruppe schlägt die Anlehnung an die Definition aus dem Bericht des AK IV der IMK vom 11.11.2013 vor: „V-Personen sind Personen, die einer den gesetzlichen Aufgabenbereichen des niedersächsischen Verfassungsschutzes betreffenden Organisation, Gruppierung oder Einrichtung angehören oder in sie Eingang finden sollen oder über sie aus anderen Gründen Angaben machen können und die planmäßig und systematisch über einen längeren Zeitraum hinweg zur Beschaffung von Informationen über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des Aufgabenbereichs eingesetzt werden.“

Über die **Verpflichtung von V-Personen** entscheidet die G 10-Kommission. Die Verfassungsschutzbehörde trägt die Verantwortung für das Vorliegen der persönlichen Anwerbungsvoraussetzungen und bestätigt dies gegenüber der G 10-Kommission.

Hinsichtlich der **Auswahl und Anwerbung von V-Personen** ist im Wesentlichen Folgendes zu regeln:

- Die Person darf keine Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 2 Nr. 11 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) begangen haben.
- Als V-Personen kommen nur Personen in Betracht, bei denen keine Anhaltspunkte für eine psychische Beeinträchtigung vorliegen. Die Person muss physisch und psychisch für die Aufgabe geeignet sein.
- Personen, die an Aussteigerprogrammen teilnehmen oder beabsichtigen dies zu tun, kommen nicht als V-Personen in Betracht. Als Entscheidungsgrundlage ist dieser Punkt bspw. im Vorgespräch zu klären. Aber auch fortlaufend muss hierzu nachgefragt werden und es sind regelmäßig Optionen zum Ausstieg aufzuzeigen.
- Mitglieder des Deutschen Bundestages oder eines Landtages sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen nicht als V-Personen in Betracht.
- Angehörige von Berufsgruppen, die sich auf ein Zeugnisverweigerungsrecht oder vergleichbare Rechte berufen können, kommen ebenfalls nicht als V-Personen in Betracht.
- In der Werbephase ist vor einer Ansprache die Gewinnung von Erkenntnissen zur Person durch Anfragen an öffentliche Register, Dateianfragen (intern/extern), Internetrecherchen oder sonstige geeignete Maßnahmen zulässig. Die Maßnahmen sind zu dokumentieren. Dabei ist zu begründen, warum gerade die anzusprechende Person als V-Person gewonnen werden soll. Die Werberin bzw. der Werber hat jedes Treffen zu dokumentieren.
- Einzelne Personen aus dem Umfeld der potenziellen V-Person dürfen nur dann in die Überprüfung mit nachrichtendienstlichen Mitteln einbezogen werden, wenn dies unumgänglich ist, um die Eignung der V-Person festzustellen.
- Der Zeitraum der Anwerbung ist gesetzlich zu befristen. Er soll in der Regel sechs Monate nicht überschreiten.

Hinsichtlich der **laufenden Zusammenarbeit mit V-Personen** und der **Führung von V-Personen** sind folgende Regelungen angebracht:

- Die Vergütung darf nicht auf Dauer Haupteinnahmequelle der V-Person sein.
- Die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit der V-Person sind fortlaufend zu dokumen-

tieren. Die Notwendigkeit für eine weitere Zusammenarbeit mit einer V-Person ist einmal jährlich gegenüber der Amtsleitung zu begründen und aktenkundig zu machen. Gegenstand der Berichts- und Dokumentationspflicht soll auch die Interaktion zwischen V-Person und V-Person-Führung sein. In die regelmäßigen Berichte sind Aussagen zur Qualität der V-Person aufzunehmen. Spätestens nach drei Jahren ist die Entscheidung der G 10-Kommission über die Fortführung der Zusammenarbeit einzuholen.

- Die Wahrnehmung der Aufgaben der V-Personen-Führung ist gesetzlich zu begrenzen. Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren soll ein Wechsel in der V-Personen-Führung erfolgen. Das Nähere zur besonderen Verantwortung und besonderen charakterlichen Eignung der V-Personen-Führung ist in einer Dienstanweisung mit Zustimmung des Ausschusses für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu regeln.
- Die ausgewählten Personen müssen sich bewusst sein, welche besondere Aufgabe sie wahrnehmen und welche Eingriffsintensität damit verbunden ist. Eine entsprechende Sensibilität bzgl. solcher Grundrechtseingriffe ist unbedingt erforderlich. Über die Dokumentationspflicht und das besondere Anforderungsprofil an die V-Personen-Führung ist sicherzustellen, dass moralische und ethische Grundsätze der Zusammenarbeit mit V-Personen und die notwendige Distanz zwischen V-Personen-Führung und V-Person eingehalten werden.

### Zur **Beendigung der Zusammenarbeit mit V-Personen:**

- Wenn die Notwendigkeit für die Informationsbeschaffung über eine V-Person entfallen ist, ist die Zusammenarbeit unverzüglich zu beenden.
- Begeht eine V-Person Gewaltdelikte oder sonstige Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 2 Nr. 11 Nds. SOG, ist die Zusammenarbeit unverzüglich zu beenden.
- Die Verfassungsschutzbehörde hat sicherzustellen, dass eine V-Person sich durch die Tätigkeit für den Verfassungsschutz nicht radikalisiert. Zeichnet sich dieses ab, ist die Zusammenarbeit zu beenden.

### **2.3 Verdeckt ermittelnde Beamtinnen und Beamte (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 2 NVerfSchG) sowie verdeckte Ermittlungen und Befragungen (bisher § 6 Abs. 1 Nr. 5 NVerfSchG)**

- Die Begriffe verdeckte Ermittlungen/Befragungen sollten im Gesetz definiert werden – auch zur Abgrenzung zu verdeckt ermittelnden Beamtinnen und Beamten.
- Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die Befugnis zum Einsatz verdeckt ermittelnder Beamtinnen und Beamten bisher in der Praxis nicht genutzt wurde. Dies

erscheint im Hinblick auf die Fürsorgepflicht für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch weiterhin angemessen. Diskussionen, zukünftig V-Personen durch verdeckt arbeitende hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsschutzes zu ersetzen, hält die Arbeitsgruppe nicht für zielführend.

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Erforderlichkeit dieses nachrichtendienstlichen Mittels vor dem Hintergrund der geringen praktischen Relevanz kritisch zu überprüfen.

#### **2.4 Einsatz technischer Mittel in Wohnungen („Lauschangriff“) (bisher §§ 6a, 6b NVerfSchG)**

- Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen („Lauschangriff“/„Spähangriff“) bisher für den niedersächsischen Verfassungsschutz keine praktische Relevanz hatte. Im Hinblick auf die hohen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) knüpft die bisherige Regelung in § 6a NVerfSchG an die Gefahr der Begehung schwerwiegender Straftaten an. Bei einem so konkreten Gefährdungsgrad ist aber die Polizei zuständig. Im Interesse einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen Verfassungsschutz und Polizei sollte die Befugnis des Verfassungsschutzes zum Einsatz technischer Mittel in Wohnungen entfallen.

