

Antrag

der Abgeordneten Benjamin Strasser, Stephan Thomae, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Michael Theurer, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Einsatz von Vertrauenspersonen konsequent gesetzlich regeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Einsatz von Vertrauenspersonen ist ein notwendiges Mittel der verdeckten Informationserhebung von Nachrichtendiensten, ebenso wie von Strafverfolgungsbehörden und zur Gefahrenabwehr. Er ermöglicht Zugänge in teilweise abgeschlossene Szenen und Milieus wie der Organisierten Kriminalität oder der Politisch-Motivierten Kriminalität und trägt wesentlich zur Erfüllung der gesetzlichen Aufträge der Behörden bei.

Der Einsatz von Vertrauenspersonen ist immer ein Drahtseilakt, der sich im Grenzbereich zulässigen staatlichen Handelns bewegt. Die Kooperation von Vertrauenspersonen mit den Behörden kann dabei sehr unterschiedlich sein: Es handelt sich dabei um Insider aus der Szene, die regelmäßig - und nicht nur wie Hinweisgeber oder Informanten unregelmäßig oder punktuell - aus uneigennütigen Motiven oder auch gegen Entgelt Informationen den Behörden geben. Das Spektrum reicht bis zu "Vertrauenspersonen" wie Murat Cem, der von den Behörden gezielt eingesetzt wurde, Milieus infiltrierte und faktisch handelte wie ein verdeckter Ermittler und sich von diesem nur dadurch unterschied, dass er nie in einem formalen Dienstverhältnis mit staatlichen Behörden stand. Beim Einsatz von V-Personen droht daher eine Umgehung der Regelungen zu verdeckten Ermittlern (Bericht der Expertenkommission zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des allgemeinen Strafverfahrens und des jugendgerichtlichen Verfahrens, 2015, S. 83). Es ist zwingend nötig, die Formen verdeckter Informationsge-

winnung durch menschliche Quellen, Hinweisgeber, Informanten, Vertrauenspersonen und Verdeckte Ermittler gesetzlich zu definieren. Vertrauenspersonen handeln und ermitteln eigenständig, erfragen mithin gezielt Informationen, dringen in nicht-öffentliche Bereiche ein und handeln – bis hin zur Tatbeteiligung oder gar Tatprovokation in der Praxis regelmäßig auf längere Zeit. Ein solcher Einsatz greift unmittelbar in Persönlichkeitsrechte der Betroffenen wie das Recht auf Privatsphäre ein. Anders als beispielsweise bei Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung oder auch der akustischen Wohnraumüberwachung können Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden durch Vertrauenspersonen Informationen nicht nur abfangen, sondern auch gezielt in Erfahrung bringen. Im Gegensatz zu anderen heimlichen Ermittlungsmaßnahmen werden beim Einsatz von Vertrauenspersonen zudem lediglich die Ermittlungsergebnisse einer Vertrauensperson in das Strafverfahren eingeführt – und dies oftmals nur über sog. Quellenvermerke oder Vernehmung der Vertrauensperson-Führer. Die Möglichkeit einer unmittelbaren Konfrontation des Beschuldigten mit der ihn belastenden Vertrauensperson im Strafprozess im Rahmen der Wahrnehmung des Konfrontations- und Fragerechts unterbleibt. Vertrauenspersonen werden für den Strafprozess regelmäßig gesperrt. Über ein zentrales belastendes Beweismittel und seine Glaubwürdigkeit kann der das Gericht sich selbst kein eigenständiges Bild machen. Ein Einsatz von Vertrauenspersonen im Rahmen der Strafverfolgung kann je nach Konstellation mehrere Grundrechte sowie verfassungs- und menschenrechtliche Garantien berühren. Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen liegt – unabhängig von der Einsatzform der Vertrauensperson – stets vor. Je nach Ausgestaltung des Einsatzes sind auch andere Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) tangiert. Die Grundsätze eines fairen Verfahrens sind zudem insgesamt in einem Ungleichgewicht. Daher ist zwingend eine gesetzliche Regelung erforderlich.

