



Abschlussbericht der Expertenkommission für den Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern

– Managementfassung –

vom 14. Mai 2021

Senatsdirektor
Torsten Voß
Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg

Ilsemarie Meyer
Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Bremen a.D.

Vizepräsident
Sinan Selen
Bundesamt für Verfassungsschutz

Rudolf Springstein
Inspekteur der Polizei Mecklenburg-Vorpommern a.D.

Zum Geleit

Der dem Minister für Inneres und Europa in Mecklenburg-Vorpommern (Innenminister MV) am 14. Mai 2021 übergebene Abschlussbericht der Expertenkommission umfasst 52 Handlungsempfehlungen. Aufgrund gesetzlich vorgegebener Geheimhaltungsvorschriften ist er als Verschlussache *Geheim – amtlich geheim gehalten* – eingestuft.

Zur notwendigen und unverzichtbaren Unterrichtung der Öffentlichkeit dient diese Managementfassung des Gesamtberichts. Sie enthält neben Angaben zum Auftrag und zur Vorgehensweise der Kommission die wesentlichen Ergebnisse und die Bewertung der Kommission.

Anlass und Einsetzung der Expertenkommission

Der Innenminister MV setzte am 19. Januar 2021 eine unabhängige Expertenkommission zur Überprüfung von Einzelvorgängen im Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern („Expertenkommission für den Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern“) sowie zur zukunftsorientierten Evaluation von Abläufen, Organisation und Ausstattung des Verfassungsschutzes Mecklenburg-Vorpommern (Verfassungsschutz MV) und auch und zur Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle durch das Innenministerium MV ein.

Anlass für die Einsetzung der Expertenkommission waren zwei voneinander unabhängige Sachverhalte, die durch den Verfassungsschutz MV bearbeitet wurden. Der erste Sachverhalt betrifft den Anschlag auf den Weihnachtsmarkt auf dem Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016, der zwölf Menschen das Leben kostete und fast einhundert Verletzte forderte. Dem Verfassungsschutz MV lagen im thematischen Kontext Informationen vor, die im Verfassungsschutzverbund nicht vollumfänglich und mit den Strafverfolgungsbehörden überhaupt nicht geteilt wurden.

Unabhängig hiervon wurde ebenfalls bekannt, dass in den Räumlichkeiten des Verfassungsschutzes MV unsachgemäß mehrere Schusswaffen gelagert worden sein sollten. Auch hier wurde eine Untersuchung der Sachverhalte gefordert.

Die Expertenkommission für den Verfassungsschutz MV erhält den Auftrag beide Sachverhalte mit dem Ziel zu prüfen, fachliche Versäumnisse und Fehler zu erkennen und auf mögliche Ursachen zu untersuchen.

Es war ausdrücklich nicht Aufgabe der Kommission, eventuelles Fehlverhalten von Bediensteten straf- oder disziplinarrechtlich zu untersuchen und zu würdigen.

Mitglieder der Expertenkommission

- **Torsten Voß**
Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz Hamburg, Vorsitzender des Arbeitskreises IV „Verfassungsschutz“ der Innenministerkonferenz
- **Ilsemarie Meyer**
Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Bremen a.D.
- **Sinan Selen**
Vizepräsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz
- **Rudolf Springstein**
Inspekteur der Polizei Mecklenburg-Vorpommern a.D.

Auftrag

Vor diesem Hintergrund erhielt die Expertenkommission für den Verfassungsschutz MV den Auftrag, die derzeitige Arbeit des Verfassungsschutzes MV, orientiert an den aktuellen und künftigen Herausforderungen an einen modernen Landesverfassungsschutz, hinsichtlich folgender Schwerpunkte zu evaluieren.

