Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

Abkürzungen 9

Literaturübersicht 11

I. Verfassungsschutzbehörden 15

1. Überblick über die deutschen Nachrichtendienste 15
2. Verfassungsschutz als Element der wehrhaften Demokratie 19
3. Rechtsgrundlagen des Verfassungsschutzes 23
4. Aufbau der Verfassungsschutzbehörden 28
5. Aufgaben des BfV 35
   - 5.1 Überblick 35
   - 5.2 Extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen 40
     - 5.2.1 Bestrebung 40
     - 5.2.2 Freiheitliche demokratische Grundordnung 41
     - 5.2.3 Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes 45
     - 5.2.4 Auswärtige Belange 46
   - 5.3 Sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht 47
   - 5.4 Personeller und materieller Geheim- bzw. Sabotageschutz 49
6. Befugnisse des BfV 50
   - 6.1 Sammlung und Auswertung von Informationen 50
   - 6.2 Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel 53
   - 6.3 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten 58

6.4 Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht 62
6.5 Eingriffe in benannte Freiheitsrechte 63
6.5.1 Unverletzlichkeit der Wohnung 64
6.5.2 Versammlungsfreiheit 68
6.5.3 Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis 71

7. Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden 72
7.1 Zusammenarbeitspflicht 72
7.2 Tätigwerden des BfV in einem Land 74

8. Zusammenarbeit mit der Polizei 76
8.1 Abgrenzung der Zuständigkeiten 76
8.2 Trennungsgebot 79

9. Übermittlung von Informationen 85
9.1 Allgemeine Grundsätze 85
9.2 Übermittlung durch das BfV 87
9.2.1 LfV 87
9.2.2 BMI 87
9.2.3 MAD und BND 87
9.2.4 Polizei/Strafverfolgungsbehörden 88
9.2.5 Sonstige inländische Behörden 89
9.2.6 Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte 90
9.2.7 Ausländische Stellen 91
9.2.8 Sonstige Stellen bzw. Personen 91
9.3 Übermittlung an das BfV 93
9.3.1 Übermittlungen auf Ersuchen 93
9.3.2 LfV 97
9.3.3 MAD und BND 97
9.3.4 Polizei/Strafverfolgungsbehörden 97

10. Amtshilfe 99

II. MAD und BND 102

1. MAD 102
1.1 Rechtliche Grundlagen 102
1.2 Aufgaben und Befugnisse 104

2. BND 109
2.1 Rechtliche Grundlagen 109
2.2 Aufgaben und Befugnisse 110

III. G 10-Verfahren 114

1. Individuelle Kontrolle 116
1.1 Voraussetzungen 116
1.1.1 Tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Katalogstraftat 116
1.1.2 Abwehr von drohenden Gefahren 119
1.2 Ablauf des Verfahrens 119
1.3 G 10-Kommission 121
1.4 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten 122
1.5 Mitteilungspflicht 123

2. Strategische Kontrolle 124
2.1 Bedeutung 124
2.2 Voraussetzungen 127
2.3 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten 129

IV. Kontrolle der Nachrichtendienste 131

1. Kontrollinstanzen 131
1.1 Exekutive Kontrolle 131
1.2 Gerichtliche Kontrolle 134
1.3 Parlamentarische Kontrolle 137
1.4 Öffentliche Kontrolle 139
1.4.1 Medien und Öffentlichkeitsarbeit 139
1.4.2 Individueller Auskunftsanspruch 141

2. Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr) 143

Vorwort

Die vorliegende Zusammenstellung zum "Recht der Nachrichtendienste" dient als Unterrichtsmaterial für die gleichnamige Lehrveranstaltung im Rahmen der Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes im Verfassungsschutz des Bundes.

Diese Ausbildung wird seit 1980 als Studiengang an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Öffentliche Sicherheit, angeboten. Die Abteilung Verfassungsschutz des Fachbereiches Öffentliche Sicherheit ist der "Schule für Verfassungsschutz" (SfV) in Swisttal-Heimerzheim angegliedert, die die Fachstudienzeit innerhalb der Laufbahnausbildung ausrichtet. Die SfV wird als gemeinsame Bildungseinrichtung des Bundes und der Länder betrieben und gehört als nichtrechtsfähige Anstalt des Bundes organisatorisch zum "Bundesamt für Verfassungsschutz" (BfV). Neben der Ausbildung von Beamten für den mittleren und gehobenen Dienst im Verfassungsschutz des Bundes bietet die SfV berufsbegleitende Fortbildung für die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern an.*

Im Rahmen des Unterrichts für die Laufbahnanwärter, der sich an der "Verordnung über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung für den gehobenen Dienst im Verfassungsschutz des Bundes" (LAPgDVerfSchV) vom 11. Oktober 2001 orientiert, spielt naturgemäß das Fach "Recht der Nachrichtendienste" eine zentrale Rolle. Im

---

* Vgl. dazu Monika Rose-Stahl/Andreas Hübsch, Die Schule für Verfassungsschutz, in: Bundesamt für Verfassungsschutz – 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Hrsg.: BfV, Köln/Berlin/Bonn/München, 2000, S. 157 ff.; Gröpl S. 150 ff.

Mittelpunkt steht dabei das "Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz" (BVerfSchG) von 1990, das den Erfordernissen des modernen Datenschutzrechts Rechnung getragen hat. Wesentlicher Regelungsgehalt dieses Gesetzes sind zum einen die Aufgaben und Befugnisse des BfV, zum anderen der Schutz des Bürgers gegen unrechtmäßige Eingriffe in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. Kapitel I). Auf einige für die Verfassungsschutzbehörden relevante Gesetze (z. B. BDSG, SÜG) wird in dieser Zusammenstellung nicht näher eingegangen, weil sie Gegenstand anderer Unterrichtsfächer sind.

Neben den Verfassungsschutzbehörden müssen die Studierenden auch die beiden anderen Nachrichtendienste des Bundes, den MAD und den BND, kennen lernen (vgl. Kapitel II). Da es sich hierbei um eine Unterlage für die Ausbildung im Bereich des Verfassungsschutzes des Bundes handelt, liegt der inhaltliche Schwerpunkt allerdings beim BVerfSchG.

Ihre künftige Tätigkeit bei einem Nachrichtendienst erfordert, dass die Studierenden die rechtlichen Voraussetzungen für einen Eingriff in das Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnis auf der Grundlage des G 10-Gesetzes (sog. G 10-Maßnahmen) beherrschen (vgl. Kapitel III). Von großer Bedeutung für die Praxis sind außerdem die Institutionen und –mechanismen, durch die eine Kontrolle über die Nachrichtendienste ausgeübt wird (vgl. Kapitel IV).

Bei der Gestaltung des Unterrichts sieht sich die SfV mit dem Problem konfrontiert, dass für die Materie Verfassungsschutz nur

wenig geeignete Literatur existiert. Das gilt nicht nur für den Bereich der nachrichtendienstlichen Methodik und Technik, sondern auch für die rechtlich relevanten Aspekte. Viele Darstellungen zu rechtlichen Fragen des Verfassungsschutzes sind nach der Gesetzesnovelle von 1990 veraltet und nur noch bedingt brauchbar. Die maßgeblichen Rechtsnormen unterliegen regelmäßigen Änderungen, wie jetzt kürzlich noch aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

Die dem Unterricht zugrunde gelegten Materialien müssen daher zum überwiegenden Teil selbst entwickelt werden; dabei haben aktuelle rechtliche Probleme aus der Praxis zeitnah in den Unterricht einzufließen. Das Herausbilden von Lehrmeinungen gestaltet sich aufgrund des fehlenden oder nur bruchstückhaft vorhandenen wissenschaftlichen Diskurses in diesem Rechtsgebiet als schwierig, zumal auch kaum einschlägige gerichtliche Entscheidungen vorliegen. Die Ausbildung an der SfV muss aber nicht nur berufspraktische Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Erfüllung laufbahntypischer Aufgaben erforderlich sind, vermitteln, sondern darüber hinaus auch gewährleisten, dass die Studierenden der Fachhochschule des Bundes zu einer an wissenschaftlichen Erkenntnissen und Methoden orientierten Arbeitsweise befähigt werden.

Seit 1994 gibt die SfV als Teil der Fachhochschule des Bundes die Schriftenreihe "Beiträge zur Inneren Sicherheit" heraus und stellt sich damit einem größeren, auch verfassungsschutzexternen Leserkreis vor. Den Dozenten und Studierenden der Fachhochschule wird damit ein wissenschaftliches Forum geboten, das in loser Folge Fachbeiträge von Dozenten und Studierenden sowie Projektergebnisse von Lehrveranstaltungen u. a. veröffentlicht.

Dadurch können nicht nur aktuelle verfassungsschutzrelevante Themen innerhalb der Verfassungsschutzbehörden präsentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sondern auch in einem kritischen, interdisziplinären Dialog rechtliche und rechtspolitische Fragen aufgeworfen werden. Als ein solcher Beitrag sind auch die rechtlichen Überlegungen im Rahmen dieses Leitfadens zum Recht der Nachrichtendienste zu verstehen.

Dr. Monika Rose-Stahl

(Lehrbeauftragte der
Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung)

Abkürzungen

AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfD	Bundesbeauftragter für den Datenschutz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	"Die Öffentliche Verwaltung"
DVBl.	"Deutsches Verwaltungsblatt"
GG	Grundgesetz
G 10	Gesetz zu Art. 10 GG
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LfV	Landesbehörde für Verfassungsschutz
LVerfSchG	Landesverfassungsschutzgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
NJW	"Neue Juristische Wochenschrift"

NVwZ	"Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht"
OVG	Oberwaltungsgericht
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZFIS	"Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa"
ZRP	"Zeitschrift für Rechtspolitik"

Literaturübersicht

Albert, Helmut: Das "Trennungsgebot" – ein für Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept?, in: ZRP 1995, S. 105 ff.

Bäumler, Helmut: Versammlungsfreiheit und Verfassungsschutz, in: JZ 1986, S. 469 ff.

Borgs-Maciejewski, Hermann/Ebert, Frank: Das Recht der Geheimdienste, Kommentar zum Bundesverfassungsschutzgesetz sowie zum G 10, Stuttgart/München/Hannover, 1986.

Bull, Hans Peter: Art. 87, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), Hrsg.: Rudolf Wassermann, Bd. 2, Neuwied/-Darmstadt, 2. Aufl. 1989.

Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, Köln, 1999.

Dau, Klaus: Rechtsgrundlagen für den MAD. Das Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst, in: DÖV 1991, 661 ff.

Dohr, Helmut/Windfuhr, Harald: Staat, Verfassung, Politik: Grundlagen für Studium und Praxis, Hilden, 15. Aufl. 2001.

Droste, Bernadette: Perspektiven des Verfassungsschutzes an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, in: ZFIS 4-6/1999, 245 ff.

Fritsche, Klaus-Dieter/Eisvogel, Alexander: Freiheitlichkeit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZFIS Juli/August 1998, S. 8 ff.

Gröpl, Christoph: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung. Legitimation, Organisation und Abgrenzungsfragen, Berlin, 1993.

Guttenberg, Ulrich Die heimliche Überwachung von Wohnungen, in: NJW 1993, S. 567 ff.

Haedge, Karl-Ludwig: Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland. Ein Leitfaden mit Erläuterungen, Heidelberg, 1998.

Hirsch, Alexander: Die Kontrolle der Nachrichtendienste: Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform, Berlin, 1996.

Münch von, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz-Kommentar, München, Bd. 1, 5. Aufl. 2000; Bd. 2, 5. Aufl. 2001.

Peitsch, Dietmar: Die Veröffentlichung personenbezogener Daten in Verfassungsschutzberichten, in: NVwZ 1998, S. 118 ff.

Peitsch, Dietmar/Polzin, Christina: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste; in: NVwZ 2000, S. 387 ff.

Riegel, Reinhard: Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, München, 1997.

Roewer, Helmut: Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, Kommentar und Vorschriftensammlung für die Praxis der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes, Köln/Berlin/Bonn/München, 1987.

Rudolphi, Hans-Joachim/Horn, Eckhard/Günther, Hans-Ludwig/Hoyer, Andreas: Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch (Loseblattausgabe), Bd. II, Neuwied/Kriftel/-Berlin, 51. Lfg., Juli 2001.

Schneider, Hans-Peter: Rechtsschutz und Verfassungsschutz. Zur Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit durch Verwaltungsgerichte, in: NJW 1978, S. 1601 ff.

Tinnefeld, Marie-Therese/Ehmann, Eugen: Einführung in das Datenschutzrecht, München/Wien, 3. Aufl. 1998.

Werthebach, Eckart/Droste, Bernadette: Art. 73 Nr. 10, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattausgabe), Hrsg: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel, Heidelberg, 87. Lfg., Dezember 1998.

Wollweber, Harald: Die G 10-Novelle: Ungeahnte Folgen eines Richterspruchs, in: ZRP 2001, 213 ff.

I. Verfassungsschutzbehörden

1. Überblick über die deutschen Nachrichtendienste

Auf Bundesebene existieren drei Nachrichtendienste: die Inlandsnachrichtendienste BfV und MAD sowie der Auslandsnachrichtendienst BND. Verfassungsschutzbehörden bestehen auch auf Landesebene: Nach der Wiedervereinigung und dem Aufbau von Verfassungsschutzbehörden in den neuen Bundesländern arbeiten in Deutschland insgesamt 17 (zivile) Verfassungsschutzbehörden. Diese beschäftigen ca. 5.500 hauptamtliche Mitarbeiter, rund 2.100 davon sind Mitarbeiter des BfV.

Die vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland existierenden deutschen Inlandsnachrichtendienste sind in Bezug auf Aufgaben und Strukturen mit den heutigen Verfassungsschutzbehörden **nicht vergleichbar**. Von den Behörden im 19. und 20. Jahrhundert sind vor allem folgende erwähnenswert:

- Der Deutsche Bund (1815-1855) setzte aufgrund des Bundeszensurgesetzes im Anschluss an die Karlsbader Beschlüsse von 1819 die **"Central-Untersuchungs-Commission"** als Bundesorgan der politischen Polizei ein; ihre Aufgabe war die Unterdrückung liberaler und nationaler Tendenzen.
- In Preußen wurde 1848 eine **"Zentrale Stelle"**, eine Polizeibehörde für politische Angelegenheiten, eingerichtet. Von 1866 bis 1873 bestand das **"Centralbüro für Preßangelegenheiten"**, ein Nachrichtenbüro ohne polizeiliche Vollzugskompetenzen.
- Im Deutschen Reich wurde 1878 nach mehreren Anschlägen auf Reichskanzler Bismarck die politische Polizei ausgebaut und 1899 die **"Zentralstelle zur Bekämpfung der anarchistischen Bewegung"** geschaffen.

- Nach dem Ersten Weltkrieg wurde 1918 im Berliner Polizeipräsidium das **"Staatskommissariat für die öffentliche Ordnung"** (seit 1920 Reichskommissariat) eingerichtet, das keine Zwangsbefugnisse besaß.
- Die Nationalsozialisten etablierten bereits 1933 das **"Geheime Staatspolizeiamt" (Gestapo)**. 1936 vereinigten sie es mit dem Sicherheitsdienst der NSDAP als Teil der Sicherheitspolizei unter dem "Reichsführer-SS und Chef der Deutschen Polizei" Heinrich Himmler. 1939 wurden alle deutschen Geheimdienste im **"Reichssicherheitshauptamt"** unter Reinhard Heydrich zusammengefasst.[1]

☝ **Hinweis:** Umgangssprachlich werden die Begriffe "Nachrichtendienst" und "Geheimdienst" oft gleichgesetzt. Geheimdienste sind staatliche Organisationen, die politisch, militärisch, wirtschaftlich oder wissenschaftlich bedeutsame Nachrichten beschaffen, auswerten und weitergeben sowie zur Störung oder Beeinflussung politischer Gegner im In- und Ausland aktiv Handlungen vornehmen, wobei sie grundsätzlich ein Höchstmaß an Geheimhaltung ihrer Aktivitäten anstreben. Dagegen liegt die Aufgabe eines Nachrichtendienstes lediglich in der Beschaffung und Auswertung von Informationen; das Betreiben sonstiger aktiver Maßnahmen ist ihm verwehrt. Der Begriff Nachrichtendienst wird für alle Behörden verwendet, die hauptsächlich unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel tätig werden.[2]

Nachrichtendienstliche Mittel werden auch von anderen Sicherheitsbehörden eingesetzt; so ist in jüngster Zeit insbesondere bei den Polizeibehörden eine dem entsprechende Befugniser-

---

1 Borgs/Ebert S. 13 ff.; Werthebach/Droste Rdnr. 24 ff.

2 Gröpl S. 36 ff.; Hirsch S. 26.

weiterung festzustellen (z. B. § 110 a StPO), die im Hinblick auf das Trennungsgebot nicht unproblematisch ist.[3] Bei der Errichtung des **Zollkriminalamts (ZKA)**, einer Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde der Zollverwaltung, im Jahre 1992 wurde sogar die Einführung eines "vierten Nachrichtendienstes" befürchtet. Das ZKA, das u. a. den Außenwirtschaftsverkehr mit sensitiven Gütern überwacht, soll Nachrichten und Unterlagen für den Zollfahndungsdienst sammeln, auswerten und die zuständigen Zolldienststellen unterrichten.[4] Zur Verhütung von Straftaten nach dem AWG oder dem KWKG besitzt es weitgehende Eingriffsrechte in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (§§ 39 ff. AWG).[5]

---

[3] Vgl. Kap. I, Nr. 8.2.

[4] § 5 a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Finanzverwaltungsgesetz

[5] Vgl. Gröpl S. 290 ff.

