

Bemerkungsbeitrag der Präsidentin über die Prüfung des Verfassungsschutzes

1. Verfassungsschutz: Effizienz und Transparenz kann gesteigert werden

Landesregierung und Landtag sollten die Gründung eines Norddeutschen Amtes für Verfassungsschutz anstreben. Wegen des Abbaus von Doppelstrukturen und Doppelarbeit könnten damit weniger Ressourcen verbraucht und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit gesteigert werden.

Der Haushalt des Verfassungsschutzes sollte transparenter werden. Die Personalausstattung und Personalausgaben sollten im Einzelplan 04 des Innenministeriums dargestellt und die Sachausgaben weitestmöglich titelgenau veranschlagt werden. Nur so kann der Landtag entscheiden, wofür wie viel Geld verausgabt wird. Andere Länder machen vor, dass dies möglich ist.

Daneben können Personalausgaben im Verfassungsschutz gesenkt werden. Die Ausgaben für die den Verfassungsschutzmitarbeitern pauschal gezahlte Sicherheitszulage können reduziert werden. Polizeivollzugsbeamte sollten nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz eingesetzt werden. Bei der Nachwuchsgewinnung für die Observationsgruppe sollte nicht vornehmlich auf finanzielle Anreize gesetzt werden. 2 Rufbereitschaften können zusammengelegt werden.

Der LRH hat dem Innenministerium außerdem aufgezeigt, wie die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung zu optimieren sind.

1.1 Vorbemerkung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verfassungsschutzes wird durch die Präsidentin des LRH geprüft. Weitere Beauftragte können zur Hilfeleistung herangezogen werden (vgl. § 88 Abs. 2 Satz 1 und 2 LHO). Eine Befassung des Senats findet bei dieser Prüfung nicht statt (vgl. § 88 Abs. 2 Satz 3 LHO i. V. m. § 11 LRH-G). Die vertrauliche Prüfungsmittteilung ist dem Innenministerium zugegangen. Mit diesem Bemerkungsbeitrag werden die wesentlichen nicht vertraulichen bzw. nicht geheim zu haltenden Prüfungsfeststellungen veröffentlicht.

1.2 Was ist Verfassungsschutz und wer ist dafür zuständig?

Die Definition für Verfassungsschutz ergibt sich aus Artikel 73 Grundgesetz (GG): Verfassungsschutz ist der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes. In Artikel 73 GG ist auch geregelt, dass der Bund beim Verfassungsschutz die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder hat. Nach Artikel 87 GG kann der Bund durch Gesetz eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einrichten.

Entsprechend verpflichtet das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)¹ Bund und Länder, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Es legt fest, dass die Zusammenarbeit auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung besteht.² Ebenfalls regelt es, dass der Bund für die Zusammenarbeit mit den Ländern ein Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) unterhält. Jedes Land hat für die Zusammenarbeit mit dem Bund sowie der Länder untereinander eine Verfassungsschutzbehörde zu unterhalten.³ Die Landesverfassungsschutzbehörden (LfV) übermitteln dem BfV bzw. anderen LfV bekannt gewordene Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, soweit es für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Umgekehrt unterrichtet das BfV die LfV über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zweck des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Daneben darf sich das BfV unter bestimmten Voraussetzungen auch selbst in den Ländern Nachrichten beschaffen.⁴

Außerhalb der Zusammenarbeit von Bund und Ländern gilt beim Verfassungsschutz der föderale Grundsatz des Artikels 83 GG. Die Länder führen das Bundesgesetz als eigene Angelegenheit aus. Das heißt, sie regeln die Einrichtung der LfV und das Verwaltungsverfahren in eigener Kompetenz.

¹ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20.12.1990, BGBl. I S. 2954, 2970, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20.06.2013, BGBl. I S. 1602.

² § 1 BVerfSchG.

³ § 2 BVerfSchG.

⁴ § 5 BVerfSchG.

1.3 **Wie ist der Verfassungsschutz in Schleswig-Holstein organisiert? Welche Aufgaben und Befugnisse hat er?**

Nach dem Landesverfassungsschutzgesetz (LVerfSchG)¹ ist das Innenministerium Verfassungsschutzbehörde. Es hat hierfür eine besondere Abteilung zu unterhalten.² Entsprechend wurde im Innenministerium die Abteilung IV 7, Verfassungsschutz, eingerichtet. Den Verfassungsschutz als Abteilung in das Innenministerium einzubinden, hat sich bewährt. Diese Lösung erspart Personal- und Sachaufwand gegenüber der Einrichtung einer Landesoberbehörde.