- Struktur und Organisation der Verfassungsschutzabteilung

- Abläufe innerhalb der Verfassungsschutzabteilung, insbesondere
 - Informationsaustausch und Zusammenarbeit von Beschaffungsreferat und Auswertungsreferaten
 - Gewinnung, Verarbeitung und Weitergabe von Quelleninformationen (Vertrauensleute)
 - Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden (Nachrichtendienste, Polizei, Justiz)
 - Berichtswesen, einschließlich regelmäßiger Information der Hauspitze
 - Parlamentarische Kontrolle

Arbeitsweise und Befugnisse der Kommission

Zur Erfüllung ihres Auftrages und mit dem Ziel der Abgabe von Empfehlungen zu einer zukunftsorientierten Neuausrichtung des Verfassungsschutzes MV und dessen parlamentarischer Kontrolle wurde die Kommission durch den Innenminister MV ermächtigt,

- innerhalb der gesetzlichen Möglichkeiten auf alle für den Untersuchungsauftrag relevanten Unterlagen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa zuzugreifen, diese einzusehen und Duplikate zu fertigen. Soweit Informationen aus anderen Verwaltungsbereichen benötigt wurden, wurde von Seiten des Ministeriums die erforderliche Unterstützung zugesichert.
- Auskünfte aller mit den einschlägigen Vorgängen befassten Bediensteten einzuholen und Informationsgespräche zu führen sowie nach vorheriger Zustimmung durch den Minister für Inneres und Europa externe Sachverständige zu beauftragen.

Die Kommission arbeitete unabhängig und weisungsfrei, verfügte dabei aber über keinerlei hoheitliche Befugnisse und war insbesondere auch nicht weisungsbefugt gegenüber den Beschäftigten des Verfassungsschutzes oder

sonstigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Geschäftsbereiches des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern.

Datenzugang und Informationsgespräche

Für ihre Arbeit hat die Expertenkommission im ersten Schritt eine ausreichende Informations- und Datengrundlage geschaffen, um die beiden benannten Ausgangssachverhalte „Breitscheidplatz“ und „Waffen“ nachzuzeichnen und etwaige Schwachstellen herauszuarbeiten. Die erhobenen Erkenntnisse wurden im zweiten Schritt über Informationsgespräche mit sich im Dienst befindenden und ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Verfassungsschutzes MV sowie des Innenministeriums MV ergänzt und präzisiert. Weiterhin führten die Mitglieder der Kommission auch ein Gespräch mit den Mitgliedern der Parlamentarischen Kontrollkommission MV.

Im Rahmen der geführten Informationsgespräche erlangte die Expertenkommission Kenntnis über einen weiteren, Jahre zurückliegenden Sachverhalt (Hinweise auf mögliche Straftaten ohne erkennbaren Extremismusbezug), der zunächst nicht Bestandteil des Auftrages war. Auch mit diesem zusätzlichen Komplex hat sich die Kommission beschäftigt.

Hinweise zum Verständnis der Untersuchungskomplexe

Die Aufgabe des Verfassungsschutzes ist ein gemeinsamer verfassungsrechtlicher Auftrag für Bund und Länder. Dabei gehört zu den Besonderheiten des deutschen Verfassungsschutzsystems seine föderale Struktur.

Trotz seiner bedeutenden personellen Ausstattung besteht zwischen dem BfV und den Landesverfassungsschutzbehörden kein Subordinationsverhältnis. Das BfV ist dementsprechend nicht weisungsbefugt. Für die siebzehn Behörden gelten jeweils eigene Gesetze. Die gesetzlichen Grundlagen wurden in den vergangenen Jahren sukzessive harmonisiert. Hinzu kommt die unterschiedliche Gewichtung von gesetzlichen Aufgaben, die sich an den jeweiligen regionalen Gegebenheiten orientieren.

Die bereits 2011 erkennbaren Fehler in den Ermittlungen und in der Zusammenarbeit zwischen allen Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex wurden durch verschiedene Kommissionen und Parlamentarische Untersuchungsausschüsse im Bund und in den Ländern aufgearbeitet. Die Ergebnisse flossen in zahlreiche gesetzgeberische und organisatorische Maßnahmen ein und optimieren insbesondere die Arbeit des Verfassungsschutzverbundes.

Der Verbund lebt von starken Landesverfassungsschutzbehörden mit guten regionalen Kenntnissen und Kontakten, einem starken Bundesamt mit effektiver Zentralstellenfunktion sowie vom permanenten Erkenntnisaustausch und stetiger Optimierung der Zusammenarbeit.