#### **2.5 Observation**

- Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass das Mittel der Observation, das eine hohe Eingriffsintensität hat, einen in Relation zu den anderen nachrichtendienstlichen Mitteln hohen Sach- und Personalaufwand verursacht. Die Arbeitsgruppe empfiehlt zur Unterstützung bereits eingeleiteter Maßnahmen die Durchführung einer Organisationsuntersuchung.
- Angesichts der hohen Intensität der mit Observationen verbundenen Grundrechtseingriffe empfiehlt die Arbeitsgruppe, eine Stelle außerhalb der Verfassungsschutzbehörde in die Entscheidung über die Anordnung einer längerfristigen Observation einzubeziehen. In Betracht kommt z. B. die Leitung des Fachministeriums.

#### **2.6 Telekommunikationsüberwachung (G 10-Maßnahmen)**

- Das Mittel wird nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe bisher restriktiv angewandt. Diese Praxis sollte beibehalten werden.

- Die Frage, ob die G 10-Regelungen allgemein in das NVerfSchG übernommen werden sollen, lässt die Arbeitsgruppe offen.

### **3. Arbeitsweise und Struktur des Verfassungsschutzes verbessern**

#### **3.1 Personalauswahl, Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung**

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die Personalauswahl, die Aus- und Fortbildung sowie die Personalentwicklung (einschließlich Personalrotation) entscheidend für die Qualität der Arbeit einer modernisierten Verfassungsschutzbehörde sind.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des niedersächsischen Verfassungsschutzes mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Sie unterstützt daher die vom Arbeitskreis IV der Innenministerkonferenz (Stand 15./16.10.2013) entwickelten Initiativen für eine intensivere, bundesweite Eingangsausbildung.

Darüber hinaus empfiehlt die Arbeitsgruppe:

- eine kontinuierliche hausinterne Fortbildung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die Erforderlichkeit von Maßnahmen des Verfassungsschutzes, die zumeist mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verbunden sind, in der Praxis häufig sehr undifferenziert mit der Einstufung einer Gruppierung oder Person als „extremistisch“ oder „verfassungsfeindlich“ begründet wird. Dies wird den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der Gewichtung der Aufgaben nach ihrer Relevanz nicht gerecht.  
Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsschutzes regelmäßig bezüglich der Vielschichtigkeit der dahinter stehenden Phänomene und der damit verbundenen sehr unterschiedlich intensiven Bedrohungen für die im Grundgesetz definierten Grundsätze von Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechten fortzubilden. Die Leitung der Verfassungsschutzbehörde sollte darauf achten, dass diese Begriffe bei der Begründung von Maßnahmen hinreichend differenziert verwendet werden.
- die Schaffung psychologischer Fachkompetenz im Haus, um gezielt psychologische Fortbildungs- und Supervisionsangebote zu machen; die Gesundheitsprävention ist unter Berücksichtigung der spezifischen Belastungen in einer Verfassungsschutzbehörde auszubauen; der Krankenstand sollte untersucht werden;
- eine hohe Gewichtung der Fortbildungsbereitschaft bei Einstellungen und Beförderungen; dazu gehören auch außerdienstlich erworbene Zusatzqualifikationen;

- die Entwicklung einer Fehlerkultur innerhalb des Verfassungsschutzes, die es ermöglicht, dass Fehler und Beschwerden nicht als Indikatoren für sanktionswürdiges Fehlverhalten, sondern als Chance für ein Organisationslernen begriffen werden;
- die Überarbeitung der Auswahlkriterien und -verfahren für die Einstellung von neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Besonders wichtig sind Fachkompetenzen zur Bewertung gesellschaftspolitischer Zusammenhänge. Auf eine größere Breite der fachwissenschaftlichen Qualifikation ist zu achten. Die Eignung der Bewerberin bzw. des Bewerbers für den Schutz der Verfassung ist besonders festzustellen. Dies bedeutet insbesondere ein Bewusstsein und eine besondere Sensibilität in Bezug auf die Eingriffstiefe der Verfassungsschutzstätigkeit.
- Bei der Stellenbesetzung ist die besondere fachliche Qualifikation gegenüber den allgemeinen verwaltungsfachlichen Kenntnissen besonders zu gewichten. Dieses ist bei der Beschreibung des jeweiligen Anforderungsprofils zu berücksichtigen.
- eine regelmäßige Personalrotation, um breite Fachkenntnisse zu gewährleisten und „Betriebsblindheit“ zu vermeiden; eine Rotation sollte in der Regel spätestens nach fünf Jahren erfolgen;
- Die Landesregierung wird aufgefordert, die Wechsellmöglichkeit des Personals ressortübergreifend sicherzustellen.
- In Führungspositionen sollte eine personelle Kontinuität gewährleistet sein; die Verweildauer sollte in der Regel mindestens 5 Jahre betragen.
- ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen und regelmäßig weiterzuentwickeln;
- Der Anteil an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationsgeschichte aus unterschiedlichen Ländern ist kontinuierlich zu erhöhen und die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Einstellung und Beförderung zu berücksichtigen und kontinuierlich zu verbessern.
- Die Konzepte zur Förderung von Frauen sind weiter zu entwickeln.
- Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist zu verbessern.
- Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Reformprozess sollte z. B. durch eine Personalvereinbarung gewährleistet sein. Zur Vermittlung des Reformprozesses ist eine interne Kommunikationsstrategie zu entwickeln.

### 3.2 Dienstanweisungen

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass der niedersächsische Verfassungsschutz im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Dienst- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat. Einige dieser Vorschriften geben die gesetzlichen Vorgaben stark vereinfacht wieder und könnten in nicht wenigen Fällen missverständlich sein oder sogar bei wörtlicher Befolgung zu rechtswidrigem Handeln führen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- unverzüglich nach Inkrafttreten eines novellierten Verfassungsschutzgesetzes alle Dienstanweisungen zu überarbeiten und zu aktualisieren und alle bisherigen Dienstanweisungen außer Kraft zu setzen. Eine periodische Überprüfung dieser Regelungen ist notwendig und gesetzlich festzulegen.
- Selbstverständlich haben sich Dienstanweisungen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zu bewegen.
- Benutzerhandbücher für die eingesetzten IT-Verfahren dienen nicht der Erläuterung der Rechtslage oder der Konkretisierung der gesetzlichen Voraussetzungen der Speicherung. Das Land Niedersachsen sollte in den Gremien der Innenministerkonferenz darauf hinwirken, dass diese Maßgabe im Verbund bei der Erstellung des Handbuchs zu NADIS eingehalten wird.
- Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der neuen Dienstanweisungen sollte kritisch überprüft werden.

### **3.3 Gesetzliche Regelung der Entscheidungsabläufe – Einstufung als Beobachtungsobjekt**

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass für Außenstehende bisher kaum nachvollziehbar war, unter welchen Voraussetzungen und wie lange eine Gruppierung als Verdachtsfall für beobachtungswürdige Bestrebungen eingestuft wird. Gleiches gilt für Personen, die diesen Bestrebungen oder Verdachtsfällen zugeordnet werden. Nach der bisherigen Gesetzeslage (§ 5 Abs. 1 NVerfSchG) bildet der „Verdacht“ für eine zu beobachtende Bestrebung – nicht erst die Einstufung als Beobachtungsobjekt – die Eingriffsschwelle, ab der nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt und damit schwerwiegende Grundrechtseingriffe vorgenommen werden dürfen.