Nachrichtendienste des Bundes

Nachrichtendienst	Gesetzliche Grundlage	Verfassungs-rechtliche Verankerung
Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) - Inlandsaufklärung -	BVerfSchG (1950, 1972, 1990)	Art. 73 Nr. 10 b, c GG Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG
Militärischer Abschirmdienst (MAD) - Sicherheit der Bundeswehr -	MADG (1990)	Art. 73 Nr. 1 GG Art. 87 a Abs. 1 GG
Bundes-nachrichtendienst (BND) - Auslandsaufklärung -	BNDG (1990)	Art. 73 Nr. 1 GG Art. 87 Abs. 3 GG

2. Verfassungsschutz als Element der wehrhaften Demokratie

Das Prinzip der wehrhaften Demokratie hat sich aus der Erfahrung heraus entwickelt, dass der Staat dem Bürger die Beachtung seiner Freiheitsrechte nur dann garantieren kann, wenn Vorkehrungen gegen Angriffe auf die Verfassungsordnung und den Bestand des Staates getroffen worden sind. Mit ihrer Entscheidung für die wehrhafte Demokratie dokumentiert die Verfassung, dass sie einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht hinnimmt. Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das GG gewährt, oder unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen.

Wesensmerkmale der wehrhaften Demokratie:	
• **Wertgebundenheit**	Der demokratische Verfassungsstaat baut auf materiellen Grundüberzeugungen auf, die indisponibel sind.
• **Abwehrbereitschaft**	Der Staat ist willens und in der Lage, sich gegen Angriffe auf seine systemtragenden Prinzipien – die freiheitliche demokratische Grundordnung – zu verteidigen.

• **Verfassungsschutz**	Der wehrhafte Staat schützt die freiheitliche demokratische Grundordnung durch eine Vielzahl von Institutionen und Normen (z. B. Art. 9 Abs. 2, Art. 21 Abs. 2 GG). Diesem Schutzauftrag nachzukommen ist vor allem Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden. Ihre Errichtung ist die Konsequenz daraus, dass Angriffe gegen die staatliche Ordnung bereits im Vorfeld des polizeilichen Gefahrenbereichs oder der Strafbarkeit beginnen.[6]

Nach der Legaldefinition in Art. 73 Nr. 10 b GG bedeutet **Verfassungsschutz** der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes. In einem weiteren Sinn bezeichnet der Begriff Verfassungsschutz das gesamte Regelwerk, durch das der Bestand der Verfassung und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gewährleistet werden soll (insbesondere Art. 79 Abs. 3, Art. 28 Abs. 3, Art. 37 GG[7]). Verfassungsschutz im engeren Sinn umfasst danach alle Exekutivbehörden, die zum Schutz der Verfassung berufen sind.[8] Im allgemeinen Sprachgebrauch wird

---

6 Werthebach/Droste Rdnr. 155 ff.; Haedge S. 57 ff.

7 Dazu gehört etwa auch die Pflicht der Beamten zur Verfassungstreue (vgl. § 35 Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG).

8 Hirsch S. 20 ff.

der Begriff in der Regel mit den Verfassungsschutzbehörden gleichgesetzt.

☝ **Hinweis:** Aufgrund der unterschiedlichen Diktion hat sich eine allgemein gültige Definition des Begriffs "Verfassungsschutz" bislang nicht durchgesetzt. In § 1 Abs. 1 BVerfSchG wurde der Wortlaut von Art. 73 Nr. 10 b GG übernommen: Danach dient der Verfassungsschutz dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder.

Da außer den Verfassungsschutzbehörden, die den **nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz** verkörpern, auch andere staatliche Stellen Verfassungsschutzaufgaben wahrnehmen, ist eine ausschließlich auf die Verfassungsschutzbehörden bezogene Verwendung der Bezeichnung "Verfassungsschutz" zu eng. Neben dem nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz gehören zum Verfassungsschutz auch folgende Elemente:

- Das BVerfG (bzw. die Verfassungsgerichte der Länder) entscheidet über das Verbot verfassungswidriger Parteien oder die Verwirkung von Grundrechten (**verfassungsgerichtlicher Verfassungsschutz**).
- Polizei, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte verfolgen Straftaten, die sich gegen den Bestand des Staates oder gegen die Verfassung richten (**strafrechtlicher Verfassungsschutz**).

☝ **Hinweis**: Für die strafrechtliche Komponente des Verfassungsschutzes wird in der Regel der Begriff Staatsschutz gebraucht. Seine Aufgabe besteht insbesondere in der Strafverfolgung der sog. Staats-

schutzdelikte (§§ 80 ff. StGB). Die Polizei nimmt darüber hinaus aber auch präventive Staatsschutzaufgaben wahr.

- Verwaltungsbehörden führen Maßnahmen nach dem Vereinsgesetz, dem Versammlungsgesetz, dem Ausländergesetz usw. durch (**behördlicher Verfassungsschutz i. Ü.**).

Wahrnehmung von Verfassungsschutzaufgaben:	
Nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz BfV, LfV, MAD Beobachtung verfassungsfeindlicher Bestrebungen	**Strafrechtlicher Verfassungsschutz** Polizei, Staatsanwaltschaft, Strafgerichte Verfolgung von Straftaten, die sich gegen den Bestand des Staates oder gegen die Verfassung richten
Verfassungsgerichtlicher Verfassungsschutz BVerfG, LVerfG insbes. Parteiverbote, Grundrechtsverwirkung	**Behördlicher Verfassungsschutz i. Ü.** Ordnungs-, Vereins-, Ausländerbehörden etc. insbes. Vereins- und Versammlungsverbote

3. Rechtsgrundlagen des Verfassungsschutzes

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde durch das **Kontrollratsgesetz** Nr. 31 vom 1. Juli 1946 in Deutschland jede Überwachung oder Kontrolle der politischen Betätigung durch Polizeistellen von den Besatzungsmächten verboten. Im sog. **Polizeibrief** an den Parlamentarischen Rat vom 14. April 1949 gestatteten die Militärgouverneure der künftigen Bundesregierung, eine Stelle "zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichteten Tätigkeiten einzurichten". Dieser neuen Behörde sollten jedoch keine polizeilichen Befugnisse eingeräumt werden.

Aufgrund der Ermächtigung im Polizeibrief sah das GG eine "**Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes**" (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) vor. Dem Bund wurde die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der "**Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes**" zugewiesen (Art. 73 Nr. 10 GG). Das Genehmigungsschreiben der Alliierten Militärgouverneure zum GG vom 12. Mai 1949 nahm auf die im Polizeibrief geforderte Trennung von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen Bezug.

Entsprechend den Vorbehalten des Polizeibriefes konzipierte man den Verfassungsschutz nach dem Vorbild des britischen Security Service (MI 5) als Nachrichtendienst ohne Zwangsbefugnisse (§ 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG).

Das "**Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes**" (BVerfSchG a. F.) wurde am 28. September 1950 verkündet und auf dieser

Grundlage am 7. November 1950 das BfV eingerichtet. Die Länder schufen in der Folgezeit ebenfalls Verfassungsschutzbehörden.

Als Reaktion auf die erhebliche Zunahme politisch motivierter Gewalttaten von Ausländern erfolgte **1972** die **Novellierung** des BVerfSchG a. F. unter Verweis auf die Inlandsbezogenheit der bisherigen Zuständigkeitsregelung. Politische Bestrebungen militanter Ausländer richten sich zwar in der Regel nicht unmittelbar gegen die verfassungsmäßige Ordnung, beeinträchtigen aber die innere Sicherheit und die auswärtigen Belange. Der Aufgabenkatalog des § 3 BVerfSchG a. F. sollte deshalb entsprechend erweitert werden, um die Bundes- und Landesregierungen in die Lage zu versetzen, sich über die oft konspirativ vorbereiteten Aktionen politischer Ausländergruppen durch die Verfassungsschutzbehörden rechtzeitig informieren zu lassen. Gleichzeitig sollte auch die originäre Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden für die Spionageabwehr in § 3 BVerfSchG klargestellt werden.

Diese Erweiterung der Zuständigkeitsregelungen erforderte zunächst eine **Änderung des GG**: In Art. 73 Nr. 10 b GG wurde 1972 die Legaldefinition des Verfassungsschutzes um den Begriff der "Sicherheit des Bundes oder eines Landes" ergänzt. Nach dem Verständnis des Verfassungsgesetzgebers sollte dieser Begriff als Auffangnorm sämtliche bis dahin wahrgenommenen, aber nicht ausdrücklich erwähnten Aufgaben des Verfassungsschutzes legitimieren.

Hinzugefügt wurde außerdem Art. 73 Nr. 10 c, der den Verfassungsschutz zur Beobachtung von Aktivitäten ermächtigt "zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch An-

wendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden".[9]

Um den Forderungen nach stärkerer Berücksichtigung des Datenschutzes Rechnung zu tragen, wurde das BVerfSchG a. F. am 21. Dezember **1990 grundlegend erweitert**. Hintergrund dieser Gesetzesnovelle war das im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz vom 12. Dezember 1983 ("Volkszählungsurteil") entwickelte **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Es war gerade für die Verfassungsschutzbehörden von Bedeutung, da diese durch die Sammlung und Auswertung von Informationen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen.

☝ **Hinweis:** Im "Volkszählungsurteil" stellte das BVerfG fest: "Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" ist nicht schrankenlos gewährleistet. (...) Grundsätzlich muß daher der Einzelne **Einschränkungen** seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung **im überwiegenden Allgemeininteresse**

---

9 Roewer S. 6 ff.; Borgs/Ebert S. 17; Werthebach/Droste Rdnr. 10 ff.

> hinnehmen. Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG (...) einer (verfassungsmäßigen) **gesetzlichen Grundlage**, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben (...)."[10]

Das neue **"Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz" (BVerfSchG)** wurde als Art. 2 in das **"Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes"** integriert. In Art. 1 dieses Gesetzes fand das BDSG Aufnahme. Dieses enthält allgemeine Datenschutzregelungen und ist seinem Wesen und seiner Funktion nach ein Auffanggesetz, das subsidiär gilt, soweit verfassungsgemäße Bundesnormen eine abweichende Regelung für den gleichen Sachverhalt enthalten.[11] Bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 3 BVerfSchG durch das BfV finden deshalb die § 3 Abs. 2 und 8 S. 1, § 4 Abs. 2 und 3, § 4 b, § 4 c, § 10 sowie §§ 13-20 BDSG keine Anwendung (§ 27 BVerfSchG).

☝ **Hinweis:** Bei anderen Tätigkeiten des BfV, z. B. im Rahmen der Personalverwaltung, gilt dagegen das BDSG uneingeschränkt.[12]

---

10 BVerfGE 65, 1 ff. (43 f.).

11 Tinnefeld/Ehmann S. 155 ff., 178 ff.

12 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes mit Begründung zu den Einzelvorschriften, BT-Drs. 11/4306 vom 6. April 1989, S. 64.

Im Nachgang dazu haben auch die Länder ihre Verfassungsschutzgesetze entsprechend überarbeitet.

Am 20. April 1994 wurde das "Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes" (**Sicherheitsüberprüfungsgesetz** – SÜG) verkündet und gemäß § 38 Abs. 2 SÜG auch das BVerfSchG geändert.[13] Durch das "Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts" (**Strafverfahrensänderungsgesetz** – StVÄG) vom 2. August 2000 wurde § 9 Abs. 2 BVerfSchG ergänzt.[14]

Weiter reichende Änderungen ergaben sich mit dem "Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus" (**Terrorismusbekämpfungsgesetz**), das am 1. Januar 2002 in Kraft trat.[15] Die für die Nachrichtendienste relevanten Regelungen dieses Gesetzes sind jedoch auf fünf Jahre befristet (Art. 22 Abs. 2 Terrorismusbekämpfungsgesetz).

☝ **Hinweis:** Die Befristung kann sich wohl nur auf die Neuerungen beziehen, die eine Kompetenzerweiterung der Nachrichtendienste beinhalten. Sofern die Änderungen lediglich gesetzliche Klarstellungen und Textbereinigungen bedeuten, werden diese vernünftigerweise auch nach Ablauf der Frist nicht ihre Geltung verlieren.

Neben dem BVerfSchG und den Verfassungsschutzgesetzen der Länder gibt es eine Reihe allgemeiner und spezieller Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die insbesondere Befugnisse zur Über-

---

13 Vgl. Kap. I, Nr. 5.3.

14 Vgl. Kap. I, Nr. 6.5.1.

15 Vgl. BGBl. 2002, Teil I Nr. 3, S. 361 ff.

mittlung von Informationen an den Verfassungsschutz oder zur Kontrolle über die Verfassungsschutzbehörden enthalten.[16]

4. Aufbau der Verfassungsschutzbehörden

Der Verfassungsschutz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, bei der gemäß Art. 73 Nr. 10 b, c und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG der Bund als **Zentralstelle** eine Koordinierungsfunktion innehat. Staatspraxis und Wissenschaft schließen aus dem Zusammenspiel von Art. 73 Nr. 10 b, c und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, dass der normalerweise geltende Grundsatz, die Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern strikt voreinander zu trennen, im Bereich des Verfassungsschutzes nicht gilt, sondern dass auf diesem Gebiet eine **Mischverwaltung** von Bund und Ländern stattfindet.[17]

☝ **Hinweis:** Es stellt eine Besonderheit des deutschen Rechtssystems dar, dass das föderale Prinzip auch im Bereich Verfassungsschutz umgesetzt wurde. Andere föderale Staaten haben ihre Nachrichtendienste zentral organisiert.

§ 2 Abs. 2 BVerfSchG verpflichtet deshalb Bund und Länder, Stellen einzurichten, die die Aufgaben des Verfassungsschutzes wahrnehmen: Nach § 1 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG unterhält der Bund für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern ein BfV als **Bundesoberbehörde**, die keine Mittel- und Unterbehörden haben darf. Dagegen ist die durch das BfV vor-

---

16 Vgl. Kap. I, Nr. 9 und Kap. IV.

17 Gröpl S. 123 ff.

genommene Einrichtung von Außenstellen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange diese nicht den Rang einer selbständigen Behörde erlangen.[18]

Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander unterhält jedes Land eine Behörde für die Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Die Länder errichteten z. T. eigenständige Verfassungsschutzämter; andere wiesen die Aufgabe des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes einer Abteilung ihrer Innenministerien/-senate zu.[19]

☝ **Hinweis:** Zwar sind Bund und Länder nach dem BVerfSchG dazu verpflichtet, entsprechende Stellen für die Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes einzurichten[20]; aus der verfassungsrechtlichen Grundlage des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes (Art. 73 Nr. 10 b, c und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) ist eine Pflicht des Bundes zur Einrichtung eines BfV dagegen nicht abzuleiten: Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sieht lediglich die Einrichtung einer "Zentralstelle für die Sammlung von Unterlagen des Verfassungsschutzes" vor ("Kann-Bestimmung"). Die dort festgelegte Errichtungskompetenz könnte allerdings aufgehoben werden, wenn in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG mit qualifizierter Mehrheit geändert würde (Art. 79 Abs. 2 GG). Fraglich ist jedoch, ob in diesem Fall nicht der Bund eine andere Einrichtung mit den Aufgaben eines nachrichtendienstlichen Ver-

---

18 Borgs/Ebert S. 37.

19 Vgl. Abbildung S. 35

20 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes mit Begründung zu den Einzelvorschriften, BT-Drs. 11/4306 vom 6. April 1989, S. 59.

fassungsschutzes betrauen müsste. Denn sonst wäre wohl der materielle Verfassungsschutz nicht mehr gewährleistet, der als das wesentliche Element der abwehrbereiten Demokratie gilt. Der Grundsatz der abwehrbereiten Demokratie wiederum wurde vom BVerfG zum Verfassungsprinzip erhoben und fällt damit unter die Unabänderlichkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG.[21]

---

[21] Vgl. die Entscheidungen zum Verbot der "Sozialistischen Reichspartei" (SRP) von 1952 (BVerfGE 2, 1 ff.) und der "Kommunistischen Partei Deutschlands" (KPD) von 1956 (BVerfGE 5, 85 ff.).

Aufbau der Verfassungsschutzbehörden

BMI

Bundesamt für Verfassungsschutz
⇒ Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG)

Landesbehörden für Verfassungsschutz	
Innenministerien/-senate der Länder	**Innenministerien/-senate der Länder**
Landesämter für Verfassungsschutz (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Thüringen)	*Abteilungen für Verfassungsschutz* (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt)

Der Landesgesetzgeber kann der von ihm mit der Zusammenarbeit betrauten Behörde **weitergehende Aufgaben** zuweisen, soweit hierdurch nicht eine Beeinträchtigung der bundesgesetzlichen Aufgabenstellung stattfindet.

➢ **Beispiel:** Beispiele dafür sind die **Beobachtung der Organisierten Kriminalität** in Bayern (Art. 1 Abs. 3 LVerfSchG), die Mitwirkung bei der Überprüfung von Personen gemäß § 3 Abs. 3 LVerfSchG in Baden-Württemberg und die **Beobachtung fortwährender MfS-Strukturen** durch die neuen Bundesländer (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 LVerfSchG Berlin, § 5 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG Mecklenburg-Vorpommern, § 2 Abs. 1 Nr. 4 LVerfSchG Sachsen, § 4 Abs. 1 Nr. 2 LVerfSchG Sachsen-Anhalt, § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LVerfSchG Thüringen). In einigen Ländern gehört auch die Beobachtung von **Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung** (Art. 9 Abs. 2 GG) oder **das friedliche Zusammenleben der Völker** (Art. 26 GG) gerichtet sind, zum Aufgabenkatalog der LfV (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 LVerfSchG Hamburg, § 3 Abs. 1 Nr. 4 LVerfSchG Niedersachsen, § 3 Abs. 1 Nr. 4 LVerfSchG Nordrhein-Westfalen, § 5 S. 1 Nr. 5 LVerfSchG Rheinland-Pfalz).