Aufgaben und Arbeitsweise des Verfassungsschutzes

Der Verfassungsschutz ist ein Inlandsnachrichtendienst. Seine Aufgabe ist gemäß § 3 Absatz 1 BVerfSchG die Sammlung und Auswertung von Informationen. Aufgrund seiner Aufgabenstellung wird der Verfassungsschutz als „Frühwarnsystem“ der Demokratie bezeichnet.

Die Informationen, die der Verfassungsschutz zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt, erhält er zu einem Großteil aus allgemein zugänglichen Quellen wie dem Internet, aus Zeitungen und Zeitschriften, aus Broschüren, Flugblättern, Archiven, Parteiprogrammen, Vereinssatzungen oder Unterlagen staatlicher Stellen.

Neben der offenen Informationsgewinnung darf der Verfassungsschutz auch Informationen mit nachrichtendienstlichen Mitteln unter strengen gesetzlichen Voraussetzungen verdeckt erheben. Zu den nachrichtendienstlichen Mitteln gehören insbesondere

- die Observation,
- der Einsatz von Vertrauensleuten (V-Leuten) sowie
- die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.

Feststellungen der Expertenkommission

Komplex Breitscheidplatz

Mehrere Wochen nach dem Anschlag vom 16. Dezember 2016 meldete sich eine schon seit längerem für den Verfassungsschutz MV tätige Quelle und berichtete, dass sie Kenntnisse zum Anschlag erlangt habe. Der Attentäter Anis AMRI sei im Auftrag von Angehörigen einer bekannten Großfamilie mit Bezügen zum kriminellen und islamistischen Milieu in Berlin für den Anschlag angeheuert, bezahlt und bei seiner Flucht nach der Tatausführung unterstützt worden. Der Wahrheitsgehalt dieser Meldung und die Zuverlässigkeit wurden von den mit dem Vorgang befassten Mitarbeitenden aus der nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung unterschiedlich bewertet. Schließlich wurden nur Teile der vorliegenden Informationen in einer sogenannten Quellenmeldung niedergelegt und der hauseigenen Auswertung zugeleitet. Unabhängig vom Wahrheitsgehalt ist festzustellen, dass wesentliche Teile der erlangten Informationen nicht in den übermittelten Quellenmeldungen enthalten waren (Tatbeteiligung, Fluchthilfe und Bezahlung). Diese Meldung wurde dann in diesem unvollständigen Umfang an das BfV und den Verfassungsschutz Berlin übersandt. Die Strafverfolgungsbehörden wurden nicht unterrichtet.

Die Kommission hat sich sowohl mit der Meldung selbst als auch mit der Frage der Zuverlässigkeit der meldenden Quelle ausführlich befasst. Sie teilt zwar die damaligen berechtigten Zweifel der Entscheider. Trotzdem kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Verfassungsschutz MV gegen mehrere fundamentale Grundsätze nachrichtendienstlicher Arbeit verstoßen hat.

Zum einen wurden – wie auch im noch zu schildernden Waffenkomplex – grundlegende Fehler bei der Führung und Überprüfung von menschlichen Quellen deutlich. Zum anderen hätte sowohl fachlich wie auch rechtlich die gesamte Meldelage trotz berechtigter Zweifel am Wahrheitsgehalt übermittelt werden müssen.

Auch der Quellenschutz hätte einer Übermittlung nicht entgegengestanden. Zwar kommt dem Quellenschutz überragende Bedeutung zu, dem hätte aber Rechnung getragen werden können. Im Rahmen des „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) gibt es erprobte Zusammenarbeitsmechanismen, die die Einbindung von Polizei und Staatsanwaltschaften ermöglichen. Allein schon aufgrund der Schwere des Anschlages hätte die Meldung an die Strafverfolgungsbehörden umgesetzt werden müssen.

Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass sowohl die seinerzeitige Melodelage als auch die getroffenen Entscheidungen entweder gar nicht oder nur mangelhaft schriftlich dokumentiert wurden. Auch dies verstößt gegen grundlegende Prinzipien nachrichtendienstlichen Handelns.