#### **Beobachtung von Gruppierungen**

Die Phasen der Entscheidung über die Beobachtung einer Gruppierung sollten im Gesetz transparent gemacht werden. Der Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe sollen auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt bleiben. Die Liste der Beobachtungsobjekte ist nach Abschluss des Reformprozesses kritisch zu überprüfen.

Das novellierte Verfassungsschutzgesetz sollte die folgenden Phasen klar benennen und dafür jeweils spezifisch konkretisierte Regelungen treffen. Es 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. Die gesetzlichen Neuregelungen hierzu ergänzen und ersetzen die bisherigen Regelungen in § 3 Abs. 1 Satz 2 bis 6 NVerfSchG:

- (1) Allgemeine Aufklärungsphase: In dieser Phase informieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsschutzes aus allgemein zugänglichen Quellen über Bestrebungen, die möglicherweise dem Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes unterliegen. Nachrichtendienstliche Mittel, die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten sowie andere Grundrechtseingriffe sind in dieser Phase unzulässig.
- (2) Verdachtsgewinnungsphase (Anfangsphase): Die Phase der Verdachtsgewinnung beginnt, wenn sich im Rahmen der allgemeinen Aufklärung (s. Ziffer (1)) konkrete Anhaltspunkte für neue Bestrebungen ergeben, die dem Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes unterliegen. Sie dient ausschließlich der Vorklärung, ob eine Gruppierung als Beobachtungsobjekt in Betracht kommt. Es ist gesetzlich zu regeln, welche Abfragen mit Personenbezug im Rahmen dieser Vorklärung zulässig sind. Die Anfangsphase ist durch die gesetzliche Regelung zeitlich zu begrenzen.
- (3) Prüfphase (Verdachtsphase): Konkretisiert sich der Verdacht während der Anfangsphase, so beginnt die Prüfphase. Hierfür ist gesetzlich zu regeln, dass die Einleitung der Prüfphase aktenkundig zu machen und zu begründen ist. Eine höhere Hierarchieebene ist in die Entscheidung einzubeziehen. Die Prüfphase ist in der Regel auf ein Jahr begrenzt. Soll diese über ein Jahr hinaus verlängert werden, so ist dies erneut unter Einbeziehung einer höheren Hierarchieebene zu begründen und aktenkundig zu machen. Eine Übermittlung von Informationen über das Beobachtungsobjekt oder ihm zugerechneter Personen an andere Behörden oder Stellen ist während der Prüfphase nur zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten oder zur Abwehr erheblicher Gefahren für bedeutende Rechtsgüter zulässig. Für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel in der Prüfphase ist gesetzlich zu regeln, dass der Umstand, dass nur ein Verdacht, aber noch keine abschließende Einstufung als Beobachtungsobjekt vorliegt, bei der Verhältnismäßigkeitsabwägung besonders zu berücksichtigen ist. Verdachtsfälle werden in der Regel nicht in den Verfassungsschutzbericht aufgenommen.
- (4) Die Entscheidung über die Beobachtung sollte wie bisher der Fachministerin bzw. dem Fachminister vorbehalten sein (§ 3 Abs. 1 Satz 6 NVerfSchG).
- (5) Werden diffuse Phänomene (z. B. „Salafisten“) zu einem Beobachtungsobjekt zusammengefasst („Sammelbeobachtungsobjekt“), so sind die dahinter stehenden Strukturen so präzise wie möglich einzugrenzen.
- (6) Für die Beobachtungsphase ist gesetzlich zu regeln, dass alle zwei Jahre zu überprüfen und aktenkundig zu begründen ist, weshalb die weitere Einstufung als Beobachtungsobjekt erfolgen soll. Nach fünf Jahren ist die weitere Beobachtung nur

dann zulässig, wenn die Fachministerin bzw. der Fachminister erneut zugestimmt hat. Gleichzeitig hat eine Information des parlamentarischen Kontrollgremiums zu erfolgen.

- (7) Beendigungsphase: Sind die Voraussetzungen für eine Beobachtung entfallen, so ist die Beobachtung unverzüglich zu beenden. Im Gesetz sollte ferner geregelt werden, dass die für das Beobachtungsobjekt verantwortlichen Personen über die Beendigung der Beobachtung zu informieren sind. Die Berücksichtigung von Geheimhaltungsinteressen kann wie in § 12 Artikel 10-Gesetz erfolgen.

### **Umgang mit Personen**

Für den Umgang des Verfassungsschutzes mit Personen und ihren persönlichen Daten sind differenzierte Regelungen erforderlich.

Der NSU-Fall und weitere Fälle im In- und Ausland haben gezeigt, dass gravierende Bedrohungen für Demokratie, Rechtsstaat und Grundrechte nicht nur von strukturierten Organisationen, sondern auch von fanatischen Kleinstgruppen und Einzelpersonen ausgehen können. Gegenüber den Regelungen für die Einstufung von Organisationen als Beobachtungsobjekte sind daher für den Umgang des Verfassungsschutzes mit Personen die folgenden Differenzierungen angebracht, die in den Tatbestandsvoraussetzungen der Eingriffsbefugnisse und den Regelungen zur Datenerhebung und -speicherung (s. Abschnitt 5) abzubilden sind:

- Für Personen, die einem Beobachtungsobjekt zuzurechnen sind, ist gesetzlich zu regeln, dass die Funktion, Stellung und Gefährlichkeit der Person bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Beobachtung oder Speicherung zu berücksichtigen ist. Diese Abwägung ist zu dokumentieren.
- Durch die gesetzliche Regelung ist auch in Zukunft auszuschließen, dass Rechtsanwälte, die eine Organisation beraten, oder Journalisten, die über eine Organisation berichten, ohne sie zu unterstützen, mit erfasst werden.
- Sonderregelungen sind außerdem für Jugendliche und junge Erwachsene (s. Abschnitt 5) sowie für solche Personen erforderlich, die beruflich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

### **3.4 Mitwirkungsaufgaben des Verfassungsschutzes (insbesondere Sicherheitsüberprüfung, bisher § 3 Abs. 3 NVerfSchG)**

Die Arbeitsgruppe hält eine gründliche Evaluierung und Modernisierung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungsaufgaben (Sicherheitsüberprüfungen) für geboten. Die Abläufe und Entscheidungskriterien sind gegenüber den

Betroffenen möglichst plausibel und transparent zu machen.

### **3.5 Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, grundsätzlich am föderalen Aufbau der Verfassungsschutzbehörden festzuhalten. Die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz sollte gestärkt werden. Diese Zentralstellenfunktion sollte so verstanden werden, dass die Kooperation auf Augenhöhe und der Informationsfluss in beide Richtungen erfolgt. Für Niedersachsen ist zu prüfen, in welchen Bereichen eine verstärkte Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern im „Nordverbund“ sinnvoll ist. Auch muss geprüft werden, ob die Schwerpunktbildung in den einzelnen Landesbehörden für Verfassungsschutz noch ausgeprägter entwickelt werden kann. Dies setzt voraus, dass die Kommunikation und der Informationsaustausch verlässlich sichergestellt sind. Dazu schlägt die Arbeitsgruppe beispielhaft Folgendes vor:

- Durchführung von internen Fachtagungen im norddeutschen Verbund;
- Durchführung von regionalen Fachtagungen zu den jeweiligen Phänomenbereichen mit dem Ziel des Erfahrungsaustausches auch zwischen den wissenschaftlichen Mitarbeitern;
- Entwicklung von Programmen für Hospitationen in anderen Verfassungsschutzbehörden und Rotation zwischen den Behörden;
- Strukturelle Stärkung der fallbezogenen Zusammenarbeit bei regionalen Bezügen – z. B. im Bereich des Islamismus zwischen Niedersachsen und Bremen.