☝ **Hinweis:** Sofern der Zuständigkeitsbereich einer LfV über den des BfV hinausreicht, können sich Probleme in der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden ergeben, da in diesen Fällen das BfV seiner Funktion als Zentralstelle nicht nachkommen kann.[22]

---

[22] Zu den sich aus dieser Form der Mischverwaltung ergebenden Problemen in der Zusammenarbeit vgl. Droste, ZFIS 1999, S. 245 (250 ff.).

§ 7 sieht ein **Weisungsrecht** der Bundesregierung – nicht des BfV! - gegenüber den obersten Landesbehörden (Landesinnenministerien/-senate) – nicht gegenüber den LfV! - vor. Inhaltlich ist es auf den Fall eines Angriffs auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes beschränkt. Es zielt mithin auf besonders schwerwiegende, drohende oder gegenwärtige Verletzungen dieses Schutzguts. Nach herrschender Meinung ist dieses Weisungsrecht Ausfluss der Normkompetenz des Bundes für die Zusammenarbeit mit den Ländern (Art. 73 Nr. 10 GG).

☝ **Hinweis:** Das Weisungsrecht der Bundesregierung (§ 5 BVerfSchG a. F.) kam in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland in mehreren Fällen praktisch zur Anwendung. Dabei wurden die Länder zum repressiven Tätigwerden gegen verfassungswidrige Vereinigungen ersucht.[23]

Das BfV mit Sitz in Köln wird geleitet von einem Präsidenten, der einen Vizepräsidenten als Stellvertreter hat, und gliedert sich in sechs Abteilungen[24]:

---

[23] Borgs/Ebert S. 134 f.

[24] BfV (Hrsg.), Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, S. 80 f.

Organigramm des BfV

Präsident
Vizepräsident

Abt. Z	Personal, Haushalt, Justitiariat, EDV
Abt. I	Zentrale Fachfragen, Berichtswesen, G10, Datenschutz, Observation, ND-Technik
Abt. II	Rechtsextremismus und -terrorismus
Abt. III	Linksextremismus und -terrorismus
Abt. IV	Spionagebekämpfung, Geheim- und Sabotageschutz
Abt. V	Sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern

5. Aufgaben des BfV

5.1 Überblick

Die Verfassungsschutzbehörden beobachten extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen von In- und Ausländern sowie die Tätigkeit fremder Nachrichtendienste.

Aufgaben des BfV:
• **Sammlung und Auswertung** von Informationen (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) über - Bestrebungen**, die gegen die** freiheitliche demokratische Grundordnung**, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben (Nr. 1)** - sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten **in Deutschland für eine fremde Macht (Nr. 2)** - Bestrebungen **in Deutschland, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen** auswärtige Belange **der Bundesrepublik Deutschland gefährden (Nr. 3)** - Bestrebungen **im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der** Völkerverständigung **(Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere gegen das** friedliche Zusammenleben der Völker **(Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind**[25]

[25] Vgl. Art. 1 Abs. 1 a) des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

- **Mitwirkung beim Geheim- und Sabotageschutz** (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG)

Der Begriff **Informationen** meint insbesondere Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG). Es handelt sich um einen Oberbegriff, der sowohl personenbezogene als auch sachbezogene Vorgänge umfasst, unabhängig davon, auf welchem Medium die Informationen festgehalten werden (z. B. Flugschriften, Broschüren, Fotos).[26]

Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen ist das **Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte** (§ 4 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG).

Gemeint sind damit **Umstände, die bei vernünftiger Betrachtung auf die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Bestrebungen oder Tätigkeiten hindeuten** und die deshalb eine weitere Klärung erforderlich erscheinen lassen. Dabei reicht es aus, dass in einer **Gesamtschau unter Einbeziehung nachrichtendienstlicher Erfahrungen** alle konkreten Umstände auf entsprechende Bestrebungen hindeuten, auch wenn jeder für sich genommen nicht genügt. Ob tatsächliche Anhaltspunkte für eine verfassungsfeindliche Bestrebung vorliegen, bestimmt sich in erster Linie nach den von einer Organisation verfolgten Zielen, die sich insbesondere ihrem Programm bzw. Statut, den Schriften und sonstigen Erklärungen von Mitgliedern und Organen entnehmen

---

[26] Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes mit Begründung zu den Einzelvorschriften, BT-Drs. 11/4306 vom 6. April 1989, S. 60.

lassen. Dabei ist nicht erforderlich, dass diese Ziele klar und eindeutig verkündet werden. Die verfassungsfeindliche Zielsetzung kann sich vielmehr aus der Summe von Einzelakten ergeben, deren Zusammenschau erst deutlich werden lässt, dass die bestehende Ordnung untergraben werden soll, um sie letztlich ganz zu beseitigen.[27]

Die Informationsbeschaffung ist also nur bei konkreten Anhaltspunkten für einen verfassungsschutzrechtlich erheblichen Tatbestand zulässig, setzt aber keine konkrete Gefahr voraus.

☝ **Hinweis:** Der Beobachtungsauftrag einiger LfV setzt noch früher an, nämlich bereits beim Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht einer Bestrebung (vgl. z. B. § 3 Abs. 1 S. 1 LVerfSchG Nordrhein-Westfalen, § 5 S. 1 LVerfSchG Rheinland-Pfalz). Ob dieser Unterschied auch praktische Relevanz entfaltet, ist aber zweifelhaft[28].

---

[27] Urteil des VG Düsseldorf vom 14. Februar 1997, S. 21 f. (Az. 1 K 9318/96); Beschluss des VG Stuttgart vom 4. August 1993, S. 17 ff. (Az. 18 K 959/93); BVerfGE 5, 85 ff. (144) und 2, 1 ff. (20).

[28] Zumindest ist dies dem Urteil des VG Düsseldorf vom 14. Februar 1997 (Az. 1 K 9318/96) nicht zu entnehmen.

Beobachtungsfelder des BfV[29]:

Rechtsextremismus/-terrorismus

Rechtsextremistische Ideologieansätze erwachsen aus den beiden Wurzeln Nationalismus und Rassismus. Sie sind von der Vorstellung geprägt, dass die ethnische Zugehörigkeit zu einer Nation oder Rasse die größte Bedeutung für das Individuum besitzt. Ihr sind alle anderen Interessen und Werte, auch die Bürger- und Menschenrechte untergeordnet. Rechtsextremisten propagieren ein politisches System, in dem als angeblich natürliche Ordnung Staat und Volk in einer Einheit verschmelzen ("Ideologie der Volksgemeinschaft"). Tatsächlich läuft dies auf ein antipluralistisches System heraus, das für demokratische Entscheidungsprozesse keinen Raum lässt.

Linksextremismus/-terrorismus

Linksextremisten verfolgen das Ziel, die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu beseitigen und anstelle der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine sozialistische/kommunistische Diktatur oder eine vermeintlich herrschaftsfreie Gesellschaft zu erkämpfen. Ideengeschichtlich lassen sich diese Bestrebungen auf zwei ideologische Grundmuster zurückführen: den Marxismus-Leninismus und den Anarchismus.

---

[29] BfV (Hrsg.), Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, S. 26 ff. Nach Feststellung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 5./6. Juni 1997 liegen neben diesen Beobachtungsfeldern auch hinsichtlich der "Scientology-Organisation" tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und dementsprechend die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden vor.

Sicherheitsgefährdende/extremistische Bestrebungen von Ausländern

Die Beobachtung politischer Aktivitäten von Ausländern durch das BfV findet nur statt, soweit sie sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland wenden oder ausländische Gruppen ihre politischen Auseinandersetzungen mit Gewalt auf deutschem Boden austragen und dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden, oder sie vom Bundesgebiet aus Gewaltaktionen in anderen Staaten durchführen oder vorbereiten und dadurch auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Zunehmende Bedeutung kommt dem Islamismus und seinen Auswirkungen auf Deutschland zu; ausgehend vom Absolutheits- und Totalitätsanspruch ihrer Ideologie verneinen Islamisten vor allem den Unterschied zwischen der nicht veränderbaren Offenbarung Allahs und den in demokratischen Rechtsordnungen verankerten Menschenrechten.

Spionageabwehr

Das BfV sammelt Informationen über die unerlaubte Tätigkeit fremder Nachrichtendienste in der Bundesrepublik Deutschland, die auch nach Ende des "Kalten Krieges" weiterhin als Aufklärungsziel im politischen Bereich von großer Bedeutung ist, und wertet sie aus. Im Bereich Geheimschutz wirkt es beratend und unterstützend, indem es für Kernbereiche des Staates und der geschützten Wirtschaft Sicherheitsüberprüfungen durchführt, mit dem Ziel, aus solchen sensiblen Bereichen Personen fernzuhalten, die ein Sicherheitsrisiko tragen (z. B. Zugehörigkeit zu einer extremistischen Organisation, charakterliche Schwächen) und deshalb etwa in besonderem Maße für Ansprachen fremder Nachrichtendienste gefährdet erscheinen.

5.2 Extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen

Das BfV beobachtet **Bestrebungen**, die gegen die **freiheitliche demokratische Grundordnung**, den **Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes** gerichtet sind oder eine ungesetzliche Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen **auswärtige Belange** der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 BVerfSchG).

5.2.1 Bestrebung

§ 4 Abs. 1 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG definiert eine Bestrebung als eine **politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweise.** Davon umfasst sind Vorbereitungshandlungen, Agitationen und Gewaltakte, nicht aber die bloße Gesinnung politisch Andersdenkender. Kein notwendiger Bestandteil des Begriffs Bestrebung ist die Gesetzeswidrigkeit der zu beobachtenden Verhaltensweisen. Kennzeichen der nachrichtendienstlichen Tätigkeit ist es gerade, dass sie bereits im Vorfeld strafbarer Handlungen ansetzen kann.[30]

Dem BVerfSchG liegt die Vorstellung zugrunde, dass solche Bestrebungen grundsätzlich nur dann eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand und die Sicherheit des Staates darstellen und von den Verfassungsschutzbehörden beobachtet werden, wenn sie **von Personenmehrheiten ausgehen** ("ziel- und zweckgerichtete Verhaltens-

---

[30] Roewer S. 60 ff.

weisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss"). Träger verfassungsfeindlicher Bestrebungen sind zwar in den meisten Fällen Organisationen. Da aber Organisationen nur durch Personen handeln, sind diese zwangsläufig auch Gegenstand der Beobachtung der Verfassungsschutzbehörden.

Extremistische oder sicherheitsgefährdende Bestrebungen gehen gleichwohl nicht nur von Gruppen aus. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 4 BVerfSchG sind **Verhaltensweisen von Einzelpersonen** allerdings nur dann einschlägig, wenn sie auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut des BVerfSchG erheblich zu beschädigen.

5.2.2 Freiheitliche demokratische Grundordnung

Die nachrichtendienstliche Beobachtung setzt folgende juristische Feststellung voraus: Eine Bestrebung muss darauf gerichtet sein, bestimmte Verfassungsgrundsätze, nämlich eines oder mehrere der Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen (§ 4 Abs. 1 S. 1 c BVerfSchG). Die **freiheitliche demokratische Grundordnung** ist nach den Entscheidungen des BVerfG zum Verbot der "Sozialistischen Reichspartei" (SRP) von 1952 und der "Kommunistischen Partei Deutschlands" (KPD) von 1956 nicht die gesamte Verfassung, sondern meint **nur ihre obersten Wertprinzipien**.[31]

---

[31] BVerfGE 2, 1 ff. und 5, 85 ff.

Gemäß § 4 Abs. 2 BVerfSchG[32] zählen zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

- die Volkssouveränität,
- die Gewaltenteilung,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung,
- die Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Justiz,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit und Verantwortlichkeit der Regierung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft,
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

Bestrebungen, diese Prinzipien ganz oder teilweise zu beseitigen, werden als extremistisch bezeichnet. **Extremistische Bestrebungen** sind demnach nur solche Bestrebungen, die gegen den Kernbestand des Grundgesetzes – die freiheitliche demokratische Grundordnung – gerichtet sind. Umfasst sind von diesem Begriff sowohl gewaltfreie als auch terroristische Bestrebungen. Unter **Terrorismus** ist der nachhaltig geführte Kampf für politische Ziele unter Einsatz schwerster Gewalttaten, wie sie in § 129 a Abs. 1 StGB genannt sind (vor allem Mord, Totschlag, erpresseri-

---

[32] Vgl. auch § 92 Abs. 2 StGB.

scher Menschenraub, Brandstiftung, Sprengstoffanschläge), zu verstehen.[33]

Verfassungswidrig sind nach dem GG Parteien, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden (Art. 21 Abs. 2 GG).

☝ **Hinweis:** Das BVerfSchG kennt den Begriff "extremistisch" ebenso wenig wie den synonymen Begriff "verfassungsfeindlich". Auch die Bezeichnung "verfassungswidrig" findet sich dort nicht. Das StGB verwendet sowohl den Begriff "verfassungsfeindlich" (z. B. §§ 88, 89) als auch den Begriff "verfassungswidrig" (z. B. §§ 84, 86, 86 a).

Im KPD-Urteil hat das BVerfG zur Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG festgestellt, dass eine Partei nicht schon dann verfassungswidrig ist, wenn sie die obersten Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt. Danach muss vielmehr "eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen", d. h. die Partei muss "planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen". In Folge dieser Rechtssprechung des BVerfG wurde Verfassungswidrigkeit definiert als **verfassungsfeindliche Bestrebung mit aktiv kämpferischer Durchsetzungsstrategie**.

Mit dieser Ergänzung wollte das Gericht allerdings lediglich klarstellen, dass "der freiheitlich-demokratische Staat gegen Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung nicht von sich aus vor-

---

[33] BfV (Hrsg.), Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, S. 47.

geht", sondern dass dieser "lediglich Angriffe auf seine Grundordnung abwehrt".[34] An die für das Parteiverbot geforderte aktiv kämpferische Haltung sind deshalb keine überhöhten Anforderungen zu stellen, insbesondere setzt sie kein gewaltsames Vorgehen voraus. Vielmehr genügt, dass eine Organisation die verfassungsmäßige Ordnung fortlaufend untergraben will.[35]

Keinesfalls ist eine aktiv kämpferische Haltung Voraussetzung einer nachrichtendienstlichen Beobachtung; sie ist also nicht zwingender Bestandteil einer Bestrebung.

☝ **Hinweis:** Anders jedoch § 6 Abs. 4 LVerfSchG Schleswig-Holstein, wonach eine Bestrebung eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Verfassungsordnung voraussetzt!

Vom Begriff "extremistisch" zu unterscheiden ist des Weiteren die Bezeichnung "**radikal**", die bis Anfang der 1970er Jahre auch von den Sicherheitsbehörden synonym verwendet wurde.[36] Radikale ("bis an die Wurzel gehende") Zielvorstellungen sind im äußersten Randbereich demokratischer Einstellungen anzusiedeln. Sie beschreiben Einstellungen, die (noch) innerhalb des demokratischen Spektrums liegen und sind deshalb keine Bestrebungen, die vom Verfassungsschutz beobachtet werden.

➢ **Beispiel:** Die Forderung nach Einführung der Todesstrafe wiederspricht zwar Art. 102 GG. Dieser gehört aber nicht zum Kernbestand der Verfassung, also nicht

---

34 BVerfGE 5, 85 ff. (141).

35 BVerwG, NJW 1995, 2505 ff.

36 Vgl. Verfassungsschutzbericht des BMI 1974, S. 4.

zur der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

☝ **Hinweis**: Beide Begriffe wurden im Zusammenhang mit dem sog. "Radikalen-/Extremistenerlass" verwendet, aufgrund dessen seit 1972 eine Regelanfrage an den Verfassungsschutz nach gerichtsverwertbaren Erkenntnissen zu Bewerbern für den öffentlichen Dienst erfolgte. Dieses Verfahren wird seit 1979 nicht mehr bzw. wesentlich eingeschränkt angewendet. Das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für extremistische Bestrebungen bei der entsprechenden Stelle ist nunmehr unverzichtbare Voraussetzung für eine Anfrage beim Verfassungsschutz.[37]

5.2.3 Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes

Nach der Legaldefinition in § 4 Abs. 1 a BVerfSchG gehört zum Bestand des Bundes oder eines Landes

- die Freiheit des Bundes oder eines Landes von fremder Herrschaft sowie
- ihre staatliche Einheit und territoriale Integrität.

Nach anderer Auslegung umfasst der Begriff nicht nur die Handlungsfreiheit des Staates nach außen und seine territoriale Integrität sondern auch den seine Staatlichkeit grundlegend manifestierenden Normenbestand, also die freiheitliche demokratische Grundordnung und die föderale Ordnung (Art. 79 Abs. 3 GG).

Nach der Legaldefinition in § 4 Abs. 1 b BVerfSchG bedeutet "Sicherheit des Bundes oder eines Landes" die **Funktionsfähigkeit**

---

[37] Werthebach/Droste Rdnr. 177 ff.

von Bund, Ländern oder deren Einrichtungen. Nach dem gesetzlichen Kontext beinhaltet der Begriff die innere, die äußere und die öffentliche Sicherheit.

Die **innere Sicherheit** bezieht sich vor allem auf die Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung, die vollzugspolizeilichen Aufgaben und die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Melde-, Pass-, Ausländer-, Vereins- und Versammlungsrechts sowie die Aufgaben des Verfassungsschutzes und der Nachrichtendienste.

Inhalt der **äußeren Sicherheit** ist die Freiheit des Staates von fremder Botmäßigkeit. Gemeint ist damit die Beeinträchtigung der völkerrechtlichen Souveränität oder auch der faktischen Handlungsfreiheit eines Staates.

Der polizeirechtliche Begriff der **öffentliche Sicherheit** meint die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstiger Rechtsgüter seiner Bürger.[38]

5.2.4 Auswärtige Belange

Darunter fallen die **Einhaltung internationaler Verträge, die Beachtung allgemeiner Regeln des Völkerrechts und die Glaubwürdigkeit der selbst gesetzten rechtlichen Grenzen für den Umgang mit anderen Staaten** (z. B. Bekenntnis zum friedlichen Miteinander der Völker [Art. 1 Abs. 2 GG], Verbot eines Angriffskriegs [Art. 26 Abs. 1 GG]).

