



Sachstand

Zum Tarnmitteleinsatz durch Nachrichtendienste

Zum Tarnmitteleinsatz durch Nachrichtendienste

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 024/22
Abschluss der Arbeit: 10. März 2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Gesetzliche Grundlagen zum Einsatz von Tarnmitteln	4
3.	Haftung bei Handlungen von geheimen Mitarbeitern	6
3.1.	Verdeckte Mitarbeiter nach § 9a BVerfSchG	6
3.2.	Vertrauenspersonen nach § 9b BVerfSchG	7
3.3.	Straftaten von geheimen Mitarbeitern	7
4.	Haushaltsmittel	8

1. Einleitung und Fragestellung

Im Jahr 2014 verzichtete der BND bei sechs seiner Außenstellen, die überwiegend für die Fernmeldeaufklärung zuständig waren, auf Tarnnamen wie „Ionosphäreninstitut“, „Amt für Schadensabwicklung“ oder „Fernmeldeweitverkehrsstelle der Bundeswehr“.¹ Im Januar 2022 wurde in der Öffentlichkeit die Vermutung geäußert, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) betreibe ebenfalls eine sogenannte Tarnbehörde.²

Im Folgenden wird die Rechtslage in Bezug auf die Einrichtung von Tarnorganisationen, der Einsatz von verdeckten Mitarbeitern und Vertrauenspersonen einschließlich haftungs- und haushaltsrechtlicher Aspekte dargestellt.

2. Gesetzliche Grundlagen zum Einsatz von Tarnmitteln

Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) darf das BfV „Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen“ anwenden. Die Methoden heimlicher Informationsbeschaffung werden als „nachrichtendienstliche Mittel“ bezeichnet.³ Über § 5 Abs. 2 Bundesnachrichtendienstgesetz (BNDG) gilt die Vorschrift für den Bundesnachrichtendienst (BND) entsprechend; ebenso nach § 4 Abs. 1 Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG) für den Militärischen Abschirmdienst (MAD).

Die Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel in § 8 Abs. 2 BVerfSchG ist nicht abschließend („wie ...“), sondern deckt auch andere nachrichtendienstliche Mittel ab.⁴ Als Mittel heimlicher Informationsbeschaffung sind alle Methoden erfasst, mit denen das BfV eine Information gewinnen will, die überhaupt nicht bemerkt oder nicht als Informationsbeschaffung des BfV verstanden werden sollen.⁵

Bei den in § 8 Abs. 2 BVerfSchG ebenfalls aufgeführten „Tarnpapieren und Tarnkennzeichen“ handelt es sich nicht um Methoden zur Informationsbeschaffung, sondern um Beispiele für Tarn-

1 Welt.de, BND gibt ab sofort einige Tarnnamen auf, vom 6. Juni 2014, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article128789515/BND-gibt-ab-sofort-einige-Tarnnamen-auf.html> (letzter Abruf 3. März 2022).

2 Stern.de, Mit einem Anruf um 2 Uhr nachts: Hackerin will Geheimdienst hinter mysteriöser Behörde enttarnt haben, vom 24. Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.stern.de/digital/online/berliner-hackerin-enttarnt-den-bundesservice-telekommunikation-31565402.html>; bz-berlin.de, In Treptow sitzt eine Bundesbehörde, die bundesweit niemand kennt, vom 22. Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.bz-berlin.de/berlin/treptow-koepelnick/in-treptow-sitzt-eine-bundesbehoerde-die-bundesweit-niemand-kennt> (letzter Abruf jeweils 3. März 2022).

3 Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 7.

4 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 24; Mallmann, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 9 Rn. 5.

5 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 25.

mittel, d. h. „Vorkehrungen und Gegenstände, mit denen verhindert werden soll, dass ein verfassungsschutzbehördliches Tätigwerden als solches erkannt wird“. Bei diesen Tarnmitteln handelt es sich daher lediglich um „nachrichtendienstliche Hilfsmittel“, die ihrerseits erst die Voraussetzungen für eine weitere geheime Erhebungsmaßnahme schaffen.⁶ Tarnpapiere sind echte, jedoch eine fingierte Identität des Inhabers (den sogenannten Arbeitsnamen) vermittelnde Ausweispapiere, z. B. Dienst- oder Personalausweise oder Führerscheine. Als weitere Tarnmittel werden in der Literatur „konspirative Wohnungen“ und „Scheinfirmen“ genannt.⁷ Weitere Ausführungen zu Scheinfirmen oder sonstigen Tarnorganisationen finden sich – soweit ersichtlich – nicht.