### **3.6 Zusammenarbeit mit der Polizei (bisher §§ 15, 18 NVerfSchG)**

Verfassungsschutz, Polizei und Justiz sollen mit Frühwarnfunktion, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wesentlich zum Schutz der öffentlichen Sicherheit beitragen. Dies erfordert eine bestmögliche Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Befugnisse, grundlegenden Aufgabenzuweisungen sowie der einschlägigen höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Bereits die Bedrohung durch den internationalen islamistisch motivierten Terrorismus machte die herausragende Bedeutung eines frühzeitigen Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden und die Abstimmung ihrer operativen Maßnahmen offensichtlich. Die zwischenzeitlich erkannten Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Polizei,

Staatsanwaltschaft und Verfassungsschutz bei den Ermittlungen zum Nationalsozialistischen Untergrund haben diese Bedeutung unterstrichen.

Unbeschadet des Trennungsprinzips gibt es Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutz, die sich überlagern und ergänzen. Die Tätigkeit des Verfassungsschutzes beginnt vor polizeilicher Zuständigkeit und besteht über den rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens hinaus. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Praxis der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz in beiden Behörden gründlich zu evaluieren und parallele Aktivitäten (z. B. im Rahmen der polizeilichen Analyse von Bestrebungen im Vorfeld von Straftaten) so weit wie möglich zu reduzieren.

Die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei erfordert ein aufeinander bezogenes Aufgabenverständnis. Dies setzt einen möglichst einheitlichen Sprachgebrauch (gemeinsame Begrifflichkeiten und Definitionen) voraus, insbesondere bei der Bewertung von Gefahrenlagen, der Erstellung von Lagebildern und zur Schaffung einer übergreifenden Analysefähigkeit.

Bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist das „informationelle Trennungsprinzip“ zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zu beachten, wie es das BVerfG in seiner Entscheidung vom 24. April 2013 zum Antiterrordateigesetz (Az. 1 BvR 1215/07) konkretisiert hat. „Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, begründen sie einen besonders schweren Eingriff. Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden muss deshalb grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt. Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen gesichert sein; auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden“ (Absatz 123).

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an das „informationelle Trennungsprinzip“ im Verfassungsschutzgesetz zu konkretisieren.

### **Unterrichtung der Polizei durch den Verfassungsschutz (bisher § 18 NVerfSchG)**

Eine frühzeitige Information der Polizei durch den Verfassungsschutz soll der Polizei ermöglichen, geeignete Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu ergreifen. Ziel ist ausschließlich die Verhinderung von bestimmten, eng umgrenzten Straftaten und schwerwiegenden Gefahren.

Der Verfassungsschutz unterrichtet die Polizei auf Grundlage von § 18 NVerfSchG und der höchstrichterlichen Rechtsprechung in geeigneter Form, wenn sich bei der Beobachtung verfassungsfeindlicher Bestrebungen eine schwerwiegende polizeiliche Gefahrenlage abzeichnet, insbesondere bei Gefahren für die Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit sowie Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG), für die der Staat eine Schutzpflicht hat. Die nähere Ausgestaltung sollte im Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei beraten und entschieden werden.

Die gleichermaßen durch das Trennungsprinzip gebotenen Regelungen des bisherigen § 5 Abs. 4 NVerfSchG – keine polizeilichen Befugnissen des Verfassungsschutzes – und des § 18 NVerfSchG sollten zu einer Vorschrift zusammengeführt werden, die mit „Informationsaustausch und Trennungsprinzip“ überschrieben werden könnte. Entsprechende Regelungen sind im Nds. SOG erforderlich.

### **Quellenschutz**

Die Übermittlungsvorschrift in § 18 NVerfSchG ist vor dem Hintergrund des informationellen Trennungsprinzips so zu verstehen und anzuwenden, dass Gründe des Quellen- und sonstigen Geheimschutzes nicht generell, sondern nur nach Abwägung der widerstreitenden Interessen einer Übermittlung entgegenstehen (Konkretisierung des bisherigen § 20 Abs.1 Nr.4 NVerfSchG). Wo Quellen- oder Geheimschutzaspekte betroffen sind, muss der Verfassungsschutz prüfen, ob und gegebenenfalls wie der Polizei die für sie relevanten Informationen so bald und so weitgehend wie möglich übermittelt werden dürfen. Gefahren für Leib und Leben überwiegen bei der Ermessensentscheidung hinsichtlich der Übermittlung immer gegenüber anderen Gesichtspunkten. Die Unterrichtung erfolgt auch mit dem Ziel, gegebenenfalls bei der Polizei vorhandene zusätzliche Informationen zum Sachverhalt sowie zu den involvierten Personen zu erhalten.

### **Unterrichtung des Verfassungsschutzes durch die Polizei**

Die Polizei unterrichtet den Verfassungsschutz auf Grundlage von § 15 NVerfSchG unter Beachtung des informationellen Trennungsprinzips über ihre Erkenntnisse, soweit dies für die Aufgabenwahrnehmung des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Die Unterrichtung erfolgt auch mit dem Ziel, gegebenenfalls dort vorhandene zusätzliche Informationen zum Sachverhalt sowie zu den involvierten Personen zu erhalten.

- Die Polizei unterrichtet den Verfassungsschutz über die Einstufung von Personen als Gefährderinnen bzw. Gefährder oder relevante Personen aus dem Bereich des Extremismus/Terrorismus.
- Grundsätzlich informiert die Polizei den Verfassungsschutz über bevorstehende Exekutivmaßnahmen zur Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität; erfolgen

diese im Rahmen der Strafverfolgung, geschieht dies unter Maßgabe der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis.

- Die Unterrichtung des Verfassungsschutzes erfolgt jeweils zum frühestens möglichen Zeitpunkt. Dies umfasst grundsätzlich auch Erkenntnisse, die die Polizei durch den Einsatz verdeckter Ermittlerinnen und Ermittler, von Vertrauenspersonen oder durch sonstige verdeckte Maßnahmen erlangt hat.
- Bei der Informationsübermittlung zwischen Verfassungsschutz und Polizei und umgekehrt sind Informationen so zu übermitteln, dass sie es der jeweils anderen Behörde ermöglichen, sich ein objektives Bild vom Sachverhalt zu machen. Auch Zweifel am Sachverhalt und entlastende Elemente sind zu übermitteln.

Beide Behörden sollten ihr Vorgehen so abstimmen, dass Außenstehende möglichst nicht parallel durch Grundrechtseingriffe beider Behörden belastet werden.

Entsprechende Regelungen sind im Nds. SOG erforderlich (beide Richtungen der Unterrichtungen).

