

Ein bedenkliches Gesetz in Bulgarien

September 2013

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

In Bulgarien hat die von der Bulgarischen Sozialistischen Partei und der DPS (Partei der bulgarischen Türken) getragene und von der rechtsextremistischen Ataka-Partei tolerierte neue Regierung bereits kurz nach der Konstituierung der neuen Nationalversammlung Fakten geschaffen, die deutschen rechtsstaatlichen Grundsätzen diametral widersprechen. Binnen einer Woche wurde ein von der Regierung eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes für die Staatliche Agentur „Nationale Sicherheit“ (SANS), also des bulgarischen Geheimdienstes mit weitreichenden Folgen von der Parlamentsmehrheit verabschiedet und unmittelbar im Gesetzblatt bekanntgemacht. U.a. werden dem bulgarischen Nachrichtendienst Kompetenzen übertragen, die bisher den Polizei- und Sicherheitsbehörden vorbehalten waren.

Dass dies nach deutschem Rechtsstaatsverständnis äußerst bedenklich ist, zeigt ein Blick auf die bei uns geltende Rechtslage:

In Deutschland gilt das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, das sich zwar dem Wortlaut der Art. 73 (10) und 87 (1) S.2 GG nicht entnehmen lässt, jedoch wurde durch ein Schreiben der Militärgouverneure der westdeutschen Besatzungszonen an den

Parlamentarischen Rat vom 14. April 1949 klargestellt, dass den einzurichtenden deutschen Nachrichtendiensten keinerlei polizeiliche Befugnisse zustehen sollten. Dieser sogenannte „Polizeibrief“ gilt als die Geburtsstunde des Trennungsgebotes zwischen Nachrichtendiensten und Polizei.

Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Trennungsgebot wiederholt bekräftigt, zuletzt in seinem Urteil vom 24. April 2013 (1 BvR 1215/07) in dem es die Einrichtung einer Antiterrordatei als Verbunddatei verschiedener Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zwar als in ihren Grundstrukturen mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hat, zumal diese Datei im Kern auf die Informationsanbahnung beschränkt ist und eine Nutzung der Daten zur operativen Aufgabenerfüllung nur in dringenden Ausnahmefällen vorsieht. Zugleich hat das Gericht jedoch eine gesetzliche Ausgestaltung dieser Verbunddatei verlangt, die dem Übermaßverbot Rechnung trägt.

Grundlegend ist der zweite Leitsatz dieses Urteils: „Regelungen, die den Austausch von Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendienste ermöglichen, unterliegen hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen. Aus den Grundrechten folgt ein informationelles Trennungsgebot, das diesen Austausch nur ausnahmsweise zulässt.“



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER
LEITER

September 2013

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

In der Urteilsbegründung hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass Nachrichtendienste und Polizeibehörden deutlich voneinander unterschiedene Aufgaben haben (Rn 115).

Im einzelnen heißt es zur Aufgabe der Nachrichtendienste:

„Den Nachrichtendiensten kommt die Aufgabe zu, Aufklärung bereits im Vorfeld von Gefährdungslagen zu betreiben (...) Sie haben mannigfaltige Bestrebungen auf ihr Gefahrenpotenzial hin allgemein zu beobachten und sie gerade auch unabhängig von konkreten Gefahren in den Blick zu nehmen (Rn 116). Diesem vorfeldbezogenen Aufgabenspektrum entsprechend haben die Nachrichtendienste weitreichende Befugnisse zur Datensammlung (...) sie umfassen Methoden und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung (...) die sich durch relativ geringe Eingriffsschwellen auszeichnen. Überdies sammeln Nachrichtendienste Daten grundsätzlich geheim. Der Grundsatz der Offenheit der Datenerhebung gilt für sie nicht, und sie sind von Transparenz und Berichtspflichten gegenüber den Betroffenen weithin freigestellt. Entsprechend gering sind die Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes. Zum Teil werden diese sogar ganz durch eine politische Kontrolle ersetzt (Rn 117). Im Gegenzug zu der Weite dieser Datenerhebungsbefugnisse ist die Zielrichtung der Aufklärung begrenzt (...) beschränkt sich im Wesentlichen darauf, fundamentale Gefährdungen, die das Gemeinwesen als Ganzes destabilisieren können, zu beobachten und darüber zu berichten, um eine politische Einschätzung der Sicherheitslage zu ermöglichen. Ziel ist nicht die operative Gefahrenabwehr, sondern die politische Information (...). Entsprechend zielt auch die Aufklärung der Verfassungsschutzbehörden nicht unmittelbar auf die Verhütung und Verhinderung von konkreten Straftaten oder die Vorbereitung entsprechender operativer Maßnahmen. Auch hier beschränkt sich die Aufgabe der Dienste auf eine Berichtspflicht gegenüber den politisch verantwortlichen Staatsorganen beziehungsweise der

Öffentlichkeit. (Rn 118). Dieser auf die politische Vorfeldaufklärung beschränkte Auftrag der Nachrichtendienste spiegelt sich auch in einer Beschränkung ihrer Befugnisse: Polizeiliche Befugnisse haben sie nicht, und sie dürfen auch im Wege der Amtshilfe nicht die Polizei um Maßnahmen ersuchen, zu denen sie selbst nicht befugt sind.“ (Rn 119).