Ebenfalls definiert das LVerfSchG die Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde. Sie hat die Landesregierung und andere zuständige Stellen über Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu unterrichten. Dadurch soll diesen Stellen ermöglicht werden, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen.³ Die Verfassungsschutzbehörde hat außerdem Spionageaktivitäten im Land aufzudecken. Sie wirkt mit beim Geheim- und Sabotageschutz. Ebenfalls berät sie Behörden zu baulichen und technischen Sicherheitsvorkehrungen. Sie wirkt zudem mit bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen, z. B. in Angelegenheiten der Atom-, Luft- oder Hafensicherheit. Auch bei anderen Verwaltungsverfahren ist sie beteiligt, wie z. B. der Erteilung von Aufenthaltstiteln.

Die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde beschränken sich darauf, sach- und personenbezogene Informationen zu erheben, zu sammeln, auszuwerten und zu verarbeiten. Hierbei greift sie zum einen auf öffentlich zugängliche Quellen zurück, wie beispielsweise Publikationen extremistischer Organisationen, Parteiprogramme oder Internetseiten. Daneben wertet sie zu verdächtigen Personen Daten aus behördlichen Registern aus, wie z. B. dem Melde-, Fahrzeug- oder Ausländerzentralregister. Erhärtet sich der Verdacht gegen eine Person oder verfassungsfeindliche Bestrebung, darf die Verfassungsschutzbehörde Informationen auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln beschaffen. Hierzu zählen beispielsweise Observationen oder der Einsatz von Vertrauensleuten, auch V-Leute genannt. Darüber hinaus darf sie in begründeten Einzelfällen auch die Telekommunikation überwachen und aufzeichnen sowie Briefe und Pakete öffnen und einsehen.

¹ Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz - LVerfSchG) vom 23.03.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 203, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21.06.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 254.

² § 2 LVerfSchG.

³ § 1 LVerfSchG.

1.4 **Durch eine stärkere Kooperation mit dem Bund und anderen Ländern den Verfassungsschutz effizienter gestalten**

In Deutschland gibt es 17 Verfassungsschutzbehörden (eine Bundesbehörde und 16 Landesbehörden). Diese haben, jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich, fast identische Aufgaben. Alle 17 Behörden sammeln parallel Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen sowie sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht. Sie werten diese parallel aus mit dem Ziel, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes zu schützen. Der Bund und jedes Land halten Kapazitäten für die Auswertung und Analyse sowie die Nachrichtenbeschaffung vor. Die Methoden, die die Verfassungsschutzbehörden dabei nutzen und nutzen dürfen, sind gleich. Dass dies zwangsläufig zu Doppelarbeit führt, ist offensichtlich. Der Verfassungsschutz macht an Ländergrenzen nicht halt. Verfassungsfeindliche Bestrebungen sind vielfach nicht nur in einem Land aktiv, sondern über Landesgrenzen hinweg oder sogar bundesweit. Dies gilt insbesondere für bedeutendere Aktivitäten mit großem Gefahrenpotenzial.

Die koordinierende Funktion des BfV, aber auch die Doppelarbeit von BfV und LfV und die gegenseitigen Unterrichtungspflichten wurden in den vergangenen Jahren nach und nach ausgebaut. Trotzdem beschränkt sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander fast ausschließlich auf einen Informationsaustausch. Ein arbeitsteiliges Vorgehen ist nicht festzustellen. Bedeutende Kooperationen oder die Bildung von Schwerpunkten wurden bislang nicht praktiziert.

Unbestreitbar kann die doppelte Auswertung durch Bund und Land bzw. Länder auch Vorteile bieten. Durch den gegenseitigen Austausch sinkt die Gefahr, wertige Informationen zu übersehen, falsch zu analysieren, Zusammenhänge nicht zu erkennen, falsche Prognosen zu stellen oder darauf fußend falsche Maßnahmen zu ergreifen oder zu veranlassen. Je mehr wertige Informationen einer Verfassungsschutzbehörde vorliegen, desto besser kann diese einen Sachverhalt auch beurteilen. Dieser Vorteil ist nicht unerheblich angesichts des hohen Schutzgutes der Verfassung.

Dem steht aber ein erheblicher Aufwand durch parallele Nachrichtenbeschaffung und Auswertung - zunehmend auch mittels Internet - gegenüber. Hinzu kommt ein erheblicher Aufwand in jeder einzelnen Verfassungsschutzbehörde für die gegenseitige Unterrichtung. Beispielhaft sind hier die wöchentlichen Reisen zum Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) in Köln und Meckenheim sowie zum Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ) in Berlin zu nennen.

Ob dieser Aufwand erforderlich ist, kann der LRH nicht abschließend bewerten. Eine Bewertung rein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten greift hier sicher zu kurz. Festzustellen ist aber, dass mit einer arbeitsteiligen Kooperation von Verfassungsschutzbehörden erhebliche Ressourcen einzusparen wären.