#### **4. Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz optimieren**

Kernaufgabe des Verfassungsschutzes ist die Analyse und Bewertung verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Über die gewonnenen Erkenntnisse klärt er Parlament, Regierung und Zivilgesellschaft auf. Er informiert über Aktivitäten und Ziele verfassungsfeindlicher Organisationen, über die gesetzlichen Grundlagen seiner Arbeit und über die Berichte der Kontrollgremien. Dies geschieht zum Beispiel durch den jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht, durch bereichsspezifische Publikationen oder durch eigene Fachtagungen. Ein erfolgreiches Mittel der Öffentlichkeitsarbeit des niedersächsischen Verfassungsschutzes ist die Wanderausstellung, die ständig aktualisiert wird. Auf Anfrage entsendet der Verfassungsschutz Referenten zu Veranstaltungen Dritter.

Die Arbeitsgruppe zur Reform des Verfassungsschutzes hält es für falsch, dass die Landeszentrale für politische Bildung in Niedersachsen aufgelöst wurde. Es war richtig, die Arbeit der „Niedersächsische Extremismus Informationsstelle“ (NEIS) einzustellen.

Die Arbeitsgruppe hält politische Bildung für eine wichtige Aufgabe und begrüßt die Entwicklung eines ressortübergreifenden Konzeptes zur Erarbeitung eines Landesprogrammes gegen rechte Gewalt. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in Anlehnung an das im Koalitionsvertrag vorgesehene Landesprogramm weitere Programme für die Aufgabe der politischen Bildung, der Demokratiestärkung, der Gewaltprävention und der Förderung von Toleranz zu entwickeln. Der niedersächsische Verfassungsschutz soll als aktiver Part-

ner mit seiner fachlichen Expertise an der Entwicklung der Landesprogramme und an der Durchführung von Präventionsmaßnahmen beteiligt werden. Die Aufgaben der Demokratiestärkung, der Gewaltprävention, der politischen Bildung und der Förderung der Toleranz sollten in einer Stelle außerhalb des Verfassungsschutzes funktional zusammengeführt werden (früher Landeszentrale für politische Bildung).

### **Dokumentationsstelle**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Einrichtung einer Dokumentationsstelle, die räumlich vom Sitz der Behörde getrennt sein sollte. Die zukünftige Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Vereinen und Verbänden könnte über diese Dokumentationsstelle organisiert werden. Sowohl für die Wissenschaft als auch für die Öffentlichkeit sollten geeignete Dokumente und die gesammelten Primärmaterialien aufbereitet zur Verfügung gestellt werden.

### **Verfassungsschutz an Schulen**

Politische Bildung soll keine starre Vermittlung bestimmter Werte und Einstellungen sein. Gerade an Schulen gilt der Grundsatz der pluralen Darstellung gesellschaftlicher Wirklichkeit und der kontroversen Debatte.

Der niedersächsische Verfassungsschutz hat keinen Bildungsauftrag. Nur auf Anfrage und eingebettet in ein Gesamtkonzept kann der Verfassungsschutz auch für Schulen ein Informationsgeber bei der Aufklärung über verfassungsfeindliche Bestrebungen sein.

### **Internetauftritt**

Es wird empfohlen, den Internetauftritt des niedersächsischen Verfassungsschutzes in Form und Inhalt zu überarbeiten. Hierfür ist im Haus eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten. Der Internetauftritt des Verfassungsschutzes von Nordrhein-Westfalen kann als ein Beispiel für „best practise“ herangezogen werden. Im Vorgriff auf das in Niedersachsen noch zu verabschiedende Transparenzgesetz sollte geprüft werden, welche Informationen und Dokumente in einem Internetarchiv der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden können.

### **Verfassungsschutzbericht und andere Veröffentlichungen**

Der Verfassungsschutzbericht gibt einen Einblick in Aktivitäten und Ziele verfassungsfeindlicher Organisationen. Mit dem öffentlichen Verfassungsschutzbericht übernimmt der Verfassungsschutz die rechtliche Verantwortung dafür, einzelne Organisationen (und Personen) als extremistisch, gewaltbereit oder verfassungsfeindlich einzustufen. Für die betroffenen Organisationen (und Personen) wird hiermit der Rechtsweg eröffnet. Der Verfassungsschutzbericht kann Grundlage für ein Auskunftersuchen sein, für eine Überprüfung durch den Landesdatenschutzbeauftragten oder das parlamentarische Kontrollgremium.

Nur eine staatliche Sicherheitsbehörde kann auf einer gesetzlichen Grundlage die Feststellung treffen, dass eine Organisation (Person) verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in regelmäßigen Abständen zu allen Erscheinungsformen des Extremismus Berichte und Broschüren herauszugeben und diese auch einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Veröffentlichungen der Verfassungsschutzbehörde sollten wissenschaftlichen Standards genügen und ihre Quellen so weit wie möglich transparent machen.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppenmitglieder hält es nicht für sinnvoll, externe Experten in die Erarbeitung des Verfassungsschutzberichtes mit einzubeziehen.

Abweichend empfiehlt Prof. Dr. Aden, bei der Verfassungsschutzbehörde einen wissenschaftlichen Beirat einzurichten, der an der Qualitätssicherung der Veröffentlichungen mitwirkt. Andere Auffassungen der Beiratsmitglieder zu den veröffentlichten Fakten oder Bewertungen sollten in der jeweiligen Publikation ggf. mit veröffentlicht werden. Die Verantwortung für die Publikationen und ihre Inhalte sollte aber ausschließlich bei der Verfassungsschutzbehörde liegen. Die Beiratsmitglieder müssen über die erforderliche Fachkunde verfügen und sollten auf Vorschlag der Landtagsfraktionen vom AfVerfSch gewählt werden.

### **Aussteigerprogramme**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das derzeitige Aussteigerprogramm des niedersächsischen Verfassungsschutzes „Aktion Neustart“ als ein Aussteigerangebot unter vielen weiter fortzuführen.

## **5. Datenschutz sichern**

### **5.1 Ausgangspunkt**

Verfassungsschutzbehörden arbeiten in großem Umfang mit sensiblen personenbezogenen Informationen. Sie haben weitreichende Befugnisse zu teils sehr schwerwiegenden Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung sowie in das Brief- und Telekommunikationsgeheimnis. Allein der Umstand, dass eine Person im Kontext der Arbeit des Verfassungsschutzes erwähnt wird, kann mit einer negativen Stigmatisierung verbunden sein. Die Weitergabe von Erkenntnissen durch die Verfassungsschutzbehörde an andere Behörden oder nicht-öffentliche Stellen kann für die Betroffenen gravierende Folgen haben, z. B. bei Bewerbungen um einen Arbeitsplatz in sicherheitsrelevanten Tätigkeitsfeldern.

Daher muss eine Verfassungsschutzbehörde im demokratischen Rechtsstaat an präzise Regeln für den Umgang mit personenbezogenen Daten gebunden sein und bei deren Anwendung besonders streng auf die Einhaltung der Rechtmäßigkeit einschließlich der Verhältnismäßigkeit achten. Dies ist auch durch regelmäßige, nicht nur anlassbezogene Kontrollen interner und externer Stellen sicherzustellen (näher hierzu unten, Abschnitt 6).

## **5.2 Struktur der gesetzlichen Regelungen**

Große Teile des derzeitigen Gesetzes enthalten Datenerhebungs- und -verarbeitungsvorschriften. Im Laufe der Zeit wurden wiederholt Einzelregelungen zu bestimmten Formen und Problemen der Datenverarbeitung ergänzt. Die derzeitigen Einzelregelungen sind zwar inhaltlich überwiegend nicht zu beanstanden, aber komplex und unübersichtlich und damit intransparent und in der Anwendung fehleranfällig.

