

## **Inhaltsverzeichnis**

<u><b>VORWORT DER HERAUSGEBER</b></u>	<b>2</b>
<u><b>MANFRED ZOLLER</b></u>	
<u><b>RAHMENBEDINGUNGEN NACHRICHTENDIENSTLICHER INFORMATIONSGEWINNUNG ÜBER DAS AUSLAND</b></u>	<b>9</b>
<u><b>GUIDO KORTE</b></u>	
<u><b>DIE INFORMATIONSGEWINNUNG DER NACHRICHTENDIENSTE MIT NACHRICHTENDIENSTLICHEN MITTELN. - GRENZEN UND MÖGLICHKEITEN DER INFORMATIONSBESCHAFFUNG DURCH DIE VERFASSUNGSSCHUTZBEHÖRDEN</b></u>	<b>35</b>
<u><b>HELMUT ALBERT</b></u>	
<u><b>INFORMATIONSVERRARBEITUNG DURCH NACHRICHTENDIENSTE AM BEISPIEL DER VERFASSUNGSSCHUTZBEHÖRDEN</b></u>	<b>88</b>

## Vorwort

Wie die Sicherheitsbehörden insgesamt ist auch die „Intelligence Community“, gerade auch nach den Terroranschlägen von New York und Washington, in Bewegung. Gesetzesnovellierungen, behördliche Umstrukturierungen, neue Kompetenzzuweisungen sind Ausdruck für notwendige Anpassungen an ein sich veränderndes sicherheitspolitisches Umfeld.

Das Anliegen des ersten Beitrags ist es, diejenigen Strukturmerkmale im internationalen System herauszuarbeiten, die für die Tätigkeit eines Auslandsnachrichtendienstes bestimmend sind. Als maßgebliche Kriterien werden dabei herangezogen Sicherheitsrelevanz (Bedrohungspotential) und intransparenz (Geheimhaltung) von Ereignissen und Vorgängen im auswärtigen Bereich. Durch den Vergleich ihrer Ausprägung zu Zeiten des Kalten Krieges und in der heutigen Lage sollen die Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld verdeutlicht werden.

Auf Grund seiner heute relativ schwachen Konturierung ist, so das Ergebnis, intensive und fachkundige Beobachtung des auswärtigen Szenariums Vorbedingung und Vorstufe nachrichtendienstlicher Informationsgewinnung.

Die rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten der Informationsgewinnung durch die Nachrichtendienste im Inland – insbesondere durch die Verfassungsschutzbehörden – sind seit den grundlegenden Ausführungen von Evers, Frisch, Roewer und Borgs<sup>1</sup>, die allerdings alle vor der Neufassung des Bun

---

<sup>1</sup> Vgl. Evers, in: Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz, Berlin 1960; Frisch, in: Schoen-Frisch, Erläuterungen zum BVerfSchG, in Zivilschutz und Zivilverteidigung, Heft K 1973, 99ff; Frisch, in: Die Anwendung der nd.-Mittel durch die VS-Behörde (§ 4 NVerfSchG) - Rechtsgutachten v. 23.5.1977; Roewer, in: Nachrichtendienstrecht der BRD, Köln 1987; Borgs-Maciejewski, Parlament und Nachrichtendienste, Beiträge zu „Das Parlament“, B6/77, 12; Borgs/Ebert, in: Das Recht der Geheimdienste, K. z.B. VerfSchG sowie Gesetz zu Art. 10 GG, Stuttgart/München 1986; Salzwedel,

des Verfassungsschutzgesetzes im Jahr 1990 erschienen sind, nicht mehr in einer zusammenfassenden Untersuchung erörtert worden. Lediglich in einigen Aufsätzen<sup>2</sup> sind Teilaspekte der Informationsbeschaffung unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenerweiterung (organisierte Kriminalität) bzw. unter dem Aspekt der Abgrenzung der Informationsgewinnung im Vorfeld der Gefahren von der polizeilichen Informationserhebung angesprochen worden.

Mit dem Band Nr.16 der Schriftenreihe soll diese entscheidende Lücke unter Berücksichtigung der Neufassung des

---

in: Möglichkeiten und Grenzen der rechtsstaatlichen Kontrolle des Verfassungsschutzes, in: Gedächtnisschrift für H. Peters, Köln 1967; Schatzschneider, in: Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, FF/M 1979; Friederichs, in: Der Einsatz von V-Leuten durch die Ämter für VS, Göttingen 1981; BMI, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, Köln 1981; Schlink, in: Nochmals: Die Befugnisse des VS, NJW 1981, 565; Gusy, in: Rechtsstellung und Betätigung von V-Leuten der Nachrichtendienste, Ri.A 1982, 101; Korte, in: Einsatz und Führung von verdecktarbeitenden Beamten (UCA) durch die VS-Behörden, Köln 1984; Schwagerl, in: Verfassungsschutz in der BRD, 1985; Roewer, in: Trennung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden, DV.Bl. 1986, 205; BfV, in: Verfassungsschutz in der Demokratie, Köln 1990.

- <sup>2</sup> Werthebach/Droste-Lehnen, in: Organisierte Kriminalität ,ZRP. 1994, 57ff; Werthebach, in: Lage der Inneren Sicherheit aus der Sicht des VS, NWV Bl. 6/94, 201ff; Schoen, in: Rechtliche Grundlagen des VS in dem Bundesverfassungsschutzgesetz, Magazin f. die Polizei, 1995, 228ff; Hund, in: Der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen, ZRP.1995, 334ff; Koch, in: Überwachung der org. Kriminalität durch den bayrischen VS, ZRP 1995, 24ff.; Albert, in: Das „Trennungsgebot“ - ein für Polizei und VS überholtes Entwicklungskonzept?, ZRP 1995, Heft 3, S. 105ff.; Roewer/ Höhn, in: Verfassungsschutz, Thür. Verw. Bl. 1997, 193ff; Fritsche/Eisvogel, in: Freiheitlichkeit und Sicherheit in der BRD, ZFIS. 1998, 195ff.; Haedige, in: „Das neue Nachrichtendienstrecht für die BRD“, Heidelberg 1998: eine überwiegend historische, politische Darstellung, die sich bei den rechtlichen Fragen im wesentlichen auf die Kommentare von Borgs und Roewer bezieht.

BVerfSchG 1990 und der Weiterentwicklung im Nachrichtendienstrecht geschlossen werden.

Im zweiten Beitrag wird daher der Versuch unternommen, eine praktikable, die verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten beachtende konkrete rechtliche Begriffsbestimmung für das „nachrichtendienstliche Mittel“ zu finden.

Die bisherigen Vorschläge weisen insofern Mängel auf, als sie zu unbestimmt bzw. aus einer einseitigen Sicht heraus entwickelt wurden.

Die personenbezogene Informationsgewinnung d.h. die Beschaffung von Informationen über persönliche und sachliche Verhältnisse einer natürlichen Person bei den Betroffenen oder bei anderen Personen oder Stellen, ist eine Datenerhebung mit Eingriffscharakter. Insofern muß der Gesichtspunkt des Eingriffes in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen im Rahmen der Begriffsdefinition besonders berücksichtigt werden.

Aber auch die Abgrenzung von den polizeilichen Zwangsmitteln wie auch den seit den 90-er Jahren möglichen Einsatz von nd-Mittel durch die Polizei im extremistischen, terroristischen bzw. sicherheitsgefährdenden Vorfeld auf Grund der neu gefaßten Polizeigesetze der Länder muß zum Ausdruck gebracht werden. In gesetzlich normierten Ausnahmefällen führt der Einsatz von nd-Mitteln durch die VS-Behörden zusätzlich zum Eingriff in benannte Grundrechte (Art. 2 Abs. 2ff GG). Auch dieser Aspekt der heimlichen Informationsgewinnung muß bei der Definition des Begriffes erfaßt werden.

Allein diese unterschiedlichen Definitionsansätze zeigen, wie notwendig eine allgemeine anwendbare Definition des nd-Mittels im Bereich der Informationsgewinnung der VS-Behörden ist, da das Gesetz sich bei der Neufassung im Jahre 1990 auf eine beispielhafte Aufzählung beschränkt hat.

Die Gründe für diese gesetzliche Formulierung, die dazu geführt haben von einem der schillerndsten „unbestimmten Rechtsbegriffe“ in der Rechtsliteratur zu sprechen, liegen auf

der Hand.<sup>3</sup> Der früher zur Zeit des Kalten Krieges oft zitierte Grund, den „nd-Gegner“, d.h. den Nachrichtendiensten der Ostblockstaaten, nicht die Möglichkeiten beim Einsatz von nd-Mitteln expressis verbis aufzuzeigen, dürfte sich auf Grund der zahlreichen inzwischen erfolgten Veröffentlichungen zu den nd-Mitteln erledigt haben.. Auch das in diesem Zusammenhang genannte Argument, daß es für einen Nachrichtendienst unerträglich wäre, wenn er in seinen Handlungen „ausgerechnet“ werden könnte, hat heute bei dem jedermann zugänglichen vielfältigen Informationsmöglichkeiten erheblich an Gewicht verloren.

Die andere aus den Gesetzesmaterialien sich ergebende Begründung für das Fehlen einer allgemeinen gesetzlichen Definition des nd-Mittels kann aus der heutigen Sicht noch nachvollzogen werden.<sup>4</sup>

Danach gestatte die im Bundesverfassungsschutzgesetz 1990 erfolgte beispielhafte Aufzählung der nd-Mittel eine schnellere Anpassung an Methoden gegnerischer Nachrichtendienste bzw. von politisch motivierten Extremisten oder Terroristen, da z.B. eine enumerative Aufzählung der nd-Mittel den Einsatz eines bisher nicht verwandten neuen nd-Mittels nur mit Hilfe einer Gesetzesänderung ermöglichen würde, die eine große nicht vertretbare Verzögerung beim Einsatz bedeuten würde.

Daneben werden im zweiten Beitrag die Möglichkeiten und rechtlichen Grenzen der einzelnen bekannten nd-Mittel untersucht und Verbesserungsvorschläge in gesetzlichen bzw. verfassungsrechtlichen Bereichen erörtert. Die Öffentlichkeit erwartet in Zeiten terroristischer Bedrohung einen effizienten Nachrichtendienst, der zur schnellen Aufklärung z.B. terroristischer Aktivitäten von Islamisten im In- und Ausland beiträgt.

Ziel der heimlichen Informationsgewinnung ist es, ein umfassendes wahrheitsgetreues Bild über die Gegner unserer verfassungsmäßigen Ordnung und ihrer sicherheitsgefährden

---

<sup>3</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 140; Friederichs, a.a.O., S. 52.

<sup>4</sup> Vgl. BT-Drs.VI, 3533, S. 5 u. BT-Drs. 10/4737, S. 52.

den Aktivitäten zu gewinnen. Die Nachrichtendienste bedienen sich bei der heimlichen Informationsgewinnung überwiegend der Mitwirkung von Personen die außerhalb der Nachrichtendienste stehen. Die dabei auftretenden Probleme bedürfen einer praktischen und rechtlichen Lösung.

Neben dem Aspekt der heimlichen Informationsgewinnung soll im dritten Beitrag die Informationsverarbeitung durch die Nachrichtendienste am Beispiel der VS-Behörden erörtert werden.

Hierzu gehören neben der Abgrenzung zu den anderen in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Nachrichtendiensten wie dem Bundesnachrichtendienst (BND) und dem militärischen Abschirmdienst (MAD) die Fragen nach den Organisationsstrukturen der Verfassungsschutzbehörden.

Zusätzlich spielt die Abgrenzung zu dem auch im Vorfeld des Extremismus/Terrorismus und der Spionageabwehr tätigen Polizeibehörden eine bedeutende Rolle, da diese auf Grund der neuen Polizeigesetze in diesen Bereichen auch nd-Mittel einsetzen können.

Die Ergebnisse der heimlichen aber auch der offenen Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung) müssen unter dem Gesichtspunkt der Zuverlässigkeit ausgewertet werden, wobei heute bei der Analyse der Informationen z.B. über Islamisten entsprechende Fachleute eingesetzt werden müssen.

Die Weitersteuerung der Informationen an die Bedarfsträger (u.a. Regierung, Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften) im Bundesgebiet bieten praktische und rechtliche Probleme (z.B. Datenschutz).

Neue Wege des Informationsaustausches und die notwendige Kontrolle der Nachrichtendienste werden kritisch angesprochen.

Die Veröffentlichung will zur Beseitigung von Vorurteilen und Mißverständnissen über die Nachrichtendienste – insbesondere die VS-Behörden – beitragen.

Dem Bürger in der Bundesrepublik Deutschland soll aufgezeigt werden, daß die Nachrichtendienste, die naturgemäß

heimlich operieren müssen, in einem demokratischen Rechtsstaat gerade in Zeiten der terroristischen Bedrohung unverzichtbar sind.

Brühl, im Oktober 2001

Guido Korte    Manfred Zoller





Manfred Zoller\*

**Rahmenbedingungen nachrichtendienst-  
licher Informationsgewinnung über das  
Ausland**

---

\* Prof. Dr. Manfred Zoller, FH-Bund, FbÖS

## **1. Die Akzeptanz von Nachrichtendiensten - auch eine Frage der politischen Konjunktur.**

Spionage - das zweitälteste Gewerbe auf der Welt! Mit diesem mit der Genüßlichkeit des Kenners vorgetragenen Diktum ist das Spannungsfeld umrissen, in dem sich die gesellschaftliche Rezeption von Spionage immer noch bewegt: Faszination und Aversion. Nicht nur, dies selbstverständlich, wird dieses Extenspektrum im Freund-/Feind-Schema deutlich, in dem des einen „Kundschafter für den Frieden“ als des anderen „Landesverräter“ firmiert. Auch innerhalb einer Gesellschaft, sozusagen im eigenen Lager, zeigt sich das Verhältnis zu den Spionagediensten durchaus zwiespältig.

Dies gilt, vor allem angesichts der Erfahrungen der jüngeren Geschichte, im besonderen Maße für die Bundesrepublik. Ausgewiesene sachliche Ausarbeitungen zur Thematik sind nach wie vor eher die Ausnahme<sup>1</sup>, es überwiegen, namentlich in den Printmedien, Beiträge, die von ironischer bis selbstgefälliger Herablassung durchzogen sind, gelegentlich akzentuiert durch die Pose des moralischen Zeigefingers - mitunter auch durchaus zu Recht.

Eigenheiten nachrichtendienstlicher Tätigkeit sind dafür mit ursächlich: konspirative Arbeitsweise, die der demokratischen Norm nach öffentlicher Kontrolle der Staatsorgane entgegensteht; Quellenschutz, der zu erheblichen Einschränkungen bei der Veröffentlichung von nachrichtendienstlichen Erfolgen zwingt.

Umsomehr scheint es angezeigt, den Versuch zu unternehmen, Bedingungen aufzuzeigen, die den Einsatz eben nachrichtendienstlicher, konspirativer Mittel nahelegen, gar erfor

---

<sup>1</sup> So Wieck, Hans-Georg: Der Bundesnachrichtendienst in den Entscheidungsprozessen der Außenpolitik. In: Eberwein, Wolf-Dieter und Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Bd. 4: Institutionen und Ressourcen. München 1998, S. 47-58. Der Autor weiß, wovon er spricht: von 1985 bis 1990 leitete er den Bundesnachrichtendienst.

dem - dies zumal nach Ende des Kalten Krieges ohnehin anhaltend über eine Neuorientierung des nachrichtendienstlichen Auftrags diskutiert wird<sup>2</sup>.

Hinzu kommt, daß der Bundesnachrichtendienst (BND) jüngst zu einer gewissen Öffnungspolitik übergegangen ist<sup>3</sup>, somit Veranlassung besteht, das einem Auslandsnachrichtendienst zukommende Aufgabenspektrum in seiner Konditionierung durch das (außen-) politische Umfeld zu beleuchten.

Eine solche Bemühung ist noch eher ungewohnt, kann sich, zumal im deutschsprachigen Raum, auf keine noch so schmale Forschungstradition stützen<sup>4</sup>, liefert daher nur erste Ansätze.

Bezugsgröße dabei sind die internationalen Beziehungen in ihrer sicherheitspolitischen Dimension, nicht die Interessenkonjunktur einer Regierung; Gegenstand der Fragestellung ist also nicht die spezifische Beauftragung des Auslandsnachrichtendienstes, sondern es sind die **strukturellen Rahmenbedingungen**, die für seinen Einsatz bestimmend sind - jedenfalls sein sollten.

Stellenwert, Beauftragung und Akzeptanz dieses Instrumentes sind - so darf zunächst postuliert werden - in Abhängigkeit zu sehen von der jeweiligen Sicht der internationalen Beziehungen, von dem daraus erwachsenden „Sicherheitsbedarf“. So zeigte sich zu Zeiten des Kalten Krieges eine deutliche Korre

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa Uhrlau, Ernst: Nachrichtendienste im Wandel. Der BND und die neuen Gefahrenbereiche. In: Internationale Politik 7 (2000), S. 53-60.

<sup>3</sup> So wurde unter BND-Regie im Herbst 1999 erstmals ein öffentliches Symposium zu dem Thema „Illegale Migration“ veranstaltet; im Jahr darauf folgte eine zweite Veranstaltung, die die Problematik „Information Warfare“ behandelte.

<sup>4</sup> Anders im anglo-amerikanischen Bereich, in dem Fachperiodika ein Forum für sehr lebhaftes, durchweg wissenschaftlich-sachliche Diskussion bieten, an der sich Nachrichtendienstler wie selbstverständlich beteiligen: auf englischer Seite die Zeitschrift Intelligence and National Security, auf U.S.-Seite das International Journal of Intelligence and Counter Intelligence sowie das Defense Intelligence Journal.

lation zwischen dem Spannungsgehalt in den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen und der Position, die dem Auslandsnachrichtendienst CIA in der US-Administration zuerkannt wurde<sup>5</sup>.

Daß sich der von den Akteuren auf der internationalen Bühne wahrgenommene „Sicherheitsbedarf“ geändert hat und ändert, soll - aus bundesrepublikanischer Sicht - zunächst auf der Ebene (sicherheits-) politischer Praxis exemplifiziert werden.

## **2. Das sicherheitspolitische Instrumentarium: Tendenzen bei der Aktualisierung des Auftrags- spektrums**

Die Unschärfe des Bedrohungsszenariums, wie sie sich gegenüber der Periode des Kalten Krieges deutlich abzeichnet, reflektiert sich auch in den Bemühungen um eine Neuorientierung bei der Aufgabenzuweisung an die Sicherheitsbehörden. So wundert es nicht, daß es bei der Diskussion um die Herstellung von Sicherheit, beim Einsatz des dafür einzurichtenden Instrumentariums, zu mitunter unkonventionellen Überlegungen kommt: So sorgte der ehemalige Generalinspekteur der Bundeswehr mit dem Vorschlag für kurzes Aufsehen, die Streitkräfte zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im Inland einzusetzen; aus führenden CSU - Kreisen wurde die Überlegung laut, den Bundesnachrichtendienst mit der Aufklärung der Scientology Church zu beauftragen.

Mag hier, zumindest unterschwellig, der Drang hin zur Aufgabenkompensation nach Fortfall des klassischen „Feindbildes“ am Werke gewesen sein, so manifestiert sich hier doch auch

---

<sup>5</sup> Vgl. Ransom, Harry Howe; *Secret Intelligence in the United States, 1947-1982: the CIA's Search for Legitimacy*. In: Andrew, Christopher und Dilks, David (Hrsg.): *The Missing Dimension. Governments and Intelligence Communities in the Twentieth Century*. (London. Basingstoke) (1984), S. 199-226, insb. Graphik S. 225.

eine gewisse Orientierungslosigkeit im Umgang mit dem Unsicherheitspotential einer neuen Globallage.

Mitunter drängt sich der Eindruck auf, daß fehlende oder mangelhafte Konzepte durch umso forscheres Um- und Reorganisieren kaschiert werden sollen - ein Aktionismus, der keine Neuorientierung, sondern eher schon Desorientierung bewirkt - kein Wunder, wenn der zweite Schritt vor dem ersten getan wird.

Neben den eingangs erwähnten, eher launigen Beispielen, die vielleicht als Gedankenspiele zu charakterisieren wären, zeichnen sich doch auch schon substantiellere Verschiebungen gegenüber dem Sicherheitsinstrumentarium „klassischer“ Prägung ab:

- Deutlich erkennbar eine Tendenz hin zur „Europäisierung“, vor allem im polizeilichen, aber auch im Bereich der Streitkräfte<sup>6</sup>;
- festzustellen ist eine Tendenz von der Mehrfach- hin zur Vielfachzuständigkeit bei den transnationalen Bedrohungspotentialen OK, Terrorismus, Proliferation, illegale Migration (BKA, LKAs, BfV, LfVs; BGS, ZKI, BND, Europol, ins Spiel gebracht immer wieder auch BW)<sup>7</sup>;
- auch ist zu registrieren, mehr oder weniger zaghaft, das Bemühen der exekutiven Behörden, den einschlägigen „Intelligence“-Bereich auch für sich zu reklamieren<sup>8</sup>;

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu Schuster, Leo: Europäisierung der Polizeiarbeit. In: Kriminalistik 2 (2000), S. 74-82 sowie Patten, Christopher: Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Rolle der Europäischen Kommission. In: Integration 1 (2000), S. 7-17.

<sup>7</sup> Exemplifiziert etwa bei Meywirth, Carsten: Das Lagebild Organisierte Kriminalität. In: Kriminalistik 7 (1999), S. 447-452.

<sup>8</sup> Stichwort „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“. Grundsätzlich zur Thematik Fritsche, Klaus-Dieter und Eisvogel, Alexander: Freiheitlichkeit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa 4 (1998), S. 195-213.

- eine auch in Fachkreisen sich verstärkende Diskussion über den Stellenwert eben dieser „Intelligence“, verstanden als im wesentlichen nachrichtendienstlich beschaffte Information, angesichts einer Überfülle offener Information<sup>9</sup>.

Aus dieser Konstellation ergibt sich ein Konkurrenzverhältnis zwischen Medien und nd- Informationsbeschaffung<sup>10</sup>, insbesondere im medienmäßig intensiv, aktuell und vielfach kompetent gepflegten Ressort Politik - um dagegen bestehen zu können, mag die nachrichtendienstliche Quelle dazu verleitet werden, bewußt lageabweichende, dem Medienbild widersprechende Meldungen zu produzieren, nur um nicht als überflüssig erachtet zu werden, in der Informationsflut unterzugehen.

All diese (Denk-) Ansätze einer Neudisposition des sicherheitspolitischen Instrumentariums tangieren, so scheint es, Auftrag und Selbstverständnis des Bundesnachrichtendienstes (BND).

Mit der „Europäisierung“ des Sicherheitsinstrumentariums wird seine räumliche Zuständigkeit, das Ausland, zwar nicht formal, jedoch faktisch von der Staatsgrenze wegverlagert und insgesamt schmaler - bildlich gesprochen: während die Sicherheits-Community zu neuen tendenziell supranationalen Ufern drängt, verharrt der BND auf seiner nationalen nd-Insel. Der OK-Bereich, der mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1995 auch Aufklärungsobjekt des BND ist, veranlaßt auf Grund seiner transnationalen und konspirativen Qualität die originär zuständigen Exekutivbehörden, eine einheitliche Abwehrstrategie anzumahnen – grenzüberschreitend und

---

<sup>9</sup> Vgl. Steele, Robert David: Private Enterprise Intelligence: Its Potential Contribution to National Security. In: *Intelligence and National Security* 10 (1995), S. 212-228.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Zoller, Manfred: Offene und geheime Informationsgewinnung. Komplementarität oder Redundanz? Ein Beitrag zur Diskussion um Nachrichtendienste im Informationszeitalter. In: Ders. und Korte, Guido (Hrsg.): *Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft*. Brühl 2000. (Beiträge zur Inneren Sicherheit. Bd. 12), S. 15-30.

unter Anwendung auch von nd-Mitteln; die „Europäisierung“ gerade der Exekutivbehörden scheint diesem Ansinnen günstig. Und wenn die OSINT (Open Source Intelligence)-Debatte in der Intelligence-Community der Supermacht USA mit ihrer weltweiten Machtprojektion intensiv geführt wird, so dürfte sie auch für BRD/BND durchaus von Belang sein.

Nach dem Verlust des eindeutig bestimmbareren Gegners sieht sich der BND somit Herausforderungen anderer, grundsätzlicher Art gegenüber: Dem „Entweichen“ des Auslands als Auftragsszenarium; interinstitutioneller Konkurrenz im Zuständigkeitspektrum, schließlich innerinformationellem Druck auf die für ihn spezifische nd-Methodik bei der Nachrichtengewinnung.

Um kurz zu rekapitulieren: Eingangs wurde festgestellt, daß sich der BND Legitimierungsproblemen gegenüber sieht, zunächst, sozusagen behördenspezifisch, wegen der Nachrichtendienstlichen eigenen Arbeitsweise, akzentuiert für die deutsche Öffentlichkeit durch historische Negativerfahrungen (Gestapo, auch MfS). Primäre Legitimationsgrundlage für einen Nachrichtendienst sollte freilich sein Beitrag zur Deckung des „Sicherheitsbedarfs“ sein; hier allerdings, so der Eindruck aus vorgängiger Erörterung, scheinen noch gewisse konzeptionelle Defizite vorzuliegen.

Dieses „Hantieren“ am Sicherheitsinstrumentarium ist gleichwohl Indiz, ist bei aller Betriebsamkeit organisatorischer Ausfluß veränderter Rahmenbedingungen im sicherheitspolitischen Umfeld.

An dieser Stelle scheint es nun angezeigt, das Feld praktischer Politik kurzzeitig zu verlassen, um von der „höheren Warte“ theoretischer Betrachtung eventuell Orientierungshilfe zu erhalten.

### **3. Neue Globallage und „neue Sicherheitspolitik“ - zum aktuellen Stand in der Theorie der internationalen Beziehungen.**

Auffällig bei der Lektüre aktueller Beiträge zu außen- und sicherheitspolitischer Thematik ist die Gemeinsamkeit in der Verwendung des Prädikates „neu“<sup>11</sup> - Beleg dafür, daß sich mit der historischen Zäsur der Auflösung der bipolaren Globalkonstellation eine mehr oder weniger radikale Inventur in diesem Politikfeld, wissenschaftlich wie praktisch, geradezu aufdrängte und aufdrängt. Nicht von ungefähr, da von der Fixierung auf den Ost/West-Konflikt befreit, förderte die „neue“ Sicht bis dato verdeckte oder nachgeordnete sicherheitspolitische Problemfelder zu Tage: Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Organisierte Kriminalität, illegale Migration, ökologisches Gefahrenpotential. Zugleich geriet der Begriff Globalisierung auch unter sicherheitspolitischem Vorzeichen zum Topos, auf kleinstem definitorischem Nenner wohl zu verstehen als weltweites Wirkungsgefüge eben auch auf dem Gebiet der Sicherheit.

In diesem Zusammenhang recht bemerkenswert, daß eines der klassischen Felder der Globalisierung, mit dem Begriff Informationsgesellschaft belegt,<sup>12</sup> zunehmend auch unter sicherheitspolitischen Aspekten perzipiert wird - Stichwort: Information Warfare, Cyber War.

Das Politikfeld „Sicherheit“ ist nicht mehr fokussiert wie ehemals auf das politisch-militärische Konfliktfeld, sondern es ist -

---

<sup>11</sup> So etwa grundlegend Kaiser, Karl und Joachim Krause (Hrsg.) Deutschlands neue Außenpolitik. 4 Bde. München. 1994-1998. Speziell unter sicherheitspolitischem Blickwinkel Wellershoff, Dieter: Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen. (Bonn) (1999).

<sup>12</sup> Zu den (macht-) politischen Dimensionen des Informationszeitalters vgl. Keohane, Robert O. und Nye, Joseph S. Jr.: Power and Interdependence in the Information Age. In: Foreign Affairs 9/10 (1998), S. 81-94. Verkürzt nun auch In: Internationale Politik 10 (2000), S. 9-16.



so der Ersteindruck - facettenreich, fließend, dabei auch eigenartig konturlos.

Anleitung zu geben bei der Standortbestimmung auf solch ungewohntem wie bedeutsamem Terrain, ist Aufgabe der Lehre von den internationalen Beziehungen.