Waffenkomplex

Über eine andere menschliche Quelle erlangte der Verfassungsschutz MV zumindest in einem Fall Zugriff auf eine schussfähige Waffe (abgesägte Schrotflinte) mit Munition sowie auch auf die sogenannte Dekowaffe („Deko-Kalashnikow“). Aufgrund mehrerer staatsanwaltschaftlicher noch laufender Ermittlungsverfahren darf die Kommission öffentlich nicht im Detail berichten, da ansonsten diese Verfahren gefährdet wären.

Die Kommission stellt aber fest, dass auch in diesem Zusammenhang die bestehenden Standards hinsichtlich einer verantwortlichen Führung und Überprüfung von Quellen nicht genügend beachtet worden sind. Auch hinsichtlich des fachlichen und rechtlichen Umgangs mit diesen Waffen wurde nicht ordnungsgemäß gehandelt. Diese Kritik umfasst nicht nur den Umgang mit den Waffen und den Sachverhalten an sich, sondern schließt auch eine unzureichend wahrgenommene Dienstaufsicht der damals verantwortlichen Personen im Verfassungsschutz MV mit ein.

Wie im Komplex „Breitscheidplatz“ bemängelt die Kommission eine unzureichende schriftliche Dokumentation, fehlerhafte Entscheidungen sowie eine mangelhafte Übermittlung von Informationen innerhalb des Verfassungsschutzverbundes und an Strafverfolgungsbehörden.

Im Rahmen der Aufarbeitung der Sachverhalte durch die Kommission ergaben sich Hinweise auf weitere mögliche Waffen, die der Verfassungsschutz MV in Besitz genommen haben soll. Diese Informationen sind im eingestuften Bericht näher beschrieben und Gegenstand aktueller laufender staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen. Auch in diesen Sachverhalten wurden strukturelle Mängel festgestellt.

Weiterer relevanter Untersuchungskomplex

Auf diesen Untersuchungskomplex stieß die Kommission erst durch Gespräche mit Beschäftigten des Verfassungsschutzes MV. Wie schon in den beschriebenen Komplexen wurden auch in diesem Sachverhalt zunächst Hinweise aus dem menschlichen Quellenbereich nicht verschriftet und der eigenen Auswertung vorenthalten. Diese Hinweise wären zumindest geeignet gewesen, polizeiliche Ermittlungen im Zusammenhang mit Straftaten mit offensichtlich rein kriminellem unpolitischem Hintergrund zu unterstützen. Die Informationen wurden mit jahrelanger Verzögerung erst im vergangenen Jahr nachträglich durch den Verfassungsschutz der zuständigen Staatsanwaltschaft übermittelt – letztlich auch wiederum nur eher lückenhaft. Der Sachverhalt wurde dem Innenminister MV in der als geheim eingestuften Version des Abschlussberichts ausführlich dargelegt. Auch hier kann die Kommission aufgrund staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen öffentlich keine Details benennen.

Weitere Prüfgegenstände der Kommission

Darüber hinaus hat sich die Kommission auftragsgemäß mit der personellen Ausstattung und der Zusammensetzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beschäftigt. Eine Verfassungsschutzbehörde kann ihren gesetzlichen Auftrag nur dann verantwortungsvoll und umfänglich erfüllen, wenn die materiellen und personellen Ressourcen mit der Auftragslage in einem auskömmlichen Einklang stehen. Dabei wurde festgestellt, dass hier deutliches Optimierungspotential vorhanden ist. Auch hierzu finden sich im eingestuften Abschlussbericht detaillierte Feststellungen und Empfehlungen.