Unabhängig davon stellt sich die Frage: Wie leistungsfähig können insbesondere kleine LfV wie das schleswig-holsteinische überhaupt sein angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen? Sinnvoller wäre es, statt kleine LfV mit zusätzlichen Haushaltsmitteln auszustatten, die Leistungsfähigkeit des Verfassungsschutzes durch weniger, aber leistungsfähigere Behörden zu stärken.

Bei der Bildung größerer Einheiten kommen verschiedene Alternativen in Betracht. Der umfassendste Schritt wäre, die Aufgaben des Verfassungsschutzes beim Bund zu zentralisieren. In den Ländern wären Außenstellen erforderlich, um Nachrichten insbesondere regional in der ganzen Republik sicher beschaffen zu können. Die Unterrichtungspflichten und die Doppelauswertungen zwischen Bund und Landesbehörden würden entfallen. Gerade in den vergangenen Jahren wurde eine solche Zentralisierung immer wieder diskutiert. Letztendlich haben sich der Bund und insbesondere die Länder jedoch dafür ausgesprochen, beim Verfassungsschutz das föderale Prinzip beizubehalten.

Als weitere Lösung zur Bildung größerer Einheiten käme in Betracht, dass mehrere Länder ihre LfV zu einer gemeinsamen Behörde zusammenlegen. Für Schleswig-Holstein bietet sich hier die Gründung eines Norddeutschen Amtes für Verfassungsschutz an. Verfassungsrechtlich wäre dies zulässig. Auch mit dieser Lösung ließen sich erhebliche Ressourcen einsparen. Ziel muss sein, Doppelstrukturen und Doppelarbeit zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit zu steigern und gleichzeitig mit weniger Ressourcen auszukommen. Bereits die Auswertung und Nachrichtenbeschaffung vom BfV überschneidet sich immer mit der von mindestens einem LfV. Aber auch die Auswertung und Nachrichtenbeschaffung von den norddeutschen LfV werden sich überschneiden. Auch die LfV werden und können sich nicht nur mit dem Geschehen in ihrem Land beschäftigen. Sie müssen die in ihrem Land vorgefundenen Aktivitäten in einen größeren Rahmen einordnen. Hierzu sind gerade bei relevanten verfassungsfeindlichen Bestrebungen in jedem Land Auswertungen länderübergreifender Aktivitäten erforderlich.

Die Fachaufsicht über die Tätigkeit dieser Behörde könnte in den beteiligten Ländern beim Innenressort liegen. So wäre der jeweilige Minister bzw. Senator auch parlamentarisch verantwortlich. Für die Parlamentarische

Kontrolle könnten die beteiligten Länder eigene Parlamentarische Kontrollgremien bilden. Abgrenzungsprobleme und Überschneidungen bei länderübergreifenden Tätigkeiten sollten lösbar sein. Eine gemeinsame parlamentarische Kontrolle durch ein Gremium ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Landesregierung und Landtag sollten sich erneut mit dem Thema Norddeutsche Kooperation im Verfassungsschutz beschäftigen mit dem Ziel, ein Norddeutsches Amt für Verfassungsschutz zu gründen. Anschließend wären Gespräche mit den norddeutschen Ländern zu führen.

Das **Innenministerium** weist auf die politische Verantwortung des Innenministers hin. Diese setze voraus, dass über Schwerpunkte bei der Aufgabenerfüllung autonom entschieden werden könne. Zudem hätten die Innenminister der Nordländer eine Fusion als nicht zielführend abgelehnt. Sie hätten im Ergebnis Fragen der politischen Verantwortung, der parlamentarischen Kontrolle und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung als unlösbar eingestuft. Ein Einspareffekt sei nicht eindeutig verifizierbar. Das Innenministerium weist in diesem Zusammenhang auf entstehende Baukosten für eine gemeinsame Verfassungsschutzbehörde hin.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Auch bei einem Norddeutschen Amt für Verfassungsschutz hätten die beteiligten Länder hinreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Alle Länder haben beim Verfassungsschutz nur eine begrenzte Möglichkeit, bedeutende landesbezogene Schwerpunkte zu setzen. Denn verfassungsfeindliche Bestrebungen richten sich regelmäßig nicht gegen ein einzelnes Land, sondern gegen die Verfassungsordnung der Bundesrepublik insgesamt. Solche Bestrebungen sind von allen Verfassungsschutzbehörden gleichermaßen mit den ihnen zugewiesenen Befugnissen und Methoden zu beobachten. Nach wie vor ist der LRH überzeugt, dass mit einer Fusion bedeutende Synergieeffekte zu erzielen sind und die Leistungsfähigkeit zu steigern ist. Eventuell entstehende einmalige zusätzliche Baukosten infolge der Fusion werden durch dauerhaft zu erzielende Einsparungen bei den Sach- und Personalkosten mehr als überkompensiert. Ein bisher „nicht eindeutig verifizierbares“ Einsparvolumen ließe sich ermitteln, wenn die Innenressorts eine entsprechende Untersuchung in Auftrag geben würden.