Hingegen heißt es zum Aufgaben- und Befugnisprofil der Polizei- und Sicherheitsbehörden:

„Ihnen obliegt die Verhütung, Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie die Abwehr von sonstigen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ihre Aufgaben sind geprägt von einer operativen Verantwortung und insbesondere der Befugnis, gegenüber Einzelnen Maßnahmen erforderlichenfalls auch mit Zwang durchzusetzen. (...) Unbeschadet gewisser Aufgaben auch dieser Behörden schon im Vorfeld von Gefahren, sind ihnen Befugnisse gegenüber einzelnen grundsätzlich nur aus konkretem Anlass verliehen. Voraussetzung ist in der Regel, dass Anhaltspunkte für einen Tatverdacht oder eine Gefahr vorliegen. Da sie letztlich Zwangsmaßnahmen bis hin zu Eingriffen in die persönliche Freiheit vorbereiten und begründen können (sind deren Befugnisse) gesetzlich wesentlich enger und präziser gefasst als diejenigen der Nachrichtendienste sowie vielfältig voneinander abgegrenzt. (Rn 120). Entsprechend handelt die Polizei grundsätzlich offen (...). Zwar setzt die Aufgabenwahrnehmung der Polizeibehörden in erheblichem Umfang auch Ermittlungen voraus, die gegenüber den Betroffenen zunächst verdeckt erfolgen. Jedoch werden damit nur bestimmte, durch konkrete Verdachtsmomente unterlegte Aufklärungsmaßnahmen oder -phasen abgeschirmt, die die prinzipielle Offenheit der polizeilichen Arbeit unberührt lässt. Vor allem werden insofern die ermittelten Daten bei sich anschließenden Maßnahmen gegenüber Einzelnen – wie der Erhebung der Anklage oder dem Erlass einer Polizeiverfügung- offengelegt und wird dem Betroffenen Gelegenheit gegeben, sich



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Impressum

Thorsten Geissler
Director

Rechtsstaatsprogramm
Südosteuropa
Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Strada Plantelor 50
RO – 023975 Bukarest
Rumänien

Tel.: +40 (0) 21 302 02 63
Fax: +40 (0) 21 326 04 07
thorsten.geissler@kas.de
www.kas.de/rspsoe

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER
LEITER

September 2013

www.kas.de/rspsoe
www.kas.de

hierzu zu verhalten. Auch die Ermittlungen selbst werden, soweit möglich, offen geführt. Im Strafverfahren zeigt sich dies beispielhaft an den zahlreichen Anhörungs-, Akteneinsichts- und Verteidigungsrechten der Beschuldigten, an der offenen Durchführung von Wohnungsdurchsuchungen (vgl. § 106 StPO), den Vorgaben für die Nutzung von vorsorglich gespeicherten Daten (vgl. BverfGE 125, 260 -353-) sowie der grundsätzlich öffentlichen und mündlichen Verhandlung am Ende des Anklagevorwurfs im Strafverfahren. Der Einsatz verdeckter Ermittler (§§ 110 a ff. StPO) und heimliche Datenerhebungen mit technischen Mitteln (§§ 100 a ff. StPO) sind demgegenüber nur ausnahmsweise und unter bestimmten Bedingungen zulässig. Entsprechend unterliegt die Polizei auch im Bereich der Gefahrenabwehr dem Grundsatz der offenen Datenerhebung (vg. § 21 Abs.3 BpolG, § 19 Abs. 1 PolG Baden-Württemberg, Art. 30 Abs.3 BayPAG).“ (Rn 121)

Zusammenfassend führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Die Rechtsordnung unterscheidet damit zwischen einer grundsätzlich offen arbeitenden Polizei, die auf eine operative Aufgabenwahrnehmung hin ausgerichtet und durch detaillierte Rechtsgrundlagen angeleitet ist, und den grundsätzlich verdeckt arbeitenden Nachrichtendiensten, die auf die Beobachtung und Aufklärung im Vorfeld zur politischen Information und Beratung beschränkt sind und sich deswegen auf weniger ausdifferenzierte Rechtsgrundlagen stützen können. Eine Geheimpolizei ist nicht vorgesehen.“ (Rn 122)

Das vom bulgarischen Parlament verabschiedete Gesetz zur Änderung des Gesetzes für die Staatliche Agentur „Nationale Sicherheit“ (SANS) gibt in mehrfacher Hinsicht Anlass zur Sorge, mit den vorstehend geschilderten Grundsätzen ist es nicht vereinbar.