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Die Kommission hat insgesamt 52 Handlungsempfehlungen entwickelt, von denen in dieser Fassung folgende genannt werden können:

Informationsmanagement und –steuerung

- Die Aktualisierung der Dienstvorschrift Auswertung aus dem Jahr 2008 wird angeregt.
- Die Erkenntnislage muss umfassend schriftlich und nachvollziehbar abgebildet werden.
- Entscheidungsprozesse und Informationsverläufe sind schriftlich für eine spätere Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit zu dokumentieren.
- Das Instrumentarium der Führungsinformation sollte eingesetzt werden, um relevante Sachverhalte auch schon zu einem Zeitpunkt vorzulegen, in dem die Informationslage noch nicht hinreichend verdichtet ist.
- Besprechungsformate sollten implementiert bzw. fortentwickelt werden. Hierzu zählen folgende Maßnahmen:
 - Aktives und gemeinsames Case-Management mit Fallbesprechungen
 - Jour-Fixe der Abteilungsleitung zu Operativfällen unter Teilnahme Auswertung und Beschaffung
 - Abteilungsbesprechungen zu aktuellen Sachverhalten und Herausforderungen
- Konsequente Nutzung der Arbeitsgruppen des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) und Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (GETZ) sowie die frühzeitige Beteiligung des Bundesamtes für Verfassungsschutz.
- Wenn möglich und erforderlich: frühzeitige Einbindung der Strafverfolgungsbehörden.

Standards (Qualitätssicherung) der Quellenführung

Die im gesamten Verfassungsschutzverbund geltenden Standards der Quellenführung sind anzuwenden. Einschlägige Dienstvorschriften sind entsprechend anzupassen oder zu erstellen.

Struktur / Organisation / Führung im Verfassungsschutz MV

- Die Kommission empfiehlt die Einrichtung eines Abteilungsstabes, der folgende Aufgabenbereiche abdeckt
 - Parlamentarische Kontrollkommission / Innenausschuss
 - Aufbereitung von führungsrelevanten Informationen (Berichtswesen)
 - Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich Medienmonitoring, auch in Bezug auf soziale Medien)
 - Gremienarbeit
- und hält eine ablauf- und aufbauorganisatorische Analyse durch den Verfassungsschutz MV unter Berücksichtigung der aufgeführten Aspekte für erforderlich.

Stärke / Zusammensetzung / Auswahl des Personals

- Die derzeitige personelle Ausstattung des Verfassungsschutzes MV sollte optimiert werden.
- Der Anteil des wissenschaftlich ausgebildeten Personals in der Abteilung sollte erhöht werden.
- Der Anteil von Beschäftigten mit einer entsprechenden Ausbildung oder Berufserfahrung bei Nachrichtendiensten im Verfassungsschutz MV sollte erhöht werden.

Führung / Kommunikationskultur

- Ein Prozess zur Anpassung des Selbstverständnisses und der Verbesserung der Kommunikationskultur sollte initiiert werden.
- Wesentliche Elemente moderner Führung (z.B. mitarbeiterorientierte Kommunikation mit Instrumenten des Führungsfeedbacks, Beteiligung, Transparenz, Delegation und partnerschaftliches Konfliktmanagement, Teambildung mit Führungskräften u.a.) sollten konsequent angewandt werden.

- Eine Leitbilderstellung könnte in der Öffentlichkeit das Bild einer offenen und veränderungsbereiten Organisation erzeugen und damit auch Vertrauen stärken.

Strategisches Management und Controlling

- Strategiebildungsprozess unter Einbindung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte
- Vorlage von Operationsplänen mit Angaben zu Zielsetzung, Umfang und rechtlichen sowie tatsächlichen Erwägungen und dem geplanten Ressourceneinsatz in Form von Entscheidungsvorlagen
- Entscheidungsvorlagen, soweit wesentliche rechtliche oder tatsächliche Aspekte einer Bewertung und Entscheidung durch die Leitung bedürfen (unter Beteiligung der relevanten Bereiche)

Aus- und Fortbildung

- Erarbeitung eines spezifischen Qualifizierungsprofils für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter
- Strukturiertes Onboarding unter Bereitstellung eines Einarbeitungshandbuchs, um die fachliche und soziale Integration zu erleichtern
- Bereitstellung von Handreichungen und Leitfäden zur Verstetigung erlangter Kenntnisse
- Motivationsförderung des Einzelnen und des Teams etwa durch qualifizierte Feedback-Gespräche, gemeinsame referatsinterne Aktivitäten oder der Supervision durch Experten

Verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeit der Parlamentarischen Kontrollkommission