1.5 **Im Haushaltswesen des Verfassungsschutzes mehr Transparenz schaffen**

1.5.1 **Personalausstattung und Personalausgaben darstellen**

Die Personalausstattung (Soll und Ist) und die Personalausgaben für den Verfassungsschutz werden bisher im Einzelplan 04 des Innenministeriums nicht gesondert ausgewiesen. Die Planstellen und Stellen werden zentral im Stellenplan für das Kapitel 0401 (Ministerium) geführt und die Personalausgaben in diesem Kapitel veranschlagt. Als Begründung führt das Innenministerium die Pflicht zur Geheimhaltung an.

Der LRH regt an, hier eine größere Transparenz zu schaffen, insbesondere gegenüber dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber. Die Pflicht zur Geheimhaltung kann dem nicht entgegenstehen. Haushaltspläne anderer Länder enthalten detaillierte Informationen zur Personalausstattung und zu den Personalausgaben. So haben z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen oder das Saarland im Einzelplan des Innenressorts jeweils ein Kapitel Verfassungsschutz eingerichtet, aus dem hierzu Informationen ersichtlich sind. Dass in diesen Ländern die Verfassungsschutzbehörde meist ein Landesamt und nicht wie in Schleswig-Holstein eine Abteilung im Innenressort ist, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

Im Einzelplan 04 sollte ein Kapitel „Verfassungsschutz“ eingerichtet und hier die Personalausgaben für den Verfassungsschutz veranschlagt werden. Die Personalausstattung der Verfassungsschutzabteilung (Soll und Ist in Vollzeitäquivalenten - VZÄ) könnte beispielsweise im Vorwort zum Einzelplan 04 transparent dargestellt werden. Dort sind auch das Personalkostenbudget und die VZÄ des gesamten Einzelplans 04 genannt.

Allein diese Darstellung ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise, Arbeitsschwerpunkte und Erkenntnislage der Verfassungsschutzbehörde. Ein Offenlegen erhöht aber die Transparenz. Es würde auch zeigen, ob die vom Landtag in den vergangenen Jahren beschlossenen Personalmehrungen auch realisiert wurden. So wurden von 2002 bis 2013 aus Anlass von terroristischen Anschlägen und der in diesem Zusammenhang eingeführten Anti-Terror-Datei 31 neue Planstellen und Stellen für den Verfassungsschutz eingerichtet. Hingegen hat das Innenministerium dem LRH mitgeteilt, dass das Personal-Ist von 2001 bis 2013 nur um 25 VZÄ gestiegen ist. Damit bleibt offen, ob die für Zwecke des Verfassungsschutzes neu eingerichteten Planstellen und Stellen für andere Bereiche des Ministeriums verwendet wurden oder ob sie unbesetzt geblieben sind.

Das **Innenministerium** kündigt an, ab dem Haushaltsjahr 2015 die Personalausstattung und die Personalausgaben für den Verfassungsschutz entsprechend dem Vorschlag des LRH darzustellen.

1.5.2 **Sachausgaben weitestmöglich titelgenau veranschlagen**

Auch bei den Sachausgaben für den Verfassungsschutz ist mehr Transparenz möglich und geboten. Diese werden global beim Titel 0401 - 535 01 veranschlagt. Sie werden nicht nach Zweckbestimmung aufgeschlüsselt. Das Innenministerium führt hierfür ebenfalls die Pflicht zur Geheimhaltung als Begründung an.

Künftig sollten auch die Sachausgaben im neu einzurichtenden Kapitel Verfassungsschutz veranschlagt werden. Dies sollte möglichst titelgenau erfolgen. Auch hier machen andere Länder vor, dass dies möglich ist. Nur so kann der Landtag entscheiden, wofür wie viel veranschlagt wird. Er hat die Budgethoheit und sollte dies nicht dem Innenministerium bzw. der Verfassungsschutzbehörde überlassen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Ausgaben aus dem Verfassungsschutztitel 2012 einen Höchststand erreicht haben. Legt man das Haushalts-Soll 2013 und 2014 zugrunde, werden die Sachausgaben planmäßig noch weiter ansteigen.