Theoriebildung als ordnungsstiftende Bemühung: Gerade nach Wegfall klarer Konstellationskonturen und bei weltweiten Wirkungszusammenhängen unabdingbare Voraussetzung, sozusagen heuristischer Kompaß, für das Erkennen und Bewerten des sicherheitspolitischen Umfeldes, woraus sich wiederum die Bereitstellung eines Sicherheitsinstrumentariums ergibt, Bestandteil davon eben auch der Auslandsnachrichtendienst.

In unserem Zusammenhang ist, eher schematisch, nur auf die Grundrichtungen in der Theoriebildung einzugehen, quasi der Resonanzboden zu bereiten für die sicherheitspolitischen Anklänge im folgenden, um so Harmonien / Disharmonien eher vernehmen zu können.

In der Analyse der neuen Globallage schreiben sich zwei klassische Theorieschulen fort, durchaus nicht verwunderlich, vielmehr sachgerecht, da doch der Einschnitt 1988/91 in seiner Dimension und Relevanz nur mit Blick auf die vorausgegangene Epoche ermessen werden kann - Kontinuität im Wandel, die sich in der Theoriebildung reflektiert.

Da nicht zentrales Thema dieses Beitrages wird auf die Darstellung der Verästelungen innerhalb und auch zwischen den Theorieschulen verzichtet; ebensowenig ist einzugehen auf die Spezifika der amerikanischen, englischen und deutschen Varianten im jeweiligen Lager.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Dazu der Überblick von Beyme, Klaus von: Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. (Wiesbaden) (8 2000); auch Walt, Stephen M.: International Relations: One World, Many Theories. In: Foreign Policy 110 (1998), S. 29-46.

Realismus / Neorealismus auf der einen wie Idealismus / Funktionalismus / Neofunktionalismus<sup>14</sup> auf der anderen Seite gehen beide im Grunde von der Prämisse eines anarchischen Grundzustandes in den internationalen Beziehungen aus, freilich mit durchaus unterschiedlicher Gewichtung und Tragweite.

In der Sicht des Realismus ist das das Anarchieparadigma kennzeichnende Spannungsverhältnis zwischen hegemonialen Bestrebungen und deren Austarierung, die Maxime der „balance of power“ mit dem souveränen Nationalstaat als zentralem Akteur, nach wie vor Kernelement in den internationalen Beziehungen - in groben Strichen exemplifiziert durch die USA auf der einen, Rußland, die Volksrepublik China, aber auch die Europäische Union auf der anderen Seite der Waagschale.<sup>15</sup>

Ganz konsequent werden integrative Entwicklungen in den Internationalen Beziehungen, die etwa im EU-Bereich schon supranationale Merkmale aufweisen, subsumiert unter das Balance-Modell und als „integrative Gleichgewichtspolitik“ bezeichnet<sup>16</sup>.

Für unsere Thematik wesentlich aus der Sicht des Realismus das Primat der Existenzsicherung in der Agenda der (national-) staatlichen Akteure mit der sich daraus ergebenden Mächtekonkurrenz und deren unauflöslischem Sicherheitsdilem

---

<sup>14</sup> Die Bezeichnungen bei der „idealistischen“ Linie variieren einigermaßen, weisen somit einen gewissen Sammelcharakter auf.

<sup>15</sup> Vgl. etwa Link, Werner: Deutschland im multipolaren Gleichgewicht der großen Mächte und Regionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24 (2000), S. 22-30.

<sup>16</sup> Vgl. Ders.: Zur weltpolitischen Aktualität des Mächtegleichgewichts (Balance of Power). In: Masala, Carlo und Roloff, Ralf (Hrsg.): Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theorie-Debatte in der Internationalen Politik. (Köln) (1998), S. 28.

ma<sup>17</sup> - pointiert gefaßt: internationale Beziehungen mit konfrontativer Grundtendenz.

In der Alternativposition der idealistischen / funktionalistischen Schule, besonders markant herausgearbeitet im Werk von Ernst-Otto CZEMPIEL, firmiert die Anarchie in den internationalen Beziehungen dagegen als historische Größe, die gerade überwunden wird. Der zwischenstaatliche Antagonismus weicht zunehmender Kooperation, ein Vorgang, der bedingt ist durch die exponentielle Zunahme an Interaktion im Globalmaßstab, die schließlich zur Interdependenz gerinnt. Flankiert und gestützt wird diese Vernetzung, vorwiegend im euro-atlantischen Raum, (OECD-Staaten) durch ein allgemeines Wohlstands-, Bildungs- und Demokratisierungsniveau, das einen Sättigungseffekt aufweist und von daher friedensfördernd wirkt. Hinzu kommt schließlich, daß das außen- und sicherheitspolitische Monopol der Nationalstaaten zunehmend erodiert, zuweilen konterkariert wird durch eine Fülle transnationaler Akteure - es fällt der Begriff „Denationalisierung“<sup>18</sup>. CZEMPIELs Entwurf kulminiert in der These der Ablösung der Staatenwelt durch eine Gesellschaftswelt, des Übergangs von Außenpolitik zu einer Weltinnenpolitik.

Der Theoriebildung scheint eine gewisse Dialektik eigen - so gibt es auch in diesem Falle Versuche einer mittigen, einer „entpolarisierenden“ Sichtweise. So geht Barry BUZAN in seiner Studie über internationale Sicherheit<sup>19</sup> zwar von der Prämisse der anarchischen Struktur im internationalen System mit den Nationalstaaten als Basisakteuren aus, postuliert jedoch zwischen ihnen einen hohen Grad von gegenseitiger Ab

---

<sup>17</sup> Begriffsprägend Herz, John H.: Idealist internationalism and the security dilemma. In: World Politics 2 (1950), S. 157-180.

<sup>18</sup> Vgl. Czempel, Ernst-Otto: Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München (1999). hier insb. S. 46.

<sup>19</sup> Buzan, Barry: People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Boulder (1991). Ganz aktuell Buzan, Barry und Little, Richard: International systems in world history; remaking the study of International Relations. Oxford 2000.

hängigkeit auch im Sicherheitsbereich, den er über die klassische militärische Besetzung hinaus ausweitet auf den politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Sektor. Ausgehend von Kenneth WALTZs Systembegriff: System = Akteure + Interaktion + Struktur - macht BUZAN eine folgenreiche Veränderung beim Faktor Interaktion aus: ihre zunehmende Dichte führt zu verstärkter Interdependenz unter den Akteuren<sup>20</sup>. Soweit übereinstimmend mit CZEMPIEL folgert BUZAN hieraus jedoch keine generelle Tendenz hin zu vermehrter Konfliktfreiheit, sondern sieht eher eine Verlagerung der Konfliktfelder weg von militärischen und hin zu den nicht- militärischen Sektoren<sup>21</sup>.

Gegenüber der (neo-) realistischen Schule entgeht BUZAN so der Versuchung, auffälligen Vorgängen in der internationalen Szenerie, etwa der signifikanten Zunahme des zwischenstaatlichen Austausches, schlicht das hergebrachte Begriffschema überzustülpen und dadurch zu vereinnahmen; sein Ansatz ist jedoch auch frei von einer letztendlich von einem moralischen Impetus getragenen Interpretation, die sich als vorschnell erweisen könnte.

Soweit der Ausflug in die (Groß)Theorie der internationalen Beziehungen. Welchen Aussagewert bietet sie für die Kennzeichnung der Position der Bundesrepublik unter sicherheitspolitischem Vorzeichen?

#### **4. Das sicherheitspolitische Umfeld der BRD aus nachrichtendienstlicher Sicht**

Sicherlich wäre es methodisch verfehlt, das sicherheitspolitische Umfeld der BRD nun in eine der vorgestellten Theorien

---

<sup>20</sup> Vgl. Buzan, People, States and Fear, S. 150-153.

<sup>21</sup> Buzan attestiert dem durch die OECD-Staaten vertretenen Globalsektor eine „non-violent conflict culture“ in einer Konstellation der „mature anarchy“. S. Buzan, Barry: Security, the State, the „New World Order,“ and beyond. In: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): On Security. New York (1995), S. 205-208.

einzupassen - in ein Prokrustesbett, das die politische Realität mehr oder weniger stark verstümmelt, ja verzeichnet. Die theoretischen Ansätze stellen jedoch mit ihrer Begrifflichkeit einen wohlsortierten heuristischen Orientierungs-Set bereit, mit dessen Hilfe versucht werden kann, das Terrain sicherheitspolitisch zu vermessen: Anarchischer Urzustand in den Außenbeziehungen, Mächtekonkurrenz, Gleichgewichtspolitik, Sicherheitsdilemma, Nationalstaat als Akteur, Interaktion, Interdependenz, transnationale Akteure, Denationalisierung, Gesellschaftswelt, Weltinnenpolitik.

Eine fürwahr weite Spanne, bezogen auf den Auftrag eines Auslandsnachrichtendienstes, etwa dem Bundesnachrichtendienst (BND), der unter sicherheitspolitischem Vorzeichen für die Auslandsaufklärung zuständig ist. Postuliert man Systemanarchie / Mächtekonkurrenz, so wäre sein Auftrag ohne größere Veränderung fortzuschreiben, in einer Weltinnenpolitik dagegen wäre er, auch schon formal, aufgehoben.

Wenn man sich nun vor Augen hält, daß mit diesem durchaus disparaten Begriffsspektrum ein - und dieselbe internationale Lage gekennzeichnet wird, so liegt diese Abweichung wohl daran, daß Elemente und Tendenzen dieser Lage unterschiedlich gewichtet und interpretiert werden, die in den Theorieansätzen transportierte Lageanalyse also einzelnen, selektiven Aspekten eine Gestaltungsdominanz zuweist - für uns bleibt an dieser Stelle nur festzuhalten, daß das Spektrum der Theorieansätze weit gefächert ist bis hin zu Extrempositionen, daß es fließend ist, daß daraus keine durchgängige Verlässlichkeit künftiger Entwicklungen abzuleiten ist.

Um eine Lagecharakterisierung unter der hier maßgeblichen sicherheitspolitischen Perspektive vornehmen zu können, mag es nun hilfreich sein, verschiedene Parameter heranzuziehen, die es erlauben, das sicherheitspolitische Umfeld in seinem „Bedrohungsgehalt“ präziser zu fassen; so etwa durch die

- Lokalisierung
- Spezifizierung
- Identifizierung

- Manifestierung

von Bedrohungspotential.

Diese analytische Variante, ergänzt durch die historische Dimension, sollte dazu verhelfen, Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld herauszuarbeiten und zu akzentuieren. Als „Meßstelle“, die mit der Jetzt-Lage zu vergleichen wäre, bietet sich natürlich die Epoche des Kalten Krieges an, eine Zeit klassischer Feindbildbesetzung.

**Lokalisierung:** Ganz augenfällig hier der Unterschied: Während im Kalten Krieg die Truppen des Warschauer Paktes an der innerdeutschen und der deutsch-tschechoslowakischen Grenze massiert waren, ist nun das Bedrohungsvehikel quasi entrückt, läßt sich so ohne weiteres gar nicht lokalisieren.

Zudem war spätestens mit Gründung der beiden Paktsysteme der Eisernen Vorhang quer durch Europa gezogen; die gegenseitige Bedrohung war im wesentlichen stationärer Art und von daher leicht lokalisierbar. Über die Stellvertreterkriege kam zwar eine gewisse Bewegung in die Konfrontationslage, jedoch in gehöriger Entfernung von Europa.

Eine Veränderung hin zur Konturlosigkeit zeigt sich auch bei der **Spezifizierung** von Bedrohungspotential. Zu Zeiten des Kalten Krieges vorwiegend politisch - ideologisch motiviert und militärisch ausgerichtet, läßt sich Bedrohung heutzutage nicht in ähnlich markanter Weise einzelnen Politikfeldern zuordnen. Es findet sich heute keine in sich geschlossene Gegenfront zum westlichen Gesellschafts- und Verfassungsmodell, lediglich besonders im islamischen Bereich anzutreffende Anti-Haltungen reaktionär-fundamentalistischer Couleur, die Anlaß geben können zu Entwürfen neuer globaler Konfliktkonstellationen<sup>22</sup>. In einer gewissen Gegenbewegung werden nun andere, vordem eher neutrale Politikfelder in ihrem Bedrohungspotential durchleuchtet und als sicher

---

<sup>22</sup> In diese Richtung gehend Huntington, Samuel P.: Der Kampf der Kulturen. The Clash of Civilizations. Die Neugestaltung der Welt-politik im 21. Jahrhundert. München. Wien (1996).

heitsrelevant eingestuft: Ökonomie, Demographie, Ökologie, (Organisierte) Kriminalität.

Bei der **Identifizierung** von Bedrohung, der Bezeichnung also ihres Trägers, ihres Transporteurs ergeben sich analoge Verschiebungen.

Im Kalten Krieg eindeutig auszumachen als der klassische souveräne Nationalstaat, der in einer ebenso klassischen Bündnisformation antrat. Bedrohungspotential heutzutage wird zwar weiterhin an Nationalstaaten festgemacht, etwa den sogenannten „rogue states“, darüber hinaus jedoch wird es transponiert auf transnationale Akteure, wie OK-Gruppierungen und terroristische Vereinigungen, schließlich gar entpersonalisiert, so im Bereich Ökologie.

Und schließlich die **Manifestierung** von Bedrohung - ein auffälliges, für Auftrag und Arbeit von Nachrichtendiensten zentrales Phänomen.

In der Epoche des Kalten Krieges waren es politische Deklamationen und Ultimaten, begleitet von militärischer Schaustellung und gelegentlichen Muskelspielen, die die Sicherheitslage akzentuierten und für eine deutliche Bedrohungsperzeption sorgten - heute dagegen diffuse und dumpfe, gelegentlich formelhafte Tiraden, die sich auch gar nicht speziell gegen die BRD, sondern summarisch gegen den Westen (und Israel) wenden oder speziell gegen die USA. Freilich werden aus solch nebulösen Deklamationen auch verheerende Taten, wie die jüngsten Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon in aller Dramatik zeigen.

Wenn nun im Kalten Krieg die Bedrohung offenkundig und klar konturiert war, so war sie doch in ihrer Konkretisierung in den Planungen und Maßnahmen konkurrierender Staatsführungen alles andere als transparent - praktisch gesprochen: Man wußte, wer der Gegner war, wo er stand, welches seine grundlegenden Zielsetzungen waren, im unklaren war man jedoch über seine Absichten und Fähigkeiten hinsichtlich ihrer Durchsetzung.

Festzuhalten ist hier also zunächst einmal: Die Manifestierung von Bedrohung ergibt sich wesentlich aus der Eigendarstel

lung des Akteurs, sie verleiht ihr Kontur - für Gegenmaßnahmen, für die Herstellung von Sicherheit also, reicht dieser Informationsstand jedoch nicht aus.

Nun war es ein Kennzeichen der Ost/West- Auseinandersetzung, daß die Staaten des Warschauer Paktes eine äußerst restriktive Informationspolitik betrieben und geschlossene Gesellschaften bildeten - demgegenüber sind die Medienzugänge dort heute wie überall auf dem Globus erheblich erweitert, auch intensiviert worden. Setzen wir damit die Konturierung des Bedrohungsszenariums in Beziehung, so ergibt sich ein auf den ersten Blick unstimmmiges Bild:

	<b>Konturierung</b> des Bedrohungsszenariums	<b>Medienzugänge</b>
<b>Kalter Krieg</b>	hoch	niedrig
<b>Jetztzeit</b>	niedrig	hoch

In zugegeben recht genereller Weise läßt sich zunächst schlußfolgern, daß die Medienzugänge in keiner Positivkorrelation zu einem konturierten Bedrohungsszenarium stehen. Dafür - der Kalte Krieg zeigte es - reicht die Eigendarstellung eines Akteurs aus; fehlt diese, so ist dieses Manko auch durch verstärkte Medienzugänge nicht wettzumachen.

Man könnte allerdings auch weiter gehen und postulieren, daß es heute ein internationales Umfeld mit Bedrohungspotential eben gar nicht mehr gibt („idealistische“ Theorievariante), folglich auch bei einem Höchstmaß an Medienaktivität eine Konturierung nicht gelingen mag - man könnte freilich auch folgern, daß der mediale Informationsausstoß von einer Beschaffenheit ist, die eine Scharfeinstellung der sicherheitspolitischen Optik nicht befördert. Um nicht ins Spekulieren zu verfallen, ist an dieser Stelle lediglich zu bemerken, daß Abwesenheit von Bedrohung nur dann die Verzichtbarkeit des Sicherheitsinstrumentariums nach sich ziehen könnte, wenn ihr Dauerhaftigkeit bescheinigt, der so beschaffenen historischen Entwicklung Irreversibilität zuerkannt



werden könnte - dafür ist jedoch auch Voraussetzung eine intensive Beobachtung des (sicherheits-) politischen Umfelds!<sup>23</sup>

Nun können freilich die Terroranschläge gegen die USA vom 12. September 2001, deren Bedeutung für die künftige Globalkonstellation noch nicht eindeutig abzusehen ist, als Fanal angesehen werden für eine Form gewaltsamer (transnationaler) Auseinandersetzungen, die in der strategischen Analyse als „Kleiner Krieg“, „asymmetrischer“ Krieg“ oder „low intensity conflict“ bezeichnet werden<sup>24</sup> -möglicherweise die Art von Bedrohung, der sich die westliche Welt künftig zu erwehren hat und die durch ein sehr geringes Maß an Manifestierung gekennzeichnet ist - Abwehrmaßnahmen laufen Gefahr, zur Spiegelfechtere zu geraten.

Fazit also: Zu Zeiten des Kalten Krieges waren die Parameter für die Tätigkeit des Auslandsnachrichtendienstes gekennzeichnet durch manifeste Gegnerschaft der beiden Blöcke und durch politisch verordnete Geheimhaltung von Fähigkeiten und Absichten der Akteure - im Sowjetblock systembedingt besonders ausgeprägt und umfassend.

In dieser Konstellation von Bedrohung und Intransparenz hatten die Nachrichtendienste Hochkonjunktur: Sie standen an der informationellen Abwehrfront, ihr Beitrag zum Kenntnisstand über den Gegner, zur Erhöhung des Transparenzgrades also, reduzierte die Verwundbarkeit des eigenen Lagers, erhöhte seine Sicherheit.

Heute dagegen: Keine manifeste Bedrohung, eine mit der Bezeichnung Informations-Zeitalter nur sehr pauschal bezeichnete Zunahme an individuellen Informationsmöglichkeiten. Für einen (Auslands-) Nachrichtendienst eher - um im Bild zu bleiben - eine Phase der Flaute. Das Registrieren solcher

---

<sup>23</sup> Vgl. Tenet, George J.: The CIA und the Security Challenges of the New Century. In: International Journal of Intelligence and Counterintelligence 13 (2000), S. 137.

<sup>24</sup> Dazu Hoch Martin: Krieg und Politik im 21. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20 (2001), S. 17-25.

„Ups and Downs“, bei dem mitunter auch ein gewisser Fatalismus mitschwingt, eignet sich nun kaum als Orientierungsmarke für die Ausrichtung des nachrichtendienstlichen Dispositivs. Gefragt ist hier nicht der Analyst, sondern der Analytiker, zu fragen ist nicht nach Konjunkturen, sondern nach Strukturen, die die nachrichtendienstliche Tätigkeit bestimmen, denen somit eine Steuerungsfunktion zukommt.

## **5. Determinanten für nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung**

Angesichts der aufgezeigten Vielschichtigkeit, ja Widersprüchlichkeit der momentanen sicherheitspolitischen Diskussion ist es sinnvoll, vor der abschließenden Betrachtung die einschlägige Begrifflichkeit zu sortieren und zu präzisieren, sie untereinander in Beziehung zu setzen, dabei auch zu versuchen, die eingangs vorgestellten Theorieansätze einzubringen. Ein für die Thematik Sicherheitspolitik probater Ausgangspunkt scheint gegeben in dem Begriffspaar „Threats and Vulnerabilities“<sup>25</sup>.

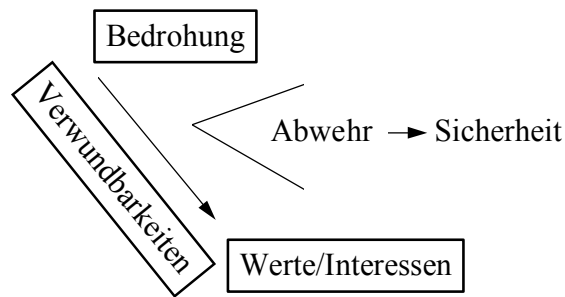
Sinnvoll abzurunden, zu ergänzen wäre das Begriffspaar Bedrohung-Verwundbarkeit durch die Hinzunahme des Faktors „Werte/Interessen“: Als Objekt einer Bedrohung, als zu sicherndes Gut sind sie konstitutiv für Art und Ausmaß von Verwundbarkeit - der bedürfnislose Asket ist weniger verwundbar als der nimmersatte Krösus!

Verwundbarkeit kann - vielleicht etwas zu mathematisch formuliert- als Resultante aus dem Verhältnis Bedrohung - Werte/Interessen betrachtet werden. Und weiter: Der Grad dieser Verwundbarkeit ist abhängig von Vorkehrungen zur Abwehr von Bedrohung / zum Schutz der Werte / Interessen - das Ergebnis ist: Sicherheit.

Die folgende Graphik veranschaulicht dieses Beziehungsgefüge:

---

<sup>25</sup> Vgl. hierzu Buzan, People, S. 112-116.



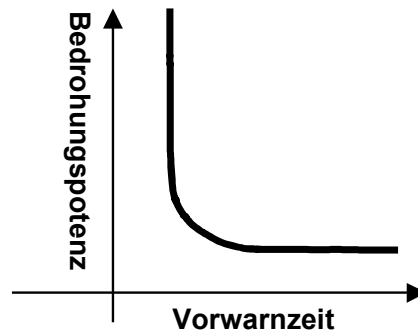
Weiterführend für unsere Zwecke scheint es, bei den Abwehr-/Schutzmaßnahmen zu differenzieren zwischen politischen und informationellen Elementen. Recht verstanden basiert ja die politische Schutzvorkehrung (Streitkräfte, Bündnisse, Regime, diplomatische und militärische Aktionen)<sup>26</sup> in Zielsetzung und Ausgestaltung auf Informationen zur Bedrohungslage.

Diese Informationen nun haben dabei zwei Kriterien zu genügen, einem inhaltlichen und einem temporalen; sie sollten Auskunft geben über Fähigkeiten und Absichten eines Kontrahenten („capabilities and intent“) und dies so rechtzeitig, daß geeignete Abwehrmaßnahmen ergriffen werden können (Vorwarnzeit)<sup>27</sup>.

Vorausgesetzt, daß Abwehrpotential überhaupt vorhanden ist, läßt sich die Korrelation zwischen diesen beiden Aspekten graphisch folgendermaßen fassen:

<sup>26</sup> Hier rangiert die ganze Phalanx nationalstaatlicher Absicherungsmaßnahmen von der diplomatischen Demarche über wirtschaftliche Sanktionen bis hin zum Streitkräfteeinsatz. „Politisch“ wird hier also in seiner ganzen Gestaltungsbreite verstanden.

<sup>27</sup> Zu diesem Aspekt die aufschlußreiche Studie von Vetschera, Heinz und Smutek-Riemer, Andrea: Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Entwicklung zur Jugoslawienkrise. In: Heydrich, Wolfgang u. a. (Hrsg.): Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente. Baden-Baden (1992), S. 287-330.



Je länger also die Vorwarnzeit, desto geringer die Bedrohungspotenz. Diese sicherheitspolitisch zentrale Korrelation bestimmt sich über den Grad an Transparenz in der Bedrohungslage, den zu steigern Aufgabe eines Auslandsnachrichtendienstes ist - eben das informationelle Segment bei den Abwehr-/Schutzmaßnahmen.

Wie gestaltet sich dieses Begriffsinstrumentarium nun in der (sicherheits-) politischen Anwendung? Eine Bezugnahme auf die vorgestellten politiktheoretischen Ansätze mag hier angezeigt sein.

Unbestritten, wenngleich in ihrer Tragweite unterschiedlich gewertet, ist die Zunahme an Interaktion zwischen den internationalen Akteuren, die - namentlich im euro-atlantischen Raum (OECD- Staaten) - einen institutionellen „Aggregatzustand“ erreicht. Mitursächlich hierfür scheint, so der allgemeine Tenor, die innere Konstitution der betreffenden Staaten zu sein, die mit dem erreichten Demokratisierungsgrad umschrieben werden mag<sup>28</sup>.

Diese Strukturelemente im internationalen System haben nun auch Auswirkungen auf die sicherheitspolitischen Parameter.

---

<sup>28</sup> In Fukuyamas Diktion die „posthistorische Welt“ in Abgrenzung zur „historischen Welt“, die hergebrachten Konfliktmustern folgt. Vgl. Fukuyama, Francis: Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir? (München) (1992).

Diese Strukturelemente nämlich beeinflussen das informationelle Segment der Abwehrmaßnahmen - einmal durch institutionelle Einbindung von Staaten, durch ihre organische Vernetzung. Die mit dem KSZE-Prozeß verknüpften vertrauensbildenden Maßnahmen bewirken „institutionalisierte“ Transparenz - das Terrain, das aufzuschließen vordem den Nachrichtendiensten übertragen war, öffnet sich in gemeinsamem politischen Willen<sup>29</sup>. Und wenn man Pressefreiheit und Medienvielfalt als elementare Bestandteile demokratischer Verfassung ansieht, dann stellen die westlichen Bemühungen um Demokratisierung der aus dem ehemaligen Sowjetblock hervorgegangenen Staaten auch deren zunehmende informationelle Liberalisierung in Aussicht, innerstaatliche Offenheit sozusagen auf konstitutioneller Grundlage<sup>30</sup>.

So werden sich, ganz allgemein gefaßt, Art und Ausmaß nachrichtendienstlicher Aufklärung eines als sicherheitsrelevant einzustufenden Staates nach dessen Einbindung in gemeinsame institutionelle Strukturen und nach seinem Demokratisierungsgrad, sprich Pressefreiheit, Medienvielfalt, richten müssen. Und etwas mechanisch formuliert: Bei Negativtendenz ist nachrichtendienstliche Tätigkeit zu steigern, im umgekehrten Fall kann sie gesenkt werden.

Nicht unerwähnt bleiben darf hier ein weiteres Phänomen, zunächst zwar unpolitisch, jedoch mit Auswirkungen auf die Offenheit von Staaten im internationalen Verkehr, auf den Grad der Offenheit in den internationalen Beziehungen:

---

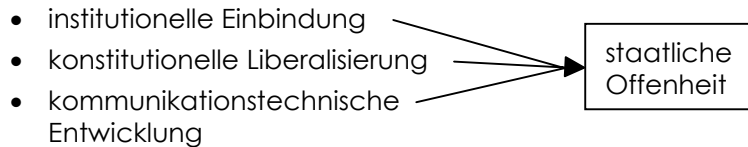
<sup>29</sup> Aktuell und grundlegend zu dieser Thematik Haftendorn, Helga; Keohane, Robert O. und Wallander, Celeste A. (Hrsg.): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford (1999).

<sup>30</sup> Vgl. Florini, Ann: *The End of Secrecy*. In: *Foreign Policy Summer 1998*, S. 50-63. Zwischen 1990 und 1994 ist eine explosive Demokratisierungswelle, namentlich im ehemaligen Ostblock, festzustellen. So Doorenspleet, Renske: *Reassessing the three Waves of Democratization*. In: *World Politics* 52 (2000), S. 384-406, insb. S. 399.

Zur Korrelation Offenheit / Sicherheit vgl. auch Buzan, *Security*, S. 208.

die rasante Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnologie, von der sich auch politisch eher geschlossene Staaten schon aus Eigeninteresse nicht abkoppeln können<sup>31</sup> - sich ausweitende Offenheit also auf technologischer Grundlage.

Formelartig verkürzt lassen sich also folgende Faktoren unterscheiden, die auf staatliche Offenheit hinwirken, das informationelle Segment also positiv beeinflussen:



In Abhängigkeit von der Entwicklung der Strukturen in den internationalen Beziehungen ändert sich die relative Bedeutung in diesem Faktorenkatalog, wobei der nachrichtendienstlichen Aufklärung sicherlich Ultima ratio-Charakter zukommt; sie ist angehalten, die Restbereiche an Intransparenz, die anderweitig nicht zu beseitigen sind, zu bearbeiten. Der nd-Anteil wird dabei bei einer Kooperativlage kleiner, bei einer Konfrontativlage größer ausfallen.