So ist es in hohem Maße bedenklich, dass dem Geheimdienst die Befugnis übertragen wird, strafrechtliche Ermittlungen nach

Maßgabe der bulgarischen Strafprozessordnung durchzuführen. Bemerkenswert ist dabei, dass das Gesetz keine Auflistung der Delikte enthält, bei denen der Geheimdienst Ermittlungen durchführen kann, vielmehr heißt es, die SANS habe alle Straftaten zu ermitteln, die in ihre „funktionelle Kompetenz“ fallen, d.h. alle Taten, die als „Gefahr für die nationale Sicherheit“ einzustufen seien. Diese Voraussetzung ist so unscharf, dass es dem Geheimdienst leicht fallen dürfte, Ermittlungen überall dort vorzunehmen, wo er es für angebracht hält.

Zugleich erhält der Geheimdienst strafprozessuale Befugnisse, die bisher der Polizei vorbehalten waren, so darf er Personen festnehmen oder durchsuchen.

Durch das Gesetz wurde zudem die in das Innenministerium eingegliederte Generaldirektion für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität (GDBOK) aufgelöst, obwohl diese Polizeibehörde in den vergangenen Jahren sowohl national, als auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit durchaus beachtliche Erfolge vorzuweisen hatte. Deren Zuständigkeit geht auf die SANS über, die Umorganisation wird derzeit vollzogen. Bisherige Mitarbeiter der GDBOK können sich auf andere Dienstposten im Innenministerium, aber auch beim Geheimdienst bewerben.

Bemerkenswert ist auch, dass der parlamentarische Sonderausschuss zur Kontrolle des Geheimdienstes, dessen Vorsitz bisher zwingend ein nicht der stärksten Fraktion angehörender Abgeordneter innehatte, aufgelöst wurde, stattdessen wurde ein Ausschuss eingesetzt, der alle „Spezialdienste“ kontrollieren soll. Oppositionsabgeordnete befürchten, dass damit eine wirksame Kontrolle des Geheimdienstes verhindert werden soll.

Für Schlagzeilen sorgte zudem die Wahl von Deljan Peewski zum Vorsitzenden des Geheimdienstes am 14. Juni 2013 mit 116 Stimmen von BSP und DPS. Dieser mächtige Medienmogul war in den



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Impressum

Thorsten Geissler
Director

Rechtsstaatsprogramm
Südosteuropa
Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Strada Plantelor 50
RO – 023975 Bukarest
Rumänien

Tel.: +40 (0) 21 302 02 63
Fax: +40 (0) 21 326 04 07
thorsten.geissler@kas.de
www.kas.de/rspsoe

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

THORSTEN GEISSLER
LEITER

September 2013

**www.kas.de/rspsoe
www.kas.de**

vergangenen Jahren in mehrere Skandale verstrickt. Nachdem in Bulgarien nach dieser Wahl Demonstrationen gegen die Regierung einsetzten und Proteste aus dem westlichen Ausland erhoben wurden, machte das Parlament in Sofia die Wahl rückgängig.

Fazit:

Das bulgarische Parlament sollte das Gesetz über die Staatliche Agentur für Nationale Sicherheit schnellstmöglich mit der Maßgabe ändern, die rechtsstaatlich gebotene saubere Trennung von Nachrichtendienst und Polizei- und Sicherheitsbehörden wieder herzustellen. Zudem sind Mechanismen zu schaffen, die eine effektive Kontrolle des Nachrichtendienstes durch das Parlament ermöglichen.

Zugleich muss die Regierung den politischen Willen deutlich machen, die organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen zu wollen. Eine der Vorgaben des von der EU Ende 2006 eingerichteten Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte des Landes ist die Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Die Auflösung einer Behörde, die diesbezüglich durchaus Erfolge aufweisen konnte, und die Übertragung ihrer Kompetenzen auf den Geheimdienst, der öffentlicher Kontrolle faktisch entzogen ist, weckt hieran Zweifel.



Impressum

Thorsten Geissler
Director

Rechtsstaatsprogramm
Südosteuropa
Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Strada Plantelor 50
RO – 023975 Bukarest
Rumänien

Tel.: +40 (0) 21 302 02 63

Fax: +40 (0) 21 326 04 07

thorsten.geissler@kas.de

www.kas.de/rspsoe