Vertrauenspersonen sind keine dem Staat verpflichteten Beamte. Sie rekrutieren sich in der Regel aus dem Umfeld, in dem sie agieren. Bei ihren Einsätzen gehen sie verdeckt vor. Sie dürfen unter keinen Umständen den Anschein erwecken, mit staatlichen Stellen zu kooperieren und müssen ihre Enttarnung unbedingt vermeiden. Daher müssen sie "szenetypisch" handeln und bewegen sich dabei eng an der Grenze zulässigen und bereits strafbaren Handelns. Für ihre Tätigkeit erhalten Vertrauenspersonen staatliche Gegenleistungen wie die Reduzierung von Haftstrafen oder Geld- und Sachzuwendungen. Bei wiederkehrenden bzw. regelmäßigen Einsätzen ist eine finanzielle Abhängigkeit der Vertrauensperson von den staatlichen Leistungen eine mögliche Konsequenz, die auch Einfluss auf die Validität der Informationen der Vertrauensperson haben kann.

Anders als für den Bereich der Vertrauenspersonen ist die Zulässigkeit des Einsatzes sog. verdeckter Ermittler, von Polizeibeamten, die unter einer ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität (Legende) ermitteln, in der Strafprozessordnung geregelt (§§ 110a - 110c StPO). Ihr Einsatz steht unter dem Entscheidungsvorbehalt der Staatsanwaltschaft bzw. im Fall von Einsätzen, die sich gegen einen bestimmten Beschuldigten richten oder bei denen der Verdeckte Ermittler eine Wohnung betritt, die nicht allgemein zugänglich ist, eines Gerichts (§ 110b StPO Abs. 1, 2). Regelungen für den Einsatz von Vertrauenspersonen finden sich auf Bundesebene hingegen lediglich in Dienstvorschriften. Bis heute fehlt eine eigenständige gesetzliche Grundlage, welche die Voraussetzungen des Einsatzes von Vertrauenspersonen zu Strafverfolgungszwecken sowie zur Gefahrenabwehr regelt und dabei auch die notwendige Abgrenzung zu verdeckten Ermittlern vornimmt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Für den Bereich des Verfassungsschutzes wurde im Zuge der Aufarbeitung der Terrorserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) als eine Konsequenz mit dem "Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes" eine entsprechende eigene Rechtsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen geschaffen, die Voraussetzungen und Grenzen konkret regelt, Anforderungen an ihre Auswahl festlegt und im Übrigen die Voraussetzungen des Einsatzes verdeckter Mitarbeiter auch auf sie überträgt (vgl. § 9b BVerfSchG). Für den Bereich der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr fehlt bis heute eine entsprechende Rechtsgrundlage, obwohl beispielsweise die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Jahr 2017 eingesetzte Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes zum Thema „Vertrauenspersonen und Tatprovokationen“ wie auch die ebenfalls vom BMJV eingesetzte "Expertenkommission zur Reform des Strafverfahrens" im Jahr 2015 eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen in ihren Abschlussberichten empfohlen haben.

II. Der Deutsche Bundestag erklärt:

Für den Einsatz von Vertrauenspersonen im Rahmen der Strafverfolgung müssen klare Kriterien auf Basis einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage gelten. Es muss garantiert sein, dass nur voll geschäftsfähige und volljährige Personen als Vertrauenspersonen eingesetzt werden. Ihre Tätigkeit darf nicht unbefristet angelegt sein und ausgezahlte Geld- oder Sachzuwendungen für die Tätigkeit dürfen nicht die wesentliche finanzielle Lebensgrundlage der Vertrauensperson darstellen. Die Anordnung eines solchen Einsatzes muss grundsätzlich dem Richter vorbehalten sein. Eine Zusammenarbeit mit in besonderer Form Straffälligen, insbesondere mit Schwerstkriminellen darf es nicht geben. Der Einsatz, der Umgang mit den so erhobenen Informationen und das Verhältnis zum Vertrauensperson-Führer müssen strengen Vorgaben und ebenso strengen rechtstaatlichen Kontrollen unterliegen.