Die dem BfV zur Verfügung stehenden nachrichtendienstlichen Mittel sind nach § 8 Abs. 2 Satz 4 BVerfSchG in einer Dienstvorschrift zu benennen, die auch die Zuständigkeit für die Anordnung solcher Informationsbeschaffung und die Verhältnismäßigkeitskriterien für einen Einsatz regelt (DV ND-Mittel)⁸. Die Dienstvorschrift bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, das das Parlamentarische Kontrollgremium unterrichtet (§ 8 Abs. 2 Satz 5 BVerfSchG).

§ 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG stellt keine Eingriffsermächtigung in individuelle Rechte und Rechtsgüter dar,⁹ sondern beschreibt vielmehr nur den „Instrumentenkasten“ verdeckter nachrichtendienstlicher Informationsbeschaffungsmethoden.¹⁰ Die Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff in Individualrechte ergibt sich aus § 9 Abs. 1 BVerfSchG, nach dem das BfV Informationen, insbesondere personenbezogene Daten, mit den Mitteln gemäß § 8 Abs. 2 BVerfSchG erheben darf. Voraussetzung hierfür ist, dass Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, dass auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG – also u. a. über verfassungsfeindliche Bestrebungen oder sicherheitsgefährdende bzw. geheimdienstliche Tätigkeiten – gewonnen werden können oder dass durch nachrichtendienstliche Mittel die zur Erforschung der erwähnten Erkenntnisse erforderlichen Quellen gewonnen werden können (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG). Eine weitere Ermächtigung zu einer heimlichen Informationserhebung besteht nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG zur Eigensicherung.

Den Einsatz besonders intensiv in Individualrechte eingreifender Methoden, nämlich den Einsatz von verdeckten Mitarbeitern oder Vertrauensleuten (geheime Mitarbeiter) wird in den §§ 9a und 9b BVerfSchG im Einzelnen geregelt.¹¹ Verdeckte Mitarbeiter sind eigene Mitarbeiter des BfV mit einer „ihnen verliehenen und auf Dauer angelegten Legende“ (§ 9a Abs. 1 BVerfSchG). Demge-

6 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 41.

7 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 42.

8 Die Dienstvorschrift ist VS-Nur für den Dienstgebrauch eingestuft; daher können daraus keine Inhalte dargestellt werden.

9 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 20.

10 Lampe, Die Schwierigkeit mit der Rechtfertigung nachrichtendienstlicher Tätigkeit, NSTZ 2015, 361.

11 Beim BND sind die Begriffe „V-Mann“ bzw. „V-Leute“ nicht gebräuchlich. Für den Bereich des BND ist die übliche Bezeichnung „nachrichtendienstliche Verbindung“ (NDV) (BT-Drs. 17/12470, S. 2).

genüber sind Vertrauensleute („V-Personen“) „Privatpersonen, deren planmäßige, dauerhafte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz Dritten nicht bekannt ist“ (§ 9b Abs. 1 BVerfSchG). Insofern können theoretisch auch Vertrauenspersonen in Tarnorganisationen eingesetzt werden. Nach Auskunft der Bundesregierung werden Tarnfirmen und -einrichtungen jedoch „lediglich durch behördeneigenes Personal betrieben“.¹²

Nach § 8 Abs. 3 Halbsatz 1 BVerfSchG stehen dem BfV polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zu (Trennungsgebot)¹³. Aus diesem Grund darf beim Einsatz von Tarnmitteln keine Behördenlegende verwendet werden, die dem Gegenüber vortäuschen könnte, zu einer Auskunft verpflichtet zu sein, da damit das Freiwilligkeitskriterium umgangen würde.¹⁴

3. Haftung bei Handlungen von geheimen Mitarbeitern

Tarnfirmen oder Tarneinrichtungen der Sicherheitsbehörden genießen keinen besonderen rechtlichen Status oder Sonderrechte.¹⁵ Bei der Verursachung eines Schadens sind daher Haftungsansprüche auch grundsätzlich gegen denjenigen zu richten, der vorsätzlich oder fahrlässig einen Schaden verursacht hat. Handelt es sich bei dem Schadensverursacher um jemanden, der in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes eine Amtspflichtverletzung begangen hat, so kann ein Amtshaftungsanspruch nach § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG in Betracht kommen.¹⁶ Bei Handlungen von geheimen Mitarbeitern¹⁷ muss zwischen verdeckten Mitarbeitern und Vertrauensleuten unterschieden werden.