---

[38] Werthebach/Droste Rdnr. 172 ff., 180 ff.

Aus dem **völkerrechtlichen Interventionsverbot** folgt zum einen die Verpflichtung, staatlicherseits alle Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten zu unterlassen. Darüber hinaus hat der Staat auch entsprechende, auf Einmischung gerichtete Handlungen der auf seinem Territorium ansässigen Privatpersonen zu unterbinden, unabhängig davon, ob es sich um Deutsche oder Ausländer handelt.

§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG wurde als eine Art Auffangnorm vor allem für Fälle extremistischer Bestrebungen von Ausländern geschaffen, die nicht schon von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG erfasst werden (wie z. B. der politische Kampf mit gewaltsamen Mitteln von Ausländern gegen in Deutschland lebende Ausländer oder gegen die Verhältnisse im Herkunftsland auf deutschem Boden).[39]

☝ **Hinweis:** Das BfV hat keinen Aufklärungsauftrag im Ausland. Allerdings ist eine Auslandstätigkeit nicht von vornherein ausgeschlossen. Ein solches Tätigwerden muss allerdings im Einverständnis des betroffenen ausländischen Staates erfolgen.

5.3 Sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht

Aufgabe der **repressiven Spionageabwehr** ist das Aufspüren von Agenten fremder Nachrichtendienste durch Verdachtsfallbearbeitung und methodische Schwachstellenanalyse in Behörden oder anderen sensiblen Einrichtungen, mit deren Hilfe schließlich gefährdete Personen sensibilisiert werden können.

---

[39] Werthebach/Droste Rdnr. 203 ff.

"Sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht" werden in einem umfassenden, über den strafrechtlichen Rahmen (§§ 98, 99 StGB) hinausreichenden Sinn verstanden. Darunter fällt auch die nicht strafbewehrte Spionage, die etwa nur zu Sanktionen ausländerrechtlicher Art führt.

☝ **Hinweis:** Die Begriffe "sicherheitsgefährdend" und "geheimdienstlich" sind weitgehend deckungsgleich, letzterer ist hier jedoch präziser.

Ebenfalls fällt darunter der **illegale Technologietransfer (Proliferation)**. Gemeint sind Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr, die gegen internationale Verträge und Rechtsnormen verstoßen, wie z. B. der Atomwaffensperrvertrag von 1968 und die Konvention zum Verbot von Chemiewaffen von 1993. Die Ausfuhr von Waffen, waffenfähiger Technologie und militärtechnischem Wissen wird in der Regel durch Rüstungsprogramme anderer Staaten veranlasst. Soweit es sich um unerlaubte Exporte handelt, werden diese verdeckt abgewickelt, d. h. häufig durch fremde Nachrichtendienste.[40]

☝ **Hinweis:** Ob die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes auch dann besteht, wenn sensitive Exporte ohne Beteiligung eines fremden Nachrichtendienstes erfolgen, ist fraglich. Die Beobachtung solcher Aktivitäten kann nur dann von § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG gedeckt sein, wenn eine der folgenden Gesetzesauslegungen herangezogen wird:

- Ausreichende Anhaltspunkte im Sinne der Vorschrift liegen vor, wenn ein Warentransfer ille-

---

[40] Werthebach/Droste Rdnr. 192, 198 ff.

gal ist, im Interesse eines fremden Staates erfolgt und die Beteiligten verdeckte Methoden anwenden, also wenn die Vorgehensweise **nachrichtendienstähnlichen Charakter** hat.

- "Fremde Macht" im Sinne der Norm ist ein **Sammelbegriff** für Staaten sowie über- bzw. zwischenstaatliche Einrichtungen, aber auch Institutionen der Wirtschaft, die politische Macht repräsentieren bzw. ausüben.

5.4 Personeller und materieller Geheim- bzw. Sabotageschutz

Im Rahmen der präventiven Spionageabwehr betreibt der Verfassungsschutz auch personellen und materiellen Geheim- und Sabotageschutz.

Der **personelle Geheim- und Sabotageschutz** (§ 3 Abs. 2 Nr. 1, 2 BVerfSchG) umfasst im Wesentlichen die Überprüfung künftiger Geheimnisträger und Inhaber sicherheitsempfindlicher Stellen in lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen. Mit dem **SÜG** vom 20. April 1994 hat das personelle Überprüfungsverfahren eine eigenständige gesetzliche Grundlage erhalten.

Der **materielle Geheimschutz** (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 BVerfSchG) beinhaltet die Beratung und Mitwirkung in Behörden und sensiblen Bereichen der Wirtschaft bei der Einrichtung von technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Geheimnissen und geheimzuhaltenden Gegenständen. Zum Schutz der elektronischen Datenverarbeitung vor unberechtigtem Zugriff wurde das **Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik** (BSI) gegründet, auf das frühere Zuständigkeiten des BfV übertragen wurden.[41]

---

[41] Werthebach/Droste Rdnr. 193.

6. Befugnisse des BfV

6.1 Sammlung und Auswertung von Informationen

Der Arbeitsauftrag der Verfassungsschutzbehörden ist im Wesentlichen auf das Sammeln und Auswerten von Informationen beschränkt (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG). Sie tragen über die unter den Beobachtungsauftrag fallenden Gruppen und Personen systematisch Informationen zusammen und gewinnen dabei den weitaus größten Teil der Erkenntnisse – im BfV rund 80 % – aus offenen Quellen.[42]

Unter **Sammeln** ist das bewusste Festhalten von Informationen zu verstehen, unabhängig von ihrer Manifestierung und ob sie zufällig erlangt oder gezielt beschafft wurden. Nachdem sie zusammengetragen worden sind, müssen die vorliegenden Erkenntnisse gesichtet und vor allem bewertet werden. Dabei dürfen nur solche Informationen, die für die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes relevant sind, in Akten oder Dateien gespeichert werden. Die Aufarbeitung von Informationen durch Bewerten, Aufbewahren und Weitergabe bezeichnen die VerfSchG als **Auswerten**.[43]

Zur näheren Beschreibung der Befugnisse der Nachrichtendienste muss vielfach auf das BDSG als Grundlagengesetz des Datenschutzes, das zentrale Begriffe definiert, zurückgegriffen werden. Besondere Bedeutung hat in den Gesetzen für die Nachrichtendienste der Begriff der personenbezogenen Daten. Darunter sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse e-

---

42 BfV (Hrsg.), Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, S. 66.

43 Roewer S. 56 ff.

ner bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zu verstehen (§ 3 Abs. 1 BDSG). Der Begriff Angabe umfasst jede Information unabhängig von ihrer Repräsentation (z. B. auch Bild- und Tondaten).[44]

Grundbegriffe des Datenschutzrechts i. S. d. BVerfSchG:
• **"Akte"** Þ jede amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienende Unterlage, die nicht Datei ist (auch Bild- und Tonträger) (§ 46 Abs. 2 BDSG) • **"Datei"** Þ Sammlung personenbezogener Daten, die durch automatisierte Verfahren nach bestimmten Merkmalen ausgewertet werden kann (automatisierte Datei), oder jede sonstige Sammlung personenbezogener Daten, die gleichartig aufgebaut ist und nach bestimmten Merkmalen geordnet, umgeordnet und ausgewertet werden kann (nicht automatisierte Datei) (§ 46 Abs. 1 BDSG) • **"Dritter"** Þ jede Person oder Stelle außerhalb der verantwortlichen Stelle, nicht jedoch der Betroffene sowie Personen und Stellen, die (u. a.) im Inland personenbezogene Daten im Auftrag erheben, verarbeiten oder nutzen (§ 3 Abs. 8 S. 2 BDSG)

[44] Tinnefeld/Ehmann S. 183.

- **"Empfänger"** Þ
  jede Person oder Stelle außerhalb der verantwortlichen Stelle, jedoch nicht der Betroffene sowie Personen und Stellen, die (u. a.) im Inland personenbezogene Daten im Auftrag erheben, verarbeiten oder nutzen (§ 46 Abs. 3 S. 1 und 2 BDSG)

- **"Erheben"** Þ
  (offenes oder verdecktes) Beschaffen von Daten über den Betroffenen (§ 3 Abs. 3 BDSG)

- **"Löschen"** Þ
  Unkenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten (§ 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 5 BDSG)

- **"Nutzen"** Þ
  jede Verwendung personenbezogener Daten, die nicht "Verarbeiten" ist (§ 3 Abs. 5 BDSG)

- **"Personenbezogene Daten"** Þ
  Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (§ 3 Abs. 1 BDSG)

- **"Speichern"** Þ
  Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren personenbezogener Daten auf Datenträgern zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung (§ 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BDSG)

- **"Verantwortliche Stelle"** Þ
  jede Person oder Stelle, die personenbezogene Daten für sich selbst erhebt, verarbeitet oder nutzt oder dies durch andere im Auftrag vornehmen lässt (§ 3 Abs. 7 BDSG)

- **"Sperren"** Þ
  Kennzeichnung gespeicherter personenbezogener Daten, um ihre weitere Verarbeitung oder Nutzung einzuschränken (§ 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 4 BDSG)

- **"Übermitteln"** Þ
  Bekanntgabe gespeicherter oder durch Datenverarbeitung gewonnener personenbezogener Daten an einen Dritten in der Weise, dass die Daten an den Dritten weitergegeben werden oder der Dritte zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsieht oder abruft (§ 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 BDSG)

- **"Verändern"** Þ
  inhaltliches Umgestalten gespeicherter personenbezogener Daten (§ 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 BDSG)

- **"Verarbeiten"** Þ
  Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten (§ 3 Abs. 4 S. 1 BDSG)

6.2 Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel

Um auch getarnte oder geheimgehaltene Aktivitäten beobachten zu können, muss der Verfassungsschutz **Methoden, Gegenstände und Instrumente der heimlichen Informationsbeschaffung** einsetzen. Dazu gestattet § 8 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 9 BVerfSchG dem BfV den Gebrauch nachrichtendienstlicher Mittel.

☝ **Hinweis:** Das Gesetz verwendet den Begriff der nachrichtendienstlichen Mittel nicht mehr. Er wird vielmehr durch die "Dienstvorschrift über Methoden, Gegenstände und Instrumente der heimlichen Informati-

onsbeschaffung" vom 30. Dezember 1992 konkretisiert (vgl. § 8 Abs. 2 S. 2, 3 BVerfSchG). Damit wurde die Option zur Entwicklung neuer Methoden und Einführung weiterer Mittel geschaffen und dem BfV ermöglicht, flexibel auf die sich ändernden Arbeitsweisen und -mittel von Extremisten, Terroristen und Spionen zu reagieren (anders etwa § 6 Abs. 1 LVerfSchG Niedersachsen, wonach nur die dort aufgezählten nachrichtendienstlichen Mittel eingesetzt werden dürfen).

Durch die Einfügung von § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes werden vier privatwirtschaftliche Bereiche verpflichtet, unter bestimmten Voraussetzungen dem BfV kostenlos Informationen zur Verfügung zu stellen, nämlich

- Kreditinstitute und sonstige Finanzdienstleister,
- Postdienstleister,
- Luftfahrtunternehmen,
- Telekommunikationsdienstleister und Telediensteanbieter.

Hinsichtlich der Voraussetzungen ist allen vier Auskunftsrechten gemeinsam, dass sie nur im Bereich der Aufgaben gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 BVerfSchG zum Tragen kommen können, also nicht im Bereich der extremistischen Bestrebungen im Sinn von § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG.

Bei den Zulässigkeitsvoraussetzungen ist zwischen Anfragen mit und ohne Bezug zu Art. 10 GG zu unterscheiden:

- Für eine Anfrage bei einem **Kreditinstitut** oder einem **Luftfahrtunternehmen** ist es erforderlich, dass

- die angeforderten Informationen zur **Aufgabenerfüllung** gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG erforderlich sind, und
- tatsächliche Anhaltspunkte für **schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter** des § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG vorliegen.

- Für eine Anfrage bei einem **Postdienstleister** oder **Telekommunikationsdienstleister** bzw. **Telediensteanbieter** ist hingegen erforderlich dass
  - bei der **Erfüllung der Aufgaben** nach § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG
  - tatsächliche Anhaltspunkte für den **Verdacht einer Katalogstraftat** des § 3 Abs. 1 G 10 G vorliegen.

Das Verfahren hinsichtlich der vier Auskunftsrechte ist einheitlich in den Absätzen 9 und 10 des § 8 BVerfSchG geregelt: Auskunftsanträge sind danach durch den Präsidenten oder dessen Vertreter beim BMI schriftlich zu stellen und zu begründen. Das BMI entscheidet über die Anträge und legt seine Entscheidungen vor deren Vollzug der G 10-Kommission[45] vor. Bei Gefahr im Verzuge kann das BMI den Vollzug der Entscheidung auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Hält die Kommission die Auskünfte für unzulässig oder nicht notwendig, hat das BMI die Entscheidung aufzuheben.

Das BMI unterrichtet mindestens alle 6 Monate das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)[46] über die im Bereich der neuen Informationsbefugnisse durchgeführten Maßnahmen. Das Gre-

---

[45] Vgl. Kap. III, Nr. 1.3.

[46] Vgl. Kap. IV, Nr. 2.

mium wiederum unterrichtet jährlich den Bundestag. Zusätzlich erstattet es nach 3 Jahren einen zusammenfassenden Bericht zum Zwecke der Evaluierung.

☝ **Hinweis:** Hinsichtlich der Verarbeitung der gewonnenen Daten, der Mitteilungspflichten an Betroffene und der Befugnisse der G 10-Kommission sind die §§ 4, 12 Abs. 1 und 3 sowie 15 Abs. 5 G 10 entsprechend anzuwenden. Den LfV stehen die Befugnisse nach den § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG nur dann zu, wenn durch Landesgesetz ein gleichwertiges Verfahren normiert ist (§ 8 Abs. 10 BVerfSchG).

Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist nur zulässig (§ 9 Abs. 1 BVerfSchG), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

- auf diese Weise Erkenntnisse über extremistische/sicherheitsgefährdende Bestrebungen/Tätigkeiten oder Tätigkeiten fremder Nachrichtendienste oder die zur Erforschung solcher Erkenntnisse erforderlichen Quellen gewonnen werden können,
- dies zum Schutz der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände oder Quellen des BfV gegen sicherheitsgefährdende/geheimdienstliche Tätigkeiten erforderlich ist.

☝ **Hinweis:** Nach einem Urteil des BVerwG vom 7. Dezember 1999 verstößt die **Beobachtung einer politischen Partei** durch den Verfassungsschutz nicht gegen Art. 21 GG. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel stellt danach aber einen schwerwiegenden Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht einer politischen Partei dar, der einer besonderen

Rechtfertigung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedarf.[47]

Nach herrschender Meinung ist auch eine nachrichtendienstliche **Beobachtung von Parlamentsabgeordneten** einer extremistischen Partei zulässig.[48] Ein Eingriff in die Indemnität oder Immunität der Abgeordneten (Art. 46 GG) liegt nicht vor: Die **Immunität** (Art. 46 Abs. 2-4 GG) ist nicht berührt, da die Tätigkeit des Verfassungsschutzes nicht auf strafrechtliche Verfolgung bzw. freiheitsentziehende Maßnahmen abzielt. Die **Indemnität** (Art. 46 Abs. 1 GG) ist nicht verletzt, da die Beobachtung durch den Verfassungsschutz keine Maßnahme darstellt, die auf Sanktionen gegen Abgeordnete wegen ihrer parlamentarischen Handlungen zielt.[49] Sie beabsichtigen nicht die Störung der Parlamentstätigkeit, sondern den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Gemessen an der Staatsaufgabe Verfassungsschutz sind tatsächliche Beeinträchtigungen von Abgeordneten durch eine Beobachtung deshalb hinzunehmen, soweit sie den unverzichtbaren Kern des Abgeordnetenschutzes (Garantie der Funktionsfähigkeit der Parlamente) nicht berühren. Auch in diesem Fall ist aber im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine besondere Rechtfertigung der nachrichtendienstlichen Beobachtung erforderlich.

Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf eine den Betroffenen weniger beeinträchtigende Weise nicht möglich ist; er darf nicht erkennbar außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden

---

47 BVerwG, NJW 2000, 1175 ff.

48 Borgs/Ebert S. 58 f.

49 Von Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 46, Rdnr. 17.

Sachverhalts stehen. Die Maßnahme ist unverzüglich zu beenden, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich Anhaltspunkte ergeben, dass er nicht oder nicht auf diese Weise erreicht werden kann. Diese Hervorhebung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in § 9 Abs. 1 S. 2-4 BVerfSchG soll den Nachrichtendiensten vor jedem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel die Notwendigkeit vor Augen führen, beabsichtigte Eingriffe in die Privatsphäre der Betroffenen auf das unerlässliche Minimum zu beschränken.

6.3 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

Gemäß § 8 Abs. 1 BVerfSchG darf das BfV die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen **Informationen (einschließlich personenbezogener Daten) erheben, verarbeiten und nutzen**. Ein Ersuchen um Übermittlung personenbezogener Daten darf nur diejenigen personenbezogenen Daten enthalten, die für die Erteilung der Auskunft unerlässlich sind. Schutzwürdige Interessen des Betroffenen dürfen nur in unvermeidbarem Umfang beeinträchtigt werden.[50]

Die weitere Handhabung der personenbezogenen Daten durch das BfV (insbesondere ihre Speicherung und Löschung) richtet sich nach den §§ 10 ff. BVerfSchG.[51] Darauf aufbauend existieren im BfV sog. **Arbeitspläne**, die die gesetzlichen Regelungen für

---

[50] § 8 Abs. 1 S. 2-3 BVerfSchG eingefügt aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

[51] Zur Übermittlung personenbezogener Daten gemäß §§ 17 ff. BVerfSchG vgl. Kap. I, Nr. 9.

den Gebrauch im Einzelfall konkretisieren und die mit den LfV und dem BfD abgestimmt sind.

