

Prof. Dr. Erhard Denninger

61462 Königstein, 14. Oktober 2012
Am Wiesenhof 1

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags
z.H. des Vorsitzenden
Herrn Abg. Horst Klee
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Anhörung am 8. November 2012
LT-Drucks. 18/5061, 18/6176 und 18/6193.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Ihrer Bitte vom 4. 10. 2012 entsprechend erlaube ich mir zu den oben genannten
Gesetzentwürfen die folgende

Stellungnahme:

1.

Die Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf das Problem der parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz. Die Regelungen dieser Tätigkeit selbst bedürften einer ausführlichen gesonderten Betrachtung.

2.

Grundsatzfrage:

Braucht das Land Hessen ein Landesamt für Verfassungsschutz? Bevor man sich über eine verbesserte parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes (VfSch) Gedanken macht, sollte die Grundsatzfrage *mit Gründen* bejaht werden. Dies sollte nicht in Normen, sondern in der Begründung zu einem Gesetzentwurf zum Ausdruck gebracht werden. Alle drei Entwürfe sind hier ungenügend. Der Entwurf der Linken ohnehin, weil diese das Landesamt auflösen will. Der CDU/FDP-Entwurf stellt auf S.5 zu „I. Allgemeines“ nur fest, die Verlängerung des noch geltenden Gesetzes sei „ohne Alternative und damit erforderlich.“ Das ist eine begründungslose Behauptung. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion stellt ebenso begründungslos auf S.1 fest, das LfVfSch leiste einen „unverzichtbaren Beitrag zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung“ usw.

Mit Rücksicht auf die öffentliche Diskussion um die Aufklärung/Nichtaufklärung der Taten der „NSU“-Mord- und Terrorzelle und um die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden der Länder sollte der Hessische Gesetzgeber sich doch ein paar Gedanken über die Notwendigkeit des „Verfassungsschutzes“ (VfSch) machen und dies zum Ausdruck bringen. Ein Hinweis auf § 2 Abs. 3 BVerfSchG allein reicht dafür nicht aus.

Ich halte einen mit nachrichtendienstlichen Mitteln arbeitenden, wie auch immer organisierten, institutionalisierten Verfassungsschutz für notwendig, weil nur er eine in die verfassungsfeindlichen Organisationen eindringende „Frühaufklärung“ erbringen kann. Über die bundesstaatliche Aufgliederung einer solchen Funktion ist damit nichts gesagt. Ob in der Bundesrepublik wirklich 16 + 1 Ämter für VfSch notwendig sind, erscheint sehr fraglich, soll hier jedoch nicht weiter untersucht werden.

3.

Gesetzessystematik:

Wenn man die Notwendigkeit eines institutionalisierten VfSch bejaht, stellt sich die Frage seiner (parlamentarischen) Kontrolle und deren Regelung. Die erste Folgefrage ist hier, ob eine Ergänzung des geltenden Gesetzes über das Landesamt für VfSch ausreichend und sinnvoll ist oder ob es sich empfiehlt, die notwendigen Regelungen in einem gesonderten Gesetz zu treffen. Der Entwurf der CDU- und FDP-Fraktionen geht den ersten, der Entwurf der SPD-Fraktion geht den zweiten Weg.

Für die Beantwortung der Frage sind folgende Überlegungen leitend: Das Amt für VfSch ist eine dem Ministerium des Innern nachgeordnete Behörde und damit Teil der *Exekutive*. Dies bringt auch das geltende LVerfSchG zum Ausdruck, z.B., wenn es in § 22 Abs. 2 bestimmt, dass „die politische Verantwortung der Landesregierung“ Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung der Parlamentarischen Kontrollkommission durch die Regierung bestimmt. (Für das Verhältnis von Bundestag zu Bundesregierung und BVerfSchAmt bringt § 4 Abs. 2 PKGrG vom 29. 7. 2009 den gleichen Gedanken zum Ausdruck.)

Andererseits ist eine Parlamentarische Kontrollkommission, wie der Name sagt, Teil des Parlaments und damit der *Legislative*. Schon der Grundsatz der Gewaltentrennung, der gemäß Art. 28 Abs. 1 in Verb. m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG auch für Hessen gilt, spricht für gesonderte Regelungen für das Amt einerseits und für dessen parlamentarische Kontrolle andererseits. Auf Bundesebene ist diese Problematik in korrekter Weise durch zwei getrennte Gesetze gelöst worden. Dies sollte für Hessen vorbildlich sein. Das „Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz“ sollte deshalb nicht mehr enthalten als der Titel sagt: Regelungen über die Errichtung des Amtes, über seine Aufgaben, seine Befugnisse und die spezifischen Datenverarbeitungskompetenzen. Die parlamentarische Kontrolle dieses Amtes gehört in ein besonderes Gesetz. Neben dem verfassungsrechtlichen sprechen auch gesetzgebungspraktische Gesichtspunkte für eine solche Lösung. Die beiden Gesetze – a) über das Amt und b) über dessen Kontrolle – könnten unabhängig von einander befristet und geändert werden.

4.