Die Regelungen sollten wesentlich klarer strukturiert werden. Allgemeine Prinzipien, die für alle Formen der Datenerhebung und ihrer weiteren Verarbeitung gelten, können gebündelt und „vor die Klammer gezogen“ werden. Anschließend folgen Bestimmungen zu einzelnen Formen der Datenerhebung und -verarbeitung. Die Regelungen der §§ 5a bis 5c NVerfSchG hängen sachlogisch mit den §§ 14 bis 21 NVerfSchG zusammen und sollten mit diesen in einem neuen Abschnitt gebündelt werden.

Die Verweisungen auf andere Paragraphen oder Gesetze sind im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit erheblich zu reduzieren.

## **5.3 Datenspeicherung, -nutzung und -weitergabe**

Die Speicherung von Personen in Dateien des Verfassungsschutzes kann weitreichende Auswirkungen haben, insbesondere wenn die Daten später weitergegeben werden oder in Verbunddateien auch für Dritte zugänglich sind. Daher sind die gesetzlichen Regelungen so klar und präzise zu formulieren, dass es nicht zu unverhältnismäßigen oder sonst fehlerhaften Speicherungen kommt.

- Die Tatbestandsvoraussetzungen der Datenspeicherung, -veränderung, -nutzung und -weitergabe sind präzisierungs- und differenzierungsbedürftig. Dem sollte die gesetzlich zu regelnde differenzierte Systematik zum Umgang des Verfassungsschutzes mit Personen (s. Abschnitt 3) zugrunde gelegt werden. In § 8 Abs. 1 Nr. 1 NVerfSchG sollte die Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht

bestehen“ durch die Formulierung des § 10 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG ersetzt werden. Darüber hinaus sind für Verdachtsfälle höhere Tatbestandsvoraussetzungen für die Datenspeicherung und -nutzung zu formulieren als für Personen, die nach gesicherten Erkenntnissen einem Beobachtungsobjekt zuzurechnen sind oder von denen nach ebenso gesicherten Erkenntnissen schwerwiegende Gefahren ausgehen können. Rein zufällige Erkenntnisse, z. B. die Anwesenheit einer Person oder eines Fahrzeugs in der Nähe eines Veranstaltungsortes, dürfen noch nicht gespeichert werden. Dies ist durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen sicherzustellen.

- Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sollte an prominenter Stelle in dem neuen Abschnitt über Datenerhebung und -verarbeitung „vor die Klammer gezogen“ werden. Die veraltete Formulierung in § 8 Abs. 3 NVerfSchG könnte dafür entfallen. Die neue Formulierung kann sich an § 5a VSG NRW anlehnen.
- Die Regelungen zur Speicherung von Daten Minderjähriger (bisher § 20 Abs. 2 und 3 NVerfSchG) sollten restriktiver gestaltet werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Speicherung sind enger zu fassen. Erst ab dem vollendeten 16. Lebensjahr sollten ausgewählte Verhaltensweisen zu einer Speicherung führen dürfen. Die Formulierung kann sich an § 9 VSG NRW orientieren, auch für die Überprüfungs- und Lösungsfristen.
- Die Regelungen zur Datenweitergabe sind im Hinblick auf die möglicherweise gravierenden Folgen für die Betroffenen ebenfalls restriktiv auszugestalten. Abstufungen sind auf der Basis der Gefährlichkeit zu regeln. Überwiegen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen, so unterbleibt die Datenübermittlung.

### 5.4 Datenerhebung

Die weiteren Vorschriften zur Datenerhebung sollten systematisiert und präzisiert werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die genauen Formulierungen im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz abzustimmen.

- Die allgemeine Befugnisnorm in § 5 Abs. 1 NVerfSchG ist wesentlich präziser und restriktiver zu fassen (Vorschlag: „Soweit dieses oder andere Gesetze keine spezielleren Befugnisse enthalten, darf die Verfassungsschutzbehörde personenbezogene Daten nur dann erheben und verarbeiten, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall erforderlich ist.“). Satz 2 ist zu streichen (siehe Ziffer 5.3 zu § 8 Abs. 1 Nr. 1 NVerfSchG).
- Die Regeln für die Datenerhebung bei anderen öffentlichen und privaten Stellen (bisher §§ 5a bis 5c NVerfSchG) sollten übersichtlicher gestaltet und auf ihre Erfor-

derlichkeit hin überprüft werden.

- Die Auskunftspflichten zu den Telekommunikations-Verkehrs- und Bestandsdaten (§ 5 Abs. 4 und § 5c NVerfSchG) sollten zusammengeführt und je nach Eingriffsintensität und betroffenem Grundrecht (Art. 10 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) an abgestufte Tatbestandsvoraussetzungen gebunden werden. Im Interesse der Normenklarheit ist auch die Bestandsdatenabfrage im automatisierten Abrufverfahren entsprechend § 112 Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) parallel im Landesgesetz zu regeln. Dabei sollte klargestellt werden, dass bei der Auswertung von G 10-Maßnahmen solche Anschlüsse und IP-Adressen von der Bestandsdatenabfrage auszuschließen sind, die offensichtlich keinen inhaltlichen Bezug zum Anlass der G 10-Maßnahme haben.
- Die Systematik abgestufter Tatbestandsvoraussetzungen in § 5a Abs. 6 und 7 NVerfSchG ist in eine neue, systematischere Regelung der Abfragevoraussetzungen zu integrieren. Die Verfahrensvorschriften in § 5b NVerfSchG sollten abgestimmt mit den G 10-Regelungen in die neue Systematik übernommen werden.
- Die Erforderlichkeit von herkömmlichen Datenabfragen bei anderen öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen (Anfragen, die individuell beantwortet werden) ist im Einzelfall zu begründen und aktenkundig zu machen (Präzisierung der bisherigen Regelungen in § 15 Abs. 3 S. 2 NVerfSchG nach dem Vorbild von § 16 Abs. 5 NVerfSchG). Abfragen bei anderen öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen in automatisierten Abrufverfahren sind technisch und rechtlich so zu gestalten, dass jeweils der Abfragegrund zu vermerken und zu speichern ist. Nur so lässt sich die Rechtmäßigkeit von Abfragen später beurteilen.
- Der bisherige § 16 NVerfSchG (Registereinsicht) ist ebenfalls eine Datenerhebungsvorschrift und sollte in einen systematischen Zusammenhang mit den anderen Erhebungsvorschriften gestellt werden.
- Am Ende des Gesetzes sollte eine Vorschrift zur Umsetzung des Zitiergebots für die zugelassenen Grundrechtseinschränkungen stehen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG – informationelle Selbstbestimmung – sowie Art. 10 GG – Post- und Telekommunikationsgeheimnis). Die Formulierungen können sich an § 32 VSG NRW (2013) orientieren. Der bisherige § 5b Abs. 7 NVerfSchG kann dafür entfallen.

## 5.5 Datenlöschung und -sperrung

Die regelmäßige Überprüfung der Datenbestände ist eine zentrale Voraussetzung für ein effektives und rechtsstaatliches Handeln der Verfassungsschutzbehörde.