☝ **Hinweis:** Die §§ 6, 10 bis 14 BVerfSchG, die an den Dateibegriff des § 46 Abs. 1 S. 1 BDSG anknüpfen, sind angesichts des technischen Fortschritts als überholt anzusehen. Eine automatisierte Datei liegt danach nämlich schon dann vor, wenn eine Sammlung personenbezogener Daten durch automatisierte Verfahren nach bestimmten Merkmalen ausgewertet werden kann. Mittlerweile kann jedoch grundsätzlich jede Art von digital gespeicherten Informationen nach bestimmten Merkmalen ausgewertet werden. Dem Kriterium der Möglichkeit der Auswertung kann deshalb keine datenschutzrechtliche Filterfunktion mehr zukommen.

Die Problematik ist für die Verfassungsschutzbehörden besonders gravierend, weil die datenschutzrechtlichen Vorschriften der VerfSchG sehr restriktiv sind. So kann das BfV personenbezogene Daten in automatisierten Dateien nicht schon dann speichern, wenn dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist, sondern nur, wenn die engen Voraussetzungen der §§ 10, 11 BVerfSchG vorliegen.

Gemäß § 10 Abs. 1 BVerfSchG darf das BfV zur Erfüllung seiner Aufgaben **personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen**, wenn

- tatsächliche Anhaltspunkte für extremistische oder sicherheitsgefährdende Bestrebungen oder Tätigkeiten (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) vorliegen,
- dies für die Erforschung und Bewertung solcher Bestrebungen oder Tätigkeiten erforderlich ist oder

- es bei Sicherheitsüberprüfungen mitwirkt (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG).

Unter diesen Voraussetzungen darf das BfV über einen **Minderjährigen vor Vollendung des 16. Lebensjahres** Daten in über ihn geführten **Personenakten** nur speichern, verändern und nutzen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er eine der in § 3 G 10 genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat. In **Dateien** ist eine Speicherung von Daten oder über das Verhalten Minderjähriger vor Vollendung des 16. Lebensjahres **nicht zulässig** (§ 11 BVerfSchG).

☝ **Hinweis:** Dieses Ausmaß an Minderjährigenschutz ist problematisch angesichts einer nicht geringen Anzahl extremistisch motivierter Gewalttaten von Tätern zwischen 16 und 18 Jahren, die häufig auch einen entsprechenden Vorlauf vor Vollendung des 16. Lebensjahr haben. Zu begrüßen wäre deshalb auch für das BfV eine Herabsetzung der Altersgrenze für eine Speicherung auf 14 Jahre (vgl. Art. 7 Abs. 2 LVerfSchG Bayern).

In Dateien gespeicherte, unrichtige personenbezogene Daten sind zu berichtigen (§ 12 Abs. 1 BVerfSchG). Wird festgestellt, dass in Akten gespeicherte personenbezogene Daten unrichtig sind, oder wird ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten, so ist dies in der Akte zu vermerken oder in sonstiger Weise festzuhalten (§ 13 Abs. 1 BVerfSchG).

In Dateien gespeicherte personenbezogene Daten sind zu **löschen**, wenn die Speicherung unzulässig war oder ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Wenn schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden,

sind die Daten nicht zu löschen sondern zu **sperren**. Sie dürfen dann nur noch mit Einwilligung des Betroffenen übermittelt werden (§ 12 Abs. 2 BVerfSchG). Personenbezogene Daten in Akten hat das BfV zu sperren, wenn es feststellt, dass ohne die Sperrung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden und die Daten für seine künftige Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind. Gesperrte Daten sind mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen; sie dürfen nicht mehr genutzt oder übermittelt werden. Eine Aufhebung der Sperrung ist möglich, wenn ihre Voraussetzungen nachträglich entfallen (§ 13 Abs. 2 BVerfSchG).

Bei der Einzelfallbearbeitung und nach festgesetzten Fristen, **spätestens nach fünf Jahren, prüft das BfV**, ob in Dateien gespeicherte personenbezogene Daten zu berichtigen oder zu löschen sind. Gespeicherte personenbezogene Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG sind spätestens zehn Jahre, über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 spätestens 15 Jahre nach dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information zu löschen, es sei denn, der Präsident oder sein Vertreter trifft im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung (§ 12 Abs. 3 BVerfSchG).

Daten über **Minderjährige**, die in Dateien oder zu ihrer Person geführten Akten gespeichert sind, müssen nach zwei Jahren auf die Erforderlichkeit der Speicherung überprüft und spätestens nach fünf Jahren gelöscht werden, es sei denn, dass nach Volljährigkeitseintritt weitere relevante Erkenntnisse angefallen sind (§ 11 Abs. 2 BVerfSchG).

Für jede automatisierte Datei beim BfV ist mit Zustimmung des BMI eine **Dateianordnung** zu erstellen, vor deren Erlass der BfD angehört wird (§ 14 BVerfSchG).

6.4 Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht

Das BVerfSchG als Bestandteil des Datenschutzrechts zielt in erster Linie darauf ab, Eingriffe des Verfassungsschutzes in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu legitimieren. Als formelles Gesetz, das Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG einschränkt, ist das BVerfSchG **Rechtsgrundlage für einen damit verbundenen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.**

Das (offene oder verdeckte) Sammeln und Auswerten von Informationen durch den Verfassungsschutz darf allerdings nicht in den Kernbereich des Persönlichkeitsrechts eingreifen (**Wesensgehaltsgarantie**, Art. 19 Abs. 2 GG).

Darüber hinaus muss bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung auch das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz beachtet werden.

☝ **Hinweis:** Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist im Datenschutzrecht zu einem **Zweckbindungsprinzip** verdichtet: Die Verwendung der Daten ist danach nur zulässig, wenn sie auf einen gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt ist (vgl. insbes. § 19 Abs. 1, Abs. 3 S. 3, Abs. 4 S. 3 BVerfSchG).[52]

Nach diesem Grundsatz, der für jedes Verwaltungshandeln und damit auch für alle Tätigkeiten des Verfassungsschutzes gilt (vgl.

---

[52] Vgl. Tinnefeld/Ehmann S. 344 ff.

§ 3 Abs. 3 BVerfSchG) und der in §§ 8 Abs. 5, 9 Abs. 1 S. 2-4 BVerfSchG wiederholt ist, muss das BfV im Einzelfall immer das den Bürger am wenigsten belastende Mittel wählen. So kommt eine verdeckte Informationsbeschaffung grundsätzlich erst dann in Betracht, wenn die anderen Methoden der Nachrichtenbeschaffung ausgeschöpft sind.

☝ **Hinweis:** Allerdings muss eine verdeckte Informationsbeschaffung nicht in jedem Fall einen schwereren Eingriff bedeuten als ein offenes Vorgehen des Verfassungsschutzes.[53]

6.5 Eingriffe in benannte Freiheitsrechte

Ein Eingriff in benannte Freiheitsgrundrechte, also in Art. 2 Abs. 2 ff. GG, ist dem BfV aufgrund der §§ 8 Abs. 1 und 2, 9 BVerfSchG grundsätzlich nur gestattet, wenn das **Zitiergebot** erfüllt ist: Nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG muss ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, das betroffene Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.

Hinweise auf Beschränkungen von benannten Freiheitsgrundrechten (Art. 10, 13 GG) enthält das BVerfSchG jedoch nur in ganz beschränktem Umfang für bestimmte Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz.

Dagegen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. 1 Abs. 1

---

[53] So zumindest das OVG Münster in seinem Urteil vom 17. Juni 1994, DVBl. 1995, 373 ff.

GG) von diesem Zitiergebot ausgenommen.[54] Das BVerfSchG ist deshalb Rechtsgrundlage für einen Eingriff in dieses Grundrecht, ohne dass dies ausdrücklich benannt werden muss.[55]

6.5.1 Unverletzlichkeit der Wohnung

§ 9 Abs. 2 BVerfSchG sieht den **verdeckten Einsatz technischer Mittel zum Mithören oder zur Aufzeichnung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes bzw. zur Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen** (Abs. 2 S. 2) in oder gegen Wohnungen vor. Solche Maßnahmen – z. B. unter Einsatz von Abhörgeräten, Richtmikrofonen sowie Foto- oder Videokameras – bedeuten einen Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und sind nur dann zulässig, wenn sie zur Abwehr einer Gefahr für die Allgemeinheit oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen unerlässlich ist und geeignete polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann.

Der Begriff der "**Wohnung**" wird von der Rechtsprechung sehr weit ausgelegt. Er umfasst **jedes dem privaten Wohnen zuzuordnende befriedete Besitztum** (auch Flure, Keller, Dachböden, Höfe, Hausgärten, Garagen, Arbeits-, Dienst- und Geschäftsräume, geschlossene Versammlungsräume, Hotelzimmer, Wohnwagen, Wohnmobile, Zelte), nicht hingegen der Öffentlichkeit zugängliche Räumlichkeiten in Gaststätten, Warenhäusern und Bahnhöfen (auch nicht bloße Verkehrsmittel).[56]

---

54 BVerfGE 10, 89 ff. (99); 28, 36 ff. (46).

55 Werthebach/Droste Rdnr. 221 ff.

56 Dohr/Windfuhr S. 196.

Nichtöffentlich ist eine Äußerung, wenn sie nicht für einen größeren, nach Zahl und Individualität unbestimmten oder nicht durch persönliche oder sachliche Beziehungen miteinander verbundenen Personenkreis bestimmt oder unmittelbar verstehbar ist.[57] Maßgeblich ist dabei, ob der Sprecher die Kontrolle über die Reichweite seiner Äußerung behalten hat. Das bedeutet, dass es nicht auf die Größe des Zuhörerkreises, sondern auf seine Abgeschlossenheit ankommt. Auch auf größeren Veranstaltungen kann nichtöffentlich gesprochen werden, wenn der Teilnehmerkreis nach objektiven Kriterien begrenzt ist. Es genügt aber auch nicht jede Begrenzung des Teilnehmerkreises, die Begrenzung muss vielmehr gerade im Hinblick auf die Vertraulichkeit des Wortes erfolgen.[58]

☝ **Hinweis:** Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung sichert die Wohnung als räumliche Privatsphäre. Deshalb greift jeder staatliche Zugriff auf die Wohnung, der diese Privatheit zerstört, in dessen Schutzbereich ein, d. h. auch Lausch- und Spähangriffe, die nicht mit einem körperlichen Eindringen in die Wohnung verbunden sind. Das gilt allerdings nur soweit, als die Überwachung von außen solche, innerhalb der Wohnung stattfindenden Vorgänge erfasst, die der natürlichen Wahrnehmung von außerhalb des geschützten Bereichs entzogen sind; dies ist insbesondere dort der Fall, wo mit technischen Mitteln überwacht wird. Zwar beeinträchtigt auch die bloße Wahrnehmung von Informationen, die auf natürliche Weise aus der Wohnung heraus nach außen dringen, deren Privatheit (z. B. Belau-

---

[57] Schönke/Schröder § 201 Rdnr. 6.

[58] Rudolphi § 201 Rdnr. 5.

> schen von Gesprächen, die aufgrund ihrer Lautstärke aus der Wohnung dringen, Hineinspähen durch ein offenes Fenster). Die Privatheit von auch außerhalb der Wohnung wahrnehmbaren Lebensäußerungen kann aber deshalb am grundrechtlichen Schutz des Art. 13 GG nicht mehr teilnehmen, weil diejenigen, die sich im räumlichen Schutz der Wohnung befinden, im Hinblick auf diese Vorgänge die Wohnung gewissermaßen der Allgemeinheit öffnen. Wer in der Wohnung so laut spricht oder seine Wohnungsfenster so offen lässt, dass er mit einer Wahrnehmung von außen rechnen muss, verlässt insoweit selbst seine räumliche Privatsphäre. Er darf dann auch nicht mehr darauf vertrauen, dass der Staat oder sonstige Dritte keine Wahrnehmungen machen.[59]

Nach der Neufassung des Art. 13 GG im Jahre 1998 regeln die Abs. 2 bis 6 die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen aus Gründen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingegriffen werden darf. Aufgrund dieser GG-Änderung wurde § 9 Abs. 2 BVerfSchG im Rahmen des StVÄG entsprechend ergänzt.[60] Danach können entsprechende Maßnahmen durch den Präsidenten des BfV oder seinen Vertreter angeordnet werden, wenn eine richterliche Entscheidung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Die richterliche Entscheidung muss dann unverzüglich nachgeholt werden. Zuständig dafür ist das Amtsgericht Köln.

---

59 Guttenberg, NJW 1993, S. 567 ff. (568).

60 Vgl. Kap. I, Nr. 3.

☝ **Hinweis:** Da Voraussetzung für den verdeckten Einsatz technischer Mittel in Wohnungen durch das BfV das Fehlen einer rechtzeitigen, geeigneten polizeilichen Hilfe ist, besitzt die Vorschrift keine praktische Relevanz und auch die Neufassung von Art. 13 GG und § 9 Abs. 2 BVerfSchG wird nicht zu einer häufigeren Anwendbarkeit führen. Dem BfV sind danach sog. Lauschangriffe grundsätzlich nicht **gestattet**.[61] Praktikabel wäre eine Regelung, wonach das BfV technische Maßnahmen zur Wohnraumüberwachung unter den Voraussetzungen einer G 10-Maßnahme durchführen könnte (vgl. Art. 6 Abs. 4 LVerfSchG Bayern).

Durch eine erneute Ergänzung des § 9 Abs. 2 BVerfSchG aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes ist dem BfV nunmehr die Möglichkeit eröffnet, **technische Maßnahmen in Wohnungen** durchzuführen, wenn dies zum **Schutz einer in dieser Wohnung anwesenden Einsatzperson** erforderlich ist. Die Voraussetzungen für solche Maßnahmen sind weniger streng als die für "Lauschangriffe" nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG: Technische Maßnahmen dürfen angewandt werden, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit der Einsatzperson unerlässlich ist. Darüber hinaus unterliegt eine solche Maßnahme nicht dem Richtervorbehalt, d. h. sie kann vom Präsidenten des BfV oder dessen Vertreter angeordnet werden.

Eine Verwendung der durch solche Maßnahmen gewonnenen Daten über den eigentlichen Schutzzweck zu Gunsten der Einsatzperson hinaus ist jedoch an besondere Voraussetzungen gebunden: Die Rechtmäßigkeit der Maßnahme muss richterlich festgestellt werden. Danach ist eine Verwendung nur zur Gefah-

---

61 Werthebach/Droste Rdnr. 230 ff.

renabwehr im Rahmen der Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG sowie für Übermittlungen nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 und 2 G 10 statthaft.

Als weitere Form der Datenerhebung erlaubt der neu eingefügte § 9 Abs. 4 BVerfSchG auch den **Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Standortes eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes und zur Ermittlung der Geräte- und Kartennummern**. Voraussetzung ist auch hier eine Ermittlungstätigkeit im Rahmen der Aufgaben von § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG und das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht einer Katalogstraftat des § 3 Abs. 1 G 10. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass ohne diesen Einsatz der Zweck der Überwachungsmaßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Das Verfahren entspricht dem bei den neuen Auskunftsbefugnissen.[62]

§ 9 Abs. 2 S. 13 BVerfSchG enthält nach der Ergänzung aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes nun einen Hinweis auf die Einschränkung des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG und kommt damit dem Zitiergebot nach.

6.5.2 Versammlungsfreiheit

Die Beobachtung und die Speicherung einer Teilnahme an öffentlichen Versammlungen durch den Verfassungsschutz stellt keine rechtlich erhebliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit dar, sondern ist durch **verfassungsimmanente Beschränkungen** gedeckt: Bei der Auslegung einer Grundrechtsnorm ist der Kontext der Verfassung, insbesondere die Grundentscheidungen des GG und allgemeine Verfassungsgrundsätze, zu be-

---

[62] Vgl. Kap. I, Nr. 6.2.

rücksichtigen. Mit der **Staatsidee der streitbaren Demokratie** wäre es unvereinbar, wenn die Mitglieder verfassungsfeindlicher Bestrebungen sich der staatlichen Wahrnehmung weithin entziehen könnten, indem sie sich gezielt in geschlossenen Räumen versammeln und dort ihre Treffen abhalten. Es kann nicht Sinn der Verfassung sein, den verfassungsmäßigen obersten Organen im Staat eine Aufgabe (vgl. Art. 73 Nr. 10 b, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG) zu stellen und dafür eine besondere Stelle vorzusehen, aber dieser vorzuenthalten, was zur Erfüllung ihres Verfassungsauftrags nötig ist. Bei der Abwägung ist einzubeziehen, dass die Beobachtung einer Versammlung durch eine Verfassungsschutzbehörde nicht den Kernbereich der Versammlungsfreiheit berührt, denn diese zielt – anders als bei Polizei- und Ordnungsbehörden – nicht darauf ab, die jeweilige Versammlung bei Verstößen gegen Gesetze und Anordnungen zu verhindern.

Der durch das GG erteilte Verfassungsschutzauftrag und dessen ansonsten drohende Nichterfüllbarkeit in wesentlichen Bereichen erfordern und rechtfertigen es, Art. 8 Abs. 1 GG dahingehend auszulegen, dass die Erfassung und Speicherung personenbezogener Daten zu Veranstaltern und Teilnehmern von Versammlungen durch die Verfassungsschutzbehörden im Rahmen ihrer ihnen zu Verfassungsschutzzwecken übertragenen Befugnisse (§§ 8 ff. BVerfSchG) **nicht in die Versammlungsfreiheit der Betroffenen eingreifen**, deren Grundrecht also insoweit beschränkt ist.

