

Bachelorarbeit



Frank Müntefering

Wer überwacht die Wächter?

Möglichkeit und Effizienz der Kontrolle
des Verfassungsschutzes durch
Judikative und Exekutive

Müntefering, Frank: Wer überwacht die Wächter? Möglichkeit und Effizienz der Kontrolle des Verfassungsschutzes durch Judikative und Exekutive. Hamburg, Bachelor + Master Publishing 2015

Originaltitel der Abschlussarbeit: Möglichkeit und Effizienz der Kontrolle des Verfassungsschutzes durch Judikative und Exekutive

Buch-ISBN: 978-3-95820-380-8

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95820-880-3

Druck/Herstellung: Bachelor + Master Publishing, Hamburg, 2015

Coverbild: pixabay.com

Zugl. FernUniversität in Hagen, Hagen, Deutschland, Bachelorarbeit, Mai 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© Bachelor + Master Publishing, Imprint der Diplomica Verlag GmbH

Hermannstal 119k, 22119 Hamburg

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2015

Printed in Germany

Vorwort

Welche Möglichkeiten gibt es, den Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland zu kontrollieren? Wie effizient ist die Kontrolle des Verfassungsschutzes? Wie lässt sich die Kontrolle vor dem Hintergrund des Kampfes gegen Extremismus und dem Schutz der Verfassung und der Grundrechte besser gestalten? Welche Konsequenzen werden aus den aktuellen Entwicklungen der NSU-Terrorserie und des Versagens der Sicherheitsbehörden gezogen?

Die vorliegende Abhandlung wurde vom Verfasser am 7. Mai 2014 als Bachelorarbeit im Studiengang Bachelor of Laws am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Fernuniversität Hagen vorgelegt. Alle Quellen und Dokumente haben als Sachstand Mai 2014.

Initiatorin dieser Arbeit ist Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen, Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie an der Fernuniversität Hagen. Ihr und dem wissenschaftlichen Mitarbeiter des Lehrstuhls, Ass. jur. Jonas Keil, gilt der besondere Dank des Verfassers.

Frank Müntefering

Inhaltsverzeichnis

A) Der Verfassungsschutz	3
I) Staatsaufgabe Verfassungsschutz	3
1. Einordnung des Verfassungsschutzes in das Staats- und Rechtsgefüge der Bundesrepublik Deutschland	4
2. Rechtliche Grundlagen des Verfassungsschutzes	5
II) Der Verfassungsschutz als Akteur im Kampf gegen Extremismus	6
III) Die Legitimation der Kontrolle durch Judikative und Exekutive	7
B) Die Kontrolle des Verfassungsschutzes durch die Judikative	7
I) Rechtsweggarantie und Bindung an Recht und Gesetz	8
1. Gesetzmäßigkeit und Rechtsschutz nach Art. 19 IV und 20 III GG	8
2. Die Problematik des Zugangs zum Rechtsweg bei Nachrichtendiensten	10
II) Gerichtsverfahren mit Beteiligung des Verfassungsschutzes	12
1. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	12
2. Verwaltungsprozessrecht und Nachrichtendienste	14
3. Auskunftsanspruch gem. § 15 BVerfSchG bzw. Landesregelungen	15
4. Informationspflicht gem. § 12 G-10 Gesetz	16
5. Straf- und zivilrechtliche Verfahren	17
III) Gerichtliche Aufklärung und Geheimenschutz	18
1. Geheimnisschutz im „in camera“-Verfahren gem. § 99 VwGO	18
2. Verfassungsrechtliche Würdigung des § 99 VwGO	20
a) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 19 IV GG	22
b) Rechtfertigungsgründe für den Grundrechtseingriff	23
c) Abwägung zwischen Geheimnisschutz und effektivem Rechtsschutz	24
3. Prozessuale Informationsansprüche	26

IV) Richterliche Genehmigung von Überwachungsmaßnahmen	27
C) Die Kontrolle des Verfassungsschutzes durch die Exekutive	28
I) Kontrolle innerhalb der Exekutive	29
1. Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht	29
2. Das Bundesamt und die Landesämter für Verfassungsschutz als Teil der Exekutive	30
II) Interne Behördenkontrolle des Bundesamtes und der Landesämter für Verfassungsschutz	31
1. Dienst- und Fachaufsicht durch das Bundesministerium und die Landesministerien des Innern	31
a) Überwachung durch Erlasse und Vorschriften	33
b) Dienstanweisung Nachrichtendienstliche Mittel	34
c) Behördliche Kontrolle der Durchführung von Maßnahmen des Verfassungsschutzes	35
2. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste	35
3. Datenschutzbeauftragte des Bundesamtes und der Landesämter	36
III) Externe Behördenkontrolle	37
1. Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe	37
2. Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationssicherheit und Landesbeauftragte	38
3. Weitere externe Kontrollen	40
D) Effizienz der Kontrolle durch Judikative und Exekutive	40
I) Die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Judikative	40
1. Geheimnisschutz im Verwaltungsprozess	41
2. Hindernisse bei der richterlichen Kontrolle	42
3. Alternativen zur richterlichen Kontrolle?	43
II) Die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Exekutive	45
1. Überprüfung durch Befragung	46
2. Controlling als neue Kontrollform	47
3. Mehr Effizienz durch Qualitätsmanagement	49
E) Ergebnis	50
Literaturverzeichnis	52

Einleitung

Daten von 532.685 Personen sind beim Landesamt für Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen in der sogenannten Amtsdatei gespeichert. Davon sind 498.598 wegen gesetzlicher Sicherheitsprüfungen in einer Datei des Verfassungsschutzes erfasst, 268.778 sind Bestandteil des nachrichtendienstlichen Informationssystem NADIS.¹ Es ist eine gewaltige Zahl von Menschen, die allein von einer Behörde im Bundesland Nordrhein-Westfalen in Augenschein genommen und überprüft wird. Diese Zahlen lassen die Frage nach einer Legitimation sowie Art und Weise für ein solches Handeln aufkommen. Welchen Kontrollen unterliegen diese Überwacher, die als Verfassungsschutz anscheinend einen besonderen Auftrag haben?