3.1. Verdeckte Mitarbeiter nach § 9a BVerfSchG

Verdeckte Mitarbeiter sind als Mitarbeiter einer Sicherheitsbehörde entweder Beamte oder mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes betraut worden und unterfallen damit dem haftungsrechtlichen Beamtenbegriff. Sofern die weiteren Voraussetzungen für einen Amtshaftungsanspruch vorliegen, ist nach Art. 34 Satz 1 GG der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der

12 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 17. September 2014, BT-Drs. 18/2552, S. 3.

13 Hintergrund der Vorschrift ist das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei, dessen Verfassungsrang umstritten ist; vgl. zum Meinungsstand Arzt, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, ATDG § 1 Rn. 29 ff.; Gusy, Das Trennungsprinzip zwischen Informationen von Nachrichtendiensten und Polizei, GSZ 2021, 141 ff.

14 Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 43.

15 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 17. September 2014, BT-Drs. 18/2552, S. 2.

16 Ausführlich hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Kurzinformation, Grundsätze der Amtshaftung, WD 3 - 3000 - 169/20.

17 Nach Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 15, habe sich der Begriff in der Literatur als „Oberbegriff für die verschiedenen Arten der nicht offen agierenden Personen“ durchgesetzt.

Schädiger steht, Haftungsschuldner. Bei verdeckten Mitarbeitern von Sicherheitsbehörden des Bundes wäre daher die Bundesrepublik Deutschland Haftungsschuldner.

3.2. Vertrauenspersonen nach § 9b BVerfSchG

Vertrauenspersonen sind nach § 9b Abs. 1 BVerfSchG Privatpersonen, deren planmäßige, dauerhafte Zusammenarbeit mit dem BfV Dritten nicht bekannt ist.¹⁸ Diese Personen übermitteln dem BfV auftragsrelevante Informationen, die sie sich aufgrund ihrer Kontakte verschaffen können. Es kommt also ein zivilrechtlicher (Werk)Vertrag zwischen der Sicherheitsbehörde und der Vertrauensperson zustande. Dadurch werden die Vertrauenspersonen nicht zu Angehörigen des öffentlichen Dienstes, da es sich weder um eine hauptberufliche Verwendung noch überhaupt um eine Berufstätigkeit handelt (vgl. § 9b Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG).¹⁹ Allerdings wird eine Vertrauensperson im Auftrage einer staatlichen Einrichtung weisungsgebunden tätig. Insofern werden Vertrauensleute von der Rechtsprechung und Literatur als sogenannte Verwaltungshelfer angesehen.²⁰ Dies hat zur Folge, dass Handlungen der V-Personen im Rahmen ihres Auftrages dem Staat zuzurechnen sind und deshalb auch bei Handlungen von V-Personen Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB in Betracht kommen können.²¹ So verurteilte das Landgericht Berlin im Dezember 2009 die Bundesrepublik Deutschland zur Zahlung einer Geldentschädigung, da ein V-Mann des BND einen Journalisten jahrelang auftragsgemäß, jedoch rechtswidrig, überwacht hatte.²²

3.3. Straftaten von geheimen Mitarbeitern

Staatliches Handeln unterliegt der verfassungsmäßigen Gesetzesbindung. Gesetzesverstöße jeglicher Art sind dem Staat verboten. Da sich der Einsatz von verdeckten Mitarbeitern in der Praxis häufig als „strafgeneigt“²³ erweist, enthält § 9a Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG einen Rechtfertigungs-

-
- 18 Zu verfassungsrechtlichen Aspekten des Einsatzes von Vertrauensleuten siehe ausführlich Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung, Der Einsatz von Vertrauensleuten, Verfassungsrechtliche Aspekte, WD 3 - 3000 - 252/19.
- 19 BVerwG, Beschl. vom 26. Mai 2010 - 6 A 5/09, NVwZ-RR 2010, 682 ff.; Sellmeier/Blome, Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch Vertrauensleute der Nachrichtendienste des Bundes oder: Der Einsatz eines nachrichtendienstlichen Mittels durch ein nachrichtendienstliches Mittel?, GSZ 2019, 196 (197).
- 20 BVerwG, Beschl. vom 26. Mai 2010 - 6 A 5/09, NVwZ-RR 2010, 682 (683); Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, BVerfSchG § 8 Rn. 28; Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 72; Sellmeier/Blome, Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch Vertrauensleute der Nachrichtendienste des Bundes oder: Der Einsatz eines nachrichtendienstlichen Mittels durch ein nachrichtendienstliches Mittel?, GSZ 2019, 196 (198).
- 21 Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 72.
- 22 LG Berlin, Urteil vom 2. Dezember 2009 - 23 O 68/09, NVwZ 2010, 851 ff.
- 23 Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 158.