☝ **Hinweis:** Da das BVerfSchG keine ausdrückliche Befugnis zum Eingriff in die Versammlungsfreiheit enthält, ist umstritten, ob das BfV im Rahmen einer Versammlung Informationen sammeln darf. Denn die Erhebung und Verarbeitung von Daten, die aus der

> Teilnahme an öffentlichen Versammlungen resultieren, könnten den Betroffenen in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) verletzen. So hat das BVerfG bekräftigt, dass sich die der politischen Willensbildung dienende Beteiligung an einer Demonstration in einem demokratischen Gemeinwesen frei, offen, unreglementiert und grundsätzlich "staatsfrei" vollziehen muss.[63]

Einer Meinung nach stellt die Erfassung und Speicherung der Teilnahme an öffentlichen Versammlungen einen **Eingriff in Art. 8 GG** dar. Danach garantiert die Versammlungsfreiheit das möglichst unbeeinflusste Engagement des Einzelnen bei Versammlungen und Demonstrationen und schützt daher auch davor, dieses Grundrecht unter der Kontrolle, "im Visier von Polizei und Verfassungsschutz" wahrnehmen zu müssen.[64] Das OVG Bremen hat im Hinblick auf die optische Dokumentation eines Demonstrationszuges durch polizeiliche Video- und Fotoaufnahmen festgestellt, dass die Erhebung personenbezogener Daten über die Teilnahme an einer Demonstration einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit darstellt.[65]

Dagegen wird ein Eingriff in die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) nicht problematisiert: Zum einen besteht hier ein ausdrücklicher Gesetzesvorbehalt durch die "Vorschriften der allgemeinen Gesetze" (Art. 5 Abs. 2 GG), also auch durch das BVerfSchG. Zum anderen

---

63 BVerfGE 69, 315 (346).

64 Bäumler, JZ 1986, S. 469 ff.

65 OVG Bremen, NVwZ 1990, 1188 ff.

ist nach Auffassung des BVerfG das Zitiergebot hier ebenfalls nicht anwendbar.[66]

6.5.3 Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis

Die in §§ 8, 9 BVerfSchG genannten Befugnisse sind ihrer Natur nach geeignet, in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG einzugreifen. § 8 Abs. 12 und § 9 Abs. 4 BVerfSchG enthalten zwar eine Zitierklausel in Bezug auf Art. 10 GG, die Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG entspricht; diese bezieht sich jedoch nur auf Maßnahmen nach § 8 Abs. 6, 8, 9 und 11 bzw. § 9 Abs. 4 BVerfSchG.

Aus dem Fehlen einer allgemeinen Zitierklausel im BVerfSchG folgt, dass eine Beschränkung von Art. 10 GG durch informationserhebende Maßnahmen auf der Grundlage des BVerfSchG im Übrigen unzulässig ist. Einschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses durch andere als die in § 8 Abs. 6, 8, 9 und 11 sowie § 9 Abs. 4 BVerfSchG vorgesehenen Maßnahmen der Nachrichtendienste sind also allein unter den besonderen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen des G 10 zulässig.[67]

---

66 BVerfG DVBl. 1994, 103 ff. (104).

67 Von Münch/Kunig, Bd. 1, Art. 10, Rdnr. 30; vgl. Kap. IV.

7. Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden

7.1 Zusammenarbeitspflicht

Entsprechend der föderativen Struktur der Bundesrepublik nehmen die LfV die Aufgaben des Verfassungsschutzes grundsätzlich unabhängig und selbständig wahr. Zum BfV besteht kein Unter- sondern ein Gleichordnungsverhältnis.

§ 1 Abs. 2 BVerfSchG normiert eine Pflicht des Bundes und der Länder zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Diese Verpflichtung geht über die in Art. 35 GG für alle Behörden des Bundes und der Länder begründetete Pflicht zur Amtshilfe hinaus. **Zusammenarbeit** meint vielmehr ein auf Dauer angelegtes, zielgerichtetes, arbeitsteiliges Zusammenwirken in den Grenzen der eigenen Befugnisse unter Einschluss gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung (vgl. § 1 Abs. 3 BVerfSchG). Dagegen betrifft Amtshilfe nur solche Hilfeleistungen, die der ersuchten Behörde nicht als eigene Aufgaben obliegen.[68]

☝ **Hinweis:** § 2 Abs. 2 BVerfSchG stellt klar, dass auch die Länder untereinander zusammenzuarbeiten haben. Bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten zwischen den Verfassungsschutzbehörden kommen deshalb die §§ 17 ff. BVerfSchG (Übermittlungsvorschriften) nicht zur Anwendung.

Das BfV hat als **Zentralstelle vor allem die Aufgabe, Erkenntnisse zusammenzufassen und auszuwerten**. In Fällen von überregionaler Bedeutung und Ersuchen durch eine LfV kann es auch

---

[68] Von Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 35, Rdnr. 6 ff.

selber ermitteln und nachrichtendienstliche Operationen durchführen (§ 5 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG). Im Bereich der Spionageabwehr ist die Auswertung beim BfV zentralisiert, um Methoden und Techniken fremder Spionagetätigkeit besser aufdecken zu können.[69]

Das Zusammenwirken der Verfassungsschutzbehörden setzt zunächst die **gegenseitige Information** voraus, d. h. insbesondere den Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen, laufende unaufgeforderte Unterrichtung über alles, was zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, sowie Auskunftserteilung und Abstimmung über die jeweils in eigener Zuständigkeit zu treffenden Maßnahmen. Dazu gehört aber auch die **gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung** bis hin zur organisatorischen oder funktionellen Verknüpfung in Einsatzgemeinschaften sowie gemeinschaftlichen oder zentralen Einrichtungen.

Eine Sonderform der Zusammenarbeit ist das Betreiben gemeinsamer Dateien. Gemäß § 6 BVerfSchG sind die Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, solche Dateien zu führen. Auf dieser Grundlage wird beim BfV das **"Nachrichtendienstliche Informationssystem" (NADIS)** betrieben, das als Informationsverbund aller Verfassungsschutzbehörden eine notwendige Voraussetzung für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit darstellt. Der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen ist nicht möglich; weder MAD oder BND noch sonstige Sicherheitsbehörden können online auf NADIS zugreifen (§ 6 S. 4 BVerfSchG).[70]

---

69 BfV (Hrsg.), Aufgaben, Befugnisse, Grenzen, S. 76.

70 Roewer S. 42.

NADIS, das in eine "Personenzentraldatei" (PZD) und ein "Zentrales Objektverzeichnis" (ZOV) eingeteilt ist, enthält allerdings nur die Daten, die zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind (§ 6 S. 2 BVerfSchG). Es sind hier also lediglich Grunddaten der Betroffenen festgehalten, während der Inhalt der Akten bei der aktenführenden Verfassungsschutzbehörde konventionell erfragt werden muss (= Findex-Datei).

☝ **Hinweis:** Das Führen von Textdateien oder von Dateien, die weitere Angaben enthalten, ist nur unter engen Voraussetzungen zulässig und deshalb in der Praxis auf Ausnahmen beschränkt. Eine solche Datei muss der Aufklärung von Spionagetätigkeiten oder von gewalttätigen Bestrebungen dienen (§ 6 S. 8 BVerfSchG).

7.2 Tätigwerden des BfV in einem Land

§ 5 Abs. 2 BVerfSchG legt die Voraussetzungen fest, unter denen das BfV in einem Land Informationen sammeln kann:

- **Benehmensherstellung**

  Das BfV darf in einem Land Informationen sammeln, wenn es im Benehmen mit der LfV handelt (§ 5 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG, vgl. dazu auch § 9 der "Richtlinie für die Zusammenarbeit des BfV und der LfV" vom 26. November 1993). Da es kein "bundesunmittelbares" Territorium in Deutschland gibt, folgt daraus, dass das BfV jedes Mal, wenn es eigenständig Informationen sammeln will, das Benehmen mit der betroffenen LfV herstellen muss.

Benehmensherstellung heisst, dass der LfV in der Regel vor dem Tätigwerden **Gelegenheit zur Stellungnahme zu der beabsichtigten Maßnahme** zu geben ist. Es beinhaltet damit mehr als bloßes Kenntnisgeben, andererseits aber nicht, dass das Vorgehen vom Einverständnis der LfV abhängt und ohne Vorliegen dieses Einverständnisses nicht erfolgen kann.

§ 5 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG lässt ferner zu, dass das BfV Benehmen für eine Reihe gleichgelagerter Fälle herstellen kann. Danach reicht es aus, wenn sich das BfV in Bezug auf einen Sachkomplex mit der LfV abstimmt und in diesem Rahmen personenbezogene Informationen über Mitglieder der Organisation sammelt; in diesen Fällen muss also nicht vor jedem Einzelschritt das Benehmen hergestellt werden.

Sinn der Benehmensherstellung ist die Wahrung der Interessen der LfV, die Kenntlichmachung von deren Zuständigkeitsberührung und nicht zuletzt auch die Einholung von deren Sachkunde. Dadurch soll ein planloses Nebeneinanderarbeiten oder uneffektive Doppelarbeit verhindert werden.

- **Zuständigkeit**

  Gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG kann das BfV bei der Beobachtung von extremistischen und sicherheitsgefährdenden Bestrebungen und Tätigkeiten fremder Nachrichtendienste (§ 3 Abs. 1 Nr. 1-4 BVerfSchG) in einem Land nur dann Informationen sammeln, wenn

  - diese sich ganz oder teilweise gegen den Bund richten,
  - diese sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken,
  - diese auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder
  - eine LfV um ein Tätigwerden ersucht hat.

Da sich extremistische bzw. sicherheitsgefährdende Bestrebungen oder Tätigkeiten fremder Nachrichtendienste in der Regel gegen den Bund richten, entfalten die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 BVerfSchG tatsächlich **keine einschränkende Wirkung** für die Sammlung von Informationen in einem Land durch das BfV. So ist der Bund etwa auch bei Angriffen auf die Verfassungsordnung eines Landes betroffen, weil damit zugleich seine freiheitliche demokratische Grundordnung mitbedroht ist.[71]

8. Zusammenarbeit mit der Polizei

Einerseits haben Verfassungsschutz und Polizei unterschiedliche gesetzliche Aufgaben, andererseits werden bei deren Erfüllung häufig die Zuständigkeiten beider Behörden berührt. Eine enge Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei ist deshalb erforderlich. Gleichwohl wird das Verhältnis zwischen ihnen durch das sog. Trennungsgebot geprägt.

8.1 Abgrenzung der Zuständigkeiten

Die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden knüpft nicht an ein strafrechtlich relevantes Verhalten an. Das bedeutet aber nicht, dass die Beobachtungszuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden endet, sobald der Zuständigkeitsbereich der Strafverfolgungsbehörden eröffnet ist. Der Verfassungsschutz wird auch dann Erkenntnisse über extremistische oder sicherheitsgefähr-

---

71 Gröpl S. 179 ff.

dende Bestrebungen sammeln, wenn gegen einen Betroffenen ein Strafverfahren durchgeführt wird.

☝ **Hinweis:** Es ist daher ungenau, die Aufgabenbereiche von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden in einem zeitlichen Sinn von einander abzugrenzen und dem entsprechend die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes auf das "nicht strafbewehrte Vorfeld" zu beschränken.

Demnach kann eine parallele Zuständigkeit von Verfassungsschutz und Polizei im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben bestehen. Sofern polizeilicher Handlungsbedarf besteht, ist eine Zusammenarbeit dieser Behörden auf Bundes- oder Landesebene erforderlich.

☝ **Hinweis:** Bis zum Erlass der neueren Polizeigesetze war der Aufgabenbereich der Polizei so ausgestaltet, dass diese im Rahmen der **Gefahrenabwehr** die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten hatte und dabei ihre Eingriffbefugnis an das **Vorliegen einer konkreten Gefahr** geknüpft war. Im Rahmen der Strafverfolgung war ihre Befugnis nach § 152 Abs. 2 StPO daran geknüpft, ob für das Vorliegen von begangenen Straftaten **zureichende tatsächliche Anhaltspunkte** vorlagen. Demgegenüber war das sog. Vorfeld, also der Handlungsraum vor konkreter Gefahr und konkretisierbarem Tatverdacht den Nachrichtendiensten vorbehalten. Nachdem viele Länder ihre Polizeigesetze dergestalt geändert haben, dass der Polizei auch dieses Vorfeld offen steht, um Aufgaben der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und Vorsorge für die künftige Strafverfolgung wahrnehmen zu

können, besteht eine strikte Aufgabentrennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz nicht mehr.[72]

Allgemeine Vorschriften über die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden existieren nur vereinzelt (dazu gehört etwa § 8 Abs. 3 BVerfSchG, wonach das BfV die Polizei nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen darf, zu denen es selbst nicht befugt ist). Gemäß Nr. 205 RiStBV ist es für die Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzverfahren und anderen Verfahren, bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es um Straftaten zur Durchsetzung extremistischer politischer Ziele geht, in der Regel geboten, mit den Verfassungsschutzbehörden in geeigneter Weise zusammenzuarbeiten. Im Übrigen betreffen gesetzliche Regelungen über die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden vor allem die Frage, wann personenbezogene Daten zwischen den einzelnen Behörden übermittelt werden dürfen.[73]

☝ **Hinweis:** Vor Inkrafttreten des BVerfSchG n. F. wurde die Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden durch die verwaltungsinternen '**Richtlinien für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD), der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten**" vom 23. Juli 1973 konkretisiert. Darin wurden die Nachrichtendienste und die Polizei bzw. Strafver-

---

72 Fritsche/Eisvogel, ZFIS Juli/August 1998, S. 8.

73 Vgl. dazu Kap. I, Nr. 9.

folgungsbehörden zur vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet.

Informationsübermittlung BfV ® Polizei/Strafverfolgungsbehörden:
- §§ 19 Abs. 1, 20, 21 Abs. 1 BVerfSchG - § 4 Abs. 4 G 10 - § 138 StGB - §§ 161 S. 1, 163 Abs. 1 S. 2 StPO
Informationsübermittlung Polizei/Strafverfolgungsbehörden ® BfV
- § 18 BVerfSchG - § 17 Abs. 2 BVerfSchG i. V. m. § 32 Abs. 2 Nr. 5 BGSG - Nr. 205 RiStBV - §§ 474 Abs. 2 S. 2, 477 Abs. 2 StPO

8.2 Trennungsgebot

Seinen ausdrücklichen Niederschlag findet das Trennungsgebot im BVerfSchG an zwei Stellen: Die **organisationsrechtliche Komponente** des Trennungsgebots verbietet die Angliederung des BfV an eine polizeiliche Dienststelle (§ 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG).

Die **befugnisrechtliche Komponente** untersagt dem BfV, polizeiliche Befugnisse auszuüben (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG).[74]

☝ **Hinweis:** Damit stehen BfV-Mitarbeitern – abgesehen von den im BVerfSchG enthaltenen Befugnissen – lediglich die Rechte zu, die auch Private für sich in Anspruch nehmen können, wie insbesondere das Notwehrrecht (§ 32 StGB) oder das "Jedermanns-Recht" zur vorläufigen Festnahme von "auf frischer Tat" Betroffenen (§ 127 Abs. 1 S. 1 StPO), dessen Realisierung gerade im Rahmen von nachrichtendienstlichen Operationen problematisch ist.

Der Verfassungsschutz darf sich auch nicht auf dem Umweg über die Amtshilfe die ihm vom Gesetz vorenthaltenen polizeilichen Befugnisse verschaffen. Deshalb darf das BfV die Polizei nicht um die Durchführung von Zwangsmaßnahmen und die Übermittlung der daraus gewonnenen Erkenntnisse ersuchen. Das schließt nicht die Anregung aus, dass die Polizei solche Maßnahmen zur eigenen Aufgabenerfüllung vornimmt, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

➢ **Beispiel:** BfV-Mitarbeiter dürfen zwecks Identifizierung einer Person nicht eine Polizeistreife um Durchführung einer Verkehrskontrolle ersuchen.

Das Trennungsgebot ist eine Reaktion der Alliierten auf den Terror der Geheimen Staatspolizei (Gestapo) des "Dritten Reiches".[75] Es hat seinen Ursprung im sog. alliierten **Polizeibrief** vom 14. April 1949 und im **Genehmigungsschreiben** der Militärgouverneure

---

[74] Beide Komponenten fanden sich bereits im BVerfSchG von 1950 (§ 3 Abs. 2).