Stärke, Ausrüstung und Dislozierung etwa der sowjetischen Landstreitkräfte waren zu Zeiten des Kalten Krieges im wesentlichen nachrichtendienstlich aufzuklären, heute, über den institutionalisierten KSE-Mechanismus, werden die Daten offiziell ausgetauscht. So führte das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw), wie dem Jahresabrüstungsbericht 1999 der Bundesregierung zu entnehmen ist,<sup>32</sup> in diesem Jahr 23 Inspektionen im Rahmen des KSE-Vertrages

---

<sup>31</sup> Am Beispiel der Volksrepublik China dargelegt von Wacker, Gudrun: Hinter der virtuellen Mauer. Die VR China und das Internet. (Köln) (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 6/2000).

<sup>32</sup> Siehe Jahresabrüstungsbericht 1999 der Bundesregierung, S. 25 - 34.

durch; dem auf dessen Grundlage installierten Informations- und Verifikationsregime wird ein „hochpräzises Bild über Dislozierungen, Aufwuchs, Reduzierungen und Verlegungen von vertragsbegrenztem Gerät“ zugesprochen. Die Weiterentwicklung und Intensivierung der im Wiener Dokument von 1994 niedergelegten Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) im OSZE-Bereich werden mit Befriedigung konstatiert, die „wesentlich zu dem hohen Maß militärischer Transparenz und Berechenbarkeit in Europa beigetragen (haben)“.<sup>33</sup>

## **6. Auslandsnachrichtendienst heute - Beobachtung und Aufklärung**

Um auf die Eingangsfrage zurückzukommen: Wie sieht die neue Verfassung des alten Gewerbes nun aus?

Für eine Auftragsanpassung beim Auslandsnachrichtendienst sind die vorstehend herausgestellten Faktoren heranzuziehen:

1. Die Zunahme von Interaktion und Kooperation, vor allem im euro-atlantischen Raum (OECD-Staaten), in recht deutlicher Abgrenzung von den übrigen Weltregionen.
2. Der Zuwachs an Offenheit im nationalstaatlichen System, bedingt durch institutionelle Einbindung, durch konstitutionelle Wandlung, aber auch durch die der Informationstechnologie eigenen Dynamik.
3. Die gegenüber der Epoche des Kalten Krieges schwache Konturierung des Bedrohungsszenariums.
4. Und, last not least, das aus den unterschiedlichen Positionen in der Theoriedebatte sich ergebende Fazit, daß die Globalentwicklung nicht völlig eindeutig und irreversibel verläuft.

Welche Folgerungen sind daraus nun für zeitgemäße (auslands-) nachrichtendienstliche Orientierung zu ziehen?

---

<sup>33</sup> S. ebd. S. 33.

Zunächst einmal, und ganz zentral, ist festzustellen, daß der Schwerpunkt nachrichtendienstlicher Tätigkeit nicht mehr eindeutig, wie zu Zeiten des Kalten Krieges, in der Offenlegung der Fähigkeiten und Absichten eines als bedrohlich erkannten Akteurs liegt. Vielmehr gilt es, das schwach konturierte sicherheitspolitische Umfeld erst einmal auf sein Bedrohungspotential hin zu beobachten, um Tendenzen, die sich zu einer Bedrohung auswachsen könnten, frühzeitig zu erkennen. Die Vorwarnzeit, die sich auf das Offenlegen von Fähigkeiten und Absichten eines Gegners in einer Bedrohungslage bezieht, erweitert und wandelt sich um in eine Phase der Früherkennung von Bedrohung - das (sicherheits-) politische Umfeld sollte dadurch Kontur erhalten. Sinnvoll mag es sein, bei dieser Konturierung Abstufungen vorzusehen, etwa: Risiko → Gefährdung → Bedrohung.

Diese beiden Szenarien von höchst unterschiedlicher sicherheitspolitischer Intensität verlangen, so läßt sich folgern, auch differenzierte Bearbeitungsmethoden.

In einer Bedrohungslage wird die Information (über Fähigkeiten und Absichten der Kontrahenten) für die Konfliktaustragung instrumentalisiert, sie wird zur „medialen Waffe“. Einzig adäquates Gegenmittel ist die konspirative Beschaffung von Informationen, die Gewinnung von Intelligence also - die klassische nachrichtendienstliche Methode zur Herstellung von Transparenz.

Bei der Konturierung des (sicherheits-) politischen Umfeldes dagegen ist nicht das Offenlegen vorhandener, jedoch geheimgehaltener Informationen erforderlich, sondern das Erkennen, die Analyse und Interpretation von (Erst-) Hinweisen und Indizien unter sicherheitspolitischer Maßgabe. Verlangt ist hier die Expertise von Zeithistorikern, Politologen, Ökonomen, Soziologen, Militärs, Ökologen, die freilich zielgerecht auszurichten ist und auf fundierter Lokalkenntnis basieren sollte.

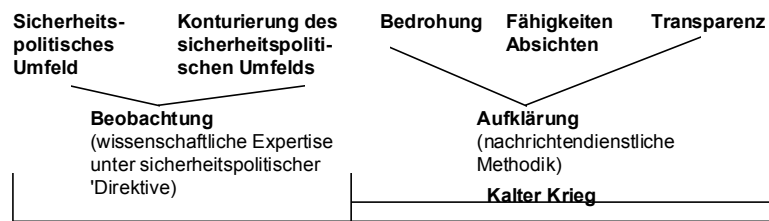
Ein Osama bin Laden etwa wurde ja nicht über Nacht zum internationalen Terroristen, über eine minutiöse Beobachtung des ganzen Spektrums des Islamismus sollte eine solche Gruppierung nach und nach als bedrohlich eingestuft wer



den - der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel wäre gegen Ende dieser Früherkennungsphase angezeigt.<sup>34</sup> Aktuell mag das Phänomen der als „Globalisierungsgegner“ apostrophierten Aktionsgruppen herangezogen werden, die sicherlich nicht spontan und in toto nachrichtendienstlich bearbeitet werden sollten, die jedoch auf militante Tendenzen hin beobachtet und bei sich abzeichnendem Bedrohungspotential dann eben auch nachrichtendienstlich aufgeklärt werden müssen.

Graphisch lassen sich das Zusammenwirken dieser Aktionsarten, ihre zeitliche Abfolge etwa wie folgt darstellen - im Vergleich Kalter Krieg / heute:

### **Abwehrmaßnahmen / informationelles Segment**



<sup>34</sup> Bei der Art von „asymmetrischer Kriegsführung“, wie sie die Gruppierung um Osama bin Laden praktiziert, ist der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel viel umfassender und vielseitiger anzusetzen als bei der „klassischen“ Konfliktaustragung mit manifester Gegnerschaft. Sind hier im wesentlichen die Planungs- und Entscheidungsorgane der Konfliktparteien nachrichtendienstlich zu bearbeiten, während die Gefechtsfeldaufklärung in militärische Zuständigkeit fällt, scheint dort das gesamte Spektrum von Planung bis Ausführung auf Grund der durchgängig betriebenen Konspiration eher dem nachrichtendienstlichen Ressort zuzufallen. Daß dabei verstärkt wieder auf „human intelligence“ zurückzugreifen ist, wird von Expertenseite vielfach empfohlen.

Bei der Konturierung des (sicherheits-) politischen Umfelds gibt es einige Vorgaben, die sich aus dem unterschiedlichen Grad strukturbedingter Offenheit der Staaten (und sonstiger Akteure) ergeben. Institutionelle Einbindung, liberal-demokratische Verfassung, informationstechnologische Vernetzung, wie sie kumulativ besonders für die OECD-Staaten charakteristisch sind, bewirken eine Art von selbst-generierter Offenheit, die permanente, intensive Beobachtung überflüssig erscheinen läßt. Bewegungen bei diesen Parametern lassen, je nach erkennbarer Richtung, ein höheres oder geringeres Maß an Beobachtung opportun erscheinen.

Insgesamt sollte das Zusammenwirken von Beobachtung und Aufklärung, von Früherkennung von Bedrohungspotential und der Herstellung von Transparenz einer Globallage angemessen sein, die zwar von einer markanten Zunahme an zwischenstaatlicher Kooperation gekennzeichnet ist, gleichwohl keine Gewähr bietet für deren Unumkehrbarkeit.

Guido Korte\*

**Die Informationsgewinnung der Nachrichtendienste mit nachrichtendienstlichen Mitteln.**

**- Grenzen und Möglichkeiten der Informationsbeschaffung durch die Verfassungsschutzbehörden**

---

\* Prof. em. Guido Korte, FH-Bund, FB ÖS.



## **I. Rahmenbedingungen für den Einsatz von nd-Mitteln im Inland**

Die heimliche Informationsgewinnung der Verfassungsschutzbehörden ist im Kontext mit der gesellschaftlichen Akzeptanz der Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland zu sehen. In diesem Zusammenhang muß man die Frage der Informationsgewinnung mit nd-Mitteln auch in Relation mit der kritischen Öffentlichkeit, insbesondere den Medien, untersuchen. Sicherlich kann man die heimliche Informationsgewinnung aufgrund des verfassungsmäßigen Auftrages<sup>1</sup> rechtfertigen. Die heimliche Informationsgewinnung hat sich aber trotzdem der Überprüfung zu stellen. Vielfach wird sie nach dem Scheitern des marxistisch-leninistischen Experimentes in der ehemaligen DDR und der früheren Sowjetunion - vor allem in den Medien - oftmals als überflüssig angesehen. Die heimliche Informationsgewinnung ist neuerdings aber bei der weltweiten Bedrohung durch islamistische Terroristen besonders darauf angewiesen, in Übereinstimmung mit dem politischen und gesellschaftlichen Umfeld in der Bundesrepublik Deutschland abzulaufen. Die Nachrichtendienste genießen als Ordnungskräfte der Gesellschaft nicht das Vertrauen, daß man ihnen allein die Regelung der Gefahren für die innere und äußere Sicherheit überlassen könnte. Darin stimmen Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich überein.

Die Folgen der Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, und hier insbesondere in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V., Art. 1 Abs. 1 GG) der Betroffenen bei der heimlichen Informationsgewinnung werden heute in der Öffentlichkeit deutlicher und aufmerksamer gesehen. Das Verständnis der Gesellschaft für operative Be-

---

<sup>1</sup> BVerfG E. 30, 1/20; BVerwG in NJ 1969, 1131 (1132); a.M. Schatzschneider, a.a.O., S.52ff, der den verfassungsrechtlichen Auftrag für eine aktive Informationsbeschaffung verneint. (Art. 73 Nr. 10b u.c GG).

schaffungsmethoden und damit das Vertrauen in staatliche Vorgehensweisen scheint schwankend und oft sehr stark herabgemindert trotz demokratischer und verfassungsrechtlicher Legitimation für eine heimliche Informationsgewinnung durch die Nachrichtendienste und hier insbesondere der Verfassungsschutzbehörden.

Auf der anderen Seite dürfen die Verfassungsschutzbehörden Verständnis und evtl. sogar Unterstützung, z.B. bei der Bekämpfung der islamistischen terroristischen Gefahr von der Gesellschaft bzw. Öffentlichkeit erwarten. Was in der „öffentlichen Meinung“ und in den Massenmedien artikuliert wird, entspricht oftmals nicht der Einschätzung der Bürger.

Die öffentliche Meinung reagiert allerdings bei intransparenten Sachverhalten, zumal wenn sie emotional aufgearbeitet werden, mit Recht negativ. Wenn der Bürger in der Bundesrepublik Deutschland nicht weiß, wie ein Nachrichtendienst aufgebaut ist und wie er arbeitet, reduziert man die operative Arbeit der Verfassungsschutzbehörden in der Öffentlichkeit und in den Medien auf Ihre Fehlschläge oder auf sogenannte „Pannen“. Die Nachrichtendienste müssen durch mehr Transparenz hier dem Wandel in der Auffassung in Politik und Gesellschaft Rechnung tragen. Sie müssen neben ihren eigenen Mitarbeitern insbesondere den betroffenen Bürgern und der Öffentlichkeit vermitteln, daß die heimliche Informationsgewinnung notwendig ist und daß diese Informationserhebung unter strenger staatlicher Kontrolle auf einwandfreien rechtlichen Grundlagen mit für sie nachvollziehbaren Eingriffsmethoden und Befugnissen - festgebunden an den verfassungsrechtlichen Zweck - erfolgt. Nicht jeder in- und ausländische Bürger ist ein politischer Verfassungsfeind und der Staat darf ihn nicht ohne begründeten Verdacht als Verdächtigen behandeln, d.h. mit Maßnahmen der heimlichen Informationsgewinnung überziehen.

Allerdings können sogenannte „schlafende“ terroristische Gewalttäter, die der westlichen Lebensart feindlich gegenüberstehen und auf Schaden ausgerichtet sind, die ihre oft hohen technischen Fähigkeiten und selbst ihr Leben in bedingungsloser Loyalität zu den Zielen (Gottesstaat) den terro

ristischen Islamisten einsetzen, nur mit nachrichtendienstlichen Methoden und Mitteln wirksam beobachtet werden.

Für diese Terroristen hat sich in den letzten Jahren der Begriff „Islamisten“ durchgesetzt, nachdem zunächst die Bezeichnung „islamische Fundamentalisten“ gebräuchlich war.

Beim Islamismus handelt es sich um Bestrebungen, die das islamische Staatskonzept durch Wiedererrichtung eines „islamischen Gottesstaates“ unter Einsatz von Gewalt und Terror verwirklichen wollen. Dieses Konzept steht damit im Widerspruch zur pluralistischen Demokratie. Den Islamisten geht es um die Wahrnehmung aller Macht und Gewalt durch Allah bzw. in seinem Namen, nicht aber um eine gesteigerte Religionsausübung. In der letzten Konsequenz heißt das auch die Anwendung des islamischen Rechts, der Scharia, in allen Lebensbereichen. Die Islamisten beabsichtigen, Staat und Glauben zu vereinen und den göttlichen Auftrag zur Welt-herrschaft zu erfüllen.<sup>2</sup>

Die Strukturen der islamistischen Terroristen sind für die Nachrichtendienste nur schwer zu durchleuchten, da ihre logistischen Instrumente und ihre finanziellen Ressourcen weltweit ausgelegt sind. Die Bundesrepublik Deutschland ist - wie die jüngsten Terroranschläge auf das World-Trade-Center in New York und auf das Pentagon in Washington zeigen – zumindest als „Ruheraum“ und Organisationsbasis, aber auch als Operationsraum nach einem Vergeltungsanschlag der US-Regierung zu betrachten. Hier ist festzustellen, daß die neue Form des Terrorismus, d.h. an die Stelle einer einzelnen fest umrissenen Organisation tritt ein internationales Geflecht bzw. Netz islamistischer Terrorgruppen, auch neuer Informationsgewinnungsmethoden der Nachrichtendienste bedarf.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Brost, in: „Islamismus in den Maghrebstaaten und Ägypten“, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Brühl, 1995, Heft 2, S. 7ff, 8 m.w.H.; Jaschke, in: „Spielarten des Islamismus am Ende des 20. Jahrhunderts“, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Brühl 2000, Heft 12, S. 105ff; Ende/Steinbach, in: Der Islam in der Gegenwart, München 1996, 186.

<sup>3</sup> Jaschke, a.a.O., S. 105ff., 129, 135; Zoller, a.a.O., S. 36ff.

Es ist daher eine politische Grundentscheidung, ob die Bürger nicht nur in terroristischen, sondern auch in vermeintlich ruhigen Zeiten mit der heimlichen Informationsgewinnung durch die Nachrichtendienste über die tatsächliche Gefährdung einverstanden sind oder ob sie des besseren gesellschaftlichen und rechtlichen Klimas willen auf eine auch sensible Beobachtung terroristischer/extremistischer Gruppen verzichten wollen, die sich ihrerseits in einer globalisierenden Weltwirtschaft, zum Teil mit kriminellen Organisationen, die über riesige finanzielle Ressourcen verfügen, verbinden.

Bei der Prävention terroristischer und extremistischer Aktivitäten sollte sich aber das Maß an Überwachung in- und ausländischer Bürger in Deutschland und die Einschränkung der individuellen Freiräume der Bürger immer an den rechtlichen Grenzen der heimlichen Informationsgewinnung messen, die uns durch das Grundgesetz und die Gesetze in diesen Bereichen vorgegeben sind. Sonst haben Spione, Extremisten und Terroristen ihre Zwecke erreicht, daß rechtsstaatliche Prinzipien zum Nachteil der Bürger nicht eingehalten werden.

Für die nachrichtendienstliche Informationsgewinnung ist aber neben dem sicherheitspolitischen Aspekt die Informationslage, d.h. der Fundus an Daten, auf den sich die Beurteilung der Sicherheitslage stützt, von besonderer Bedeutung. Nur in der Verbindung beider Elemente wird ein Vorgang für den nachrichtendienstlichen Ansatz relevant. Sicherheitsrelevanz und Transparenzgrad bilden somit das Kriterienpaar für die Abgrenzung von nachrichtendienstlicher Zuständigkeit gegenüber den offen agierenden Medien in Deutschland.

Beide vorgenannten Elemente stehen dabei nicht als autonome Größe nebeneinander, vielmehr erweist sich die Sicherheitsrelevanz erst nach Vorlage und Anwendung einschlägiger Informationen z.B. über terroristische Aktivitäten von Islamisten. In diesem Bereich kann nur die nachrichtendienstliche Informationsgewinnung den für die Sicherheit erforderlichen Transparenzgrad gewährleisten. Zutreffende und zeitgerechte Information mit Hilfe spezifisch nachrichtendienstlicher Methodik kann nur zur Vermeidung der Gefährdung, d.h. zur Erhöhung der Sicherheit beitragen. Aller



dings sollte die heimliche Informationsgewinnung erst dann zum Einsatz kommen, wenn die weniger aufwendige und risikoärmere offene Informationsgewinnung unter sicherheitspolitischen Aspekten sich als nicht ausreichend erweist.<sup>4</sup>

Die Anbindung des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln an das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte mit der Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist in dem Sinne zu verstehen, daß die Gewinnung der Information auf andere, weniger belastende Weise, nicht möglich ist.

Extremistische und terroristische Verhaltensweisen werden erst dann relevant, wenn sie zur Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden oder wenn sie sich zu Straftaten verdichten bzw. wenn der Verdacht einer strafbaren Handlung besteht. Nicht jede Bestrebung gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung muß durch die Verfassungsschutzbehörden mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet werden, sondern nur die verfassungsfeindlichen Bestrebungen, die sich gegen den Kernbestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung richten. Die Wirksamkeit der Informationsgewinnung hängt von der Fähigkeit ab, die Informationserhebung ggf. so zu betreiben, daß sie von dem Objekt der Beobachtung und außenstehenden Dritten nicht wahrgenommen wird. Die Verfassungsschutzbehörden dürfen sich dabei keine exekutiven, insbesondere polizeilichen Befugnisse – auch nicht im Wege der Amtshilfe – zulegen. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist dabei die Konsequenz des Auftrages, Angriffe ausländischer Nachrichtendienste und verfassungsfeindlicher Organisationen abzuwehren. Beide Seiten arbeiten in diesem Fall konspirativ. Ohne nachrichtendienstliche Mittel sind hier aber keine wichtigen Erkenntnisse z.B. über extremistische/terroristische Organisationen, die stets um öffentliche Wirksamkeit bemüht sind, aber bestimmte Aktivitäten wie z.B. ihre Finanzierung oder Logistik

---

<sup>4</sup> Vgl. Zoller/Korte, in: Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Heft 12, Brühl 2000, S. 7ff, 14; Zoller, in: Offene und geheime Informationsgewinnung, Komplementarität oder Redundanz?, a.a.O., S. 15ff.

verdeckt halten, zu gewinnen. Daher sollen im folgenden unter den vorgenannten Rahmenbedingungen die Möglichkeiten und Grenzen für den Einsatz von nd-Mitteln im Inland untersucht werden.

## **II. Definition der Informationsgewinnung und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen.**

Unter der heimlichen Informationsgewinnung durch die Verfassungsschutzbehörden versteht man das aktive zielgerichtete Gewinnen von Informationen über terroristische, extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen mit nachrichtendienstlichen Mitteln (nd-Mittel) und Methoden unter nachrichtendienstlichen Gesichtspunkten.<sup>5</sup> Die Informationsgewinnung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes<sup>6</sup> dient gemäß der Legalfunktion des Art. 73 Nr. 10 b GG überwiegend dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes, aber auch seit dem Schutz auswärtiger Belange (Art. 73 Nr. 10 c GG). Der Schlüsselbegriff des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes – die freiheitliche demokratische Grundordnung (FDGO) – bedeutet rechtlich gesehen einen Katalog von Tatbeständen, die den Staat des Grundgesetzes unabänderlich Definieren soll. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in seiner Verbotsentscheidung im Jahre zur Kommunistischen Partei Deutschland (KPD)<sup>7</sup> diesen Katalog festgeschrieben, und der Bundesgesetzgeber hat diesen Katalog neu in das Bundesverfas

---

<sup>5</sup> Vgl. Albert, in: Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienste am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden, S. 1; Korte, in: Informationsbeschaffung, Teil I, Köln 1980, S. 1 m.w.H.; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 56; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3, Anm. 11.

<sup>6</sup> so auch Roewer/Höhn, a.a.O., 1987, S. 195; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O, S. 16; Korte, a.a.O., S. 7.

<sup>7</sup> BVerfG v. 17.8.1956 E. 5, 85ff.

sungsschutzgesetz (§ 4 Abs. 2 a-g BVerfSchG)<sup>8</sup> 1990 aufgenommen.

Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz als Teilaspekt des materiellen Verfassungsschutzes<sup>9</sup> ist dabei nur ein „modus operandi“, nämlich die Beschaffung bzw. Gewinnung von Informationen, mit denen die verschiedenen Aufgaben zum Schutz der Verfassung durch die jeweiligen Funktionsträger wahrgenommen werden sollen. Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz mit seiner Informationsgewinnung ist damit ein Hilfsorgan für die mit der Bekämpfung von Verfassungsgegnern betrauten staatlichen Stellen.

Die Legaldefinition in Art. 73 Nr. 10 b u. c GG zeigt zusätzlich, daß der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz – hier die Informationsbeschaffung bzw. –gewinnung – keine ausschließliche Aufgabe des Bundes – d.h. des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) – ist, sondern eine von Bund und Ländern parallel wahrzunehmende Aufgabe. Es ist keine Mischaufgabe oder sogar Mischverwaltung. Bei den Aufgaben haben die Bundesländer den gleichen Kernbestand an Aufgaben zu erfüllen.<sup>10</sup> Aus Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich, daß der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz für den Bund durch eine Zentralstelle wahrgenommen werden

---

<sup>8</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz v. 20.12.1990 (BVerfSchG.), BGBl. I. S. 2954.

<sup>9</sup> Dazu zählen der konstruktive Verfassungsschutz (Art. 19 Abs. 2, Artikel 20 Absatz 4, Artikel 79 Absatz 1. S. 1., Abs. 3.), der präventive Verfassungsschutz (Verbot verfassungswidriger Vereine und Parteien: Art. 9 Abs. 2, Artikel 21 Abs. 2 GG), der repressive Verfassungsschutz (Art. 61 GG), und der justizielle Verfassungsschutz (Bundesverfassungsgericht).

<sup>10</sup> In Bayern gemäß § 4 Bay.VerfSchG sowie neuerdings in Hessen und Saarland in der gesetzlichen Vorbereitung gehört auch die organisierte Kriminalität zum Aufgabenfeld der Verfassungsschutzbehörden; vgl. dazu auch Schoen, in: Magazin für die Polizei, Heft 26, 4/95, S. 24ff; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 41.

soll (Art. 73 Nr. 10b GG). Ob die genannte Zentralstelle nach dem Grundgesetz eine reine Sammel- und Koordinierungseinrichtung ohne eigene Aufgaben und Befugnisse nach außen gegenüber dem Bürger hervortreten soll, braucht hier nicht erörtert zu werden, denn die Staatspraxis hat gezeigt, daß seit 1950 durch den einfachen Gesetzgeber ein Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) als Bundesoberbehörde vorgesehen ist, das eigene unmittelbare gegenüber dem Bürger wirksame Aufgaben und Befugnisse besitzt.

### **III. Definition des nachrichtendienstlichen Mittels (nd-Mittel) und die gesetzlichen Grundlagen der Informationsgewinnung.**

Mit der gesetzlichen Neuregelung im Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20.12.1990 ist der vor 1990 bestehende Zustand, daß eine gesetzliche oder sonstige allgemein anerkannte Definition der nachrichtendienstlichen Mittel fehlte, beendet.

Mit der gesetzlichen Definition der nd-Mittel werden sowohl die Methoden, d.h. die Vorgehensweise bei der heimlichen Informationsgewinnung, als auch die Begleitmaßnahmen, die notwendig sind, um die Heimlichkeit der Informationsgewinnung bzw. Informationsbeschaffung herzustellen oder sicherzustellen, erfaßt.<sup>11</sup> Bei den Begleitmaßnahmen handelt es sich um die vor der Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (1990) als „nd-Hilfsmittel“ bezeichneten Gegenstände oder Maßnahmen, wobei nunmehr die Unterscheidung in nd-Mittel und sogen. nd-Hilfsmittel entfällt.

---

<sup>11</sup> Die nd-Mittel müssen außerdem in einer Dienstvorschrift des BfV benannt werden, die die Zuständigkeit der Anordnung einer solchen Informationsgewinnung regelt. Diese Dienstvorschrift bedarf der Zustimmung des Bundesminister des Innern. Der Gesetzgeber hat sich vorbehalten, daß das von ihm eingesetzte Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) von der Dienstvorschrift zu unterrichten ist.

Der Gesetzgeber hat aber wie bei dem früheren Gesetz aus dem Jahre 1950 mit Änderung 1972<sup>12</sup> ausdrücklich auf eine erschöpfende Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel verzichtet und sich mit einer beispielhaften Aufzählung begnügt.

In § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG werden danach die nachrichtendienstlichen Mittel (nd-Mittel) wie folgt gesetzlich definiert: „Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden.“

Als Erklärung für die beispielhafte Aufzählung (§ 8 Abs. 2 BVerfSchG) kann man auf die Begründung im Regierungsentwurf 1986 zurückgreifen, „weil sonst deren schnelle und unbemerkte Anwendung und Anpassung zur Bekämpfung (geeigneter) Methoden von Terroristen, Spionen und Extremisten unmöglich gemacht würde.“<sup>13</sup>

Der unbestimmte Rechtsbegriff „nd-Mittel“ hatte in den Jahren vor 1990 in der Rechtsliteratur zu unterschiedlichen in der Regel unpraktikablen oder rechtsdogmatisch angreifbaren Begriffsdefinitionen geführt. Die von Evers<sup>14</sup> als erste vorgelegte Definition orientierte sich an den rechtlichen Grenzen der nd-Mittel als Definitionsmerkmal. Nach Evers und später übernommen von Herzog<sup>15</sup> sind nachrichtendienstliche Mittel „die ohne äußeren Zwang möglichen Eingriffe in den Teil der Privatsphäre, der weder als Kernbereich unan-

---

<sup>12</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Bundesverfassungsschutzgesetz) vom 27. September 1950, BGBl. S. 682, geändert durch VerfSchÄndG vom 7. August 1972, BGBl. I S. 1382.

<sup>13</sup> Vgl. BT – Drs. 10/4737 S. 52.

<sup>14</sup> Vgl. Evers, in: Protokoll PFA-Hiltrup, Rechtsfragen zur Fahndung und Observation, 1977, 179ff; Evers, a.a.O., S. 40.