Für den Bereich des Verfassungsschutzes wurde im Zuge der Aufarbeitung der Terrorserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) mit dem "Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes" eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen (§ 9b BVerfSchG). Insofern darf auch der Einsatz von polizeilichen Vertrauenspersonen im Rahmen der Strafverfolgung aufgrund der Intensität des damit verbundenen Grundrechtseingriffs, der Tragweite eines solchen Einsatzes und der Konsequenzen für die Wahrheitsfindung im Strafverfahren nicht ungeregelt bleiben. Es genügt insbesondere nicht, diese schwerwiegende Ermittlungsmaßnahme auf bloße strafprozessuale Generalklauseln wie §§ 161, 163 StPO zu stützen und lediglich in internen Dienstvorschriften der Behörden näher zu regeln. Die §§ 161, 163 StPO taugen – jedenfalls seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in seinem BKA-Urteil vom 20.04.2016 (BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09; 1 BvR 1140/09) nicht mehr als ausreichende Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Ausnutzen von Vertrauen durch Vertrauenspersonen – und zwar unabhängig von der konkreten Ausgestaltung ihres Einsatzes – als schwerwiegenden Grundrechtseingriff bezeichnet (vgl. BVerfG, a.a.O. Rn. 160). Für einen solchen bieten die §§ 161, 163 StPO keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Vertrauenspersonen im Rahmen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr zu schaffen, die
 - a. deren Einsatzbereiche definiert und auf Straftaten von erheblicher Bedeutung beschränkt,
 - b. klare Kriterien hinsichtlich der Voraussetzungen und Grenzen für die Tätigkeit als Vertrauensperson schafft und dabei insbesondere regelt, wann eine Person als Vertrauensperson grundsätzlich ausscheidet (z.B. Minderjährige oder Schwerstkriminelle),
 - c. die Zulässigkeit sog. szenetypischer (strafbarer) Handlungen regelt,
 - d. Regelungen zu Voraussetzungen von Grundrechtseingriffen (insbesondere zu Eingriffen in Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG, das Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des IT-Grundrechts, einschließlich des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung) vorsieht, welche Vertrauenspersonen im staatlichen Auftrag vornehmen oder Behörden zuzurechnen sind,
 - e. eine klare Abgrenzung zu verdeckten Mitarbeitern bzw. verdeckten Ermittlern sowie Informanten und Hinweisgebern vornimmt,
 - f. einen grundsätzlichen Vorrang des Einsatzes staatlicher Personen und nur subsidiär und als Ultima Ratio den Einsatz von Vertrauenspersonen vorsieht,
 - g. die Anordnung eines solchen Einsatzes grundsätzlich dem Richtervorbehalt unterwirft,
 - h. eine zeitliche Befristung eines solchen Einsatzes mit den üblichen Verlängerungsmöglichkeiten wie bei anderen gewichtigen heimlichen Ermittlungsmaßnahmen schafft,
 - i. eine regelmäßige Kontrollmöglichkeit des Einsatzes Vertrauenspersonen im Rahmen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr auf parlamentarischer Ebene ermöglicht,
 - j. Regelungen zur Behandlung von V-Personen im Strafprozessrecht vorsieht, insbesondere wann eine Zusicherung der Vertraulichkeit die Vernehmung einer Vertrauensperson dauerhaft ausschließt, unter welchen Voraussetzungen eine Vernehmung des Führers der Vertrauensperson zulässig ist und als milderer Mittel ein in-camera-Verfahren zur Vernehmung von Vertrauenspersonen vorsieht,
 - k. eine Regelung zur Tatprovokation durch Vertrauenspersonen vorsieht und wann Tatprovokationen zu einem Verfahrenshindernis werden,
 - l. eine sog. Doppelführung von Vertrauenspersonen durch verschiedene Polizeibehörden und/oder Nachrichtendienste ausschließt;
2. für die Führung von Vertrauenspersonen gesetzlich die Rahmenbedingungen festzulegen, klare Dienstvorschriften zu ermöglichen und eine regelmäßige interne Revision sowie ein Controlling zu gewährleisten,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3. im Rahmen der Innenministerkonferenz und der Justizministerkonferenz eine Initiative zur Einführung bundesweit harmonisierter Rechtsgrundlagen für den Einsatz von polizeilichen Vertrauenspersonen zu Gefahrenabwehrzwecken nach den o.g. Maßgaben zu ergreifen.

Berlin, den 18. August 2020

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.