- Die maximale Prüffrist nach § 10 Abs. 3 NVerfSchG ist von 5 Jahren auf 2 Jahre zu

senken. Mit einem elektronischen Wiedervorlageverfahren kann dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden.

- In §§ 10 Abs. 2, 11 NVerfSchG wird für die vorübergehende Sperrung von Daten die folgende Klarstellung eingefügt: „Ein schutzwürdiges Interesse liegt auch dann vor, wenn die betroffene Person einen Antrag auf Auskunftserteilung gestellt hat.“ Diese Klarstellung ist erforderlich, um wirksam zu verhindern, dass rechtswidrig gespeicherte Daten anlässlich eines Auskunftsersuchens gelöscht werden, ohne die Betroffenen zu informieren.

### 5.6 *Auskünfte an Betroffene (bisher § 13 NVerfSchG)*

Ein rechtsstaatlich handelnder Verfassungsschutz ist verpflichtet, Betroffenen soweit wie möglich Auskunft darüber zu erteilen, welche Erkenntnisse der Behörde über sie vorliegen. Ausnahmen sind eng zu fassen.

- In § 13 Abs. 2 NVerfSchG ist hinter „nur“ das Wort „ausnahmsweise“ zu ergänzen.
- Die Formulierung „oder sonst dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde“ ist zu streichen. Sie genügt nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots.
- In § 13 Abs. 3 S. 6 NVerfSchG ist nach der Formulierung „dem Landesbeauftragten für den Datenschutz persönlich“ die Formulierung „oder einer oder einem sicherheitsüberprüften Mitarbeiterin oder Mitarbeiter des oder der Landesbeauftragten“ zu ergänzen. Die bisherige Fassung wäre im Bedarfsfall nicht praktikabel, da der Landesbeauftragte seine fachlich zuständigen und hierfür eigens sicherheitsüberprüften Mitarbeiter mit ihrem speziellen Wissen über die Verfassungsschutzbehörde nicht in die Bearbeitung der Angelegenheit einbeziehen könnte.
- Personen, die nicht selbst einem Beobachtungsobjekt zuzurechnen sind, aber deren Name im Kontext einer Information relevant ist (z. B. Vortragende bei einer Veranstaltung, an der auch Personen aus dem Umfeld eines Beobachtungsobjekts teilnehmen), haben ebenfalls einen Anspruch auf Auskunft über die gespeicherten Informationen. Hierfür ist eine Volltextsuche vorzusehen, die nur für diesen Zweck verwendet werden darf. Diese darf nur ausgewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung stehen (z. B. behördliche Datenschutzbeauftragte bzw. behördlicher Datenschutzbeauftragter).

## 6. Kontrolle stärken

Der Verfassungsschutz greift bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben sowohl bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel als auch bei Veröffentlichungen und öffentlich diskutierten Berichten in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürgern ein. Verloren gegangenes Vertrauen in die Behörde kann nur wiederhergestellt werden, wenn eine angemessene und wirksame Kontrolle gewährleistet ist. Die Kontrolle muss die gesamte Arbeitsweise und den Tätigkeitsbereich des Verfassungsschutzes umfassen und sowohl innerhalb der Behörde als auch außerhalb durch verschiedene Gremien und Instanzen erfolgen. Auch eine Sicherheitsbehörde, die wie der Verfassungsschutz als Nachrichtendienst vielfältig und notwendigerweise im Geheimen arbeitet, unterliegt dem in einem demokratischen Rechtsstaat wesentlichen Transparenzgebot. Die Öffentlichkeit und das Parlament haben einen Anspruch auf umfassende Informationen über die Arbeit des Verfassungsschutzes.

Als Ausgleich für die fehlende Transparenz nachrichtendienstlicher Tätigkeit muss eine wirksame interne und externe Kontrolle gewährleistet sein. Vor allem muss die systematische und strukturelle Kontrolle gestärkt werden. Einzelne Tätigkeitsbereiche des Verfassungsschutzes müssen regelmäßig gezielt untersucht werden – und zwar unabhängig von konkreten Anlässen. Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine Bündelung der Kontrolle sowie eine Stärkung der internen Kontrolle der bzw. des Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie der parlamentarischen Kontrolle aus. Eine Landesbeauftragte bzw. ein Landesbeauftragter für den Verfassungsschutz wird für nicht erforderlich gehalten. Alle drei Kontrollinstanzen müssen mit dem erforderlichen Personal und ausreichenden Sachmitteln ausgestattet werden.

### 6.1 Innenrevision

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dauerhaft eine Arbeitseinheit „Innenrevision“ im Verfassungsschutz einzurichten. Die Innenrevision sollte organisatorisch und fachlich unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet und mit dem erforderlichen Personal ausgestattet werden. Die Innenrevision soll zu einem sorgsamem und effektiven Umgang mit den vorliegenden Informationen beitragen und operative Vorgänge prüfen. Diese Prüfung sollte Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit umfassen. Zu den Aufgaben der Innenrevision soll auch die begleitende Evaluierung des Reformprozesses gehören. Des Weiteren ist ein Beschwerdemanagement zum transparenten Umgang mit internen und externen Beschwerden aufzubauen, das ebenfalls zu den Aufgaben der Innenrevision gehört. Erkannte Fehler sind aufzuarbeiten, aus jeder Fehleranalyse sind konkrete Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungs-

schutzes können sich mit Beschwerden, Anregungen oder Verbesserungsvorschlägen direkt an die Innenrevision wenden.

### **6.2 Behördlicher Datenschutz**

Die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte des Verfassungsschutzes wird in ihrer bzw. seiner Funktion als unabhängige Datenschutzbeauftragte bzw. unabhängiger Datenschutzbeauftragter gestärkt. Die bzw. der behördliche Datenschutzbeauftragte sollte hausintern so positioniert werden, dass sie bzw. er regelmäßig Datenschutzkontrollen in allen Teilen der Behörde durchführen kann. Empfohlen wird, den behördlichen Datenschutz mit einem eigenständigen Referat direkt der Behördenleitung zuzuordnen. Die umfangreichen Aufgabenbereiche werden neu definiert, der bzw. dem Beauftragten ist das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Personal insbesondere im IT-Bereich zur Verfügung zu stellen.