<sup>15</sup> Vgl. Herzog, in: „Verfassungsschutz und Rechtsstaat“, Köln, 1981, S. 13.

tastbar (Art. 19 Abs. 2 GG), noch als gesteigerter Schutzbereich besonders gesichert ist, der vielmehr lediglich den allgemeinen Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG genießt.“ Diese Definition ist sehr allgemein, da ihr alle Behörden – also nicht nur die Verfassungsschutzbehörden – unterliegen.<sup>16</sup> Ebers und Herzogs Begriffsbestimmung beschränkt sich außerdem auf die Rückkopplung dieses Begriffes an das Schutzgut Privatsphäre und begnügt sich mit der Darstellung von zahlreichen Beispielen. Schatzschneider<sup>17</sup> untersucht Ende der 70-er Jahre die einzelnen Ermittlungsarten, kommt aber nicht zu einer allgemeinen Bestimmung des Begriffes und-Mittel. Die Anfang der 80-er Jahre aufkommende Definition, die besonders in der Rechtsliteratur Anklang fand, daß „und-Mittel , Mittel der Erkenntnisgewinnung seien, denen ein Bürger, wenn ein anderer Bürger sie ihm gegenüber einsetzen würde, sich tatsächlich entziehen, denen er sich aber rechtlich nicht erwehren könnte, geht rechtsdogmatisch davon aus, daß der Nachrichtendienst – hier die VS-Behörden – nur „Jedermann-Befugnisse“ besitze.<sup>18</sup> Nach Schlink sind die VS-Behörden auf Grund ihrer Befugnisse zur Anwendung solcher Mittel Berechtig, „dem Bürger im Gewand des Bürgers gegenüberzutreten, mit allen Restriktionen, aber auch mit allen Chancen, die diese Kostümierung mit sich bringt.“<sup>19</sup> Die Ermächtigung umfasse u.a. das Recht, zu observieren, fotografieren, belauschen und Bespitzeln. Da der Bürger vom eingreifenden Staat normalerweise offenes Auftreten erwarten müsse, bedürfe das heimliche Einschreiten des Staates einer speziellen Erlaubnis, die den Nachrichtendiensten in § 3 Abs. 3 BverfG a.F. erteilt sei. Rechtsdogmatisch muß man mit Recht bei dieser nicht aus dem Gesetzestext abgeleiteten Definition hervorheben, daß sie willkürlich die dem Schutz

---

<sup>16</sup> Vgl. u.a. Roewer, Nachrichtendienste, a.a.O., S. 132; Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat S. 35: Vorwurf der mangelnden Normenklarheit.

<sup>17</sup> Vgl. Schatzschneider, a.a.O., S. 202ff.

<sup>18</sup> Vgl. Schlink, in: NJW 1980, 552; 1981, 565; Gusy, in RiA 1982, 104.

<sup>19</sup> Vgl. Schlink, a.a.O., S. 552.

eines hohen Rechtsgutes geltenden Staatlichen Interessen mit privater Neugier gleichsetzt.<sup>20</sup> Außerdem ist anzumerken, daß auch andere staatliche Behörden dem Bürger heimlich und unerkennbar entgegentreten. In diesem Zusammenhang sind die Polizeibehörden mit ihren Verdeckten Ermittlungen sowie die Finanzbehörden mit ihrer Steuerfahndung oder die Kommunalen Behörden mit ihren Ordnungsämtern beispielhaft zu nennen. Nicht jedes heimliches Vorgehen einer Behörde macht dieses zu einem nd-Mittel. Eine gesetzliche Ermächtigung zur Heimlichkeit ist aber nicht erforderlich.<sup>21</sup>

Die nd-Mittel dürfen allerdings nur im Rahmen der geltenden Rechtsordnung angewandt werden. Sie sind an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Dies bedeutet aber nicht, daß die Verfassungsschutzbehörden bei der Informationsgewinnung auf „Jedermanns-Befugnisse“ begrenzt wären.

Die von Frisch<sup>22</sup> erstmalig 1977 in der Begründung des Entwurf des Niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes aufgestellte Definition, die dann später auch ihre Aufnahme in die Begründung des Regierungsentwurfes (Reg.E. 1986) zum Bundesverfassungsschutzgesetz gefunden hat, hat sich als die der Praxis am nächsten kommende Definition des nachrichtendienstlichen Mittels in der Literatur weitgehend durchgesetzt.<sup>23</sup> Die nd-Mittel werden hier umschrieben als „Mittel und Methoden, die der geheimen, d.h. der vom Betroffenen und vom Außenstehenden nicht wahrnehmbaren Beschaf

---

<sup>20</sup> Vgl. Schwabe NJW 1980, 2396 u. 1981, 566; Evers, in: „Verfassungsschutz und Rechtsstaat“ Köln 1981, S. 146; Borgs/Ebert, in: „Das Recht der Geheimdienste“, A § 3 Anm. 144.

<sup>21</sup> So auch Borgs/Ebert, in: a.a.O., A § 3 Anm. 147.

<sup>22</sup> Vgl. Frisch, in: Landtagsdrucksache Nds. 8, 922, S.6; Frisch, in: Schoen/Frisch, Zivilschutz und Zivilverteidigung, Heft K Anm. 16c zu § 3 BVerfSchG; Frisch, in: Erlaß z. BVerfSchG, 1972, S. 123 ;BT-Drs.10/4737 S.52. So auch Borgs/Ebert, a.a.O., Anm. 144.

<sup>23</sup> Vgl. ua. Schatzschneider a.a.O., S. 202ff; Schatzschneider übernimmt die Definition von Frisch; ebenso Korte, in: Beschaffung I, Köln 1980, S. 14.

fung von Informationen dienen. Geheim bleiben soll dabei entweder die Tatsache, daß überhaupt Nachrichten beschafft werden, oder – falls das nicht verborgen bleiben kann – die Tatsache, daß die Nachrichten für Zwecke des Verfassungsschutzes gesammelt werden. Allerdings hat auch diese Definition Kritik hervorgerufen, da sie zu unspezifisch und zur Abgrenzung nachrichtendienstlicher von polizeilichen Mitteln untauglich sei.<sup>24</sup>

Die von Borgs in Anlehnung an Evers und Frisch 1986 entwickelte Definition, die unter „nd-Mitteln“, die den Nachrichtendiensten durch Gesetz eingeräumten Mittel und Methoden versteht, die auf die heimliche oder verdeckte Informationserhebung gerichtet sind und in die Rechtssphäre der Betroffenen nur im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG eingreifen,<sup>25</sup> hat sich dagegen in der Literatur nicht durchsetzen können. Außerdem unterscheiden Borgs wie auch Roewer<sup>26</sup>, der im übrigen eine Definition des nd-Mittels als überflüssig ansieht, da nicht regelbar, im Gegensatz zu Frisch nachrichtendienstliche Mittel von nd-Hilfsmitteln.

Danach sind nachrichtendienstliche Hilfsmittel „Maßnahmen, die nicht unmittelbar auf Informationsbeschaffung gerichtet sind, sondern diese vorbereiten oder erleichtern und keinen Eingriff in die Privatsphäre erfordern.“ Hierzu zählen nach Borgs und Roewer u.a. Tarnausweise und Tarnkennzeichen sowie Legenden- Einsätze (z.B. Gründung von Tarn-/Scheinfirmen). Diese Maßnahmen sollen ihre Legitimation nicht aus der Befugnis zur Anwendung von nd-Mitteln beziehen, sondern aus einer dahingehenden behördlichen Erlaubnis. Diese Kontroverse ist endgültig durch die gesetzliche Regelung im Bundesverfassungsschutz- Gesetz 1990 (§ 8 Abs. 2) hinfällig geworden, da im Gesetz auch die früheren sogen. nd-Hilfsmittel eindeutig als nd-Mittel definiert werden. Die Defini

---

<sup>24</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anmerkung 143; Evers, a.a.O., Köln 1981, S. 70; Riegel, NJW 1979, 953.

<sup>25</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Amn. 145.

<sup>26</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Amn. 146; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 130, 132; Roewer/Höhn, a.a.O., S. 199.



tion von Borgs zu den nachrichtendienstlichen Mitteln hat zudem den Nachteil, daß sie die Eingriffe in die Rechtssphäre des Betroffenen auf den Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG begrenzt und somit die anerkannten nd-Mittel der Post- und Telefonkontrolle und die sogen. Lausch-Operation – Abhören im Wohnbereich – nicht berücksichtigt.

Zum Abschluß der Kontroverse wird für den mit Recht als schillernd bezeichneten unbestimmten Rechtsbegriff „nd-Mittel“<sup>27</sup> eine eigene Definition vorgeschlagen. Danach sind „nd-Mittel“ Mittel und Methoden der aktiven, gezielten heimlichen Informationsgewinnung, die der Betroffene bzw. außenstehende Dritte nicht spürt oder spüren soll und die ohne äußeren Zwang in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und zusätzlich in gesetzlich normierten Ausnahmefällen in benannte Grundrechte (Art. 2 Abs. 2 ff. GG) des Betroffenen eingreifen.

Der Begriff „heimliche“ Informationsgewinnung umfaßt hier sowohl die geheime wie verdeckte Informationsgewinnung, die personenbezogen aktiv gezielt Informationen beschafft. Die zufällige passive Gewinnung von Informationen, wie z.B. durch unverlangte und unaufgeforderte Mitteilungen, ist dabei ausgeschlossen.<sup>28</sup>

Die Besonderheit der heimlichen Informationsgewinnung liegt darin, daß der Betroffene und außenstehende Dritte die Informationsbeschaffung nicht wahrnimmt bzw. wahrnehmen soll. Diese Informationsgewinnung muß zudem ohne äußeren Zwang, d.h. ohne physischen wie psychischen Zwang, erfolgen und stellt gleichzeitig eine Abgrenzung der nachrichtendienstlichen Mittel zu den polizeilichen Zwangsmitteln der Strafprozeßordnung (u.a. Durchsuchung, Beschlagnahme usw.) und den polizeilichen nachrichtendienstlichen Mitteln dar. Die gezielte personenbezogene heimliche Informationsge

---

<sup>27</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 140; Borgs, in: „Das Parlament“, Beilage B 6/77, S. 20f.

<sup>28</sup> Vgl. Bäumler, AÖR 1985, 30f; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 56; Denninger, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat S. 19, 33.

winnung tangiert immer das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), das nicht nur auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht beschränkt bleibt. Zusätzlich sind in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen, wie z.B. durch das Gesetz zu Art. 10 GG oder in § 9 Abs. 2 u. 3 BVerfSchG (Lauschoperation) bei der heimlichen Informationsgewinnung mit nd-Mitteln Eingriffe in benannte Grundrechte (Art. 2 Abs. 2ff GG) zu verzeichnen.

Die Besonderheit der engeren Informationsgewinnung mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln besteht darin, daß der Betroffene sich dieser Informations-Beschaffung durch die Verfassungsschutzbehörden zwar entziehen darf und kann, aber wenn sie erfolgreich durch die VS-Behörden durchgeführt wird, er diese rechtmäßige Beeinträchtigung hinnehmen muß, weil und soweit sie gesetzlich legitimiert ist.<sup>29</sup> Diese gesetzliche Legitimation für die VS-Behörden ergibt sich aus der gesetzlichen Befugnisnorm der §§ 8 Abs. 2 u. 9 Abs.1 BVerfSchG 1990 bzw. aus den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen. § 8 Abs. 1 BVerfSchG ist entgegen der mißverständlichen Formulierung keine Befugnisnorm für die heimliche Informationsgewinnung, d.h. die VS-Behörden können ihre heimliche Informationsgewinnung nicht auf § 8 Abs.1 BVerfSchG stützen, wenn sie nicht nach § 9 Abs.1 BVerfSchG zulässig ist. Die Zulässigkeit der heimlichen Informationsgewinnung ist wiederum gegeben, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, daß auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen oder nachrichtendienstliche bzw. sicherheitsgefährdende Tätigkeiten gewonnen werden können. Die heimliche Informationsgewinnung ist aber auch zulässig, wenn die zur Erforschung der vorgenannten Erkenntnisse erforderlichen Quellen (VM/CM) gewonnen werden können. Die letzte Alternative in § 9 Abs. 1 BVerfSchG dient u.a. dazu, Erkenntnisse über Kontaktpersonen von Extremisten/Terroristen zu beschaffen. Sie ermöglicht außerdem

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu Evers, BK, Art. 73 Nr. 10 Rn. 54 u. 71; Borgs /Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 11 u. 13; Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, Köln 1981, S. 13.

Werbungsmaßnahmen der VS-Behörden, d.h. die verdeckte Gewinnung eines VM (Vertrauensmann) bzw. CM (Counterman).

### **III. Rechtliche Grenzen bei der Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln.**

Die im Bundesverfassungsschutzgesetz normierte Befugnis zur Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln besitzt aber Grenzen. Die Befugnis, nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen, erfolgt nach den für alle nd-Mittel geltenden Gesichtspunkten der Erforderlichkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit. Sie erlaubt zwar Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG), aber kein Eindringen in den Kernbereich des allgemeinen verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsrechtes, d.h. in die Intimsphäre des Betroffenen. Das Grundgesetz gewährt den Bürgern einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung. Selbst überwiegende Interessen des Staates den absolut geschützten Kernbereich privater Gestaltung rechtfertigen. Eine Abwägung nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit verbietet sich.<sup>30</sup> In benannte Grundrechte (ab Art. 2 Abs. 1 GG) dürfen nd-Mittel nur eingreifen, wenn eine spezialgesetzliche Regelung z.B. das G10-Gesetz bei Art. 10 GG bzw. wenn wie in Art. 13 Abs. 3 1. Alternative GG dieses unmittelbar in einer Grundgesetzbestimmung vorgesehen ist.

Die Anwesenheit von VS-Beamten bei Versammlungen oder ihre Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Organisationen zum Zwecke der Informationsgewinnung sind dabei keine Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 8 u. 9 GG. Mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln dürfen keine strafbaren Handlungen, insbesondere keine Individualrechtsverletzungen begangen werden. Allerdings besteht die Möglichkeit, im Rahmen des Rechtsinstitutes behördliche Erlaubnis die Grenze

---

<sup>30</sup> BVerfGE 34, 238, 245 ;Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 143; Herzog, a.a.O., S. 13 unter Berufung auf Evers.

zurückzuverlagern. Die behördliche Erlaubnis darf aber nicht zur Verletzung privater Rechte führen.

Die Befugnis ermächtigt aber zum Gebrauch solcher Maßnahmen und Methoden, deren „unbefugte“ Anwendung strafbar wäre (z.B. § 201 StGB).<sup>31</sup> Auch beim Einsatz von VM in politisch motivierten terroristischen bzw. extremistischen Organisationen und Vereinen sowie die Führung von sogen. Countermeasures (CM) in der Spionageabwehr kann zu Verwirklichung eines Deliktes nach dem Strafgesetzbuch führen. Die Mittäterschaft in einer kriminellen Vereinigung (§§ 129, 129a StGB), die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei oder Vereinigung (§§ 84, 85 StGB) sowie die geheimdienstliche Agententätigkeit (§ 99 StGB) sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Auch die Teilnahme an verbotenen oder aufgelösten Versammlungen oder Demonstrationen (Ordnungswidrigkeiten gemäß § 29 VersG) gehört zu den notwendigen Konsequenzen bei der Anwendung von nd-Mitteln, um dem gesetzlichen Beobachtungsauftrag nachzukommen. Gewaltmaßnahmen sind dabei ausdrücklich ausgeschlossen. Diese vorgenannten Delikte sind nach allgemeiner Ansicht der Rechtsliteratur gerechtfertigt.<sup>32</sup>

Die Anwendbarkeit des § 34 StGB für die VS-Behörden im Rahmen eines staatlichen Notstandsrecht ist m.E. heute nicht mehr vertretbar, da der Gesetzesvorbehalt für Grundrechtseingriffe massiv negiert würde.<sup>33</sup> Das Institut des übergesetzlichen Notstandes setzt darüber hinaus eine Gefahrensituation voraus, die unter Abwägung der widerstreitenden Interessen beseitigt werden soll. § 34 StGB kann nur im Rahmen von Verletzungen von Individualrechtsgütern angewandt wer

---

<sup>31</sup> So auch Borgs/Ebert, a.a.O., § 3 A. Anm. 152 ; Friedrich in: VM, S. 155; Riegel in: DVBl 1985, 768.

<sup>32</sup> Dagegen: Schlink, in: Amtshilfe S. 273; Denninger, in: VVDSt RL. 37, 39; Schatzschneider, in: „Ermittlungstätigkeit“, S. 218f.

<sup>33</sup> BGH 27,260; so auch Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm.153; andere Auffassung: Stern, in: Staatsrecht Bd. II, § 52 V 2 u. in: „Verfassungsschutz und Rechtsstaat“, Köln 1981, S. 171ff.; Lackner in: Schönke-Schröder K. zum StGB, § 34 Rz. 7 mit weiteren Hinweisen.

den.<sup>34</sup> Gefahrenabwehr ist hier nicht Aufgabe der VS-Behörden, sondern die der Polizei. § 8 Abs. 3 BVerfSchG spricht den VS-Behörden polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse ausdrücklich ab.

Durch die neue gesetzliche Regelung in §§ 8, 9 BVerfSchG ist –wie schon ausgeführt– die bisherige Streitfrage gelöst, daß auch nd-Mittel gegen Personen eingesetzt werden können, bei denen selbst Anhaltspunkte für extremistische oder ähnliche Bestrebungen nicht vorliegen. Das Gesetz trägt damit der Praxis Rechnung, Einschleusungen z.B. in terroristische bzw. abgeschottete extremistische Organisationen zur Informationsbeschaffung mit Hilfe außenstehender Personen, die sich zur Einschleusung bereit und geeignet gezeigt haben, vorzunehmen. Auch § 2 Abs. 2 S. 2 G10-Gesetz sieht bei Kontaktpersonen von Verdächtigen diese Möglichkeit vor. Denn bei der Erforschung von Zielpersonen einer ND-Operation z.B. im Terroristenbereich kann diese nicht auf die Frage der Beteiligung an verfassungsfeindlichen Bestrebungen beschränkt werden. Sie erstreckt sich auch auf weitere Bereiche des Privatlebens des Betroffenen, weil so nur die Verfassungsfeindlichkeit seines Verhaltens festgestellt werden kann. Um z.B. zu erkennen, ob oder mit welchen verfassungsfeindlichen Gruppen der Betroffene in Verbindung steht, kann es unvermeidlich werden, sein gesamtes Kontaktfeld, d.h. den Umgang, den er mit anderen Personen hat, zu erforschen.

Bei dem Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln im Strafverfolgungsbereich (repressiver Bereich) handeln die VS-Behörden nach dem Opportunitätsprinzip.<sup>35</sup> Bei der Vorfeld

---

<sup>34</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 8, 9, 38; Albert, a.a.O., S. 7 Anm. 13; Fritsche/Eisvogel, a.a.O., S. 214.

<sup>35</sup> andere Meinung: Evers, Bestandsaufnahme, a.a.O., S. 37: Evers sieht die Legitimation in der aus dem BVerfSchG abzuleitenden Ermächtigung zum Einsatz von nd-Mitteln; andere Autoren begründen die Rechtfertigung mit dem Hinweis auf den zugrunde liegenden amtlichen Auftrag; ebenso: Dreher/Tröndle, Kommentar zum StGB, § 98 Anm. 7; Schönke-Schröder/Lenckner, Kommentar zum StGB § 99 Rz. 25.

beobachtung gewinnen die VS-Behörden in vielen Fällen Informationen über strafbare verfassungsfeindliche Handlungen. Während die Behörden und Beamten der Polizei gemäß §§ 163, 161 StPO i.V.m. §§ 160, 152 Abs. 2 StPO verpflichtet sind, nach dem sog. Legalitätsprinzip einzugreifen, besitzen die VS-Behörden diesen Auftrag nicht im Rahmen der Vorfeldbeobachtung. Die VS-Behörden sind hier keine Strafverfolgungsbehörden. Um Erkenntnisse über verfassungsfeindliche, extremistische bzw. terroristische Einzelpersonen und Organisationen gewinnen zu können, muß deren Entwicklung u.U. längere Zeit beobachtet, aber auch geduldet werden, ehe polizeiliche oder strafprozessuale Maßnahmen eingeleitet werden. Die VS-Behörden sollen vorwiegend unter politischen Gesichtspunkten Informationen sammeln, nicht aber Straftäter ermitteln. Insoweit können die VS-Behörden das Interesse an der Strafverfolgung einzelner erkannter Verfassungsfeinde zurückstellen, um nicht Mittäter und vor allem Hintermänner zu warnen und so eine umfassende Aufklärung zu gefährden (Opportunitätsprinzip). Bei erkannten Straftatbeständen findet im Rahmen des Opportunitätsprinzips eine Güterabwägung statt. Ist dabei die Gefährdung so erheblich, wie z.B. bei Vorliegen von Verbrechen, ist in dem § 138 StGB (Nichtanzeige von Verbrechen) eine rechtlich Grenze für die Anwendung des Opportunitätsprinzips durch die Verfassungsschutzbehörden gegeben. Hier dulden strafprozessuale Maßnahmen keinen Aufschub. Die Polizei oder die zuständige Staatsanwaltschaft muß unverzüglich unterrichtet werden.<sup>36</sup> Allerdings muß auch im Rahmen des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln in diesem Fall die Beachtung des Quellenschutzes, d.h. des Schutzes eines VM bzw. CM unbedingt beachtet werden. Bei geringerer Gefährdung für ein Rechtsgut kann die Weitergabe der Informationen an die Exekutive hinausgeschoben werden, um über den VM/CM

---

<sup>36</sup> a.M. Albert, a.a.O., FN 33, der es den VS-Behörden überläßt, ob und wann sie erkannte Straftäter den Justizbehörden überantworten.

noch weitere Erkenntnisse zu erlangen.<sup>37</sup> Das Legalitätsprinzip, dem die Strafverfolgungsbehörden (GBA/StA/Polizei) unterliegen, hindert sie nicht z.B. in einem solchen Fall exekutive Maßnahmen zeitweise im Interesse der VS-Behörden zurückzustellen.<sup>38</sup>

Die Grenzen der Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln ergeben sich letztlich aus dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot, wie es in den §§ 8 Abs. 5, 9 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG gesetzlich ausformuliert worden ist. Danach ist der Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln unzulässig, wenn die Erforschung des Sachverhaltes auf andere, den Betroffenen weniger beeinträchtigende Weise möglich ist, d.h. wenn die Information aus allgemein zugänglichen offenen Quellen oder durch Behördenauskünfte gewonnen werden können.

#### **IV. Abgrenzung der Vorfeldbefugnisse von Polizei und Verfassungsschutzbehörden bei der heimlichen Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung).**

Bis zum Erlaß der neueren Polizeigesetze in den 90-er Jahren<sup>39</sup> war die schon historisch begründete Aufgabe der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren, wobei die Eingriffsbefugnis an das Vorliegen einer konkreten Gefahr gekoppelt war.

---

<sup>37</sup> Vgl. Schönke/Schröder/Lackner, a.a.O., § 34 Rz. 7.4 m.w.H.; Hellenbroich, in: Kriminalistik 1975, Heft 9, S. 395 m.w.H.; Korte, Beschaffung I, Köln 1980, S. 19f.

<sup>38</sup> So auch Borgs/Ebert a.a.O., A § 3 Anm. 38; Rebmann, NJW 1985, 4.

<sup>39</sup> Siehe beispielhaft hierzu entsprechend formulierte Aufgabenzuweisungen in § 1 Abs. 1 Satz 2 PolG NW v. 4.2.1990 oder § 1 Abs. 1 Satz 2, 3 des Polizei- u. Ordnungsbehördengesetz von Rh.Pf. (RSOG) v. 10.11.1993 in Anlehnung an vergleichbare Formulierungen in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Vorentwurfes zur Änderung des Musterentwurfes eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (VE. ME. PolG .) v. 12.3.1986.

Die zweite Aufgabe der Polizei war die Strafverfolgung mit der Befugnisregelung nach § 152 Abs. 2 StPO, die für das Vorliegen von begangenen Straftaten zureichende tatsächliche Anhaltspunkte fordert. Demgegenüber war das sogen. Vorfeld, d.h. der Handlungsraum vor der konkreten Gefahr und dem konkreten Tatverdacht den Nachrichtendiensten - hier insbesondere den Verfassungsschutzbehörden – im Rahmen ihrer Aufgabenstellung wie z.B. der Spionage-/Extremismus-/Terrorismusabwehr vorbehalten. Als Frühwarnsystem sollten die Verfassungsschutzbehörden Informationen zu potentiellen Gefahren weniger zu konkreten Gefahren sammeln.<sup>40</sup> Auf Grund der neuen Polizeigesetze kann die Polizei nunmehr originär das Vorfeld der konkreten Gefahr im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bearbeiten und im Rahmen der Gefahrenvorsorge Maßnahmen für die künftige Strafverfolgung vorbereiten. Zu diesem Zweck sind für die Polizei neue informationelle Befugnisnormen wie die verdeckte Erhebung von Personendaten, der Einsatz technischer Mittel, Observationen, der Einsatz von verdeckten Ermittlern (VE) sowie die Möglichkeit des sogen. großen Lauschangriffs geschaffen worden.

Nach dem heutigen polizeilichen Vorfeldverständnis<sup>41</sup> muß die Polizei schon zu einem Zeitpunkt tätig sein können, in dem noch keine konkrete Gefahr vorliegt, sondern sich lediglich eine entsprechende Situation abzeichnet (z.B. rechtzeitige Identifizierung und Neutralisierung gewaltgeneigter Besucher von Gipfeltreffen/Sportereignissen oder bei der Bearbeitung der organisierten Kriminalität). Somit kann die Polizei auftragsgemäß bei ihrer Vorfeldarbeit bereits tätig werden, um den Eintritt künftiger, aber bereits prognostizierbarer Gefahr

---

<sup>40</sup> So noch Hellenbroich, Kriminalistik 1975,395; a.M. Krüger, in: VS in der Demokratie, Köln 1990 S. 147, der mit Recht darauf hinweist, daß die VS-Behörden sich nicht unmittelbar mit Gefahrenabwehr bei ihrer Informationsgewinnung befassen. Diese Aufgabe liegt mit Ausnahme von § 9 BKAG bei der Polizei der Länder. VS ist eine eigenständige nicht polizeiliche Tätigkeit.

<sup>41</sup> Vgl. Kiesel, ZRP 1996, 482ff. m.w.H.



ren zu verhindern.<sup>42</sup> Insoweit ist das Monopol der VS-Behörden zur systematischen Informationsgewinnung im Vorfeld nicht mehr gegeben.

Für die Prognose einer polizeilichen Gefahrenlage ist nicht allein der Faktor der polizeilichen Nähe des Schadenseintrittes, sondern auch ihre hinreichende Schadenswahrscheinlichkeit wichtig.<sup>43</sup>

Dies gilt auch für den Staatsschutzbereich. Voraussetzung für die polizeiliche Tätigkeit in diesem Bereich ist aber das Vorliegen von einzelfallbezogenen und konkreten Anhaltspunkten, die zureichen, um die tatsächliche und plausible Möglichkeit bestimmter künftiger Straftaten zu begründen. Durch die zeitliche Vorverlegung ihrer Aufgaben ist der Polizei nicht die Kompetenz eingeräumt, nunmehr Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden wahrzunehmen und unabhängig von konkret bevorstehenden Staatsschutzdelikten eine heimliche systematische Informationsgewinnung über Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder den Schutz des Bundes oder eines Landes und über sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten einzuleiten (vgl. §3 Abs. 1 BVerfSchG).

Den Verfassungsschutzbehörden verbleibt parallel zu den polizeilichen Aufgaben im Gefahrenvorfeld Die einzelfallunabhängige Gesamtaufklärung terroristischer, extremistischer und sicherheitsgefährdender Bestrebungen oder nachrichtendienstlicher Strukturen.<sup>44</sup> Träger derartiger Bestrebungen können Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen sein.

---

<sup>42</sup> Vgl. Fritsche/Eisvogel, in: „Freiheitlichkeit und Sicherheit in der BRD“, ZFIS Nr. 4, 1998, 201; Kniessel/Tegtmeyer/Vahle, a.a.O., Rz. 139.

<sup>43</sup> Vgl. Gusy, Polizeirecht, K. zum Polizeigesetz NW, Rdn. 109f.

<sup>44</sup> So auch Fritsche/Eisvogel a.a.O., S. 214; vgl. Albert a.a.O., Trennungsgebot, S. 107, der einer parallelen Aufgabenwahrnehmung äußerst kritisch gegenübersteht wegen einer möglichen Quellengefährdung und Erschwerung der objektiven Lagebeurteilung.