[75] Vgl. dazu Albert, ZRP 1995, 105 ff.

zum GG vom 2. Mai 1949, das darauf Bezug nimmt.[76] Der Polizeibrief sah Folgendes vor: "*Der Bundesregierung wird auch gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben.*"[77]

☝ **Hinweis:** Das Trennungsgebot hat nicht dazu geführt, dass die Befugnis zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel auf die Nachrichtendienste beschränkt blieb. Solche Mittel werden vielmehr zunehmend auch von den Polizeibehörden angewendet. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür wurden nach dem Volkszählungsurteil des BVerfG in den Landespolizeigesetzen und in der StPO geschaffen.[78] Das Trennungsgebot ist aber nur dann sinnvoll, wenn nicht nur dem Verfassungsschutz polizeiliche Zwangsbefugnisse vorenthalten werden, sondern umgekehrt auch der Polizei der planmäßige Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel untersagt bleibt und die Polizei nicht ihrerseits in das dem Verfassungsschutz vorbehaltene Arbeitsfeld der Extremismusbeobachtung einsteigt.[79]

---

76 Vgl. Kap. I, Nr. 3.

77 Abgedruckt bei Haedge S. 70 f.

78 Fritsche/Eisvogel, ZFIS Juli/August 1998, S. 8 ff.

79 Albert, ZRP 1995, 106.

Bedeutung des Trennungsgebots

für den Verfassungsschutz	für die Polizei
Verbot	**Gebot**
– Verfassungsschutzbehörden und polizeiliche Dienststellen **organisatorisch in einer Behörde zusammenzufassen** – den Verfassungsschutzbehörden **polizeiliche Zwangs- oder Weisungsbefugnisse zuzuerkennen** oder im Wege der Amtshilfe um derartige Maßnahmen zu ersuchen	– dass der Polizei der **planmäßige Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel untersagt** bleibt – dass die Polizei **nicht im Bereich der "Vorfeldbeobachtung" tätig** wird

Die Diskussion über die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz wird immer wieder aufgegriffen. Einer Auffassung nach ist diese Trennung verfassungsrechtlich geboten.[80] Nach herrschender Meinung enthält allerdings lediglich das BVerfSchG ein (einfachgesetzliches) Trennungsgebot in Bezug auf das BfV. Das Trennungsgebot ist danach nicht verfassungsrechtlich verankert, da zum einen der Polizeibrief kein Teil des deutschen Verfas-

[80] Bull Rdnr. 95.

sungsrechts und zudem spätestens mit der Erlangung der vollen Souveränität Deutschlands – durch Inkrafttreten des Deutschland-Vertrages am 5. Mai 1955 – und den Einigungsvertrag von 1990 obsolet geworden ist.[81]

Nach herrschender Meinung ist das Trennungsgebot auch kein Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips: Sowohl Polizei als auch Verfassungsschutz sind im Rechtsstaat verankert; ihre Tätigkeiten hat die Vermutung der Rechtsstaatlichkeit für sich. So stellen auch die staatspolizeilichen Inlandsnachrichtendienste der USA, Frankreichs und der Schweiz die Rechtsstaatlichkeit dieser Länder nicht in Frage.[82]

☝ **Hinweis:** Der Beschluss des BVerfG vom 28. Januar 1998 hat an dieser Bewertung nichts geändert. Das Gericht ging dabei auf die Wirkkraft des Trennungsgebots ein und stellte fest, dass das Rechtsstaatsprinzip es verbieten könne, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar seien. So würden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen. Das Gericht wies jedoch darauf hin, dass diese Frage im anhängigen Verfahren keiner abschließenden Entscheidung bedürfe.[83]

---

81 Hirsch S. 89 ff.; Borgs/Ebert S. 103; Roewer S. 134 ff.

82 Werthebach/Droste Rdnr. 233 ff.

83 BVerfG, NVwZ 1998, 495 ff.

Die Länder unterliegen dem Trennungsgebot des BVerfSchG nicht. Sie sind deshalb grundsätzlich nicht gehindert, ihre Verfassungsschutzbehörden organisatorisch mit Polizeibehörden zu verbinden oder ihnen Zwangsbefugnisse einzuräumen. Einige Länder haben jedoch das Trennungsgebot ausdrücklich in ihre LVerfSchG übernommen (vgl. z. B. § 5 Abs. 5 S. 2, 3 LVerfSchG Nordrhein-Westfalen, § 8 Abs. 3 LVerfSchG Rheinland-Pfalz).

☝ **Hinweis:** Nach anderer Auffassung gilt das Trennungsgebot wegen der Zusammenarbeitspflicht der Verfassungsschutzbehörden auch für die Länder.[84]

Eine **Durchbrechung des Trennungsgebots** begründet § 17 Abs. 2 BVerfSchG. Danach kann das BfV den BGS um Ausschreibungen zur Beobachtung an der Grenze ersuchen.[85]

☝ **Hinweis:** Keine Ausnahme vom Trennungsgebot stellt die Tätigkeit der Gruppe Fernmeldewesen des BGS für das BfV dar. Der BGS nimmt dabei die Aufgabe wahr, durch Funkbeobachtung und Auswertung von Technik und technischen Unterlagen im Rahmen von nachrichtendienstlichen Ermittlungen zu den Lagebildern der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern beizutragen (§ 10 BGSG). Es handelt sich dabei um eine Art Organleihe.[86]

---

84 Hirsch S. 93.

85 Vgl. Kap. I, Nr. 9.3.1.; zur Durchbrechung im Rahmen der strategischen Kontrolle durch den BND vgl. Kap. III, Nr. 2.1.

86 Werthebach/Droste Rdnr. 233 ff.

9. Übermittlung von Informationen

9.1 Allgemeine Grundsätze

Die Übermittlung von Informationen spielt bei der Erfüllung der Aufgaben von Nachrichtendiensten naturgemäß eine entscheidende Rolle. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfordert allerdings, dass die Übermittlung personenbezogener Daten auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss. Daher existieren neben den Übermittlungsvorschriften des BVerfSchG (§§ 17 ff.) korrespondierende Vorschriften in anderen Gesetzen, die den betreffenden Behörden eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an die Nachrichtendienste unter bestimmten Voraussetzungen gestatten.

Allgemein gilt, dass die Informationsübermittlung für die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden oder der Empfänger erforderlich sein muss (§ 19 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG). Die Informationsübermittlung erfolgt entweder **fakultativ** bzw. **obligatorisch** oder **spontan** bzw. **auf Anfrage** (Ersuchen).

Gemäß § 23 BVerfSchG **unterbleiben Übermittlungen**, wenn

- für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, dass unter Berücksichtigung der Art der Information und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen das Allgemeininteresse an der Übermittlung überwiegen,
- überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern oder
- besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen. (Die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amts-

geheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.)

Informationen über das Verhalten Minderjähriger dürfen nach dem BVerfSchG übermittelt werden, solange die Voraussetzungen der Speicherung nach § 11 erfüllt sind. Ansonsten ist eine Übermittlung nur zulässig, wenn sie zur Abwehr einer erheblichen Gefahr oder zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich ist. Hat ein Minderjähriger das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet, dürfen Informationen über ihn nach dem BVerfSchG nicht an ausländische oder über- bzw. zwischenstaatliche Stellen übermittelt werden (§ 24 BVerfSchG).

Der Empfänger prüft, ob die nach dem BVerfSchG übermittelten personenbezogenen Daten **für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich** sind. Ist dies nicht der Fall, hat er die Unterlagen zu vernichten, außer wenn die Trennung von anderen Informationen, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, nicht oder nur mit unvertretbarem Aufwand möglich ist; dann sind die Daten zu sperren (§ 25 BVerfSchG). Wenn sich personenbezogene Daten nach ihrer Übermittlung als unvollständig oder unrichtig erweisen, sind sie unverzüglich gegenüber dem Empfänger zu berichtigen, wenn dies nicht für die Beurteilung eines Sachverhalts ohne Bedeutung ist (§ 26 BVerfSchG).

9.2 Übermittlung durch das BfV

9.2.1 LfV

Das BfV unterrichtet die LfV über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist (§ 5 Abs. 3 BVerfSchG).[87]

9.2.2 BMI

Das BfV unterrichtet das BMI im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht (§ 16 Abs. 1 BVerfSchG). Die Berichtspflicht folgt aus dem Prinzip der Ressortverantwortlichkeit und ermöglicht der Bundesregierung, auf Bedrohungslagen zu reagieren (z. B. durch ein Vereinsverbot oder die Ausweisung ausländischer Agenten). Das BMI nutzt die Informationen u. a. zur Erstellung des Verfassungsschutzberichtes.[88]

9.2.3 MAD und BND

Die Nachrichtendienste müssen im Interesse eines wirksamen Staats- und Verfassungsschutzes vertrauensvoll zusammenarbeiten. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung des BfV, den MAD (§ 3 Abs. 3 MADG) und den BND (§ 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG) über Erkenntnisse zu unterrichten, die deren Zuständigkeit berühren.

---

87 Vgl. Kap. I, Nr. 7.1.

88 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes mit Begründung zu den Einzelvorschriften, BT-Drs. 11/4306 vom 6. April 1989, S. 62; vgl. Kap. IV, Nr. 1.4.1.

9.2.4 Polizei/Strafverfolgungsbehörden

Gewinnt das BfV tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen eines **Staatsschutzdeliktes** oder eines Delikts mit vergleichbarer Zielsetzung, so unterrichtet es von sich aus die Strafverfolgungsbehörden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung dieser Delikte erforderlich ist (§ 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG; für die LfV gilt § 21 Abs. 1).

☝ **Hinweis:** Erhält das BfV Kenntnis von anderen Straftaten, erfolgt eine Übermittlung nach § 19 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG, da die Strafverfolgungsbehörden die Daten für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigen.

Nicht in jedem Fall ist das BfV allerdings zu einer Unterrichtung verpflichtet. Vielmehr kann es seine Erkenntnisse aus operativen oder sonstigen nachrichtendienstlichen Gründen zurückhalten, insbesondere wenn die Voraussetzungen des § 23 BVerfSchG vorliegen. Eine **uneingeschränkte Unterrichtungspflicht** besteht nur bei schweren Straftaten in den Fällen des § 138 StGB (Nichtanzeige geplanter Straftaten).[89]

☝ **Hinweis:** Regelmäßig wird deshalb festgestellt, der Verfassungsschutz unterliege im Gegensatz zu den Strafverfolgungsbehörden nicht dem **Legalitätsprinzip** sondern dem **Opportunitätsprinzip**.[90] Die Begriffe sind in diesem Zusammenhang jedoch irreführend und sollten vermieden werden, denn ein Ermessen

---

[89] Haedge S. 165 ff.

[90] Werthebach/Droste Rdnr. 248; Haedge S. 165.

> steht den Verfassungsschutzbehörden nach § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG gerade nicht zu. Es steht auch nicht in ihrem Ermessen, ob sie eine extremistische oder sicherheitsgefährdende Bestrebung bzw. Tätigkeit beobachten oder nicht. Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen der Beobachtung vorliegen, sind die Verfassungsschutzbehörden zur Aufgabenerfüllung nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet.[91] Allerdings wird die Beobachtungsintensität vom Grad der angenommenen Bedrohung abhängig sein.

Personenbezogene Daten, die im Rahmen einer **G 10-Maßnahme** erlangt wurden, dürfen von den Nachrichtendiensten nur zur Verhinderung oder Aufklärung einer Katalogstraftat (§ 3 Abs. 1 G 10) oder zur Vorbereitung und Durchführung eines Partei- bzw. Vereinsverbots an Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden (§ 4 Abs. 4 G 10).

In **Ermittlungsverfahren** sind Polizei und Staatsanwaltschaft gemäß §§ 161 S. 1, 163 Abs. 1 S. 2 StPO befugt, auch die Nachrichtendienste um Auskunft zu ersuchen.

9.2.5 Sonstige inländische Behörden

An sonstige inländische Behörden darf das BfV personenbezogene Daten übermitteln (§ 19 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG), wenn

- dies zur **Erfüllung seiner Aufgaben** erforderlich ist oder
- der Empfänger die Daten zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder für Zwecke der öffentli-

---

91 Borgs/Ebert S. 49

chen Sicherheit benötigt.

Der polizeirechtliche Begriff der **öffentlichen Sicherheit** meint die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstiger Rechtsgüter seiner Bürger.

☝ **Hinweis:** Der parlamentarisch-politische Bereich unterfällt nicht dem Begriff "inländische Behörde", so dass die Weitergabe personenbezogener Daten an Parlamentsmitglieder oder parlamentarische Gremien nicht auf diese Vorschrift gestützt werden kann.[92]

Der Empfänger hat das sog. **Zweckbindungsprinzip** zu beachten, d. h. er darf die übermittelten Daten grundsätzlich nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden (§ 19 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG).

☝ **Hinweis:** Dieses Prinzip kommt auch in § 19 Abs. 3 S. 3 und Abs. 4 S. 3 BVerfSchG zum Ausdruck.

9.2.6 Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte

Aufgrund des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut ist die Bundesrepublik Deutschland zur Übermittlung bestimmter sicherheitsrelevanter Informationen verpflichtet (§ 19 Abs. 2 BVerfSchG).

☝ **Hinweis:** Beide Vereinbarungen blieben auch nach dem Einigungsvertrag und dem "Zwei plus Vier"-Vertrag

---

92 OVG Münster NJW 1995, 1979 f.

von 1990 in Kraft, begrenzt auf das Gebiet der elf alten Bundesländer (ohne Berlin).[93]

9.2.7 Ausländische Stellen

An ausländische öffentliche sowie über- und zwischenstaatliche Stellen darf das BfV personenbezogene Daten übermitteln (§ 19 Abs. 3 BVerfSchG), wenn dies zur **Erfüllung seiner Aufgaben** oder zur **Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers** erforderlich ist. Stehen schutzwürdige Interessen des Betroffenen oder Belange der Bundesrepublik Deutschland entgegen, unterbleibt die Übermittlung.

Vor der Weitergabe der Informationen sind die Interessen des Betroffenen mit den Belangen der Bundesrepublik Deutschland abzuwägen. Besonders strenge Maßstäbe sind gegenüber solchen Staaten anzulegen, die erkennbar nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Hier kommt eine Auskunft nur in Ausnahmefällen in Betracht.

9.2.8 Sonstige Stellen bzw. Personen

Grundsätzlich darf das BfV an andere Stellen keine personenbezogenen Daten übermitteln (§ 19 Abs. 4 BVerfSchG). Ausnahmen gelten dann, wenn

- dies zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder zur Gewährleistung der Sicherheit von be-

---

93 Werthebach/Droste Rdnr. 306.

bens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen nach § 1 SÜG **erforderlich** ist und

- das **BMI zugestimmt** hat.

Aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes ist die Übermittlung personenbezogener Daten an private Dritte, für die gemäß § 19 Abs. 4 S. 3-6 BVerfSchG noch weitere Voraussetzungen zu beachten sind, dem Betroffenen mitzuteilen, sobald eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung des BfV durch die Mitteilung nicht mehr zu besorgen ist (§ 19 Abs. 4 S. 7 BVerfSchG).

☝ **Hinweis:** Bis zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, durch das § 8 Abs. 1 um die Sätze 2 und 3 erweitert wurde[94], war es rechtlich problematisch, inwieweit eine **Weitergabe personenbezogener Daten bei operativen Maßnahmen** (insbesondere offenen, aber auch verdeckten Ermittlungen) an private Dritte zulässig ist: Nach einer Entscheidung des OVG Münster vom 17. Juni 1994 ließ das BVerfSchG bis dahin die Weitergabe personenbezogener Daten an private Dritte im Rahmen offener Ermittlungen nicht zu.[95] Nach dieser Auffassung musste in solchen Fällen § 19 Abs. 4 BVerfSchG herangezogen werden, was jedoch eine völlig unpraktikable Verfahrensweise bedeutet hätte. Nach der Ergänzung durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz stellt § 19 Abs. 4 S. 8 BVerfSchG nun klar, dass die grundsätzlich bei der Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte geltenden Verfahrensvorschriften keine Anwendung finden, wenn diese Daten zum Zweck der Datenerhebungen nach § 8 Abs. 1 S. 2

---

94 Vgl. Kap. I, Nr. 6.3.

95 OVG Münster DVBl. 1995, 373 ff.

BVerfSchG übermittelt werden. (§ 19 Abs. 4 S. 8 BVerfSchG schließt für solche Fälle zwar nur die Anwendung von § 19 Abs. 4 S. 2 und 3 BVerfSchG aus; hier liegt aber ein offensichtliches Formulierungsversehen des Gesetzgebers vor.)

9.3 Übermittlung an das BfV

9.3.1 Übermittlungen auf Ersuchen

Die Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörden ist vor allem in § 18 BVerfSchG geregelt; dabei ist die **obligatorische Spontanübermittlung der Ausnahmefall**. Nur über Tatsachen, die terroristische Absichten oder Spionageaktivitäten erkennen lassen, müssen die Behörden des Bundes sowie Staatsanwaltschaften und Polizei von sich aus das BfV unterrichten (§ 18 Abs. 1 BVerfSchG). Nach Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes übermittelt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge von sich aus dem BfV Informationen über Bestrebungen gemäß § 3 Abs. 1 BVerfSchG, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BfV erforderlich ist. (Eine Übermittlung dieser personenbezogenen Daten an ausländische öffentliche sowie über- und zwischenstaatliche Stellen nach § 19 Abs. 3 BVerfSchG ist nur zulässig, wenn dies völkerrechtlich geboten ist.)

Bestimmte Sicherheitsbehörden dürfen von sich aus das BfV unterrichten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung des BfV erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 BVerfSchG, **fakultative Spontanunterrichtung**).

Außerhalb des BVerfSchG existieren nur vereinzelt Regelungen, die andere Behörden dazu anhalten, in bestimmten Fällen Informationen an das BfV weiterzugeben. Verfassungsschutzrelevante Informationen werden deshalb in der Regel **nicht automatisch von anderen Behörden übermittelt** sondern aufgrund von Ersuchen der Verfassungsschutzbehörden.

In vielen Gesetzen bestehen datenschutzrechtliche Vorschriften, die mit dem BVerfSchG (bzw. MADG und BNDG) korrespondieren und bestimmte Behörden ermächtigen, auf Ersuchen personenbezogene Daten an die Nachrichtendienste zu übermitteln.

Grundsätzlich dürfen auf Ersuchen der Nachrichtendienste nur solche Daten übermittelt werden, die **bei der ersuchten Stelle bereits bekannt** sind oder **aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen** werden können (§ 17 Abs. 1 BVerfSchG).

Von diesem Grundsatz macht **§ 17 Abs. 2 BVerfSchG** eine Ausnahme: Danach dürfen die Verfassungsschutzbehörden, der MAD und der BND die Grenzpolizeien auch um die Übermittlung von solchen Informationen ersuchen, die noch nicht bekannt sind oder nicht aus allgemein zugänglichen Quellen herrühren. Die Grenzpolizeien können auf entsprechende Ersuchen der Nachrichtendienste eigene Beobachtungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben anstellen und diese Informationen (z. B. Personalien, Ort und Zeitpunkt des Grenzübertritts) den Diensten übermitteln. Die Zulässigkeit solcher Ersuchen ist in der "Dienstanweisung Amtshilfe/Grenze" vom 12. März 1996 geregelt. Der BGS ist gemäß § 32 Abs. 2 Nr. 5 BGSG dazu ermächtigt, zur Erledigung der Ersuchen nach § 17 Abs. 2 BVerfSchG personenbezogene Daten an die Nachrichtendienste zu übermitteln.