Einzelfragen:

Das Konzept der LT-Drucks. 18/ 5061 verdient deshalb den Vorzug vor dem der Drucks. 18/6193. Im Einzelnen ist jedoch Folgendes noch zu bemerken:

- a) Gesetzesüberschriften: Der Titel des Gesetzes im SPD-Fraktions-Entwurf (im Folgenden: Entwurf) ist schwerfällig. „Kontrolle“ wird nicht „gegenüber“ der Tätigkeit des Landesamtes ausgeübt, sondern schlicht „über“ dieselbe. „zur Stärkung“ ist überflüssig und sinnentstellend, weil das Gesetz nicht nur der Stärkung der Kontrolle dient, sondern diese, nach der Konzeption des Entwurfs, überhaupt erst einmal einrichtet.
- b) Grammatikalisch falsch ist die Abkürzung in der Klammer: Es geht nicht um ein „Parlamentarisches Kontrollkommissions-Gesetz“. Sondern gewollt ist ein Gesetz über eine Parlamentarische Kontrollkommission. [Der sprachliche Fehler ähnelt dem bei dem sprichwörtlichen „elektrischen Straßenbahnschaffner“, der der Schaffner einer elektrischen Straßenbahn sein soll!]
- c) Zu § 2 des Entwurfs, Mitgliedschaft: Die Begründung – S. 8 der Drucks. 18/5061 – meint, Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs verankere gesetzlich, dass die

Mehrheitsverhältnisse im Landtag auch bei der Zusammensetzung der Parl. Kontrollkommission gewahrt bleiben. Wie das möglich sein soll, wenn die Mitgliederzahl auf 5 beschränkt bleiben soll, andererseits im Landtag, wie derzeit, auch 5 Parteien vertreten sind, ist unbegreiflich. Denn, wie sich aus § 2 Abs. 1 Satz 2 ergibt, soll doch wohl das Verhältnis der Fraktionsstärken im LT in der Kommission abgebildet werden. Also müsste jede Fraktion mindestens durch ein Mitglied in der Kommission vertreten sein. Bei nur 5 Mitgliedern und 5 Parteien(Fraktionen) ist eine solche verhältnismäßige Abbildung nicht möglich. Vermutlich ist, unbeschadet des zu garantierenden Geheimschutzes, eine gesetzliche Mitgliederzahl von etwa zehn erforderlich.

- d) Abstimmungsquoren: Der Entwurf sieht mehrfach, z.B. in §§ 7 Abs.1, 10 Abs. 2, das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit vor. Die Begründungen zu diesen Fällen erläutern jeweils: 2/3 gleich: drei Ja-Stimmen. Das ist falsch. Bei einem Gremium von 5 Personen sind 3 Stimmen die einfache(absolute) Mehrheit. Da man Menschen nicht lebendig (abstimmend) zerteilen kann, müsste die 2/3-Mehrheit 4:1 betragen. (2/3 von 5 = 3,333Periode). Das „Übel“ liegt in der zu geringen Mitgliederzahl, s.o. zu c).
- e) Befugnisse der Kontrollkommission:
Die im Entwurf vorgesehene Befugnisregelung erscheint aufgabengerecht und im Wesentlichen auch praktikabel: (1) Akteneinsichtsrecht, (2) Aktenherausgabebanspruch, (3) Direktbefragungsrecht, (4) Zutrittsrecht, (5) Sachverständigenbeauftragung, (6) Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten, (7) Unterstützung durch Mitarbeiter. Diese sollten jedoch jeweils ad hoc zu der Kommissionsberatung zugelassen werden, bei der die von ihnen zu bearbeitenden Agenda beraten werden. Das wäre eine vernünftige Praxisregelung.
Unbefriedigend geregelt ist die Frage, wie die Kommission oder einzelne Mitglieder derselben mit den Ergebnissen ihrer Erhebungen umgehen können. Die Regelung der „Bewertungen bestimmter Vorgänge“ in § 10 Abs. 2 und 3 des Entwurfs ist ungenügend. Eine Veröffentlichung einer „Bewertung“ auch nur im Landtag ist ohne eine Sachverhaltsdarstellung nicht möglich. Diese soll aber gemäß den „Belangen des Geheimschutzes“ einschränkbar sein. Die Deutungshoheit hierüber liegt aber einseitig bei der Landesregierung.
- f) Geheimschutz *versus* Transparenz: Dieses Spannungsverhältnis muss gründlich neu überdacht werden. Adressat der „Veröffentlichungen“ der Kommission ist natürlich in erster Linie das Parlament. Im Konfliktfall mit den Geheimhaltungswünschen der Landesregierung könnte ein aus Exekutive und Legislative gemischt zusammengesetztes Gremium (Ältestenrat des LT + Staatssekretär der Staatskanzlei?) nach einer Lösung suchen. Jedenfalls sollte normativ abgesichert werden, dass die der Regierung obliegende Begründungspflicht – s. § 6 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs, der sinngemäß auch für § 10 gilt - nicht nur formelhaft „erfüllt“ werden kann.

*

Mit freundlichen Grüßen

gez.: Erhard Denninger