Das im Verfassungsrecht umstrittene Gebot der Trennung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden gilt im übrigen im Bund und in den meisten Ländern unstreitig mit Gesetzesrang.<sup>45</sup> Der rechtliche Sinn dieses Gebotes wurde in der Vergangenheit durch die gesetzlichen Neuregelungen des Polizeirechts partiell relativiert, ist aber noch vorhanden. Als Rechtsfolge des Trennungsgebotes dürfen die Verfassungsschutzbehörden keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden (§ 2 A 1 S.2 BVerfSchG). Umgekehrt darf keine polizeiliche Dienststelle einer Verfassungsschutzbehörde nachgeordnet sein. Beide Behörden müssen eigenes getrenntes Personal besitzen. Polizeiliche Befugnisse stehen den Verfassungsschutzbehörden bei der heimlichen Informationsgewinnung nicht zu. Erst Recht nicht dürfen die Verfassungsschutzbehörden polizeiliche Befugnisse beanspruchen oder ihre Aufgabe von Polizeibehörden erledigen lassen. (§ 8 Abs.

---

<sup>45</sup> Vgl. z.B. § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG 1990; § 2 Abs. 1 Satz 2 LVSG. Rh.Pf. vom 26.3.1986; zum Streit um das „Trennungsgebot“ als Prinzip mit Verfassungsrang vgl. bejahend: Denninger ZRP1981, 231; Kutsch, ZRP 1986, 194ff; Gusy, ZRP 1987, 45; ablehnend: Roewer, DVBl 1986, 205ff; Krüger, a.a.O., 1990, S. 149; Werthebach/Lehnen, a.a.O., 1994, S. 63; Albert, a.a.O., „Trennungsgebot“ 1995, S. 108 mit dem Hinweis, daß das „Trennungsgebot“ weder aus dem Wortlaut des Art. 73 Nr.10 GG noch dem des Art. 87 I GG ableitbar sei. Ebenso fehle dem sog. „Polizeibrief“ v. 14.4.1949 die verfassungsrechtliche Bindungswirkung nach der Erlangung der vollen Souveränität der BRD im Jahr 1955 (Deutschlandvertrag v. 5.5.1955); eine Zwischenstellung nehmen Fritsche/Eisvogel, a.a.O., 1998, S. 196, 197 u. 213 ein, die mit Recht auf die inzwischen erfolgten neuen Regelungen in den Polizeigesetzen der Länder verweisen, die unter Hinweis auf Kniessel (ZRP 1996, 482ff) eine „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“ zur Folge hätten und somit folgerichtig den Streit über das „Trennungsgebot“ als überholt werten und sich daher für eine einzelfallunabhängige parallele Zuständigkeit der Polizei im Vorfeld der Gefahren bzw. der Gefahrenvorsorge neben den Verfassungsschutzbehörden aussprechen, die ihrerseits eine einzelfallunabhängige Gesamtaufklärung terroristischer/extremistischer Bestrebungen oder nd. Strukturen vornehmen müßten.

3 BVerfSchG) Verfassungsschutz und Polizeibehörden sind wechselseitig nicht befugt, Restriktionen eigener Aufgaben oder Befugnisse durch Weisungen oder Ersuchen an die andere Seite zu umgehen. Die Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei ist aber trotz organisatorischer Trennung und unterschiedlicher Befugnisse eine keineswegs verbotenes, sondern in der Terroristenabwehr ausdrücklich gebotenes Verhalten.<sup>46</sup>

Gemeinsame Datenverarbeitung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden sind aber in dem Umfang zulässig, in dem sich die Aufgaben beider Behörden überschneiden. Denselben Grenzen unterliegen auch wechselseitige Direktabrufe ihrer Datenverarbeitungssysteme. Ein On-Line-Verbund wäre demnach höchstens als Teil-, aber nicht als Vollverbund zulässig.

## **V. Abgrenzung der offenen von der geheimen Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung)**

Die nachrichtendienstlichen Mittel sind entsprechend der vorhergenannten Definition nicht die einzigen Methoden, die die VS-Behörden bei der Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrages, Auskünfte, Nachrichten oder sonstige Unterlagen über bestimmte z.B. terroristische/extremistische Bestrebungen zu sammeln und auszuwerten, anwendet. Einen erheblichen Teil ihrer Informationen gewinnen die VS-Behörden offen auf den gleichen Wegen und zum Teil auch an denselben Quellen wie sie anderen Verwaltungsbehörden oder sogar den Bürgern zur Verfügung stehen. Hier sind an erster Stelle die Informationen aus den Massenmedien (Zeitungen/Zeitschriften/Rundfunk/Fernsehen) aber auch aus wissenschaftlichen Einrichtungen zu nennen.<sup>47</sup> Weiter erhalten

---

<sup>46</sup> So auch Albert, "Trennungsgebot", a.a.O., S. 105.

<sup>47</sup> Die Angaben sind schwankend zwischen 50 bis 80% der gesamten Informationsgewinnung, d.h. sowohl die offene wie heimliche Informationsbeschaffung; s. Albrecht, a.a.O., S. 9 Anm. 13;

die Verfassungsschutzbehörden notwendige und wichtige Informationen durch Auskünfte, die sie auf Anfrage oder un- aufgefordert von anderen Behörden oder Verwaltungsstellen erhalten.<sup>48</sup> Daneben sind sogen. „offene Befragungen von Referenzpersonen zu nennen, z.B. im Bereich des vorbeugenden Geheimschutzes. Der Befrager tritt hier als Verfassungsschutzbeamter auf, und die Auskünfte werden auf freiwilliger Basis eingeholt. Privatpersonen werden vor Beginn einer Befragung ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Gespräch nur auf freiwilliger Grundlage geführt wird. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, daß eine Auskunftspflicht besteht. Wichtig sind außerdem die offenen Zugangsmöglichkeiten, die andere amtlichen Stellen und auch der interessierte Bürger nutzen können, wie z.B. die Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen von Extremisten, die Teilnahme an Versammlungen oder Demonstrationen, die Sammlung von Flugblättern, Flugschriften und Programmen verfassungsfeindlicher, extremistischer Organisationen.

In den letzten Jahren bietet auch das Internet verstärkt wichtige - jedermann zugängliche- offene Informationsmöglichkeit, denn die Information- und Kommunikationstechnologien beeinflussen und verändern das Leben der Bürger und der Gesellschaft.

In den Bereichen der offenen Behördeninformationsgewinnung sind aber durch spezialgesetzliche Regelungen die Befugnisse zur Auskunftserteilung bei personenbezogenen Daten an die VS-Behörden detailliert geregelt.<sup>49</sup> Zum Schutz der Bürger unterliegt die offene Informationsgewinnung In diesen Bereichen der Nachprüfung und Kontrolle des Datenschutzbeauftragten des Bundes bzw. Der Länder.<sup>50</sup>

---

Bardenhewer, in: „Das Parlament“ v. 17.1.1976, S. 2: ca. 80% der Informationen; Haedge, a.a.O., S. 123: ca. 60-80%.

<sup>48</sup> S. § 18 Abs. 1 u. 2 BVerfSchG v. 1990 sowie § 18 Abs. 3 u. 4 BVerfSchG v. 1990.

<sup>49</sup> S. z.B. § 18 Abs. 3 MRRG, §§ 68, 72 Abs. 1 SGB X.

<sup>50</sup> S. § 18 Abs. 5 BVerfSchG v. 1990 ; Albert, a.a.O., S. 20ff.

## **VI. Die einzelnen nachrichtendienstlichen Mittel der heimlichen Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung)**

Mit der Gewinnung offenen Materials allein würden die VS-Behörden nur ein unvollständiges Lagebild z.B. terroristischer/-extremistischer Organisationen erhalten und gegenüber konspirativen, d.h. geheimen Methoden des „nachrichtendienstlichen Gegners“ versagen, da Spione bzw. Terroristen öffentlich keine Angaben zu ihrem Mitgliederbestand, ihrer finanziellen Situation, ihre Verbindungen zu anderen in- und ausländischen Organisationen oder ihren terroristischen Plänen und Zielen machen. Nicht alle Terroristen veröffentlichen Bekennerschreiben und bei extremistischen Neonazis findet man selbst im Internet wegen ihrer Konzeptlosigkeit und ihrer zum Teil feststellbaren Beschränktheit wenige schriftliche Angaben. Bei einem Verzicht auf den Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln könnten z.B. Anfänge der Gewaltbereitschaft im Rechtsextremismus nicht wahrgenommen werden. Erhebliche Informationsverluste müßten bei aktuellen Ereignissen, bei denen es erfahrungsgemäß zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommt, von der Öffentlichkeit hingenommen werden. So gibt es z.B. Aktionsbündnisse im linksextremen autonomen Bereich, in denen Extremisten in nicht gewaltbereiten Gruppen mitarbeiten, um diese für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Daher gestattet das Bundesverfassungsschutzgesetz 1990, um auch getarnte oder geheimgehaltene Aktivitäten beobachten zu können, den Verfassungsschutzbehörden - d.h. hier dem Bundesamt für Verfassungsschutz – den Gebrauch von nachrichtendienstlichen Mitteln zur heimlichen Informationsgewinnung.

Dies sind - wie schon ausgeführt – Methoden der verdeckten bzw. geheimen Informationsbeschaffung. Der Gesetzgeber hat bewußt eine beispielhafte Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel in § 8 Abs. 2 BVerfSchG gewählt, weil er den Verfassungsschutzbehörden eine flexible Anpassung an die Methoden seines nachrichtendienstlichen Gegners auch unter sich ändernden operativen und technischen Bedingungen ermöglichen will. Bei einer kasuistischen, enumerati-

ven Aufzählung im Gesetz wäre bei einem Einsatz eines neuen nachrichtendienstlichen Mittels jeweils eine Gesetzesänderung erforderlich, die ungünstigenfalls zeitlich gesehen zwei Legislaturperioden des Bundestages in Anspruch nehmen würde. Der zweite Gesichtspunkt, daß der „nd.-Gegner“ zwar wissen und sogar der Literatur entnehmen kann, was nd-Mittel sind, aber nicht weiß, wann die VS-Behörden ein bestimmtes Mittel einsetzen, ist in der Literatur umstritten.<sup>51</sup> Die früher oft kritisierte „generelle legislative Weite“ der Ermächtigung zum Gebrauch von nd-Mitteln ist seit der Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes im Jahre 1990 nicht mehr gegeben, da durch die Formulierung in § 8 Abs. 2, § 9 Abs. 1 u. 2 der Rahmen für die Anwendung neuer nd-Mittel vorgegeben ist, den die Verfassungsschutzbehörden nicht überschreiten dürfen, da sonst eine Gesetzesänderung erforderlich würde. Die Anwendung von nd-Mitteln bleibt aber immer die ultima-ratio der Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung), und es ist im Einzelfall immer das am wenigsten belastende Mittel zu wählen.

Ist also die Beschaffung einer Information mit offenen Mitteln möglich, darf z.B. eine Observation oder der Einsatz eines VM nicht angeordnet werden. Natürlich darf die heimliche Informationsgewinnung nicht zum Selbstzweck der Informationsbeschaffung werden.

Die Auswertungsabteilung der VS-Behörden (BfV) hat beim Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln zunächst einmal die rechtlichen Voraussetzungen für die nd-Operation im Einzelfall zu klären. Die Beschaffungsabteilung der VS-Behörden muß dann das geeignete und verhältnismäßigste nd-Mittel festlegen und bei der Durchführung der nd-Operation auf die Einhaltung der rechtlichen Grenzen achten.<sup>52</sup> Polizeiliche Zwangsmittel der Strafprozeßordnung wie z.B. die Fest

---

<sup>51</sup> Vgl. BT-Drs.VI, 3533, S.5 u. BT-Drs. 10/4737 S. 52; bejahend: Friedrichs, a.a.O., S. 52; Badura, a.a.O., S. 30, 46; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 142: „Waffengleichheit“ für das BfV; verneinend: ua. Schwagerl, DÖV 1974, 109 (114).

<sup>52</sup> Vgl. § 8 Abs. 5 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 – 4 BVerfSchG.

nahme bzw. Durchsuchung stehen dabei den VS-Behörden nicht zur Verfügung.

Unter dem Gesichtspunkt der Schwere des Eingriffes in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen ist dann in der abgestuften Skala der nd-Mittel das Mittel mit der geringsten Beeinträchtigung als erstes einzusetzen.

### **VI.1 Geheime bzw. verdeckte Ermittlungen unter Legendeneinsatz**

Bei der geheimen Ermittlung, d.h. Ermittlung unter Legende<sup>53</sup> sprechen Mitarbeiter der VS- Behörden unter einem Vorwand (z.B. Vertreter einer Versicherung bzw. Meinungsforschungsinstitutes) bei behördlichen oder privaten Stellen oder Personen vor, um Auskünfte zu erlangen. Sie treten dabei mit den Betroffenen oder anderen außenstehenden Dritten in Kontakt, wobei Sie dem jeweiligen Befragten über seine Eigenschaft als Mitarbeiter des Nachrichtendienstes täuschen. Tritt der geheime Ermittler unter der Legende eines Privatmannes auf, ist diese Form der Informationsgewinnung rechtlich ohne Probleme, da der Befragte die freie Wahl zur Beantwortung der Fragen besitzt. Durch das geheime Vorgehen von hauptamtlichen bzw. freien Mitarbeitern der Nachrichtendienste im Rahmen der Ermittlungen gegen extremistische/terroristische Personen bzw. Organisationen soll verhindert werden, daß bei den Betroffenen bzw. außenstehenden Dritten der Verdacht oder die Gewißheit hervorgerufen wird, daß der Verfassungsschutz in ihrem persönlichen bzw. beruflichen Umfeld arbeitet. Dabei soll der Betroffene arglos blei

---

<sup>53</sup> Unter einer nachrichtendienstlichen Legende versteht man das Vorspiegeln falscher Tatsachen durch Mitarbeiter des Nachrichtendienstes z.B. in Bezug auf ihre Identität oder ihre berufliche Stellung. Die Legende besitzt insoweit für die Mitarbeiter des Nachrichtendienstes eine Tarn- und Schutzfunktion; vgl. Friedrichs, a.a.O., S.155; Neumeier, in: V-Leute-strafrechtliche und strafprozessuale Probleme, Freibock 1978, S.80; Albert, a.a.O., S.11; Korte, UCA, a.a.O., S. 82-86 m.w.H.; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 114.

ben oder aber er soll über die berufliche Tätigkeit und die wahre Identität des agierenden nachrichtendienstlichen Mitarbeiters bewußt getäuscht werden. Bei der Anwendung einer Behördenlegende ist hervorzuheben, daß die Benutzung einer solchen Legende, die dem Betroffenen vorspiegelt, daß er zur Auskunft verpflichtet sei, (z.B. Auftreten als Polizeibeamter) die Grenzen der Befugnisse dieses nachrichtendienstlichen Mittels überschreitet. Den Nachrichtendiensten und somit den VS-Behörden ist es rechtlich ausdrücklich untersagt, zwangsweise Informationen zu gewinnen.<sup>54</sup> Die Ermittlung unter Legende ist in der Praxis auf den Einzelfall bezogen. Die notwendige Tarnung wird mit Hilfe von Tarnpapieren (Personalausweise, Führerscheine, Kfz-Papiere usw.), Tarnkennzeichen an Kraftfahrzeugen, mit Hilfe von sogenannten „konspirativen Wohnungen“ (KW) und der Benutzung von Scheinfirmen durchgeführt. (§ 8 Abs. 2 BVerfSchG). Man benutzt in diesem Zusammenhang auch die Hilfe von sogenannten „Legendengestellern“, die auf Grund ihrer beruflichen Stellung bzw. Situation bei der Abtarnung nach außen den verdeckten Ermittlern behilflich sein können. Diese Hilfestellung erfolgt in der Regel ohne finanzielle Gegenleistung der VS-Behörden.

Die Tarnausweise werden von offiziellen Ausgabestellen der Länder für die Mitarbeiter der VS-Behörden mit falschen Personalangaben hergestellt. Ebenso werden Tarnkennzeichen auf erfundene Halter bzw. Ortsangaben angefertigt. Das Vorgehen ist im Rahmen der behördlichen Erlaubnis in Verbindung mit den gesetzlichen Aufgaben und der Befugnis zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel gemäß § 8 Abs. 2 BVerfSchG zu sehen.

Die Tarnung erfolgt aus der Erwägung, daß ein enttarnter Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden für geheime Ermittlungen nicht mehr verwendungsfähig ist bzw. weil die

---

<sup>54</sup> Vgl. Roewer, a.a.O., § 3 Anm. 200; Rundel, in: Rechtliche Grenzen der Nachrichtenbeschaffung durch die Ämter für Verfassungsschutz, Köln 1959 S. 8f; Denninger in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 37f.



Praxis gezeigt hat, daß die Auskunftsbereitschaft gegenüber einem unter beruflicher oder sonstiger Legende auftretenden Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden wesentlich höher ist, als gegenüber einem offen auftretenden Ermittler der VS-Behörden. An der Freiwilligkeit der erbetenen Auskunft darf in keinem Einsatzfall Zweifel bestehen.

Ermittlungsverbote im Sinne von § 136a StPO sind hier daher beim Einsatz von psychischem und physischem Zwang gegeben. (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2 GG). Ebenso ist bei der Ablichtung von Schriftstücken im Zuge von verdeckten Ermittlungen das Briefgeheimnis nach Art. 10 GG. als Grenze zu beachten, was aber nicht der Fall sein wird bei Mitteilungen, die über sogenannte „Tote Briefkästen“ (TBK) in der Spionageabwehr anfallen, da es sich hier um nachrichtendienstliches Material handelt. Höchstpersönliche Unterlagen, wie z.B. private Notiz- bzw. Tagebücher, die im Rahmen von Ermittlungen in der Terrorismus- bzw. Spionageabwehr anfallen, dürfen nur in schwerwiegenden Fällen abgelichtet und ausgewertet werden.<sup>55</sup>

## **VI.2 Die geheime Befragung**

Unter der Befragung versteht man Nachforschungen mit dem Ziel, Informationen über Personen und Objekte zu erlangen oder Sachverhalte aufzuklären. Die geheime bzw. verdeckte Befragung von Zielpersonen bzw. dritter Personen (Kontaktperson) bei der Gewinnung und Führung geheimer Mitarbeiter in Terrorismus-/Extremismusbereichen bzw. in der Spionageabwehr, ohne daß sich der Mitarbeiter des Verfassungsschutzes nach außen zu erkennen gibt, zählt dabei zu den zulässigen und-Mitteln. Bei Drittpersonenbefragungen wie bei allen offenen Befragungen muß der Mitarbeiter der VS-Behörden besondere Sorgfalt darauf verwenden, daß der Betroffene nicht in seinem persönlichen bzw. beruflichen Umfeld als Auskunftsperson für den Verfassungsschutz „ins

---

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 27, 344, 352 (Einblick in Ehescheidungsakten).

Gerede“ gerät.<sup>56</sup> Zwar muß man in diesem Zusammenhang den § 136a StPO (das Verbot, Verdächtige durch Täuschungshandlungen zur Selbstbelastung zu veranlassen) als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Verbotes der Anwendung von List, Täuschung und Heimlichkeit durch staatliche Institutionen sehen, dem ist aber entgegenzuhalten, daß selbst das Bundesverfassungsgericht inhaltlich mehrfach betont hat, daß es in der Natur der Sache liegt, daß Ermittlungen und Befragungen nicht von vornherein „offen“ geführt werden können.<sup>57</sup>

In der Rechtsliteratur wird mit Recht daher darauf hingewiesen, daß eine bloße List im Sinne einer Täuschung durch Unterlassen dieses obengenannte verfassungsrechtliche Verbot nicht tangiert.<sup>58</sup>

### **VI.3 Observation**

Die Observation ist die gezielte und geplante heimliche Beobachtung von Personen, Personen-Gruppen oder Objekten bzw. Vorgängen, die für die nachrichtendienstliche Arbeit von Bedeutung sind. Das heimliche Fotografieren und Videografieren von Zielpersonen gehört zu den unvermeidlichen Observationsmaßnahmen. Durch diese Maßnahmen wird in das Recht des Betroffenen, d.h. des Observierten, auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen. Außerdem gehört zur Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit auch das Recht, den Umfang, von dem

---

<sup>56</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., § 3 A Anm. 167; Schatzschneider, a.a.O., S. 207.

<sup>57</sup> Vgl. BVerfG NSTZ 1984, 228; BVerfGE 30, 1; 34, 238 (248ff); 57, 250 (275); Friedrich, a.a.O., S. 60f.

<sup>58</sup> Vgl. Frisch, a.a.O., Rechtsgutachten § 4 Nds. VerfSchG S. 25; Rosenberg, Kommentar StPO § 136a Anm. 4f.; Kleinknecht, Kommentar zur StPO § 136a Anm. 2 Ae.; Wolter, in: GA 1988, 49 – 90 (H. 2) und 129-142 (H 3), S. 89.

die Umwelt vom eigenen Handeln Kenntnis nehmen soll, selbst zu bestimmen.<sup>59</sup>

Dieses Recht begibt man sich zwar teilweise soweit man sich öffentlich wahrnehmbar in der Umwelt aufhält. Deren Möglichkeit zur Kenntnisnahme ist aber nur sporadischer Art, auf „Momentaufnahmen“ beschränkt. Das systematische, zeitweilig unausgesetzte Registrieren des gesamten Tagesablaufes einer Zielperson einer Observation durch die Verfassungsschutzbehörden verhindert dagegen sein Untertauchen in die private Anonymität und tangiert damit die Individualsphäre des Observierten.<sup>60</sup>

In diesem Zusammenhang ist aber mit dem Bundesgerichtshof festzuhalten, daß niemand allgemein den Schutz davor verlangen kann, außerhalb seines Eigentums insbesondere auf öffentlichen Wegen und Straßen durch andere Personen beobachtet zu werden.<sup>61</sup> Allerdings muß der einzelne bei Beobachtungsmaßnahmen in diesem Bereich keineswegs generell dulden, daß jemand Bildnisse/ Fotografien, insbesondere Filmaufnahmen mittels einer Videokamera fertigt. Das Recht am eigenen Bild, das aus dem vom Grundgesetz garantierten allgemeinen Persönlichkeitsrecht herrührt (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), steht dem entgegen. Bei der Observation als nachrichtendienstliches Mittel liegt aber eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zum Eingriff in die rechtlich geschützte Individualsphäre der Zielperson in § 8 Abs. 2 BVerfSchG vor. Die Observation wird von den Bediensteten der Verfassungsschutzbehörden durchgeführt und dient der Erforschung des Verhaltens von Terroristen/Extremisten oder Spionen bzw. unbekanntem Personen (Kontaktpersonen) an einem bestimmten Zielobjekt. Unterschieden werden dabei Stand- (z.B. an KWs oder abgestellten Pkws) und Bewegungsobservationen, die ihrerseits eine erhebliche

---

<sup>59</sup> So auch BVerfGE 65,1 in: NJW 1984, 419ff (Volkszählungsurteil); Vgl. Evers, „Privatsphäre“, a.a.O., S. 40; Dürig, AÖR, 81, 130.

<sup>60</sup> So auch BVerfGE 54, 148, 153; vgl. Frisch, a.a.O., S. 21; Evers, „Privatsphäre“, a.a.O., S. 146f; Schatzschneider, a.a.O., S. 213, 214.

<sup>61</sup> Vgl. BGHE v. 25.4.1995 – VI ZR 272/94.

Zahl von Observanten und den Einsatz von Kfz, Motorrädern, Fahrrädern usw. erfordern. Bei der Observation meidet man den Kontakt der Observanten zu den sogen. Zielpersonen bzw. Zielobjekten. Die heimliche Beobachtung läuft in der Regel über einen längeren Zeitraum mit Hilfe von abgetarnten Kfz, getarnten Wohnungen (KWs) sowie verdeckten Videografieeinsätzen. Zur Durchführung von Observationen im Straßenverkehr erhalten die VS-Behörden Ausnahmegenehmigungen gemäß § 46 StVGÖ. Die Grenzen beim Einsatz dieses nachrichtendienstlichen Mittels dürften dann gegeben sein, wenn bei einer Dauerobservation über Wochen (z.B. 2 Monate) die Zielperson „rund um die Uhr“ observiert würde, da in einem solchen Fall der Kernbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes der fraglichen Zielperson tangiert wäre.<sup>62</sup> Dieser hypothetische Fall ist aber in der Praxis kaum denkbar, da man aus taktischen und personellen bzw. finanziellen Gründen eine Unterbrechung der laufenden Observation anordnen würde. Bei einer Gegenobservation z.B. im Bereich gewaltgeneigter Extremisten oder Terroristen stehen den Observanten die jedem Bürger zugebilligten Notwehrrechte des Strafgesetzbuches zu, obwohl auch in diesem Fall aus taktischen und Tarnungsgründen eine etwaige handgreifliche Auseinandersetzung vermieden werden sollte.

Eine offene Observation seitens der VS-Behörden, das sogen. „Stoßstangenfahren“, um Zielpersonen einzuschüchtern bzw. sie in ihrer Bewegungsfreiheit zu behindern, verbietet sich schon auf Grund der rechtlichen Definition des nachrichtendienstlichen Mittels und wäre als eine unzulässige polizeiliche Zwangsmaßnahme seitens der Verfassungsschutzbehörden zu werten.<sup>63</sup> Der im Rahmen einer Observation denkbare Einsatz von technischen nachrichtendienstlichen Mitteln, z.B. Videografie, Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen im Wohnbereich einer Zielperson unterliegt neuerdings gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG besonderer Einschränkungen, d.h. der Einsatz ist nur unter sehr engen Voraussetzungen erlaubt. Der

---

<sup>62</sup> a.M. Evers, „Bestandsaufnahme“, a.a.O., S. 43.

<sup>63</sup> so auch Borgs/Ebert, a.a.O., A. § 3 Anm. 165.

Einsatz ist nur in einem Einzelfall zur Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Lebensgefahr für einzelne Personen zulässig und wenn geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut nicht rechtzeitig erlangt werden kann (§ 9 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG). Unabhängig von der schwierigen Definition des Wohnungsbegriffs ist die Auslegung dieser Vorschrift für die Praxis sehr entscheidend. Das Videografieren aus einer angemieteten konspirativen Wohnung (KW) in den Wohnbereich einer Zielperson wäre praktisch ausgeschlossen, da der Wortlaut in § 9 Abs. 2 BVerfSchG nahelegt, daß die Vorschrift über den Wortlaut in Art. 13 Abs. 3 GG hinausgeht. Das würde bedeuten, daß er auch die unmittelbar aus dem Grundgesetz - ohne zusätzliche einfachgesetzliche Grundlage - folgende Befugnis zu Eingriffen und Beschränkungen in Wohnungen zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen ausschließt. Allerdings könnte man hier die in dem Bundesverfassungsschutzgesetz genannten Einschränkungen (§ 9 Abs. 2 BVerfSchG) nur dann als gegeben ansehen, wenn diese Videoaufzeichnungen bei einer Observation mittels körperlichen Eindringens in die Wohnung erfolgten. Wenn, was in der Praxis in der Regel immer der Fall sein wird, das Video- bzw. Fotografieren von außerhalb in die Wohnung vorgenommen wird, wäre ein solcher Observationseinsatz rechtlich als zulässig zu werten. Für diese Auslegung spricht, daß es in der Gesetzgebung bisher keinen Fall gibt, daß der einfache Gesetzgeber per Gesetz einen Grundrechtsbereich – hier Art. 13 GG – über die Verfassung, d.h. das Grundgesetz hinaus, ausdehnt. Ebenso müßte bei einem Einverständnis bzw. Duldung des Wohnungsinhabers das Anfertigen von Bildaufnahmen bzw. Bildaufzeichnungen ohne die Beschränkungen des § 9 Abs. 2 BVerfSchG Möglich sein.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> So auch BGH, NJW 1975, 2075; vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 166; Roewer/Höhn, a.a.O., S. 199; Geldmacher, a.a.O., S. 48; Münch/Kunig, K. zum GG, München 1992, Art.13 Rn.

## VI.4 Heimliche technische nachrichtendienstliche Mittel

1. Unter den technischen nachrichtendienstlichen Mitteln besitzen die geheime Fotografie bzw. Videografie, das heimliche Belauschen und das Aufzeichnen von Gesprächen, d.h. des nicht öffentlich gesprochenen Wortes, und der Einsatz elektronischer Datenverarbeitungssysteme die größte Bedeutung. Die gesamte Bandbreite der Fotografie mit eigens entwickelten Methoden und Geräten von der Kleinstbildkamera über digitale Bildbearbeitung bis hin zur Satellitenfotografie kommt zum Tragen.