A) Der Verfassungsschutz

Der Verfassungsschutz gehört zur staatlichen Macht in der Bundesrepublik Deutschland, dem durch das Grundgesetz eine besondere Aufgabe und Funktion zugewiesen wird. In einer rechtstaatlichen Demokratie muss staatliche Macht der Kontrolle unterliegen.² Auf welche Weise und wie effizient die Kontrolle beim Verfassungsschutz durch Judikative und Exekutive möglich ist, das thematisiert diese Arbeit.³

D) Staatsaufgabe Verfassungsschutz

Der Verfassungsschutz ist in der Bundesrepublik Deutschland Staatsaufgabe.⁴ Das Grundgesetz formuliert in Art. 87 I 2 GG diese Staatsaufgabe, die das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsauftrag bezeichnet, und legt gleichzeitig in Art. 73 I Ziffer 10 Var. b GG eine Aufgabenbeschreibung und Zuordnung fest.⁵ In der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes angesiedelt wird der Verfassungsschutz als Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit der Län-

¹ Antwort der Landesregierung NRW auf die Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Frank Herrmann (Piraten) vom 20. März 2014, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/5119. Die erfassten Daten werden seit 2005 fünf Jahre lang gespeichert und danach gelöscht.

² *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, S. 297.

³ Die Kontrolle durch die Legislative war Thema einer Seminararbeit des Verfassers.

⁴ *Peter Badura*, Legitimation des Verfassungsschutzes, S.27, in: Bundesamt für Verfassungsschutz, Verfassungsschutz in der Demokratie; BVerfGE 30, 1, 20.

⁵ *Theodor Maunz/Günter Dürig*, Grundgesetz, Ibler, Art. 87, Rn. 140; Grundgesetz, BGBl. I S. 1, zuletzt geändert am 11. Juli 2012, BGBl. I S. 1478.

der definiert.⁶ Aufgrund dieses Grundgesetz-Auftrages wurde per Gesetz am 27. September 1950 das Bundesamt für Verfassungsschutz ins Leben gerufen.⁷ Dazu entstanden elf Landesämter für Verfassungsschutz. Seit der Wiedervereinigung 1990 stieg ihre Zahl mit den neuen Bundesländern auf 16. Das erste Landesamt für Verfassungsschutz, damals noch unter der Bezeichnung „Informationsstelle“, entstand im Juni 1949 in Nordrhein-Westfalen. Acht Bundesländer haben den Verfassungsschutz (wie der Bund) als Oberbehörde eingerichtet, acht Länder haben den Verfassungsschutz als eigene Abteilung in den jeweiligen Innenressorts installiert.⁸ Zu unterscheiden ist der Verfassungsschutz als Staatsaufgabe vom Staatsschutz, obwohl oftmals die Begriffe Verfassungsschutz und Staatsschutz synonym gebraucht werden. Staatsschutz umfasst den Schutz des gesamten Staates durch Polizei und Ordnungsbehörden vor politischer Kriminalität und staatsgefährdenden Angriffen, während Verfassungsschutz den Schutz der Verfassung und der damit verbundenen Ordnungsprinzipien meint.⁹ Der Verfassungsschutz hat die freiheitlich-demokratische Grundordnung, Bestand und Sicherheit des Bundes und der Länder zu sichern.¹⁰ Diese Tätigkeit des Verfassungsschutzes zur Erfüllung seiner Aufgabe lässt sich in vier Bereiche aufteilen: Beschaffung von Informationen, Sammlung, Auswertung und deren Weitergabe.¹¹

1. Einordnung des Verfassungsschutzes in das Staats- und Rechtsgefüge der Bundesrepublik Deutschland

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – einer von drei Nachrichtendiensten in der Bundesrepublik Deutschland¹² – ist als Bundesbehörde auch für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutz der Verfas-

⁶ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (BVerfSchG), § 4 Abs. 2, BGBl. I S. 2954, 2970, zuletzt geändert am 20. Juni 2013, BGBl. I S. 1602; *P. Badura*, Legitimation des Verfassungsschutzes, S. 28; *Udo Wittmoser*, Landesämter für Verfassungsschutz, S. 44.

⁷ BVerfSchG, § 4 Abs.2.

⁸ *Wolfgang Buschfort*, Geheime Hüter der Verfassung, S. 52; *U. Wittmoser*, a.a.O., S. 28ff.; *Alexander Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste; S. 29ff.

⁹ *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I. § 23, Rn. 1-4; BVerfSchG § 20 I 2; GVG §§ 74a, 120; BVerfGE 100, 313; *W. Joecks/K. Miebach*, Münchener Kommentar zum StGB, Lampe/Hegmann, Bd. 3, Vorbemerkung zu §§ 93ff., Rn. 24-26.

¹⁰ *P. Badura*, a.a.O., S. 35.

¹¹ *Wolfgang Schatzschneider*, Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, S. 57.

¹² Neben dem BfV sind das der Bundesnachrichtendienst (BND) und der Militärische Abschirmdienst (MAD).