Würde im Haushaltsplan dargestellt, wie hoch z. B. die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Dienstfahrzeuge (Haltung und Betrieb), Büroausstattung, Fortbildung, Reisekosten oder Dolmetscherkosten sind, wäre das nicht problematisch. Auch hieraus lassen sich keine unerwünschten Rückschlüsse ziehen. Allein die spezifischen und geheim zu haltenden Ausgaben für den Verfassungsschutz sollten weiterhin global bei einem Titel veranschlagt werden wie z. B. Ausgaben für Honorare oder nachrichtendienstliches Gerät.

Das **Innenministerium** sagt zu, den Vorschlag des LRH umzusetzen.

1.6 **Personalausgaben im Verfassungsschutz senken**

1.6.1 **Ausgaben für die Sicherheitszulage reduzieren**

Die Mitarbeiter der Verfassungsschutzabteilung erhalten für die Dauer ihrer Verwendung beim Verfassungsschutz eine Stellenzulage, die Sicherheitszulage.¹ Die Höhe der Sicherheitszulage ist nach Besoldungsgruppen gestaffelt:²

¹ § 48 SHBesG.

² Anlage 8 zum SHBesG.

Anlage

Höhe der Sicherheitszulage in €	für die Besoldungsgruppen
115,04	A 2 bis A5
153,39	A 6 bis A 9
191,73	A 10 und höher

Ursprünglich basierte die Sicherheitszulage auf Bundesrecht, nämlich dem Bundesbesoldungsgesetz. Zwischenzeitlich wurde die bundesrechtliche Regelung im Zuge der Föderalismusreform inhaltsgleich in Landesrecht übernommen. Die Tarifbeschäftigten erhalten eine entsprechende Sicherheitszulage auf Grundlage der tarifvertraglichen Regelungen.

Der LRH hatte bereits 1993 vorgeschlagen, die Sicherheitszulage zu verringern. Dies zum einen, weil die Sicherheitszulage auch Einschränkungen der Reisemöglichkeiten der Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ausgleichen sollte, z. B. den Verzicht auf Autofahrten durch die DDR oder auf günstigere Flugreisemöglichkeiten über Ostblockstaaten. Diese pauschalen Reiseeinschränkungen sind inzwischen nicht mehr gegeben. Dies aber auch, weil die Sicherheitszulage ab 1990 unter bestimmten Voraussetzungen zunächst ruhegehaltsfähig war und bei Besoldungsanpassungen automatisch mit erhöht wurde. Die Ruhegehaltsfähigkeit und die Dynamisierung der Sicherheitszulage hat der Bund 1998 wieder aufgehoben.

Zwar erkennt der LRH wegen der besonderen Rahmenbedingungen einer Tätigkeit beim Verfassungsschutz eine Berechtigung für eine Sicherheitszulage nach wie vor an. Vor dem Hintergrund der dargestellten geringeren Einschränkungen sieht er jedoch Anlass, die Ausgaben für die Sicherheitszulage zu reduzieren. Außerdem stellt sich die Frage: Warum ist die Sicherheitszulage nach Besoldungsgruppen gestaffelt? Wird die Belastung, die auszugleichen ist, mit steigendem Verdienst höher? Der LRH regt an, bei der Sicherheitszulage die Staffelung nach Besoldungsgruppen aufzugeben und die Sicherheitszulage an die Höhe der Polizeizulage anzupassen. Diese liegt seit dem 01.07.2013 im 1. Dienstjahr bei einheitlich 85 €/Monat und ab dem 2. Dienstjahr bei 150 €/Monat. Dieser Vorschlag würde auch möglichen Problemen bei der Besetzung von Stellen der Observationsgruppe (OG) Rechnung tragen (vgl. Tz. 1.6.3). Diese Mitarbeiter gehören den Besoldungsgruppen A 6 - A 9 an, das heißt, die finanzielle Einbuße wäre nur marginal.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH nicht. Einzig sei vorstellbar, die Sicherheitszulage nicht mehr zu staffeln, sondern sie auf dem Niveau der höchsten Stufe zu vereinheitlichen.

Für den **LRH** kommt eine Vereinheitlichung dieser Art nicht in Betracht.

1.6.2 Polizeivollzugsbeamte nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz einsetzen

In der Verfassungsschutzabteilung arbeiten auch Polizeivollzugsbeamte (PVB). Sie werden für 3 bis 5 (LG 1.2) bzw. 5 bis 8 Jahre (Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, LG 2.1) in die Abteilung IV 7 versetzt. Während dieser Zeit behalten sie ihren Status und ihre Sonderstellung als PVB bei (Anspruch auf freie Heilfürsorge, niedrigere Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand, Möglichkeit zum Dienstsport während der Arbeitszeit). Statt der Polizeizulage wird die Sicherheitszulage gewährt. Nach Ende der vereinbarten Verweildauer werden sie zur Landespolizei zurückversetzt. Wollen PVB in der Verfassungsschutzabteilung verbleiben, müssen sie die Laufbahn wechseln und ihre Vollzugs-Sonderstellung aufgeben.