2. Die wichtigste Form des Belauschens ist das Abhören von Telefongesprächen. Die Kontrolle des Fernmelde-, Brief- und Postverkehrs ist in einem eigenen Gesetz, dem Gesetz zu Art. 10 GG, geregelt. Dieses Gesetz ermöglicht unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen den Verfassungsschutz- Behörden den Eingriff in das benannte Grundrecht des Art. 10 GG (Post-/Fernmeldegeheimnis), wobei der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen durch § 8 Abs. 2 BVerfSchG gerechtfertigt wird.<sup>65</sup> Die einschränkenden Voraussetzungen sind z.B. der Verdacht auf bestimmte schwere Straftaten wie Hoch- bzw. Landesverrat, geheimdienstliche Agententätigkeit oder Betätigung in einer terroristischen Vereinigung. Die Überwachung beschränkt sich bei der Post-, Brief- und Telefonkontrolle auf das Mithören, Mitlesen und Aufzeichnen. Zensur oder sogar Unterdrückungsmaßnahmen sind rechtlich nicht erlaubt.

Allerdings darf bei Maßnahmen in diesem Bereich nicht der Kernbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes, d.h. die Intimsphäre des Betroffenen, berührt werden. Wenn eine Maßnahme in diesem Fall technisch nicht zu vermeiden ist, muß sie nachträglich sofort gelöscht werden und darf als Beweis nicht verwertet werden.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. hierzu insbesondere Albert, a.a.O., S. 11ff.

<sup>66</sup> BVerfGE 6,32 (41); 6, 389 (433).

3. Das heimliche Belauschen mittels sogen. „Wanzen“, d.h. Kleinstmikrofonen, oder Richtmikrofonen, wobei das nicht öffentlich gesprochene Wort außerhalb des Wohnbereiches des Betroffenen das Angriffsziel ist, sowie das heimliche technische Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes außerhalb des Wohnbereiches sind gleichfalls über § 8 Abs. 2 VerfSchG gerechtfertigt. Die Sanktionen des § 201 StGB (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes) greifen nicht ein, da Dieser Eingriff nicht „unbefugt“ erfolgt.<sup>67</sup>

4. Daneben ist das Abhören des Funkverkehrs jedermann möglich, der über geeignete technische Einrichtungen verfügt. Geschützt ist der Funkverkehr nur insoweit, als auf ihm der öffentliche Fernsprech- und Telegrafverkehr abgewickelt wird. Die VS-Behörden können hier die Sonderregelungen nach dem G-10-Gesetz in Anspruch nehmen. Der dem öffentlichen Zwecken dienende Funkverkehr, z.B. beim Observationseinsatz durch die VS-Behörden, ist aber durch das Fernmeldegesetz vor dem Abhören durch Dritte im Bundesgebiet geschützt, der übrige Funk-Verkehr aber nicht. Die VS-Behörden besitzen hier bei ihren Abhörmaßnahmen nur Jedermanns-Rechte.<sup>68</sup>

5. Unter den technischen nd-Mitteln hat sich der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung, d.h. der Informations- und Kommunikationstechnik in der heimlichen Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung) als das wichtigste in den letzten Jahren erwiesen. Da auch Extremisten wie Terroristen seit den 80-er Jahren die Möglichkeiten der Mailboxnutzung für ihre logistische Planung erkannt haben, werden bis hin zu Aufmarsch- bzw. Demonstrationsplanung ihre Informationen an Mitglieder und Unterstützer über ein computergesteuertes elektronisches Netz im Bundesgebiet verbreitet. Insbesondere Rechtsextremisten aber auch die gewaltgeneigte linksextremistische autonome Szene sowie die Islamisten nutzen diese verbesserten Kommunikationssysteme im In- und Ausland. Der

---

<sup>67</sup> Vgl. Riegel, DVBl. 1985, 765, 768; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 127; a.M. Bäuml AÖR 1985, 30, 49.

<sup>68</sup> Vgl. Roewer/Höhn, a.a.O., S. 199; Haedge, a.a.O., S. 128.

Abruf von Informationen über das Internet gehört dabei ebenfalls zum Alltag der Extremisten wie auch der Spione fremder Nachrichtendienste. Die jüngsten Anschläge in New York und Washington haben bestätigt, daß die Informations-, Kommunikations- und Steuerungsmaßnahmen der ausländischen islamistischen Terroristen über das Internet laufen. Das Internet hat sich damit als nahezu ideale Basis für Angriffe auf DV-Systeme entwickelt. Das liegt zum einen an der offenen Struktur der Komponenten ,die im Vergleich z.B. zum ISDN sehr viel einfachere Manipulationsmöglichkeiten der Rechner und Endgeräte ermöglichen zum anderen an der langjährigen Erfahrung in Fragen der Manipulation seitens sog. „Hacker“ sowie in der Verbreitung der Kenntnisse in offenen Publikationen. Das zunächst als „Spielwiese“ junger Computerfreaks angesehene Freizeitvergnügen des „Computer-Hacking“ hat sich als neues zukunftssträchtiges nd-Mittel in der Informationsgewinnung (Informations-Beschaffung) inzwischen etabliert. Den Nachrichtendiensten bieten sich mit dem Internet vielfache Möglichkeiten z.B. bei der Vorabklärung von Personen und Objekten durch Bewegungs- und Kontaktprofile oder bei der Beschaffung von Informationen auf Auftragsbasis über Dritte, ohne daß der Nachrichtendienst in Erscheinung tritt. Außerdem kann bei dem Sammeln von Informationen, die im Zusammenhang mit der Unterstützung des Einsatzes von VM/CM/UCA stehen, das Internet hervorragend genutzt werden. Wichtig ist diese Informationsgewinnung auch zur Durchführung weiterer operativer Aufklärungszwecke (Klärung von Telefonanschlüssen, Kreditkarteninhabern, Verlauf von Geldströmen). Die Ermächtigungsgrundlage und die notwendige Eingriffsbefugnis für das „Computer-Hacking“, d.h. das Eindringen in passwortgeschützte Informationssysteme, ergibt sich für die Verfassungsschutzbehörden aus dem Bundesverfassungsschutzgesetz § 8 Abs. 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 BVerfSchG.

Die für ein Eindringen in Mailboxsysteme der obengenannten Szene erforderliche Erlaubnis seitens des extremistischen/terroristischen Betreibers der Mailbox kann insoweit nachgewiesen werden, als die Informationsbeschaffung der VS-Behörden durch Legenden und durch Anwerbung von



VM, die über die notwendige Zugangsberechtigung zur Mailbox verfügen, die Informationsgewinnung vornehmen können. Das Eindringen (Hacking) in diese geschützten Systeme wird in der Rechtsliteratur vereinzelt als ein dem Eindringen in eine Wohnung adäquaten Vorgang gewertet und dem Schutzbereich des Art. 13 GG zugeordnet. Andere Autoren erwägen, ob überhaupt das Hacking nach dem Gesetz zu Art. 10 GG genehmigungspflichtig wäre.<sup>69</sup>

Ist mit dem Eindringen in geschützte Computersysteme durch die VS-Behörden neben dem erlaubten Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht – hier insbesondere in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art.2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) – ein Eingriff in ein benanntes Grundrecht des Betroffenen verbunden, so sind hier die Vorschriften mit den einschränkenden Voraussetzungen des Gesetzes zu Art. 10 GG in analoger Anwendung zu beachten.

Die Zukunft in diesem Bereich wird von der Verschmelzung der klassischen Information- und Telekommunikationstechnik geprägt werden. Neue Standards, wie das Universal Mobile Telecommunication System (UMTS) im Mobilkommunikationsbereich eröffnen den Weg zum breitbandigen mobilen Arbeiten mit uneingeschränktem Zugang ins Internet. Die kurzen Innovationszyklen werden aber die Arbeit der Informationsgewinnung erheblich erschweren.

6. Letztendlich ist bei den technischen nd-Mitteln der sog. „große Lauschangriff“, d.h. das Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes im Wohnbereich einer Zielperson (Betroffener) einer nachrichtendienstlichen Operation zu behandeln. Der in der Öffentlichkeit äußerst umstrittene Einsatz einer Lauschoperation im Wohnbereich durch die Nachrichtendienste ist das aus der rechtlichen Sicht am weitestgehende und am tiefsten in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Betroffenen eingreifende bis heute

---

<sup>69</sup> Vgl. Werthebach, in: „Lage der Inneren Sicherheit aus Sicht des Verfassungsschutzes“, NWVBl 6/94, S. 10 m.w.H.

bekannte nachrichtendienstliche Mittel.<sup>70</sup> Die bis zur Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes 1990 gesetzlich nicht normierte Lauschooperation hat jetzt in § 9 Abs. 2 u. 3 BVerfSchG eine allerdings sehr eingrenzende Regelung gefunden. Diese gesetzliche Regelung steht neben der verfassungsunmittelbaren Eingriffsermächtigung des Art. 13 Abs. 3 Satz 1 GG, die eine Lauschooperation zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen als zulässig ansieht. Neuerdings ist die Lauschooperation gem. § 9 Abs. 2 S. 3-6 BVerfSchG zusätzlich unter einen „Richtervorbehalt“ gestellt worden (Gesetz vom 2.8.2000 (BGBl. I., S. 1253).

Der Wortlaut des § 9 Abs. 2 BVerfSchG regelt, daß „das in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochene Wort mit technischen Mitteln nur heimlich mitgehört oder aufgezeichnet werden (darf), wenn es im Einzelfall zur Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Lebensgefahr für einzelne Personen unerlässlich ist und geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut nicht rechtzeitig erlangt werden kann.“ Die Vorschrift verbietet damit für den Regelfall den Lauschangriff gegenüber Wohnungen, und zwar unabhängig davon, ob er in der Wohnung selbst mit Kleinstmikrofonen (Wanzen) oder von außen z.B. mit Hilfe von Richtmikrofonen erfolgt. Lauschangriffe sind nur unter zwei Voraussetzungen zulässig, die kumulativ vorliegen müssen: Gegenwärtige gemeine Gefahr oder gegenwärtige Lebensgefahr und geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut ist nicht rechtzeitig erreichbar. Die letztgenannte Tatbestandsvoraussetzung dürfte einen Lauschangriff nur in ganz wenigen Ausnahmefällen ermöglichen, so daß der oft in der Öffentlichkeit fälschlicherweise entstandene Eindruck, die Nachrichtendienst bzw. Verfassungsschutzbehörden würden zahlreiche mit steigender Tendenz geführte Lauschooperationen durchführen nicht den Tatsachen entspricht. Hier wird offensichtlich die nach dem G10-Gesetz

---

<sup>70</sup> So auch Momsen, in: „Der große Lauschangriff“, ZRP 1998, H. 12, S. 462; Albrecht, a.a.O., S. 11ff, 13 m.w.H.

mögliche Telefonüberwachung mit der großen Lausch-Operation gleichgesetzt oder sogar verwechselt. Zur Frage der Definition des Wohnungsbegriffes ist von der verfassungsrechtlichen Auslegung des Begriffes auszugehen, der unter der Kurzformel „befriedetes Besitztum“ gefaßt werden kann. Nach geltendem Verfassungsrecht gehören damit zum Wohnungsbegriff alle Räume, die nicht Allgemein zugänglich sind.<sup>71</sup> Hiernach zählen zum Wohnungsbegriff nicht nur die eigentliche Wohnung mit Nebenräumen, sondern auch Büro-/Arbeits-/Betriebs- und Geschäftsräume, die nicht allgemein zugänglich sind. Ebenso gehören dazu Balkone, Gärten, Hotelzimmer, Wohnwagen, Wohnmobile, Wohnschiffe, Zelte, Schuppen, Ställe und Garagen, aber nicht die bei öffentlichen Parteitagen oder Versammlungen benutzten Räumlichkeiten, auch wenn ein nur über die Parteimitglieder hinaus begrenztes Publikum (z.B. Medienvertreter) zugelassen ist. Träger des Grundrechtes „Unverletzlichkeit der Wohnung“ ist jeder Bewohner oder Inhaber eines Wohnraumes, unabhängig auf welchen Rechtsverhältnissen sein Wohnrecht beruht.<sup>72</sup>

Eine Unterscheidung in der Eingriffsqualität, die die genannten Einschränkungen in § 9 Abs. 2 BVerfSchG nur dann gelten lassen will, wenn ein körperliches Eindringen in die Wohnung bei der Abhörmaßnahme erfolgt, scheint mir unzulässig, da man eine rechtliche Qualifizierung (Unverletzlichkeit der Wohnung) nicht vom Stand der Technik (z.B. Einsatz von Richtmikrofonen) abhängig machen kann.

Jede Umgehung der Unverletzlichkeit der Wohnung durch Eingriffe von außen, wie z.B. bei Richtstrahlmikrofonen ist aber

---

<sup>71</sup> BVerfGE 6, 32 (41); 6, 389 (433); BVerfGE 32, 54ff. (68) in NJW 1971, 2299; Hund, in: „Der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen“, ZRP 1995, Heft 9, S. 336; Geldmacher, in: Der Einsatz von nd-Mittel und seine rechtstaatlichen Grenzen, in „Aspekte der Öffentlichen und Inneren Sicherheit“, Schriftenreihe FH-Bund Nr. 23, Brühl 1995 S. 42ff m.w.H., Geldmacher übersieht allerdings die gesetzliche Regelung in § 9 Abs. 2 BVerfSchG. Das BVerfSchG von 1990 ist ein „förmliches Gesetz“ i.S. v. Art. 13 GG.

<sup>72</sup> Vgl. Hund, a.a.O., S. 337 m.w.H.

wie ein Eindringen zu behandeln.<sup>73</sup> Eine andere rechtliche Wertung ist allerdings denkbar, wenn man das Einverständnis bzw. die Duldung des über die fragliche Wohnung Verfügungsberechtigten zur Lauschoperation unterstellt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verbietet der Art. 13 GG nur das Eindringen in die Wohnung und das Verweilen darin gegen den Willen des Wohnungsinhabers. Somit liegt im Falle des Einverständnisses kein Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung vor.<sup>74</sup> Ist der Inhaber bzw. Bewohner einer Wohnung die VS-Behörde/Nachrichtendienst bzw. ein Mitarbeiter, so ist das Grundrecht nach Art. 13 GG und damit § 9 Abs. 2 BVerfSchG nicht verletzt, wenn in der Wohnung heimlich technische Bildaufzeichnung und Tonaufnahmen hergestellt werden. Der Bruch des Wohnrechts durch die heimlichen Abhörmaßnahmen wird in diesem Fall nicht unter dem Gesichtspunkt des Verbotes der Anwendung polizeilicher Zwangsmittel erfaßt. In jedem Fall muß bei der großen Lauschoperation der unantastbare Kernbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Betroffenen geschützt werden. Wird bei Aufnahmen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes im Wohnbereich bzw. bei Abhören der Aufnahme festgestellt, daß es sich offensichtlich um höchst persönliche Dinge der unantastbaren Intimsphäre handelt, ist das Abhören sofort einzustellen oder die Aufnahme sofort zu löschen einschließlich eines Beweisverwertungsverbotes. Abhörmaßnahmen dürfen erst gar nicht durchgeführt werden, wenn nur entsprechende Äußerungen zu erwarten sind. Art. 13 GG sowie die gesetzliche Regelung in § 9 BVerfSchG sind m.E. bei der großen Lauschoperation ergänzungsbedürftig, da die vorhandenen gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen in diesen Vorschriften bei einem Einsatz von technischen Mitteln

---

<sup>73</sup> So auch schon Salzwedel, in: „Möglichkeiten und Kontrolle einer rechtsstaatlichen Kontrolle des Verfassungsschutzes“, Gedächtnisschrift für Peters, Köln 1967, S. 781; Schatzschneider, a.a.O., S. 239; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 170; BVerfG in NJW 1995, 1015.

<sup>74</sup> BVerfGE 32, 54 (75); so auch Hund, a.a.O., S. 34 Anm. 11; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 169.

im Wohnbereich (Mithören/Aufnehmen) einem faktischen Ausschluß dieser Maßnahme gleichkommen. Wie schon ausgeführt, ist aber bei der Beobachtung und Bekämpfung terroristischer Einzelpersonen bzw. Gruppen/Organisationen diese speziellen nd-Mittel unverzichtbar. Entweder entschließt sich der Gesetzgeber zu einer Erweiterung der Befugnisse im Rahmen von § 9 BVerfSchG oder er beschließt ein Gesetz zu Art. 13 GG.

### **VI.5 Einsatz geheimer Mitarbeiter (VM/CM)**

1. Im Rahmen der Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung) der Nachrichtendienste und damit auch der Verfassungsschutzbehörden stellen die Vertrauens-/Verbindungsmänner (VM), auch Vertrauenspersonen (V-Personen genannt), sowie die Countermen (CM) nach wie vor das bei weitem wichtigste nachrichtendienstliche Mittel dar. Gleichzeitig ist es auch das arbeitsintensivste unter den nachrichtendienstlichen Mitteln.<sup>75</sup> Insbesondere wie das jüngste Beispiel der Terrorangriffe von Islamisten in den USA zeigen, kann die Terrorismusabwehr der Nachrichtendienste auf die Informationen menschlicher Quellen nicht verzichten. VM sind voll rechts- und geschäftsfähige Personen, die ohne hauptamtliche Mitarbeiter der Nachrichtendienste/VS-Behörden zu sein, eine planmäßige auf längere Dauer angelegte gegen Honorierung bei schriftlicher Verpflichtung heimliche Informationsgewinnung aus nd-Objekten betreiben. Minderjährige dürfen nur in Ausnahmefällen nach Genehmigung durch den jeweiligen Innenminister eingesetzt werden. Die auf Grund eigenen Anbietens oder auf Grund gezielter Werbung arbeitenden VM werden aus dem extremistischen bzw. terroristischen nachrichtendienstlichen Objekt methodisch gesehen herausgebrochen oder in diese eingeschleust, um sich allmählich in der Organisation von unten nach oben zu arbeiten

---

<sup>75</sup> So auch Albert, a.a.O., S. 10: „Effektivstes nd-Mittel“; Borgs/Ebert, a.a.O., § 3 A Anm. 156: „Bedeutendste Auskunftsquelle“; Ulfkotte, in: „Reich an Daten, arm an Voraussicht“, FAZ vom 13.9.2001, S. 16.

und dabei gesicherte Zugänge zu erschließen. Die VM sollen dabei Informationen zu den Zielen (insbesondere geheime Absichten), zu den Strukturen (Organisationen/Personen/Objekte), zu den Mitteln (Finanzen/nd-Mitteln) und Methoden (Arbeitsweisen/Aktivitäten) dem Nachrichtendienst vermitteln. Bei der Durchführung des Auftrages ist der VM an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden.<sup>76</sup>

Der geheime Mitarbeiter der Spionageabwehr der VS-Behörden, der sogen. CM (Counterman) ist gleichfalls freier Mitarbeiter der VS-Behörden. Im Unterschied zum VM ist der CM aber Mitarbeiter eines fremden, d.h. eines sogen. „gegnerischen“ Nachrichtendienstes (GND), der zur Mitarbeit im eigenen Dienst, d.h. den VS-Behörden überwoben wurde (gem. § 153c StPO). Bei der Werbung eines CM darf kein illegaler Druck, wie z.B. eine Erpressung, verwandt werden. Zulässige Möglichkeiten sind Geldeinsatz bzw. nach Absprache mit der StA/GBA die Zusage der Straffreiheit oder Strafmilderung.<sup>77</sup> Der VM/CM wird nach Ablegung einer Probezeit in aller Regel nach dem Verpflichtungsgesetz<sup>78</sup> zur Mitarbeit und Geheimhaltung schriftlich verpflichtet, die möglichst alle zwei Jahre durch die VM-Führung wiederholt werden sollte. Diese Belehrungen sind aktenkundig zu machen.<sup>79</sup> Die VS-Behörden verpflichten sich ihrerseits zur Geheimhaltung der VM-Verbindung. Die VM-Führung bedeutet Ausbildung durch fachliche nd-Instruktionen, insbesondere Geheimhaltungsfragen, Verbindungswege und Auftragsabwicklung sowie rechtliche Belehrung und psychologische Betreuung auch in privaten Belangen. Der VM/CM wird als freier Mitarbeiter auf

---

<sup>76</sup> Vgl. Borgs/Ebert, § 3 A Anm. 157, 162; Friedrich, a.a.O., S. 10; Schatzschneider, a.a.O., S. 263, 268; Korte, in: „Beschaffung“ II, Köln 1980, S. 55 m.w.H.; Korte, UCA, a.a.O., S. 23ff.; Gusy, RiA. 6/1982, S. 101ff.

<sup>77</sup> Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 122; Korte, a.a.O., S. 55 Anm. 58; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 162.

<sup>78</sup> Vgl. Verpflichtungsgesetz vom 2.3.1974 (Art. 42 EGSt, 6 B, BGBl. I S. 469.)

<sup>79</sup> Vgl. BGHStE vom 28.11.1979 – 3 St R. 405/79.

Honorarbasis (Honorierung des Einzelauftrages) entlohnt. Honoriert wird dabei der Wert der Meldung und die mit der Beschaffung der Meldung verbundenen Schwierigkeiten und Gefährdungen. Da der VM/CM sich der Anleitung bzw. Führung durch die VS-Behörden unerwirft, ist im Innenverhältnis zwischen VM und der VS-Behörde (VM-Führung) eine Art Werkvertrag (631 BGB), da der Erfolg – die Information – geschuldet wird, anzunehmen.<sup>80</sup> Bei regelmäßigen Zahlungen, unabhängig von dem Meldeaufkommen, müssen die VS-Behörden die Möglichkeit eines sogen. faktischen arbeitsrechtlichen Verhältnisses in Betracht ziehen, zumal wenn der VM hieraus seinen überwiegenden Lebensunterhalt bezieht.<sup>81</sup> Die VS-Behörden schließen aber in ihren Dienstvorschriften in der Regel die Begründung einer solchen vertraglichen Regelung aus, insbesondere werden die operativen Mitarbeiter angewiesen, mit VM keine Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisse zu begründen, die eine korrespondierende Vergütungspflicht der VS-Behörden hervorrufen könnten. Sie müssen darauf achten, daß auch nicht Kriterien eines faktischen arbeitsrechtlichen Verhältnisses erfüllt werden.<sup>82</sup> Die Frage der Besteuerung – Entgelt i.S. von § 22 Nr. 4 EKStG. – stellt sich nicht da der Nachrichtendienst – hier die VS-Behörde – eine Steu-

---

<sup>80</sup> So auch schon RGSt E in JW 1924, 1424; so h.M.: Borgs/Ebert, A § 3 Anm. 159; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 117; Friedrich, a.a.O., S. 18f.; Schatzschneider, a.a.O., S. 268; Gusy, Recht im Amt, 6/1982, 101ff.; Korte, in: „Einsatz und Führung von verdeckt arbeitenden Beamten (UCA) durch die Behörden für Verfassungsschutz“, Köln 1985, S. 24 Anm. 27.

<sup>81</sup> Diese Gefahr besteht in Ausnahmefällen bei der Führung in der linksextremistischen autonomen Szene sowie in der Terrorismusabwehr.

<sup>82</sup> BAG-AZR 151/61 v. 11.5.1962: Das BAG sieht keinen sittenwidrigen Vertrag gemäß § 138 BGB und keinen Schadensersatzanspruch bei diesem faktischen Arbeitsverhältnis für VM/CM; vgl. Korte, Beschaffung II, a.a.O., S. 104 m.w.H.; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 117.

erpauschale an die Finanzbehörde entrichtet, da der VM die Honorarzahmung auf jeden Fall geheim halten muß.<sup>83</sup>

Der VM hat bei der Informationsgewinnung jeden eigenständigen Beitrag zu einer erhöhten verfassungsfeindlichen Aktivität der von ihm beobachteten extremistischen/terroristischen Gruppe zu unterlassen (kein agent-provokateur). Er darf weder Zielsetzung noch Aktivitäten seiner Einsatzorganisation beeinflussen. Die VM dürfen im Rahmen der VM-Führung keine strafbaren Handlungen begehen. Sie werden schriftlich dazu verpflichtet.<sup>84</sup> Diese Verpflichtung folgt unmittelbar aus Art. 20 Abs. 3 GG. Danach ist für die VS-Behörden auch das geltende Strafrecht anzuwendendes Recht. Zur Bejahung der Strafbarkeit einer Handlung zählen die Verwirklichung des Tatbestandes, die Rechtswidrigkeit und die Schuld. Ob die Anwendung von nachrichtendienstlichen Mitteln im Einzelfall eine Straftat tangiert, ist jeweils zu prüfen, ob die durch § 8 Abs. 2, § 9 BVerfSchG bzw. durch die §§ 1 – 3 GlG-Gesetz gewährten Befugnisse zur Anwendung der dort genannten Mittel bzw. die Rechtswidrigkeit der jeweils zu untersuchenden Strafnorm ausschließen.<sup>85</sup> In diesem Zusammenhang sind noch § 201 StGB (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes) und § 262 StGB (Verletzung des Briefgeheimnisses) zu nennen. Bei § 123 StGB (Hausfriedensbruch) entfällt die Tatbestandsmäßigkeit, da hier kein „Eindringen“ in die fremde Wohnung vorliegt. Es handelt sich beim dem getäuschten Wohnungsinhaber, der den VM in die Wohnung läßt, um einen strafrechtlich gesehen unbeachtlichen Motivirrtum.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. Roewer, a.a.O., S. 117.

<sup>84</sup> Vgl. BGH St 19/54; 14, 56; 3 STR 28/62; Korte, Beschaffung II, a.a.O., S. 81.

<sup>85</sup> Organisationsdelikte sind: §§ 84, 85 StGB sowie § 129a StGB für den VM sowie § 99 StGB für den CM.

<sup>86</sup> So auch Eisenberg NJW 1993, 1037; Ruthig, Jus 1998, 512ff.; Mommsen, ZRP 1998, H. 12, S. 462, Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 161; Roewer/Höhn, a.a.O., S. 201.



Die Zusammenarbeit mit dem VM kann unter Beachtung von Sicherungs- und Fürsorgemaßnahmen auf eigenen Wunsch des VM, nach Auftrags Erfüllung oder aus Sicherheits- bzw. sich später herausstellenden Eignungsgründen beendet werden. Nach vorhergehender Belehrung sollte eine schriftliche Abschaltserklärung über die Beendigung der Zusammenarbeit durch den VM unterschrieben werden. Nach Beendigung der Zusammenarbeit sollten seitens der VS-Behörden Fürsorge- und Betreuungsmaßnahmen für den ehemaligen VM weiterlaufen.<sup>87</sup>

2. Neben den geheimen Mitarbeitern VM/CM verfügen die Verfassungsschutzbehörden bei der Informationsgewinnung über sogen. „Gewährspersonen“, die den VS-Behörden gelegentlich logistische oder sonstige Hilfe leisten, ohne den rechtlichen Status eines VM/CM zu besitzen. Die Gewährspersonen werden über ihre Pflichten und die erwartete Verhaltensweise belehrt, unterliegen aber keiner Steuerung bei ihrer Informationsgewinnung. Die Gewährspersonen können für ihre Tätigkeit Geld- bzw. Sachzuwendungen erhalten. Auslagen können erstattet werden.

Gewährspersonen werden in der Regel schriftlich verpflichtet nach dem Verpflichtungsgesetz. Die Identität der Gewährsperson ist durch die VS-Behörden besonders zu schützen. Die Zusammenarbeit mit einer Gewährsperson wird auf Wunsch der Gewährsperson oder aus operativen Gründen beendet.<sup>88</sup>

3. Neben den Gewährspersonen führen die VS-Behörden noch sogen. „Informanten“, die einmalig oder gelegentlich Hinweise auf extremistische/terroristische Personen oder nd-Objekte auf Grund ihrer beruflichen oder persönlichen Kontakte zu einem Beobachtungsobjekt der Verfassungsschutzbehörden liefern können. Die Informationsgewinnung erfolgt hier durch bewußte bzw. unbewußte Nachrichtenabschöpfung. Die Informanten werden grundsätzlich nicht nach dem

---

<sup>87</sup> Vgl. Korte, Beschaffung II, S. 113, 114 ; Roewer, Nachrichtendienstrecht, a.a.O., S. 116.