grund für die Mitgliedschaft in der aufzuklärenden Vereinigung, sofern bereits allein die Mitgliedschaft einen Straftatbestand darstellt (z. B. § 129a StGB, § 20 VereinsG). Alle übrigen „im Einsatz“, also im Rahmen der Erfüllung des nachrichtendienstlichen Auftrags, begangenen Straftaten (sogenannte Begleittaten) sind nur dann einer Rechtfertigung zugänglich, wenn die drei in § 9a Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG genannten Voraussetzungen vorliegen: Es darf kein Eingriff in Individualrechte vorliegen (Nr. 1); die Beteiligung an einer Bestrebung muss von den an der Bestrebung Beteiligten derart erwartet werden („milieuseitig erwartet“), dass sie zur Gewinnung und Sicherheit der Informationszugänge unerlässlich ist (Nr. 2); die Beteiligung an der Bestrebung darf nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts stehen (Nr. 3). Da Eingriffe in Individualgrundrechte grundsätzlich von einer möglichen Rechtfertigung ausgenommen sind, erfolgen sie nicht „in Ausübung“ des öffentlichen Amtes. Damit besteht kein hinreichender Bezug zum staatlichen Tätigkeitsbereich, sodass dem Staat das Fehlverhalten nicht zugerechnet werden kann und dieser folglich nicht haftet.²⁴

§ 9a Abs. 3 BVerfSchG enthält bereichsspezifische strafprozessuale Opportunitätsregelungen für den Fall, dass sich verdeckte Mitarbeiter während ihres Einsatzes strafbar gemacht haben.²⁵

Auf Straftaten von Vertrauensleute sind die Vorschriften in § 9a BVerfSchG entsprechend anzuwenden (§ 9b Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG).

4. Haushaltsmittel

Die Bewilligung der Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste des Bundes ist gemäß § 10a Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom Deutschen Bundestag auf ein spezielles Gremium von gewählten Mitgliedern des Haushaltsausschusses (Vertrauensgremium) übertragen worden. Das Vertrauensgremium entscheidet hierüber im Rahmen der Haushaltsberatungen. Im öffentlichen Haushaltsplan des Bundes sind bei den verantwortlichen Ressorts nur die Abschlussbeträge dieser Wirtschaftspläne ohne weitere Aufschlüsselung aufgeführt. Konkret bestehen die Aufgaben des Vertrauensgremiums somit im Wesentlichen darin, im Zuge des jährlichen Haushaltsverfahrens unter Wahrung der Geheimhaltung die Wirtschaftspläne für die drei Nachrichtendienste des Bundes zu beschließen und während des laufenden Jahres zu kontrollieren, wie die Nachrichtendienste mit den ihnen zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln umgehen.²⁶ Grundlage der Kontrolle durch das Vertrauensgremium sind die Berichte des Bundesrechnungshofs (BRH). Dieser prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung in einem besonderen Verfahren (§ 10a Abs. 3 Satz 1 BHO i.V.m. § 19 Satz 1 Nr. 1 Bundesrechnungshofgesetz) und unterrichtet unter anderem das Vertrauensgremium und das Parlamentarische Kontrollgremium über die Ergebnisse seiner Prüfung (§ 10a Abs. 3 BHO).

24 Vgl. BGH, Urteil vom 16. Januar 1992 - I ZR 36/90, NJW 1992, 1310.

25 Dietrich, in: Dietrich/Eiffeler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil VI § 2 Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste, Rn. 185.

26 Die Wiedergabe beruht im Wesentlichen auf einem Auszug der Darstellung auf der Homepage des Deutschen Bundestages, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/weitere_gremien/vertrauensgremium (letzter Abruf 3. März 2022).

Sämtliche Aufwendungen des BfV sind im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 im Kapitel 0626 unter dem Titel 541 01 berücksichtigt; für den BND finden sich die Ausgaben im Kapitel 0414 unter dem Titel 541 01.²⁷

Da die Haushalte der Nachrichtendienste der Geheimhaltung unterliegen, ist nicht veröffentlicht, in welchem Umfang die Sicherheitsbehörden für welche Tarnmittel Haushaltsmittel aufwenden. In Bezug auf V-Personen hat die Bundesregierung jedoch eine als VS-Vertraulich eingestufte „Übersicht über die seit dem Jahr 2000 insgesamt sowie der davon im Bereich Rechtsextremismus gezahlten Prämien“ sowie über die den V-Personen gezahlten Auslagenerstattungen, z. B. für technische Geräte, in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt.²⁸

27 Bundeshaushaltsplan, abrufbar unter: https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf (letzter Abruf 3. März 2022).

28 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 26. Februar 2013, BT-Drs. 17/12470, S. 3, 5.