Zumindest aus wirtschaftlicher Sicht ist ein befristeter Einsatz von PVB im Verfassungsschutz nicht sinnvoll. Zwar sind die Ausbildungskosten für Anwärter der Polizeilaufbahn und für Anwärter der allgemeinen Verwaltung - hieraus rekrutieren sich die Mitarbeiter des Verfassungsschutzes im Wesentlichen - in etwa gleich. Allerdings nehmen PVB nach Abschluss ihrer Ausbildung an Spezialfortbildungen teil, um die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Werden sie anschließend zum Verfassungsschutz versetzt, müssen mehrere Lehrgänge an der Schule für Verfassungsschutz absolviert werden. Werden sie nach wenigen Jahren zurück in den Polizeidienst versetzt, entstehen weitere Fortbildungskosten: Sie benötigen für ihr neues Aufgabengebiet wieder eine Fortbildung, andere PVB müssen für die Tätigkeit im Verfassungsschutz fortgebildet werden.

Ob diese Verfahrensweise aus nachrichtendienstlichen Gründen unerlässlich ist, kann der LRH nicht beurteilen. Insofern kann er nur empfehlen, PVB nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz einzusetzen. Weitere finanzielle Anreize sollten nicht geschaffen werden (vgl. Tz. 1.6.3).

Unabhängig davon strebt die Verfassungsschutzabteilung an, PVB zeitlich unbegrenzt einzusetzen. Dabei sollen sie ihre Laufbahn und ihre Sonderstellung behalten. Die Landespolizei lehnt diesen Vorstoß ab. Auch für den LRH kommt dies nicht infrage. Das Land hat klar geregelt, dass diese Sonderstellung ausschließlich für Beamte im Polizeivollzugsdienst gelten soll. Liegen die Voraussetzungen nicht bzw. nicht mehr vor, erlischt auch der Anspruch hierauf. Streben PVB an, (weiter) im Verfassungsschutz tätig zu sein, müssen sie einen Laufbahnwechsel zur Fachrichtung Allgemeine Dienste beantragen.

Das **Innenministerium** legt dar, dass es unerlässlich sei, auch PVB im operativen Bereich des Verfassungsschutzes einzusetzen. PVB würden für diesen Bereich die meisten berufsspezifischen Fähigkeiten mitbringen. Zudem würde diese Personalrotation die unterschiedlichen Arbeitsweisen von Verfassungsschutz und Polizei sowie die Zusammenarbeit optimieren. Auf den zeitlich unbegrenzten Einsatz von PVB im Verfassungsschutz geht das Innenministerium nicht ein.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung, PVB nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet einzusetzen.

1.6.3 **Bei der Nachwuchsgewinnung für die Observationsgruppe nicht vornehmlich auf finanzielle Anreize setzen**

In der Vergangenheit war es schwierig, PVB dafür zu gewinnen, sich zeitlich befristet zur OG des Verfassungsschutzes versetzen zu lassen. Die dafür vorgesehenen Stellen konnten nicht besetzt werden. Deshalb richtete das Innenministerium Anfang 2013 eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe (AG) ein, in der Mitarbeiter aus dem Personalreferat, der Verfassungsschutzabteilung und der Landespolizei vertreten waren. Die AG hatte den Auftrag, Vorschläge zur Attraktivitätssteigerung zu entwickeln. In ihrem Abschlussbericht zeigte die AG verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Personalgewinnung zu verbessern wäre. Diese zielen in erster Linie darauf ab, die Arbeitsplätze in der OG durch finanzielle Anreize attraktiver zu gestalten.

So wurde z. B. vorgeschlagen, allen Mitarbeitern der OG neben der Sicherheitszulage eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten zu gewähren. Bisher war dies, anders als bei der Polizeizulage, ausgeschlossen. Die 2013 neu gefasste Erschwerniszulagenverordnung (EzulVO)¹ greift diesen Vorschlag auf. Der LRH kann diese Änderung mittragen, sofern sie auf diesen begrenzten Personenkreis beschränkt bleibt.

Die AG machte außerdem den Vorschlag, allen Mitarbeitern der OG neben der Sicherheitszulage eine pauschale Erschwerniszulage von monatlich 150 € zu gewähren, die Zulage für besondere Einsätze. Auch dieser Vorschlag wurde mit der neu gefassten EzulVO umgesetzt.