<sup>88</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 163; Roewer, a.a.O., S. 122; Korte, Beschaffung II, a.a.O., S. 53 f.; Haedje, a.a.O., S. 126.

Verpflichtungsgesetz verpflichtet. Der Informant wird allerdings auf die Pflicht zur Verschwiegenheit und sonstige Sicherheitsbelange hingewiesen. An Informanten können Geldbeträge gezahlt werden. Notwendige Auslagen werden ihnen erstattet. Die VS-Behörden schützen die Identität ihrer Informanten. Die Zusammenarbeit mit einem Informanten kann jederzeit formlos beendet werden.<sup>89</sup>

## **VI.6 Einsatz von undercover-agents (UCA)**

Die undercover-agents (UCA), auch verdeckt arbeitende Beamte der Verfassungsschutzbehörden genannt, sind langfristig arbeitende in der Regel hauptamtliche Mitarbeiter (Beamte/Angestellte) der VS-Behörden, die auf konspirativem Wege in extremistische bzw. terroristische und-Objekte oder in das Umfeld relevanter Zielpersonen der extremistischen-/terroristischen Szene eingeschleust werden und dort leben und arbeiten, aber über ihre wahre Identität und ihre Informationsgewinnungsabsicht ihr extremistisches/terroristisches Umfeld täuschen.<sup>90</sup>

Im Gegensatz zur Ermittlung unter Legende, die in der Regel auf den Einzelfall ausgerichtet ist, dient der Einsatz des UCAs einer langfristig umfassenden Aufklärung der von ihm anvisierten Personen bzw. Zielobjekte. Die strikte Abschottung der gewaltgeneigten extremistischen bzw. terroristischen Szene hat dazu geführt, den Einsatz von UCA bei der Informationsgewinnung in den letzten Jahren zu planen und durchzuführen. Der nd-mäßig ausgebildete, politisch ideologisch geschulte und im Hinblick auf die erhöhte Sicherheit psychologisch trainierte äußerst belastbare UCA bleibt die einzige Möglichkeit, notwendige relevante Informationen aus terroristischen sowie aus gewaltgeneigten Szenen bzw. Organisationen zu erhalten. Die übrigen geheimen nd-Mittel, wie z.B. auch der VM-Einsatz, haben in der Regel zu keinen ver

---

<sup>89</sup> Vgl. Albert, a.a.O., S. 10; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 163.

<sup>90</sup> Vgl. Korte, UCA, a.a.O., S. 18ff., 40; Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 164; Roewer, a.a.O., S. 115.

wertbaren Ergebnissen bei der Vorfeldbeobachtung in diesen Bereichen geführt. Die in der Öffentlichkeit nicht bekannten Ergebnisse der bisherigen UCA-Einsätze der 80- u. 90-er Jahre rechtfertigen den hohen personellen wie materiellen und finanziellen Einsatz.

Bei den gesteigerten Sicherheitsanforderungen in diesem Bereich muß für den UCA im Rahmen eines individuellen Ausbildungsplanes ein umfassendes personenbezogenes Legendenkonzept erarbeitet werden, das seinem bisherigen tatsächlichen Lebenslauf angepaßt werden muß. Die Legende muß einer eingehenden Überprüfung der „Gegenseite“ standhalten. Nach einer gezielten Ausbildung unter professioneller psychologischer Betreuung wird der UCA langsam in die jeweilige Szene geschleust, um sich zunächst einmal einen überprüfbareren politischen und beruflichen Vorlauf für seine spätere Arbeit in dem vorgesehenen nachrichtendienstlichen Objekt zu verschaffen. Während seiner Einsatzphase wird der UCA durch die VM-Führung wie ein hochgefährdeter VM geführt unter Wahrung aller nur denkbaren Sicherheitsvorkehrungen.

Ein intensives psychologisch abgestimmtes Begleitprogramm wird speziell für den UCA aufgelegt. Während der Einsatzphase darf der UCA nicht die politisch extremistische/terroristische Zielsetzung oder die Arbeit des Beobachtungsobjektes entscheidend beeinflussen bzw. bestimmen. Nach Ablauf seines Einsatzes – in der Regel bis zu 4 Jahren – wird der UCA vorsichtig aus der Szene unter einem glaubwürdigen Vorwand herausgeschleust, um seine wahre Identität zu schützen und ihn persönlich nicht zu gefährden.<sup>91</sup> Der UCA erhält, wenn er hauptamtlicher Mitarbeiter der VS-Behörden ist, neben seinem Gehalt, Prämienzahlungen für eine gute Informationsgewinnung sowie eine laufende Auslagenerstattung. Bei einem Einsatz in der gewaltgeneigten oder terroristischen Szene befindet sich der UCA Tag und Nacht im Einsatz,

---

<sup>91</sup> Vgl. Korte, a.a.O., UCA, S. 75 f.; Roewer, a.a.O., S. 115f; Haedge, a.a.O., S. 127.

so daß die vorgenannten Honorarzahungen beamten- bzw. tarifrechtlich gerechtfertigt sind.

Als freier Mitarbeiter der VS-Behörden wird der UCA entsprechend der Zugangs- u. Gefährungssituation im Wege der Prämienzahlung honoriert. Zusätzliche Auslagenerstattung und Sicherheitszulagen werden ihm gewährt. Der UCA als freier Mitarbeiter wird besonders nach dem Verpflichtungsgesetz mit speziellen Zusatzvereinbarungen verpflichtet. Auf der anderen Seite garantiert die VS-Behörde dem UCA die Identitätswahrung. Der UCA darf in der Regel keine strafbaren Handlungen verwirklichen. Eingriffe in Rechte Dritter sind ihm nur im Rahmen der geltenden Gesetze gestattet. Die im Einzelfall unvermeidbare Tatbestandsverwirklichung von Strafgesetzen/Ordnungswidrigkeiten bedürfen der vorherigen Zustimmung der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft (GBA/örtliche Staatsanwaltschaften). Die Verwirklichung von Verbrechen sind dabei eindeutig ausgeschlossen. Der UCA muß in einem solchen Fall vorher aus dem nd-Objekt herausgelöst bzw. zurückgezogen werden. In der Regel kann die Informationsbeschaffung der VS-Behörden eine Verwirklichung von Straftatbeständen durch den UCA mit geeigneten eigenen operativen Maßnahmen, die nach außen hin, seitens der fraglichen Szene, dem UCA zugerechnet werden, vermeiden.<sup>92</sup> Eine allgemeine Aussage, welche speziellen Strafnormen durch den Einsatz von UCAs tangiert werden dürfen, läßt sich nicht machen. Das Handeln der VS-Behörden in diesem speziellen Bereich muß anders beurteilt werden, als das eines „Privatmannes.“<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Z.B. kann die VS-Behörde dem UCA einen Pkw zur Verfügung stellen, in dem sie nach außen einen Diebstahl dieses Pkws durch den UCA vortäuscht. Eine strafbare Handlung (Diebstahl) des UCA wird auf diese Weise vermieden.

<sup>93</sup> Vgl. Roewer/Höhn, a.a.O., S. 201; Borgs/Ebert, a.a.O., Anm. 164; Korte, UCA, a.a.O., S. 60ff., 75, 82.

## VII. Die Kontrolle beim Einsatz von nachrichtendienstlichen Mittel durch die VS-Behörden

Die VS-Behörden werden bei der geheimen Informationsgewinnung mit Hilfe von nd-Mitteln auf der einen Seite durch die im Behördenaufbau üblichen hierarchischen administrativen Kontrollen – beim Bund die Fach- und Dienstaufsicht durch den Bundesminister des Innern – auf der Grundlage der jeweiligen Dienstvorschriften für die Beschaffung und den Einsatz von Tarnmitteln sowie für den Observationseinsatz überwacht. Zusätzlich findet eine regelmäßige unabhängige Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz statt (§ 19 BDSG). Dieser kann ggf. sogar in die VM/CM-Akten Einsicht nehmen, ob Daten hier im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften gespeichert sind. Auf der anderen Seite ist vorsorglich neben der allgemeinen noch eine spezielle parlamentarische Kontrolle z.B. im Bereich der Telefon- und Postüberwachung eingerichtet worden. Beim Bund wird diese wichtige Kontrollaufgabe durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) wahrgenommen.<sup>94</sup> Daneben gibt es für den Bereich der Post-, Brief- und Fernmeldekontrolle nach dem G10-Gesetz spezielle Anordnungs- und Kontrollgremien (§§ 4 – 9 G10-Gesetz).<sup>95</sup> Zusätzlich kann jede betroffene Person sich gegen beeinträchtigende Maßnahmen der VS-Behörden gerichtlich wehren. Sie kann die operativen Maßnahmen, z.B. eine gegen sie gerichtete Observation, durch ein unabhängiges Gericht auf die Rechtmäßigkeit der Überwachung überprüfen lassen. Die Gewährleistung dieses Gerichtsschutzes ist im Rahmen des allgemeinen Rechtsschutzes

---

<sup>94</sup> Das Palamentarische Kontrollgremium (PKGr) ist der Nachfolger der Palamentarischen Kontrollkomission (PKK) und besteht aus 9 Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt werden. Es muß mindestens einmal vierteljährlich tagen. Es ist mit unbeschränkter Kontrolle (Ausnahme Quellenschutz) ausgestattet.

<sup>95</sup> Vgl.. Roewer/Höhn, a.a.O., S. 201; Albert, a.a.O., S. 20ff. m.w.H.; Einwag, in: „Verfassungsschutz und Datenschutz“, a.a.O., 1990, S. 105, 123.

verfassungsrechtlich für jeden Staatsbürger verbürgt (Art. 19 Abs. 4 GG).

In den letzten Jahren üben die öffentliche Meinung und mit ihr die Medien (Presse, Rundfunk, Fernsehen) eine zwar rechtlich nicht normierte, aber auf jeden Fall kritische Kontrollfunktion aus und begleiten mit wachsendem Interesse speziell die heimliche Informationsgewinnung durch die VS-Behörden.

### **VIII. Zusammenfassung**

An der Verfassungsmäßigkeit der Befugnis zum Einsatz von nd-Mitteln durch die Verfassungsschutzbehörden bei der heimlichen Informationsgewinnung kann daher abschließend kein ernsthafter Zweifel bestehen. Die Anwendung von nd-Mitteln durch die VS-Behörden ist die zwangsläufige Konsequenz des einfach- und verfassungsgesetzlichen Auftrages, Angriffe fremder Nachrichtendienste und verfassungsfeindlicher in der Regel konspirativ arbeitender Organisationen bzw. Personen abzuwehren.<sup>96</sup>

Die bedeutsame Hervorhebung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Bundesverfassungsschutzgesetz soll dazu beitragen, daß die Informationsgewinnung der VS-Behörden vor dem Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln bei der Erhebung von personenbezogenen Informationen die Notwendigkeit vor Augen geführt wird, beabsichtigte Eingriffe in die Privatsphäre von betroffenen Bürgern auf das unerläßliche Minimum zu beschränken. Allerdings kann im Einzelfall die Informationsgewinnung mit nachrichtendienstlichen Mitteln für den Betroffenen das geringer belastende Mittel gegenüber einer offenen Informationsgewinnung, von der das soziale Umfeld des Betroffenen Kenntnis erhalten würde, sein.

Die heimliche Informationsgewinnung (Informationsbeschaffung) bedeutet aber nicht, daß die Verfassungsschutzbehörden uneingeschränkt sich der Methoden der Verfas

---

<sup>96</sup> Vgl. Borgs/Ebert, a.a.O., A § 3 Anm. 141, 142.

sungsfeinde bzw. Verfassungsgegner anpassen und dabei außerhalb der Legalität bei der geheimen Informationsgewinnung operieren dürfen. Dies würde einer Pervertierung des Verfassungsauftrages gleichkommen.

Helmut ALBERT\*

**Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienstes am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden**

---

\* Dr. Helmut Albert, Leiter des LfV Saarland, Saarbrücken



## I. Zum Begriff des „Nachrichtendienstes“

Die heimliche Beschaffung von Informationen reicht vermutlich ebenso lange zurück, wie Menschen sich mit militärischen oder politischen Unternehmungen beschäftigen. So berichtet bereits das Alte Testament<sup>1</sup>, wie Josua, der Führer der Israeliten, zur Vorbereitung seines Angriffs auf die Stadt Jericho "heimlich ... zwei Kundschafter" mit dem Auftrag entsandte, das dortige Gebiet zu erkunden; obwohl das Eindringen dieser Agenten „dem König von Jericho ... gemeldet" wurde, gelang es ihnen, sich vor dessen „Männern" zu verbergen, auf Umwegen zu Josua zurückzugelangen und zu melden, dass alle Voraussetzungen für einen Angriff günstig seien. Der Rest der Geschichte ist bekannt: Der so vorbereitete Angriff gelingt; mit dem Fall Jerichos ist der Weg zur Eroberung des „Gelobten Landes" frei.

Für die Aufgabe der heimlichen Informationsgewinnung unterhalten heute alle Staaten besondere Organisationen, die gewöhnlich als „Geheimdienste" bezeichnet werden. Ihre Aufgabe besteht darin, militärisch oder politisch bedeutsame Nachrichten zu beschaffen, sie auszuwerten und weiterzugeben sowie durch „aktive Maßnahmen" politische Gegner im In- und Ausland zu stören; äußerste Geheimhaltung soll dabei gewährleisten, dass ihr Tätigwerden von Außenstehenden unbemerkt bleibt<sup>2</sup>. Von den „Geheimdiensten" unterscheidet sich der „Nachrichtendienst" im engeren Sinne dadurch, dass er lediglich Informationen beschafft und auswertet, aber keinerlei „aktive Maßnahmen" gegen Gegner durchführt.

---

<sup>1</sup> Buch Josua, 2. Kapitel.

<sup>2</sup> Zur Definition vgl. Helmut Roewer, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1987, S. 54f.

## II. Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland

Wie alle anderen Staaten verfügt auch die Bundesrepublik Deutschland über Nachrichtendienste, deren Aufgaben durch gesetzliche Vorschriften *ausschließlich auf die Sammlung und Auswertung von Informationen* beschränkt sind:

- Der *Bundesnachrichtendienst* (BND), eine dem Bundeskanzleramt nachgeordnete Bundesoberbehörde, „sammelt zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus“<sup>3</sup>. Dem Auslandsnachrichtendienst BND gehören ca. 6.000 Bedienstete an; seine Zentrale befindet sich in Pullach bei München.<sup>4</sup> Die Entscheidung, den Regierungssitz von Bonn nach Berlin zu verlegen, wurde genutzt, den Dienst näher an die wichtigsten Nutzer seiner Information heranzurücken. Der BND wird deshalb die Auswertungsabteilung und „Kopfstellen“ der restlichen Abteilungen nach Berlin verlegen.<sup>5</sup>
- Aufgabe der *Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder* ist die Sammlung und Auswertung von Informationen über
  - verfassungsfeindliche Bestrebungen (Rechts- und Linksextremismus einschließlich -terrorismus),
  - sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern (Ausländerextremismus einschließlich -terrorismus),

---

<sup>3</sup> § 1 BNDG.

<sup>4</sup> [www.bundesnachrichtendienst.de](http://www.bundesnachrichtendienst.de).

<sup>5</sup> Ernst Uhrlau, Nachrichtendienste im Wandel. Der BND und die neuen Gefahrenbereiche, in: Internationale Politik, Heft 7, Juli 2000, S. 53-60.

- geheimdienstliche Aktivitäten fremder Staaten (Spionageabwehr, Proliferation und Staatsterrorismus)<sup>6</sup>.

In Bayern hat der Verfassungsschutz zudem die Aufgabe, Strukturen der Organisierten Kriminalität aufzuklären; in Hessen und im Saarland soll der gesetzliche Auftrag demnächst ebenfalls entsprechend ausgeweitet werden.

Dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) mit Sitz in Köln gehören ca. 2.100<sup>7</sup> Bedienstete an; die 16 Landesbehörden für Verfassungsschutz, die zum Teil als den Innenministerien nachgeordnete Landesämter oder Abteilungen der Innenministerien organisiert sind, verfügen zusammen über eine Zahl von etwa 2.600 von Mitarbeitern.

Der *Militärische Abschirmdienst des Bundesministers der Verteidigung* (MAD), der ebenso wie die Verfassungsschutzbehörden von seiner Aufgabenstellung her in erster Linie ein Inlandsdienst ist, hat wie diese die Aufgabe der „Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen“ über verfassungsfeindliche Bestrebungen, sicherheitsgefährdende und geheimdienstliche Tätigkeiten, sofern sich diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen die Bundeswehr oder deren Angehörige richten oder von Bundeswehrangehörigen ausgehen<sup>8</sup>. In neuester Zeit bedingen Auslandseinsätze der Bundeswehr allerdings auch die Notwendigkeit, die im Ausland eingesetzten Truppen vor Ort vor Spionage oder extremistischen Kräften zu schützen. Der MAD verfügt über ca. 1.300<sup>9</sup> Mitarbeiter; das „MAD-Amt“ befindet sich ebenfalls in Köln.

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu § 3 Abs. 1 BVerfSchG und die insoweit inhaltsgleichen Verfassungsschutzgesetze der Länder.

<sup>7</sup> Verfassungsschutzbericht des Bundesinnenministeriums 2000, S. 9; vgl. auch das Internetangebot des BfV unter [www.verfassungsschutz.de](http://www.verfassungsschutz.de).

<sup>8</sup> § 1 Abs. 1 MADG.

<sup>9</sup> Verfassungsschutzbericht des Bundesinnenministeriums 2000, S. 9.

Allen drei Nachrichtendiensten der Bundesrepublik Deutschland ist gemeinsam, dass sie nicht an eine polizeiliche Dienststelle angegliedert werden dürfen; ihnen stehen weder polizeiliche Zwangs- oder Weisungsbefugnisse zu, noch dürfen sie im Wege der Amtshilfe um derartige Maßnahmen ersuchen. Dieses sogenannte „Trennungsgebot“ geht auf eine entsprechende Weisung der Alliierten vom 8./14.4.1949 zurück, die damit verhindern wollten, dass im Nachkriegsdeutschland noch einmal eine Behörde ähnlich der GESTAPO oder dem Reichssicherheitshauptamt nachrichtendienstliche Methoden und polizeiliche Zwangsbefugnisse (so u. a. Anhalten, Festnahme, Vernehmung, Durchsuchung, Beschlagnahme oder Ausübung unmittelbaren Zwangs) in einer Hand vereinigen kann<sup>10</sup>.

### **III. Arbeitsweise der Verfassungsschutzbehörden**

Nachfolgend soll am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden die Arbeit von Nachrichtendiensten dargestellt werden. Trotz Unterschiede in den Aufgaben ist die Darstellung durchaus auch auf BND und MAD übertragbar.

#### **1. Organisationsstrukturen**

Nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG ist „die *Sammlung* und *Auswertung* von Informationen, insbesondere von sach- und perso

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Helmut Albert, Das „Trennungsgebot - ein für Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept?, in: ZRP 1995, S. 105ff; derselbe, Gedanken zum Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz, in: Bundesamt für Verfassungsschutz – 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, 2000, S. 85ff; Fritz-Achim Baumann, Polizei und Nachrichtendienste, in: Kniesel, Kube, Murck (Hrsg.), Handbuch für Führungskräfte der Polizei, 1996, S. 115ff; derselbe, Verfassungsschutz und Polizei - Trennungsgebot und Pflicht zur Zusammenarbeit, in: Düwell (Hrsg.), Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburtstag, 1997, S. 299ff; Wolfgang Hetzer, Polizei und Geheimdienste zwischen Strafverfolgung und Staatsschutz, ZRP 1999, S. 19ff.

nenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen“ über verfassungsfeindliche Bestrebungen oder fremde nachrichtendienstliche Aktivitäten Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Die meisten Verfassungsschutzbehörden folgen in ihrem organisatorischen Aufbau dieser gesetzlichen Aufgabenstellung, indem sie getrennte Organisationseinheiten für die Sammlung von Informationen - in der Fachsprache „Informationsbeschaffung“ oder (verkürzt) „Beschaffung“ - und deren Auswertung eingerichtet haben.

Diese organisatorische Trennung in Beschaffung einerseits und Auswertung andererseits ist die klassische Organisationsstruktur von Nachrichtendiensten. Dieser Gliederung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- Die Aufgabenstellung sowie die Art und Weise der Informationsbeschaffung von Nachrichtendiensten bringen es mit sich, dass auch Informationen gesammelt werden, deren Wahrheitsgehalt zunächst unbekannt oder zweifelhaft ist<sup>11</sup>: Organisatorisch von der Beschaffung getrennte Auswertungsstellen führen diese Informationen mit bereits vorhandenen Informationen zusammen und untersuchen sie auf ihre Plausibilität. Durch diese Vorgehensweise erwartet man sich einen höheren Grad an Objektivität bei der Bewertung von Informationen, als dies der Fall wäre, wenn die Bewertung von den selben Mitarbeitern vorgenommen würde, die die Information beschafft haben und persönlichen Kontakt zu der Informationsquelle hatten.
- Ergeben sich für die Auswerter aus den erhaltenen Informationen Rückfragen oder weiterer Aufklärungsbedarf, so ergeht ein entsprechender konkreter Auftrag an die Beschaffungsorganisationseinheit. Der Bereich „Auswertung“ steuert damit den Bereich „Beschaffung“; dieser durch die organisatorische Trennung bedingte Mechanismus dient somit letztlich der internen Kontrolle und ver

---

<sup>11</sup> Vgl. Roewer, a.a. O., S. 153f.

hindert auch eine Verselbständigung der Beschaffungstätigkeit eines Nachrichtendienstes zu Lasten der Bürger.

In der für die Aufklärung rechtsextremistischer Bestrebungen zuständigen Abteilung des BfV und in einigen Landesbehörden für Verfassungsschutz ist man seit einigen Jahren dazu übergegangen, die organisatorische Trennung zwischen Auswertungs- und Beschaffungsbereich aufzugeben; dies wurde in einem Landesamt so konsequent umgesetzt, dass auch ehemalige Bedienstete der Auswertung sich nunmehr selbst in der Beschaffung von Informationen engagieren. Der Vorteil dieser neuartigen organisatorischen Gliederung besteht in der unmittelbaren Verzahnung von Beschaffungs- und Auswertungstätigkeit, die ohne Zeitverzug den vollen Wissensstand zu den jeweiligen Beobachtungsbereichen beim Leiter der Organisationseinheit verfügbar macht. Rückfragen der Auswertung an die Beschaffung, ob sich durch neueste Beschaffungsinformationen am Informationsstand zu einem Beobachtungsobjekt Änderungen ergeben haben - derartige Anfragen sind bei organisatorischer Trennung von Auswertung und Beschaffung unvermeidlich und daher an der Tagesordnung - entfallen; zugleich ist der „Beschaffer neuen Typs“ auch immer im Besitz aller Hintergrundinformationen aus anderen Bereichen, die bei organisatorischer Trennung zunächst bei der „Auswertung“ eingehen und dort verarbeitet werden, ehe sie an die „Beschaffung“ weitergeleitet werden. Ob sich diese schnellere, im Hinblick auf den Personaleinsatz flexiblere organisatorische Gliederung durchsetzt, bleibt abzuwarten: Die klassische Gliederung von Nachrichtendiensten erscheint zwar „bürokratischer“ und ist bei der Informationsverarbeitung zeitaufwendiger, führt aber wahrscheinlich zu objektiveren Ergebnissen und einer stärkeren internen Kontrolle der Beschaffungstätigkeit. Die Nachteile dieser Organisationsform lassen sich zudem durch intensivere Kommunikation von Beschaffern und Auswertern sowie Nutzung der modernen Informationstechnik zur schnelleren Informationssteuerung nahezu kompensieren. Zwei Landesämter, die die neue Gliederung eingeführt hatten, sind daher zwischenzeitlich wieder zum klassischen Modell zurückgekehrt.

Anders als bei der Beobachtung des politischen Extremismus gab es bei den für die „Spionageabwehr“ zuständigen Organisationseinheiten der Verfassungsschutzbehörden seit jeher keine Trennung zwischen Beschaffung und Auswertung. Dies liegt darin begründet, dass die Tätigkeit in der „Spionageabwehr“ am ehesten mit kriminalpolizeilicher Arbeit vergleichbar ist: Aufgrund eingegangener Hinweise oder dem bekannten *modus operandi* eines gegnerischen Nachrichtendienstes versuchen die Mitarbeiter der Spionageabwehr, Belege für die nachrichtendienstliche Verstrickung einzelner Personen zu finden. Die gewonnenen Erkenntnisse können im Idealfall dazu genutzt werden, eine „Gegenoperation“<sup>12</sup> mit dem Ziel zu führen, weitere Informationen über das Vorgehen des gegnerischen Nachrichtendienstes zu erlangen und an „Führungsoffiziere“ - die steuernden „Hintermänner“ einer Verratstätigkeit - heranzukommen; die Erkenntnisse können aber auch der Generalbundesanwaltschaft zum Zwecke der Strafverfolgung zur Verfügung gestellt werden.<sup>13</sup>

## 2. Sammlung von Informationen

Aufgabe der für „Informationsbeschaffung“ zuständigen Organisationseinheit der Verfassungsschutzbehörden ist die zielgerichtete Sammlung von Informationen über extremistische Betätigungen in den Arbeitsbereichen Rechts-, Links- und Ausländerextremismus<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Bei sog. Gegenoperationen wird versucht, erkannte Agenten eines gegnerischen Nachrichtendienstes zu überwerben und deren nachrichtendienstliche Verbindung unter eigener Kontrolle fortzusetzen.

<sup>13</sup> Anders als die Strafverfolgungsbehörden unterliegen die Verfassungsschutzbehörden nicht dem Legalitäts-, sondern dem Opportunitätsprinzip; es bleibt daher ihnen überlassen, ob und wann sie erkannte Straftäter der Justiz überantworten.

<sup>14</sup> Mit Beschluss der Innenministerkonferenz vom 6. Juli 1997 wurden die Verfassungsschutzbehörden auch beauftragt, die Scientology-Organisation zu beobachten, die sich keiner dieser klassischen Beobachtungsbereiche zuordnen lässt.

Das in Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich abgesicherte „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ untersagt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich eine vom Bürger nicht erkennbare und nicht kontrollierbare Datenerhebung<sup>15</sup>. Die modernen Verfassungsschutzgesetze von Bund und Ländern enthalten deshalb alle klare Restriktionen für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden.

Damit die Bürger nicht - wie in totalitären Systemen üblich - einer schrankenlosen "Bespitzelung" ausgesetzt werden, setzt die Beobachtung eine an gesetzliche Voraussetzungen gebundene Festlegung der Beobachtungsbereiche voraus, in die meist auch die politischen Entscheidungsinstanzen einbezogen werden. Die Zweistufigkeit dieses Verfahrens – Festlegung durch die Verwaltung und Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger – wird besonders augenfällig in der Regelung des § 3 Abs. 1 des Saarländischen Verfassungsschutzgesetzes, der eine gezielte Informationssammlung durch das Landesamt für Verfassungsschutz nur gegen vom Amtsleiter förmlich festgelegte „Beobachtungsobjekte“ zulässt; diese Festlegung bedarf zusätzlich noch der Bestätigung des Innenministeriums.

Neben Methoden der offenen Informationsgewinnung - hierzu zählt insbesondere die Informationsgewinnung aus öffentlich zugänglichen Publikationen oder öffentlichen Veranstaltungen - dürfen Verfassungsschutzbehörden auch sog. „nachrichtendienstliche Mittel“ einsetzen. Diese dienen entweder einer vom Betroffenen überhaupt nicht wahrnehmbaren Informationserhebung oder verschleiern, dass eine Verfassungsschutzbehörde tätig ist. Zu den Methoden der heimlichen Informationsbeschaffung zählen insbesondere der Einsatz von sogenannten „Vertrauenspersonen“ und „Gewährspersonen“, nachrichtendienstliche Observationen, nachrichtendienstliche Foto- und Videografie sowie der Einsatz von Tarnkennzeichen oder Tarnausweisen. In allen Verfassungsschutzgesetzen ist festgelegt, dass der Einsatz nach

---

<sup>15</sup> BVerfGE 65, 1.



richtendienstlicher Mittel nur zulässig ist, wenn er nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhaltes steht und die Erlangung der Information aus offenen Quellen nicht möglich ist.