### **6.3 Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz**

Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz konnte bislang aus Gründen der Arbeitskapazität nur anlassbezogene Kontrollen beim Verfassungsschutz durchführen. Die oder der Landesbeauftragte sollte zukünftig personell so ausgestattet werden, dass regelmäßig die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen auch präventiv kontrolliert werden kann. In § 27 Abs. 1 NVerfSchG ist nach Satz 1 der folgende neue Satz einzufügen: „Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz prüft regelmäßig nach einem jährlich zu erstellenden Prüfungsplan eigeninitiativ eine Stichprobe der Datenverarbeitung des Verfassungsschutzes.“ Die oder der Landesbeauftragte sollte zukünftig auch für solche Formen von Datenerhebung zuständig sein, die von der G 10-Kommission angeordnet wurden. Die jeweils spezifischen Perspektiven (ex-ante-Anordnung bzw. ex-post-Kontrolle der Datenschutzregeln) erfordern diese doppelte Zuständigkeit. Wird die oder der Landesbeauftragte bei Kontrollen zufällig auf Fehler, Missstände oder rechtswidriges Handeln aufmerksam, so muss ihr oder ihm die Möglichkeit offen stehen, dies nicht nur mit der Behörde selbst zu erörtern, sondern auch den parlamentarischen Kontrollausschuss zu informieren. Hierfür ist an § 27 Abs. 2 NVerfSchG die folgende Formulierung anzufügen: „Die oder der Beauftragte kann den Ausschuss auch über Sachverhalte und Vorkommnisse außerhalb seines bzw. ihres sachlichen Zuständigkeitsbereichs unterrichten, die sie oder er im Rahmen der Kontrolltätigkeit wahrnimmt.“

Es ist sicherzustellen, dass die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz personell

in der Lage ist, den Umgang des Verfassungsschutzes mit personenbezogenen Daten umfänglich zu kontrollieren. Die Weitergabe von personenbezogenen Daten an Behörden innerhalb und außerhalb der EU ist weiterhin zu dokumentieren (§ 17 Abs. 3 S. 5 NVerfSchG). Die Verfassungsschutzbehörde informiert die Landesdatenschutzbeauftragte bzw. den Landesdatenschutzbeauftragten von sich aus über jede Weitergabe von personenbezogenen Daten an nichtdeutsche Behörden. Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass Kontakte zu ausländischen Behörden ohnehin über das Bundesamt für Verfassungsschutz erfolgen.

Die Regelung des § 27 Abs. 1 S. 1 NVerfSchG bleibt unverändert.

#### **6.4 Parlamentarische Kontrolle**

Die parlamentarische Kontrolle erfolgt grundsätzlich durch öffentliche Aussprachen, Anträge und Anfragen im Parlament. Wegen der notwendigen Geheimhaltung ist dies im Bereich des Verfassungsschutzes häufig nicht möglich, weshalb die parlamentarische Kontrolle durch den bisher ausschließlich geheim tagenden AfVerfSch und durch die geheim tagende G 10-Kommission ausgeübt wird. Deshalb empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Abgeordneten im AfVerfSch bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben besser zu unterstützen und die Rechte der Mitglieder zu stärken.

Der Ausschuss ist zuständig sowohl für eine anlassbezogene als auch für eine regelmäßige, stichprobenhafte Kontrolle. Bezugspunkt der Kontrolle sollen sowohl konkrete Vorgänge als auch die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes generell sein.

Der AfVerfSch sollte die Möglichkeit haben, öffentlich, nicht öffentlich oder vertraulich zu tagen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Einstufungen in nichtöffentliche und vertrauliche Vorgänge in jedem Einzelfall kritisch zu überprüfen und zu begründen. Die Einstufung der Vertraulichkeit ist zeitlich zu befristen. Die Arbeitsgruppe hält eine pauschale Einstufung von Verschlusssachen für die Dauer von 30 Jahren für nicht erforderlich. Entgegenstehende Handhabungen sind zu überprüfen. Dies gilt auch für den gesamten Bereich der Verschlusssachen-Anordnung.

Fragen zur Arbeit des Verfassungsschutzes sind in der Regel öffentlich im Landtag zu beantworten, sowohl im Plenum als auch im Ausschuss für die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Der Verweis eines Vorganges in die geheim tagenden Kontrollgremien ist in jedem Einzelfall zu begründen. Soweit das möglich ist, sollte öffentlich die Regel sein, nichtöffentlich oder geheim die Ausnahme. Der Ausschuss wird mit einem eigenständigen Arbeitsstab der Landtagsverwaltung ausgestattet, der von einer leitenden Beamtin

## C) Handlungsempfehlungen im Einzelnen

bzw. einem leitenden Beamten geführt wird und allen Mitgliedern des Ausschusses zur Unterstützung zur Verfügung steht. Der Arbeitsstab soll auf Arbeitsebene eine Verbindung herstellen zwischen dem Ausschuss, der Landesregierung / dem Innenministerium sowie der Verfassungsschutzbehörde. Der Arbeitsstab und die leitende Beamtin bzw. der leitende Beamte bleiben dabei ausschließlich im Hintergrund und koordinieren die Arbeit – und stehen nicht in der Öffentlichkeit. Der Ausschuss und jedes einzelne Mitglied des Ausschusses kann den Arbeitsstab beauftragen, eigene Untersuchungen zu Vorgängen vorzunehmen und über die Ergebnisse einen Bericht anzufertigen. In Zusammenarbeit mit dem Arbeitsstab wird einmal im Jahr ein öffentlicher Kontrollbericht zur Arbeit des Ausschusses für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vorgelegt.

Der Ausschuss kann in besonderen Einzelfällen Sachverständige und Ermittlungsbeauftragte zur Unterstützung der Wahrnehmung der Kontrollaufgaben beauftragen. Die Sachverständigen unterliegen der Geheimhaltung.

Jedes einzelne Mitglied des Ausschusses hat wie bisher nach Maßgabe von Art. 24 Abs. 2 NV das Recht, Akteneinsicht zu beantragen. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verfassungsschutzes haben das Recht, sich mit Anregungen und Beschwerden an den Ausschuss oder ein einzelnes Mitglied des Ausschusses zu wenden (Erweiterung des § 25 Abs. 4 NVerfSchG).

Die Mitglieder des Ausschusses können Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter benennen, die an allen Sitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen können. Jedes Ausschussmitglied kann eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter benennen, diese können an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen. Sie müssen die Ermächtigung zum Umgang mit Verschlussachen haben und werden zur Geheimhaltung verpflichtet. Die Mitglieder dürfen die Fraktionsvorsitzenden und/oder die parlamentarischen Fraktionsgeschäftsführerinnen bzw. Fraktionsgeschäftsführer informieren.

Die Einzelheiten sollten in einer eigenen Geschäftsordnung des Ausschusses für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes geregelt werden.

### **6.5 G 10-Kommission**

Die Zuständigkeit der G 10-Kommission ist auf die Erlaubnis und laufende Überprüfung des Einsatzes von V-Personen zu erweitern. Mit Ablauf von zwei Jahren nach der Genehmigung des V-Personen-Einsatzes ist der G 10-Kommission ein Bericht zur Verlaufskontrolle vorzulegen. Die G 10-Kommission sollte nicht ausschließlich mit Parlamentarierinnen und

Parlamentariern besetzt sein. Die G 10-Kommission sollte analog § 15 Abs. 3 G 10-Gesetz des Bundes ausreichend ausgestattet werden. § 2 Nds. AG G 10-Gesetz sollte jährliche Berichte vorsehen sowie deren Veröffentlichung als Drucksache des Landtages.

### **6.6 Gerichtliche Kontrolle – Erweiterung des § 99 VwGO (In-camera-Verfahren)**

Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine Erweiterung des Verfahrens nach § 99 VwGO aus. Das derzeitige In-camera-Verfahren hat nur die Rechtmäßigkeit der Sperrklärung zum Gegenstand, nicht die Rechtmäßigkeit der Speicherung von Daten. Eine Ausgestaltung des In-camera-Verfahrens, die auch eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Speicherung der Daten vorsieht, wäre systemgerecht und würde die bestehende Rechtsschutzlücke schließen. Allerdings ist die Änderung des § 99 VwGO Sache des Bundesgesetzgebers.