Der LRH sieht diese Änderung aus verschiedenen Gründen kritisch: Es ist nicht das gesetzlich vorgesehene Mittel bei Besetzungsproblemen von Arbeitsplätzen, die Attraktivität durch eine pauschale Erschwerniszulage zu steigern. Für diesen Fall sieht das schleswig-holsteinische Besol-

¹ Landesverordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (Erschwerniszulagenverordnung - EzulVO) vom 03.12.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 544.

derungsgesetz (SHBesG) eine Zulage zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit vor.¹ Hierauf hat das Finanzministerium das Innenministerium auch hingewiesen. Mit einer Erschwerniszulage werden dauerhaft für alle Mitarbeiter der OG Personal-Mehrausgaben anfallen, mit der o. g. Zulage nach § 9 SHBesG nur für die konkret nicht anders zu besetzenden Stellen.

Außerdem wird die Zulage die Mobilität der Mitarbeiter der OG, die der Fachrichtung Allgemeine Dienste angehören, deutlich einschränken. Wollen oder sollen diese Mitarbeiter ihren Aufgabenbereich wechseln, ist der Wechsel mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden. Wechseln sie innerhalb der Abteilung IV 7 ihren Aufgabenbereich, entfällt die Zulage für besondere Einsätze. Wechseln sie in eine andere Abteilung des Innenministeriums oder in ein anderes Ressort, entfällt darüber hinaus die Sicherheitszulage.

Ferner ist es nicht hinnehmbar, dass Schleswig-Holstein als Land im Haushaltskonsolidierungsprozess für seine Mitarbeiter eine großzügigere Regelung trifft, als dies alle anderen - zum Teil deutlich finanzstärkeren - Länder tun. Das Finanzministerium hatte nämlich mittels einer Länderumfrage festgestellt, dass andere Länder neben der Sicherheitszulage keine gesonderten Zulagen für die OG des Verfassungsschutzes zahlen. In Mecklenburg-Vorpommern werde aufgrund derselben Problematik seit 2012 ein Sonderzuschlag zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit von 150 € befristet auf 3 Jahre gewährt.

Die Zulage für besondere Einsätze für die Mitarbeiter der OG sollte wieder abgeschafft werden.

Die AG schlägt aber auch vor, dem Problem der Nachwuchsgewinnung durch personalwirtschaftliche Maßnahmen zu begegnen. So wird vorgeschlagen, mehr Nachwuchskräfte der LG 1.2 der Laufbahn Allgemeine Dienste zu übernehmen. Dies würde zu einer nicht unerheblichen Verbesserung der Nachwuchsgewinnung beitragen. Der LRH regt an, diesen Vorschlag aufzugreifen.

Von der AG nicht betrachtet wurde die im SHBesG vorgesehene Möglichkeit der nicht zustimmungsbedürftigen Abordnung oder Versetzung von Beamten.² Auch mit diesem Instrument wären unbesetzte Stellen der OG zu besetzen, zumal es sich um Abordnungen bzw. Versetzungen im Bereich desselben Dienstherrn handeln würde.

¹ § 9 Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein - SHBesG) i. d. F. vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153,154.

² §§ 28 und 29 SHBesG.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH nicht. Insbesondere wegen der unplanbaren Dienstzeiten müsse die Arbeit in der OG attraktiver gemacht werden. Daher müsse die pauschale Erschwerniszulage beibehalten werden. Die Zulage zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit sei hier nicht zielführend. Sie würde den Kreis der Anspruchsberechtigten reduzieren und damit zu einer Ungleichbehandlung führen. Außerdem würde sie für maximal 5 Jahre gezahlt werden. Sie könne damit die Arbeit in der OG nicht dauerhaft attraktiver machen. Eine verpflichtende Versetzung von PVB in die OG des Verfassungsschutzes würde zwar die Vakanz beheben. Die Dienstzeiten bzw. deren Entschädigung würden dadurch aber nicht attraktiver werden. Zudem bestehe so die Gefahr von Sicherheitslücken durch demotivierte Observationskräfte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Nach Auskunft der Verfassungsschutzabteilung sind in der OG befristet zum Verfassungsschutz versetzte PVB tätig, um hier wechselndes Personal zu haben. Somit ist für diese eine zeitlich befristete Zulage sehr wohl attraktivitätssteigernd. Beim sogenannten Stammpersonal der OG, das der Laufbahn Allgemeine Dienste angehört, habe es hingegen in den letzten Jahren keine Personalgewinnungsprobleme gegeben. Die angeführten unattraktiven Dienstzeiten werden bereits über die Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten abgegolten. Hierfür ist eine weitere Zulage nicht erforderlich. Sieht das Innenministerium die Gefahr, dass durch demotivierte Observationskräfte Sicherheitslücken entstehen, wäre dieser im Rahmen der Personalführung zu begegnen.