In amtlichen Veröffentlichungen wird häufig angegeben, 80% der Informationen der Verfassungsschutzbehörden stammten aus offener Informationsgewinnung und lediglich 20% der Informationen würden mit sog. Nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben<sup>16</sup>. Diese Angabe muss mit einiger Skepsis betrachtet werden: Nach eigenen Erfahrungen des Verfassers liegt der Prozentsatz der mit nachrichtendienstlichen Methoden erhobenen Informationen zumindest in einigen Beobachtungsbereichen deutlich höher; ein Prozentsatz von 40 bis 50% dürfte dort eher der Realität entsprechen. In gewaltorientierten Organisationen, die einen hohen Aufwand an Konspiration treiben, basieren die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden fast ausschließlich auf dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel.

Dass auch das offen zugängliche Informationsmaterial, aus dem die Verfassungsschutzbehörden ihre Informationen gewinnen, häufig mittelbar aus nachrichtendienstlichen Quellen stammt, bleibt meist unerwähnt: Die Publikationen extremistischer Organisationen, die grundsätzlich offenes Informationsmaterial darstellen, sind aus nachvollziehbaren Gründen nicht im freien Handel erhältlich; die Verfassungsschutzbehörden erhalten dieses Material meist über „Vertrauensleute“ oder „Gewährspersonen“, die in der jeweiligen Organisation akzeptiert sind und daher das Material beziehen können. Die teilweise im politischen Raum geäußerte Auffassung, angesichts des (angeblich) geringen Anteils der nachrichtendienstlich beschafften Informationen könnten auch Universitätsinstitute oder Presseagenturen ein zutreffendes Bild extremistischer Gefahren in der Bundesrepublik Deutschland erstellen, geht fehl: Da die ohne den nachrichtendienstlichen Mittel

---

<sup>16</sup> Vgl. etwa das Faltblatt „Verfassungsschutz - Unsere Demokratie schützen“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, 2. Auflage, 1996.

tendienstlichen Zugang der Verfassungsschutzbehörden erlangten Informationen nur sehr eingeschränkte Aussagen über die wahren Planungen und Absichten extremistischer Organisationen zulassen, wäre die Erstellung eines zutreffenden Lagebildes auf diesem Weg unmöglich<sup>17</sup>.

Das effektivste nachrichtendienstliche Mittel der Verfassungsschutzbehörden sind die sog. „Vertrauenspersonen“ (V-Personen), die – ohne Mitarbeiter der Behörden zu sein – auf längere Zeit gegen Bezahlung Informationen aus verfassungsfeindlichen Organisationen liefern und dabei diese Tätigkeit gegenüber ihrer Umwelt verheimlichen. Der wesentliche Unterschied zwischen den V-Personen der Verfassungsschutzbehörden und denen im polizeilichen Bereich besteht darin, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Nachrichtendienste langfristig angelegt und darauf ausgerichtet ist, die V-Person im Laufe der Zeit in eine Position zu steuern, die einen dauernden und möglichst optimalen Informationszugang ermöglicht. Dabei ist allerdings streng darauf zu achten, dass die V-Person keinen steuernden Einfluss auf die beobachtete Organisation erhält oder sogar neue Gruppierungen gründet: Der Verfassungsschutz würde sich in diesem Fall zu Recht dem Vorwurf aussetzen, er beobachte nicht nur Gefahren für die Demokratie und die öffentliche Sicherheit, sondern er trage selbst dazu bei, dass solche Gefahren existieren. V-Personen müssen sich zudem schriftlich verpflichten, keine Straftaten zu begehen; auf diese Verpflichtung werden sie in regelmäßigen Abständen hingewiesen. Mit dem gleichen Ziel werden „Gewährspersonen“ eingesetzt, die allerdings ihre Tätigkeit nicht über einen entsprechend langen Zeitraum, sondern nur von Fall zu Fall ausüben oder bei ihrer

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu auch Manfred Zoller, Offene und geheime Informationsgewinnung – Komplementarität oder Redundanz? Ein Beitrag zur Diskussion der Nachrichtendienste im Informationszeitalter; in: Zoller, Korte (Hrsg.), Nachrichtendienste in der Informationsgesellschaft, Beiträge zur Inneren Sicherheit, Bd. 12, 2000, S. 15ff.

Informationsbeschaffung keiner Steuerung durch die Verfassungsschutzbehörden unterliegen<sup>18</sup>.

Ergänzt wird der Einsatz dieser „menschlichen Quellen“ durch gezielte länger- andauernde Observationsmaßnahmen, die durch den nachrichtendienstlichen Foto- und Videoeinsatz unterstützt werden. Während Observationsmaßnahmen im polizeilichen Bereich in der Regel auf die Festnahme von Straftätern oder das Erlangen von gerichtsverwertbarem Beweismaterial gerichtet sind und deshalb meist ein sehr nahes „Herangehen“ an die Zielperson erfordern, dienen Observationsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörden in der Regel der geheimen Aufklärung von personellen Verflechtungen. Besteht das Risiko der Entdeckung, wird die Observation sofort abgebrochen, um das Tätigwerden des Verfassungsschutzes weiterhin geheim zu halten.

Die operativ tätigen Mitarbeiter des Verfassungsschutzes sind zudem befugt, „Tarnpapiere“ und „Tarnkennzeichen“ zu verwenden. Diese nachrichtendienstlichen Mittel werden dazu eingesetzt, das Tätigwerden des Verfassungsschutzes vor Außenstehenden geheim zu halten oder die wahre Identität des Mitarbeiters zu verbergen, um eine persönliche Gefährdung zu verringern.

Das nachrichtendienstliche Mittel, das für die Betroffenen den stärksten Eingriff in die Privatsphäre bedeutet, ist die Überwachung ihrer Post- und Fernmeldeverbindungen; es darf daher nur eingesetzt werden, wenn alle anderen Mittel keinen Erfolg versprechen. Da der Einsatz dieses Mittels heimlich und – anders als im Bereich der Strafverfolgung (§ 100 a StPO) – ohne richterliche Anordnung erfolgt, ordnen das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G10) und die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder strengste Auflagen an: Antragsberechtigt für eine derartige Maßnah

---

<sup>18</sup> In rechtsextremistischen Skinhead-Gruppierungen werden häufig „Gewährspersonen“ eingesetzt, weil dieser Personenkreis u. a. wegen seiner Neigung zu exzessivem Alkoholkonsum und Gewalt nicht die für „V-Personen“ notwendige Steuerbarkeit besitzt.

me sind nur die Leiter der Verfassungsschutzbehörden oder Stellvertreter; anordnungsbefugt sind ausschließlich die Innenminister unter der Voraussetzung, dass eine unabhängige, vom Parlament berufene Kommission unter dem Vorsitz eines Juristen mit Befähigung zum Richteramt der Maßnahme zustimmt.

Die Maßnahmen dürfen zunächst auf höchstens drei Monate befristet werden; Verlängerungen mit gleicher Dauer sind zulässig.

Nur wenn eine diesen Erfordernissen entsprechende Anordnung vorliegt, wirken die Post oder die Betreiber einer Telekommunikationseinrichtung an der Beschränkungsmaßnahme mit. Postsendungen und aufgezeichnete Telefongespräche werden von innerhalb der Verfassungsschutzbehörden besonders abgeschotteten „G10-Stellen“ daraufhin „vorausgewertet“, ob sie für den Aufklärungsauftrag benötigte Informationen enthalten oder nicht; Informationen ohne nachrichtendienstlichen Belang werden vernichtet oder gar nicht erst verschriftet. Ein Jurist mit der Befähigung zum Richteramt prüft zudem, ob die von der „Vorauswertung“ aufgezeichneten Informationen verwertet werden dürfen; erst nach dieser internen Freigabe sind sie der eigentlichen Auswertung zugänglich.

Vor einer evtl. Verlängerung einer solchen Maßnahme müssen die Innenminister der jeweiligen G10-Kommission, die der Maßnahme zugestimmt hat, Bericht über die erlangten Ergebnisse erstatten; das Weiterbestehen der rechtlichen Voraussetzungen der Beschränkung und die zwingende Notwendigkeit der Maßnahme ist eingehend zu begründen. Aber auch nach Abschluss einer Maßnahme wird die G10-Kommission über die Ergebnisse unterrichtet werden müssen: Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses sind den Betroffenen grundsätzlich nach ihrer Einstellung mitzuteilen<sup>19</sup>; über Ausnahmen – wenn beispielsweise der Betroffene seine extremistischen Aktivitäten fortsetzt und durch die Mitteilung gewarnt würde – entscheidet ebenfalls die G10-

---

<sup>19</sup> § 5 Abs. 5 Gesetz zu Art. 10 GG.

Kommission, die hierzu natürlich umfassender Information bedarf. Zudem haben die Innenminister ein parlamentarisches Gremium halbjährlich über die von ihnen zu verantwortenden Post- und Telefonkontrollen zu unterrichten.

Diese strengen Vorkehrungen sowie der hohe Arbeitsaufwand, den sie verursachen, führen in der Praxis dazu, dass Telefon- und Postkontrollen nur sehr restriktiv – meist nur gegen militante Extremisten sowie im Terrorismus- und Spionageabwehrbereich – durchgeführt werden. Als Faustformel gilt, dass im Durchschnitt auf 100 im Bereich der Strafverfolgung durchgeführten Telefon- und Postkontrollen eine einzige der Verfassungsschutzbehörden kommt.

Das Mithören oder Aufzeichnen des „in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochenen Wortes... mit technischen Mitteln“ – also das, was in letzter Zeit im Bereich der Strafverfolgung unter dem Stichwort „Großer Lauschangriff“ diskutiert wurde – ist Verfassungsschutzbehörden zum Teil nicht oder nur unter ganz engen Voraussetzungen möglich: So erlaubt § 9 Abs. 2 BVerfSchG einen derartigen Eingriff nur „zur Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Lebensgefahr für einzelne Personen“ und unter der Voraussetzung, dass geeignete polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Eine derartige Fallgestaltung dürfte äußerst selten zu finden sein.

### **3. Auswertung von Informationen**

Die Ergebnisse der Beschaffungstätigkeit – Berichte von V-Personen, Observationsberichte, Ermittlungsberichte – werden grundsätzlich in schriftlicher Form der für die Auswertung zuständigen Organisationseinheit der Verfassungsschutzbehörde zugeleitet. Diese fertigt hieraus Analysen, die Aussagen zur Zusammensetzung, Organisation, zu den Zielen, der „Ideologie“, den Verbindungen und Geldquellen der Beobachtungsobjekte enthalten.

Bei der Auswertung dieser Informationen sind zunächst zwei Fragen von besonderer Bedeutung:

- Ist die Information als solche richtig wiedergegeben und ist der Übermittler zuverlässig?
- Ist der Inhalt der Information zutreffend?

Die Frage nach der Zuverlässigkeit stellt sich insbesondere bei solchen Informationen, die von V- oder Gewährspersonen erlangt wurden: Deren Zuverlässigkeit ist nicht immer mit letzter Sicherheit einzuschätzen; Intelligenz, charakterliche Eigenheiten oder Gewinnstreben können durchaus zu falschen oder verfälschten Darstellungen führen. In den Berichten der „Beschaffung“, die auf Informationen menschlicher Quellen zurückgehen, wird deshalb stets der Deckname oder die Arbeitsnummer der Quelle vermerkt sowie der Tag und die Umstände, unter denen die Quelle die Informationen erlangt haben will. Die Informationen langjährig tätiger Quellen werden von der Auswertung stets daraufhin geprüft, inwieweit sich die übermittelten Informationen im nachhinein als zuverlässig herausgestellt haben; die daraufhin vergebene standardisierte Einstufung der Zuverlässigkeit einer Quelle ist ein Kriterium, das bei der Prüfung der ersten Frage herangezogen werden kann. Die Zeit und die näheren Umstände der behaupteten Informationserlangung können ebenfalls auf ihre Plausibilität geprüft werden und stellen somit ein weiteres Hilfskriterium dar.

Die Beantwortung der Frage, wie vertrauenswürdig eine Information ist, wird maßgeblich erleichtert, wenn sich die Angaben durch eine zweite, unabhängige Quelle bestätigen lassen. Deshalb sind Nachrichtendienste bestrebt, in für sie wichtigen Bereichen möglichst mehr als eine Quelle zu besitzen.

Auch eine von mehreren, unabhängigen Quellen bestätigte Information gibt noch keine Garantie für ihre inhaltliche Richtigkeit, da Mitteilungen häufig unvollständig sind und nur einen Bruchteil der Gesamtinformation umfassen, Quellen die von ihnen aufgenommene Information unvollständig erfassen oder falsch deuten. Gelegentlich kommt es auch vor, dass innerhalb beobachteter Organisationen bewusst falsche Informationen gestreut werden, um die Sicherheitsbehörden zu täuschen oder Mitgliedern, die der Zusammenarbeit mit

solchen Behörden verdächtig sind, eine Falle zu stellen. Zur Entscheidung, ob eine Information inhaltlich zutreffend ist, prüfen die Auswerter deshalb auch, wie sich die Information in das ihnen bekannte Gesamtbild einfügt und ob sie anhand der bekannten Verhaltensweisen oder Ziele eines Beobachtungsobjektes plausibel sein kann.

Besondere wissenschaftliche Methoden werden bei dieser Tätigkeit nicht eingesetzt: Die Auswerter stützen sich gewöhnlich auf ihre oft langjährige nachrichtendienstliche Erfahrung, ihre guten Kenntnisse über Organisation und handelnde Personen – und nicht zuletzt - auf das, was man „Gespür“ nennt.

Der Einsatz von systematischen Auswertungsverfahren, die der „Rasterfahndung“ der Strafverfolgungsbehörden ähneln, wurde von den Verfassungsschutzbehörden insbesondere im Bereich der Spionageabwehr mit Erfolg erprobt. Aus einer Vielzahl von Spionagefällen konnten Anhaltspunkte dafür gewonnen werden, dass zur Zeit des „Kalten Krieges“ östliche Nachrichtendienste – und hier vor allem die „Hauptverwaltung Aufklärung“ des Ministeriums für Sicherheit der ehemaligen DDR – Agenten nach bestimmten gleichen Mustern in die Bundesrepublik einschleusten: So wurde beispielsweise festgestellt, dass die Papiere von in der DDR ausgewanderten Bundesbürgern oder von Auslandsdeutschen für diese Zwecke verwandt wurden; eine andere Vorgehensweise war, dass der einzuschleusende Agent seine Papiere im Ausland verloren meldete, sich bei einem Konsulat Ersatzpapiere auf die Identität eines Bundesbürgers ausstellen ließ, mit diesen in die Bundesrepublik einreiste und sich dort – meist verbunden mit einem Umzug – seine Dokumente vervollständigen ließ. Diese Erkenntnisse wurden zu „Rastern“ verarbeitet, mit denen die einschlägigen Datenbestände durchforstet wurden. Obwohl seinerzeit die Suche noch einen gewaltigen Arbeitsaufwand bedeutete – die Datenbestände waren noch nicht mittels EDV erschlossen – konnten über 300 Agenten auf diese Weise enttarnt werden<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Trotz nunmehr möglicher umfassender EDV-Unterstützung dürfte diese Methode heute nicht mehr durchführbar sein: Nach dem

Zusammengefasst bedeutet dies letztlich, dass die Prognosen, die auf nachrichtendienstlich gewonnenen Informationen beruhen, häufig mit einem doppeltem Unsicherheitsfaktor behaftet sind; es erfordert daher große Erfahrung – aber auch Mut –, um bei unsicherer Ausgangslage eine zutreffende Prognose über den Ablauf eines in die Zukunft gerichteten Ereignisses, wie z. B. der Verlauf einer möglicherweise gewalttätigen Demonstration oder der Fortgang einer Serie von Terroranschlägen einer extremistischen Ausländerorganisation, abzugeben.

#### **4. Weitergabe von Informationen**

Da der Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland föderal organisiert ist, kommt den Auswertungsstellen der Verfassungsschutzbehörden eine weitere wichtige Funktion zu: Sie haben jede von der Beschaffung erlangte Information an die mitbetroffenen Behörden weiterzusteuern. Mitbetroffen ist in jedem Fall das Bundesamt für Verfassungsschutz als zentrale Auswertungsstelle, die das Gesamtlagebild für die Republik zu zeichnen hat. Daneben können aber auch eine oder mehrere Landesbehörden für Verfassungsschutz mitbetroffen sein – sei es, dass eine Organisation überregional operiert, andere Länder von einer bestimmten Planung konkret betroffen sind oder Personen aus ihrem Zuständigkeitsbereich in der Meldung erwähnt sind. Eine derartige Übermittlung der Erkenntnisse ermöglicht es diesen, ihnen bereits vorliegende (bestätigende, ergänzende oder dementierende) Informationen zu dem betreffenden Sachverhalt beizusteuern. Auf diese Weise gelingt es zumeist, aus zunächst unvollständigen Einzelinformationen ein geschlossenes Mosaikbild zusammenzufügen.

---

Wegfall der DDR-Spionage ist in der Bundesrepublik ähnlich wie bei unseren größeren Verbündeten nur noch mit der Enttarnung von durchschnittlich vier bis fünf Agenten im Jahr zu rechnen; da diese meist auch noch unterschiedlichen Diensten unterschiedlicher Staaten zuzurechnen sind, wird sich selten noch ein brauchbares „Raster“ entwickeln lassen.



Konzipiert waren die Verfassungsschutzbehörden ursprünglich als „Frühwarnsystem der Demokratie“, das die Politik frühzeitig vor Gefahren, die von extremistischen Gruppierungen ausgehen, warnen sollte: Die neue Demokratie im Nachkriegsdeutschland sollte eine „wehrhafte“ sein und nicht wie die „Weimarer Republik“ von verfassungsfeindlichen Kräften aus den Angeln gehoben werden können. Deshalb werden die so gewonnenen aktuellen Lagebilder in der Regel wöchentlich der politischen Führung der Innenministerien zur Verfügung gestellt. In größeren Abständen erhalten auch weitere Stellen, wie z. B. Polizei- und Justizbehörden, Darstellungen der Sicherheitslage, die sie in den Stand versetzen, ihre Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit gezielter wahrzunehmen. In für die Öffentlichkeit bestimmten Berichten geben fast alle Verfassungsschutzbehörden Rechenschaft über ihre Tätigkeit und stellen ihren Erkenntnisstand zur Bedrohung der inneren Sicherheit durch extremistische Kräfte und Spionage fremder Mächte dar.

In den letzten Jahren hat daneben die konkrete Unterstützung der Polizei- und Justizbehörden eine immer größere Bedeutung erhalten: Ihnen werden von den Verfassungsschutzbehörden häufig im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten auch einzelfallbezogene Informationen übermittelt, die zur Aufklärung von Straftaten bestimmt sind oder bevorstehende Gefahrensituationen betreffen. So beruhen nahezu alle polizeiliche Einsatzkonzeptionen für die Bewältigung größerer Demonstrationen oder sonstiger Aktionen, an denen extremistische Kräfte beteiligt sind, auf Aufklärungsergebnissen der Verfassungsschutzbehörden. Dadurch hat sich die Informationsverarbeitung gegenüber früher deutlich verändert: Als „demokratisches Frühwarnsystem“ und Instrument der Politikberatung war es nur wichtig, sorgfältige Analysen zu liefern; die Geschwindigkeit, mit der dies zu geschehen hatte, war zweitrangig. Die von der Polizei verlangten Informationen erfordern dagegen ein anderes, an die jeweilige Lage angepasstes Arbeiten, bei der die polizeiliche Einsatzkonzeption den Takt vorgibt: Jede Information, und mag sie noch so bedeutsam und richtig sei, ist für die Polizei wertlos, wenn sie erst am Tag nach dem Ereignis zur Verfügung steht.

Einen neuen Weg des Informationsaustauschs zwischen Polizei und Nachrichtendiensten erproben zurzeit das BfV, der BND und das Bundeskriminalamt (BKA): Statt der Übermittlung einzelfallbezogener Informationen richten die drei Behörden sogenannte „Informationboards“ ein, um bezogen auf zunächst zwei Modellprojekte – internationaler Terrorismus und international organisierte Schleusungskriminalität – alle einschlägigen Informationen zusammenzuführen und vom jeweils erhobenen Wissen der beteiligten Sicherheitsbehörden zu profitieren; die Einstellung der Informationen erfolgt nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen. Ziel dieses neuen Ansatzes ist es, angesichts verschiedener Informationsinseln in den beteiligten Behörden nunmehr Kooperationsformen zu finden, die ein übergreifendes Denken und Handeln zulassen. Neben den genannten Behörden sollen am Projekt „international organisierte Schleusungskriminalität“ auch das Zollkriminalamt, der Bundesgrenzschutz und betroffene Landesdienststellen beteiligt werden. Sollten sich die beiden Pilotprojekte als erfolgreich erweisen, ist an eine Ausweitung gedacht.<sup>21</sup>

Ein besonderes Problem stellt dabei der „Quellenschutz“ dar: Vor der Weitergabe einer solchen Information hat die für Auswertung zuständige Stelle der Verfassungsschutzbehörde mit der für die Beschaffung zuständigen zu klären, ob die Information, die dann polizeiliche Maßnahmen auslöst, auf die Informationsquelle – z. B. eine bestimmte V-Person – Rückschlüsse zulässt und dadurch diese gefährdet. Grundsätzlich hat der Schutz der geheimen Mitarbeiter vor Entdeckung oberste Priorität<sup>22</sup>. Gelegentlich ist allerdings bei besonders

---

<sup>21</sup> Das Projekt „Informationboards“ wurde vom Präsidenten des BKA KERSTEN bei der Tagung „Nachrichtendienste und Sicherheitsdienste im Zeitalter der Globalisierung“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 21./22. Mai 2001 in Berlin vorgestellt.

<sup>22</sup> § 23 BVerfSchG und inhaltsgleiche Vorschriften in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder enthalten entsprechende Übermittlungsverbote für den Fall „überwiegender Sicherheitsinteressen“.

hochwertigen Rechtsgütern oder besonderen Gefahrenlagen eine Mitteilung an die Polizei bei der Abwägung der Vorrang einzuräumen; soweit eine bevorstehende Straftat auf das Leben eines Menschen zielt, gegen seine persönliche Freiheit gerichtet ist oder einen der anderen dort genannten schweren Delikte zum Gegenstand hat, verlangt § 138 StGB sogar die Anzeige, falls die Straftat nicht auf andere Art und Weise vereitelt werden kann. Wird in einem solchen Fall die Quelle enttarnt, hilft meist nur noch ihr schneller Abzug und ihr Verbringen an einen Ort, an dem sie sicher ist. Abgesehen von den menschlichen Problemen, die das für die Quelle bedeutet, ist eine solche Aktion meist mit hohen finanziellen Kosten verbunden.

Auch sonstige öffentliche Stellen – Behörden und Gerichte – erhalten im Einzelfall Informationen der Verfassungsschutzbehörden, wenn dies für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich ist.<sup>23</sup>

## 5. Hilfsmittel der Informationsverarbeitung

Neben dieser nach außen gerichteten Informationstätigkeit, die sich meist unmittelbar an die Erlangung der Information anschließt, dokumentieren die „Auswerter“ den jeweiligen Informationsstand zu jedem Beobachtungsobjekt in Akten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Art und Umfang jeder Informationsspeicherung *gesetzlich* festgelegt sind<sup>24</sup>. Inzwischen haben alle Verfassungsschutzbehörden die kartimäßige Erschließung ihrer Aktenbestände durch elektronische Auswertungshilfen, die entsprechende Fundstellen zu bestimmten Personen und teilweise auch Kurztexte zum jeweiligen Akteninhalt enthalten, ergänzt oder ersetzt.

---

<sup>23</sup> Die Weitergabe von Informationen, die durch G10-Maßnahmen erlangt werden, sind an ganz besonders enge Voraussetzungen gebunden.

<sup>24</sup> Vgl. § 10ff BVerfSchG und die vergleichbaren Bestimmungen in den Landesverfassungsschutzgesetzen.

Klassisches Hilfsmittel bei der Zuordnung von Personen und Objekten ist allerdings noch immer das „*Nachrichtendienstliche Informationssystem*“ (NADIS). Dieses geheimnisumwitterte Computersystem ist allerdings nichts anderes als ein Aktenfundstellensystem, das der abfragenden Verfassungsschutzbehörde anzeigt, ob über eine bestimmte Person oder ein bestimmtes „Objekt“ (z. B. eine Organisation, eine Wohnung oder ein PKW) eine Information bei einer anderen Verfassungsschutzbehörde vorliegt. An den genormten Aktenzeichen ist zudem zu erkennen, ob die Person oder das Objekt im rechts-, links- oder ausländerextremistischen Bereich oder in einem Spionagefall eine Rolle gespielt haben oder sich die Person einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen hat. Ohne ein derartiges Fundstellensystem wäre ein föderal organisierter Verfassungsschutz nicht funktionsfähig. Anfang 2001 waren von Bund und Ländern gemeinsam im NADIS 972.915 (Anfang 2000: 908.328) Personen gespeichert, davon 487.754 Personen (50,1%) aufgrund von Sicherheitsüberprüfungen (Anfang 2000: 52,6%)<sup>25</sup>.

#### **IV. Kontrolle der Informationsverarbeitung durch Nachrichtendienste**

Die Beschaffung und Auswertung von Informationen durch die Nachrichtendienste unterliegen vielfältigen externen Kontrollen. So sind für die Nachrichtendienste des Bundes Fachaufsichten in den zuständigen Ministerien eingerichtet: Für den BND beim Bundeskanzleramt, für den MAD beim Bundesverteidigungsministerium und für das BfV beim Bundesministerium des Innern. Für die Verfassungsschutzbehörden der Länder – soweit sie nicht als Abteilung des Innenministeriums organisiert sind – existieren Fachaufsichtsbehörden bei den Ministerien des Innern. Diese Fachaufsichtsbehörden begleiten die Tätigkeit der Nachrichtendienste und prüfen die Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen.

---

<sup>25</sup> Vgl. Verfassungsschutzbericht 2000 des Bundesinnenministeriums, S. 9

Sowohl beim Bundestag als auch bei den Länderparlamenten sind spezielle parlamentarische Kontrollausschüsse eingerichtet, in denen der zuständige Fachminister in regelmäßigen Abständen und ggf. auch anlassbezogen über die Arbeit des ihm unterstehenden Nachrichtendienstes zu berichten hat. Über Eingriffe der Nachrichtendienste in das aus Art. 10 GG geschützte Post- und Fernmeldegeheimnis wachen bei den Parlamenten eingesetzte G10-Kommissionen und –Gremien<sup>26</sup>.

Daneben unterliegt die Datenverarbeitung der Nachrichtendienste – soweit darüber nicht die G10-Kommissionen wachen – der Kontrolle der zuständigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, die Querschnittskontrollen durchführen oder nach Anrufung durch einzelne Bürger tätig werden. Im übrigen unterliegt die Tätigkeit der Nachrichtendienste in vollem Umfang auch der gerichtlichen Kontrolle.

Nicht zu unterschätzen sind allerdings auch die Wirkungen, die vom „Wächteramt“ der Medien ausgehen: Die Medien begleiten in ihrer Berichterstattung die Tätigkeit der Nachrichtendienste, denen ungeachtet der mittlerweile bestehenden engen gesetzlichen Bindungen noch immer etwas „Geheimnisvolles“ anhaftet, gewöhnlich sehr kritisch; deshalb werden intern häufig selbst rechtlich zulässige Maßnahmen auch unter dem Aspekt erörtert, ob bei Bekanntwerden negative Medienreaktionen zu befürchten sind.

Die Informationsverarbeitung der Nachrichtendienste unterliegt damit einer weitaus strengeren und vielfältigeren Kontrolle als die anderer Behörden. Diese vom Gesetzgeber vorgesehene höhere Kontrolldichte hat ihre Ursache in der heimlichen Tätigkeit der Nachrichtendienste: Da der Betroffene selbst in der Regel von dieser Tätigkeit keine Kenntnis erlangt und deshalb nicht gegen sie vorgehen kann, soll eine höhere Kontrolldichte dieses Defizit kompensieren. Gleichzeitig sollen die verschiedenen Kontrollinstanzen Vertrauen beim Bürger für Institutionen schaffen, die naturgemäß heimlich

---

<sup>26</sup> Vgl. die Darstellung oben unter III.

operieren müssen, deren Tätigkeit gleichwohl auch in einem demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar ist.