1.6.4 **Rufbereitschaften zusammenlegen**

Die Verfassungsschutzabteilung hat 3 Rufbereitschaften eingerichtet. Auch wenn während dieser Zeit kein Einsatz erfolgt, gilt die Zeit der Rufbereitschaft zu einem bestimmten Anteil als Arbeitszeit. Dieser Zeitanteil wird gutgeschrieben und später ausgeglichen. Dadurch führen Rufbereitschaften zu Personalausgaben. Sie sind daher auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

2 der eingerichteten Rufbereitschaften betreffen die Phänomenbereiche internationaler Terrorismus bzw. Rechtsextremismus. Sie wurden in Zusammenhang mit der bundesweit eingeführten Antiterrordatei bzw. der Rechtsextremismusdatei eingerichtet. Diese Rufbereitschaften finden zu identischen Zeiten statt und dienen vergleichbaren Zwecken. Sie binden jeweils eine Person. Die Summe der dabei entstehenden Zeitgutschriften entspricht der effektiven Jahresarbeitszeit einer Vollzeitkraft.

Nach den bisherigen Erfahrungen würde es ausreichen, wenn eine Person diese Rufbereitschaften abdeckt. Gesetzliche Regelungen stehen dem nicht entgegen. Die Verfassungsschutzabteilung sollte deshalb diese 2 Rufbereitschaften zusammenlegen. So könnten 0,5 VZÄ mit den entsprechenden Personalausgaben eingespart werden.

Das **Innenministerium** teilt hierzu mit, dass durch die Zusammenlegung der Rufbereitschaften im Ereignisfall eine entscheidende Sicherheitslücke entstehen könne. Die Erreichbarkeit der Fachlichkeit werde quasi dem Zufall überlassen. Jedoch werde geprüft, ob die dritte Rufbereitschaft, nämlich die Rufbereitschaft für die Alarmanlage und den Aufzug, in den phänomenbezogenen Rufbereitschaften aufgehen könne.

Der **LRH** kann dieser Argumentation nicht folgen. Auch bei einer phänomenübergreifenden Rufbereitschaft müsste es technisch und organisatorisch möglich sein, eine Antwort in erforderlicher Qualität zu gewährleisten. Sieht sich der dann Rufbereitschaft habende Mitarbeiter hierzu nicht in der Lage, ist es möglich und auch zumutbar, einen anderen Mitarbeiter, Referatsleiter oder den Abteilungsleiter telefonisch hinzuzuziehen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es seit der Einführung der Dateien 2007 bzw. 2012 noch keinen Ereignisfall gegeben hat. Trotzdem besteht natürlich unbestritten die gesetzliche Pflicht, bei einer eventuellen Anfrage unverzüglich zu reagieren. Außerdem geht der LRH davon aus, dass in einem so gravierenden Fall ohnehin die Zustimmung des Referats- und/oder Abteilungsleiters eingeholt werden wird.

Die dritte Rufbereitschaft bindet in erheblich geringerem Maße Arbeitszeit als die phänomenbezogenen Rufbereitschaften, deren Zusammenführung der LRH empfohlen hat. Die Einspareffekte sind wesentlich höher, wenn diese zusammengelegt werden. Ergibt die Prüfung des Innenministeriums, dass auch die dritte Rufbereitschaft in der phänomenübergreifenden Rufbereitschaft aufgehen kann, begrüßt der LRH dies.

1.7 **Die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung optimieren**

Der LRH hat bei seiner Prüfung auch die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung betrachtet. Er hat dem Innenministerium aufgezeigt, wie diese zu optimieren wären.

So wäre es beispielsweise sinnvoll, die Zuständigkeit für alle Vergaben und Beschaffungen der Verfassungsschutzabteilung an einer zentralen Stelle zu bündeln. Bisher gibt es hierfür unterschiedliche Zuständigkeiten. Mit einer zentralisierten Beschaffung sind ein Qualitätsgewinn in der Auf-

Anlage

gabenerledigung und eine zusätzliche Kontrolle zu erwarten. Vorgeschlagen hat der LRH dies auch, weil er festgestellt hat, dass zum Jahresende unwirtschaftliche Beschaffungen getätigt wurden (sogenanntes Dezemberfieber). Der LRH bemerkte dies insbesondere bei den stichprobenhaft geprüften Kfz-Beschaffungen.

Auf weitere Empfehlungen, die der LRH zur Optimierung der Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung ausgesprochen hat, kann an dieser Stelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht näher eingegangen werden.

Das **Innenministerium** teilt mit, dass die Vorschläge des LRH umgesetzt werden.

Kiel, 26. März 2014

Dr. Gaby Schäfer