☝ **Hinweis:** § 17 Abs. 2 BVerfSchG stellt damit eine Durchbrechung des Trennungsgebots dar. Da das Gebot lediglich auf einfachgesetzlicher Regelung beruht, ist dies verfassungsrechtlich unbedenklich.[96]

Von den Amtshilfeersuchen gemäß § 17 Abs. 2 BVerfSchG zu unterscheiden ist die **Anregung grenzpolizeilicher Maßnahmen** gegenüber den Grenzschutzpolizeien im Einzelfall. Die angeregte Maßnahme muss dabei so begründet werden, dass die Angehörigen der Grenzdienststellen aufgrund des mitgeteilten Sachverhaltes nach eigenem Recht die notwendigen Maßnahmen ergreifen können.

➢ **Beispiel:** Das BfV regt beim BGS an, einen bestimmten Ausländer wegen Vorliegens des Ausweisungsgrundes "Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung" (§§ 60 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. 46 Nr. 1 AuslG) bei der Einreise an der deutschen Grenze zurückzuweisen.

Nach § 18 Abs. 3 BVerfSchG darf das BfV andere Behörden **um Übermittlung der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen ersuchen,** wenn sie

- nicht aus allgemein zugänglichen Quellen,
- nur mit übermäßigem Aufwand oder
- nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme

erhoben werden können.

Daneben gelten für die Beschaffung von Informationen durch den Verfassungsschutz noch eine Reihe von Spezialvorschriften.

---

96 Vgl. Kap. I, Nr. 8.2.

So können die Verfassungsschutzbehörden insbesondere um Informationen ersuchen nach dem

- Gesetz über das Ausländerzentralregister (§ 20 Abs. 1 AZRG),
- Bundeszentralregistergesetz (§ 41 Abs. 1 Nr. 3 BZRG)
- Melderechtsrahmengesetz (§ 18 MRRG),
- Passgesetz (§ 22),
- Personalausweisgesetz (§ 2 b),
- Straßenverkehrsgesetz (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 StVG),
- Sozialgesetzbuch (§ 72 SGBX),
- Stasi-Unterlagen-Gesetz (§ 25 StUG),
- Telekommunikationsgesetz (§ 90 Abs. 2 TKG).

Nach dem StVÄG[97] können die Nachrichtendienste unter den Voraussetzungen von § 18 BVerfSchG auch **Auskünfte aus dem staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister** erhalten (§ 474 Abs. 2 S. 2 StPO). Gemäß § 477 Abs. 2 S. 1 StPO sind Auskünfte aus Akten und Akteneinsicht jedoch zu versagen, wenn der Übermittlung Zwecke des Strafverfahrens oder besondere bundes- oder landesgesetzliche Verwaltungsregelungen entgegenstehen. Informationen, die auf bestimmte Weise ermittelt worden sind (d. h. nach den §§ 98 a, 100 a, 100 c Abs. 1 Nr. 1 und 3, 110 a, 163 f StPO), dürfen nur für Zwecke des Strafverfahrens, zur Abwehr von erheblichen Gefahren und für die Zwecke, für die eine Übermittlung nach § 18 BVerfSchG zulässig ist, übermittelt werden (§ 477 Abs. 2 S. 2 StPO).

---

97 Vgl. Kap. I, Nr. 3.

9.3.2 LfV

Die LfV unterrichten das BfV, soweit es für dessen Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 5 Abs. 1 BVerfSchG).[98]

9.3.3 MAD und BND

MAD und BfV unterrichten einander über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind (§ 3 Abs. 3 MADG).

Der **BND** darf den Verfassungsschutzbehörden die ihm bekannt gewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über extremistische oder sicherheitsgefährdende Bestrebungen übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 BVerfSchG). Darüber hinaus darf er personenbezogene Daten an die Verfassungsschutzbehörden übermitteln, wenn es zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder wenn diese die Daten für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigen (§ 9 Abs. 1 BNDG).

9.3.4 Polizei/Strafverfolgungsbehörden

Polizei und Staatsanwaltschaft unterrichten von sich aus die Verfassungsschutzbehörden über die ihnen bekannt gewordenen Tatsachen, die **Spionagetätigkeiten oder terroristische Bestrebungen** erkennen lassen (§ 18 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG). Sie haben darüber hinaus auch die Befugnis, alle **sonstigen verfassungsschutzrelevanten Informationen** einschließlich personen-

---

[98] Vgl. Kap. I, Nr. 7.1.

bezogener Daten an die Verfassungsschutzbehörden zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 BVerfSchG). Das BfV darf zur Erfüllung seiner Aufgaben Polizei und Staatsanwaltschaft um Übermittlung der zu seiner Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten ersuchen, wenn sie nicht aus allgemein zugänglichen Quellen oder nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können (§ 18 Abs. 3 BVerfSchG).

Gemäß Nr. 205 Abs. 2 RiStBV unterrichtet der Staatsanwalt das BfV bei Bekanntwerden von Tatsachen nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG von sich aus über die Einleitung und den Fortgang von Verfahren sowie die für eine Auswertung wesentlichen Entscheidungen.[99] Der Staatsanwalt unterrichtet das BfV auf dessen Ersuchen über vorhandene Erkenntnisse nach § 18 Abs. 3 BVerfSchG; er kann dem BfV auch Niederschriften über Vernehmungen oder Vermerke über andere Ermittlungshandlungen überlassen (Nr. 205 Abs. 3 RiStBV).

Die Übermittlung personenbezogener Daten, die aufgrund einer polizeilichen Überwachung des Fernmeldeverkehrs (§ 100 a StPO) bekannt geworden sind, ist nach § 18 Abs. 1-3 BVerfSchG nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass jemand eine der in § 3 G 10 genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat (§ 18 Abs. 6 BVerfSchG).

---

[99] Für eine Unterrichtung des MAD und des BND gilt Nr. 206 RiStBV.

10. Amtshilfe

Über das Einholen oder die Übermittlung von Informationen hinaus sind die Verfassungsschutzbehörden bei ihrer Aufgabenerfüllung auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden angewiesen. Grundlage dafür bildet die Amtshilfe, die in Art. 35 GG, §§ 4 ff. VwVfG normiert ist.

Gemäß Art. 35 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Amtshilfe. Gemäß § 4 Abs. 1 VwVfG leistet jede Behörde anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe.

"Ergänzende Hilfe" bedeutet, dass die Hilfeleistung nicht innerhalb eines Weisungsverhältnisses erfolgen und sie nicht in Handlungen bestehen darf, die der ersuchten Behörde als eigene Aufgaben obliegen (§ 4 Abs. 2 VwVfG).

☝ **Hinweis:** Die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern sind zur Zusammenarbeit verpflichtet, nicht nur zur Amtshilfe.[100]

Eine Behörde kann insbesondere dann um Amtshilfe ersuchen (§ 5 Abs. 1 VwVfG), wenn sie

- aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen die Amtshandlung nicht selbst oder nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen kann,
- zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann, oder sie dafür Urkunden oder sonstige

---

[100] Vgl. Kap. I, Nr. 7.1.

Beweismittel benötigt, die sich im Besitz der ersuchten Behörde befinden.

☝ **Hinweis:** Ausnahmen gelten in Folge des Trennungsgebots bei der Amtshilfe zwischen Verfassungsschutz und Polizei (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG).[101]

Amtshilfe findet nicht statt (§ 5 Abs. 2 VwVfG)

- bei rechtlicher Unmöglichkeit,
- bei Entstehen von erheblichen Nachteilen für das Wohl des Bundes oder eines Landes,
- bei Vorliegen von Geheimhaltungspflichten.

Die ersuchte Behörde kann die **Amtshilfe ablehnen** (§ 5 Abs. 3 VwVfG), wenn eine andere Behörde die Hilfeleistung ökonomischer leisten kann, bei unverhältnismäßigem Aufwand und bei Gefährdung der eigenen Aufgabenerfüllung.

Daraus folgt: Die ersuchende Behörde muss mit ihrem Ersuchen **innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenkreises** bleiben, die ersuchte Behörde muss mit ihrer Hilfeleistung **innerhalb ihres gesetzlichen Befugniskreises** bleiben. Sie darf aufgrund von Amtshilfeersuchen nicht etwas tun, was sie sonst nicht tun dürfte.

Die **Zulässigkeit der angestrebten Maßnahme** richtet sich nach dem für die ersuchende Behörde, die **Durchführung der Amtshilfe** nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht (§ 7 Abs. 1 VwVfG). Die ersuchende Behörde hat der ersuchten Be-

---

[101] Vgl. Kap. I, Nr. 8.2.

hörde für die Amtshilfe grundsätzlich keine Verwaltungsgebühr zu entrichten (§ 8 Abs. 1 VwVfG).[102]

[102] Von Münch/Kunig, Bd. 2, Art. 35, Rdnr. 6 ff.

II. MAD und BND

1. MAD

1.1 Rechtliche Grundlagen

Wie die Bundeswehr wurde der MAD 1955/56 gegründet. Vorläufer war eine mit Sicherheitsfragen beauftragte Arbeitsgruppe beim "Beauftragten des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der alliierten Truppen zusammenhängenden Fragen" (Amt Blank), die 1955 in "Bundesministerium für Verteidigung" umbenannt wurde.

Der "Verfassungsschutz der Bundeswehr" wurde per Erlass errichtet und erstmals im G 10-Gesetz von 1968 gesetzlich erwähnt. Nach einer Reihe von einzelgesetzlichen Befugniszuweisungen in den 1980er Jahren erhielt der MAD schließlich durch das "**Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst**" von 1990 (= Art. 3 des "Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes") eine umfassende gesetzliche Grundlage.[103]

Neben dem Amt für den Militärischen Abschirmdienst in Köln (früher Amt für Sicherheit der Bundeswehr) verfügt der MAD, der rund 1.300 Beschäftigte hat, über derzeit 14 Außenstellen.

---

[103] Werthebach/Droste Rdnr. 259 ff.

Organigramm des MAD

Präsident
Ständiger Vertreter

Abt	Truppendienstliche Aufgaben/Verwaltung

Abt. I Zentrale Fachaufgaben	Grundsatz, Datenschutz, Observation, G 10, Informationsverarbeitung

Abt. II	Extremismusabwehr

Abt. III	Spionageabwehr

Abt. IV	Personeller/Materieller Geheimschutz

Abt. V	Nachrichtendienstliche Technik

Verfassungsgrundlage für den MAD als Teil der Streitkräfte (Art. 87 a GG) – nicht der Bundeswehrverwaltung – ist Art. 73 Nr. 1 und Nr. 10 b GG, wonach der Bund die ausschließliche Gesetz-

gebungskompetenz in Angelegenheiten der Verteidigung und der Zusammenarbeit zum Zwecke des Verfassungsschutzes hat.

1.2 Aufgaben und Befugnisse

Auftrag des MAD ist es, zur Sicherung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr beizutragen. Dabei nimmt er – beschränkt auf den Bereich der Bundeswehr – Aufgaben wahr, die denen der Verfassungsschutzbehörden entsprechen. Der Bezug zum Verfassungsschutz bedingt, dass das MADG von der Systematik her dem BVerfSchG angeglichen ist. Das BfV und der MAD sind gesetzlich zur intensiven Zusammenarbeit verpflichtet (§ 3 Abs. 3 MADG).

☝ **Hinweis:** Bereits die Zusammenarbeitsrichtlinien von 1973 forderten eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Nachrichtendienste.

Wie das BfV unterliegt auch der MAD dem Trennungsgebot (§ 1 Abs. 4, § 4 Abs. 2 MADG).[104] Dem MAD stehen auch nicht die den Streitkräften durch das "Gesetz über die Anwendung des unmittelbaren Zwanges und der Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen vom 12. August 1965" zugestandenen Sonderrechte, sondern lediglich die den Verfassungsschutzbehörden eingeräumten nachrichtendienstlichen Befugnisse zu.

Im Einzelnen hat der MAD folgende Aufgaben:

- **Sammlung und Auswertung von Informationen** (§ 1 Abs. 1 MADG) über

---

[104] Vgl. Kap. I, Nr. 8.2.

- Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 MADG),
- sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MADG),
- wenn diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen den Geschäftsbereich des BMVg gerichtet sind und von Personen ausgehen, die diesem Geschäftsbereich angehören oder in ihm tätig sind. Nach der Erweiterung des MADG durch das **Terrorismusbekämpfungsgesetz** obliegt dem MAD nun auch die Sammlung und Auswertung von Informationen über die Beteiligung von Angehörigen seines Zuständigkeitsbereiches an Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind (§ 1 Abs. 1 S. 2 MADG).[105]

Zum **Geschäftsbereich des BMVg** zählen das BMVg, die Streitkräfte, die Bundeswehrverwaltung, die Truppendienstgerichte, der Bundeswehrdisziplinaranwalt, die Wehrdisziplinaranwälte sowie Dienststellen der Militärseelsorge.

Personen gehören dem Geschäftsbereich des BMVg an, wenn sie in einem (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) Dienst- oder Arbeitsverhältnis zur Bundesrepublik Deutschland stehen und aus bestimmten Haushaltsmitteln (Einzelplan 14 des Bundeshaushalts) bezahlt werden. (Dazu gehören grundsätzlich auch Soldaten, die beurlaubt, entsandt oder abge-

---

[105] Vgl. Art. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

ordnet sind.) Personen sind im Geschäftsbereich des BMVg tätig, wenn sie dort, ohne ihm anzugehören, ständig oder überwiegend aufgrund anderer Rechtsverhältnisse Dienst- oder Werkleistungen erbringen.

- **Beurteilung der Sicherheitslage** (§ 1 Abs. 2 MADG)
  - von Dienststellen und Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMVg,
  - von Dienststellen und Einrichtungen anderer ausländischer militärischer Stellen bei entsprechender vertraglicher Vereinbarung.
- **Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen** (§ 1 Abs. 3 MADG)
  - von Personen, die dem Geschäftsbereich des BMVg angehören, in ihm tätig sind oder werden sollen,
  - bei technischen Sicherheitsmaßnahmen im Geschäftsbereich des BMVg.

Außerhalb des Geschäftsbereichs des BMVg darf der MAD in folgenden Fällen tätig werden:

- gegenüber Personen aus dem persönlichen Umfeld der Verdachtsperson in Wahrnehmung einer Annexkompetenz zu § 1 Abs. 1 MADG,
- bei der Auswertung von Informationen zur Beurteilung der Sicherheitslage (§ 1 Abs. 2 MADG),
- im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung auch des persönlichen Umfelds (§ 1 Abs. 3 S. 3 MADG) und der Bewerber für den Geschäftsbereich (§ 1 Abs. 3 S. 1 MADG),

- bei Fortführung von Aufgaben der Bekämpfung verfassungsfeindlicher Bestrebungen und der Spionageabwehr (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 MADG)
  - gegenüber Ehegatten, Verlobten und Lebensgefährten (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 MADG),
  - gegenüber Personen in einer vermuteten Teilnahmeform (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 MADG),
  - zum Eigenschutz (§ 2 Abs. 2 MADG).

Dem MAD stehen im Wesentlichen die gleichen Befugnisse wie dem BfV zu. Das MADG verweist diesbezüglich in der Regel auf das BVerfSchG. Im zuständigkeitsübergreifenden Bereich haben sich MAD und Verfassungsschutzbehörden abzustimmen (§ 3 Abs. 1 MADG).

☝ **Hinweis:** § 22 BVerfSchG gehört eigentlich in das MADG: Danach findet für die Übermittlung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten durch die Strafverfolgungsbehörden und den Zoll an den MAD § 18 BVerfSchG entsprechende Anwendung.

Restriktiver sind die Befugnisse des MAD in folgenden Bereichen: Für die Beurteilung der Sicherheitslage darf er keine personenbezogenen Daten erheben (§ 4 Abs. 1 S. 2 MADG). Bei der Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen kann er keine nachrichtendienstlichen Mittel anwenden (vgl. § 5 MADG). Bei Minderjährigen vor dem 16. Lebensjahr ist eine Speicherung ihrer Daten weder in Akten noch in Dateien zulässig (§ 6 Abs. 2 MADG). Für die Speicherung und Nutzung von Daten über nicht dem Ge-

schäftsbereich des BMVg angehörende Personen gelten ebenfalls einschränkende Bestimmungen.[106]

Aufgrund des Terrorismusbekämpfungsgesetzes hat der MAD ebenfalls **erweitere Auskunftsrechte** erhalten. Nach § 10 Abs. 3 MADG darf er zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2 MADG bei Vorliegen einer Katalogstraftat des G 10 (§ 3 Abs. 1 G 10) bei Telekommunikations- und Telediensten (unentgeltlich) Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstenutzungsdaten einholen.[107] Das Verfahren nach dem BVerfSchG gilt entsprechend (vgl. § 10 Abs. 3 S. 4-6 MADG). Das Grundrecht aus Art. 10 GG wird insoweit eingeschränkt (§ 10 Abs. 3 S. 7 MADG). Eine Ausdehnung seiner Befugnisse hat der MAD auch dahingehend erfahren, als dass nun – in Anlehnung an § 19 Abs. 4 BVerfSchG – die Übermittlung personenbezogener Daten an private Dritte möglich ist (§ 11 Abs. 1 MADG).

☝ **Hinweis:** Ob eine Tätigkeit des MAD auch im Ausland zulässig ist, ist umstritten. Teilweise wird dafür eine Genehmigung des Gastlandes gefordert, um dessen Hoheitsrechte nicht zu verletzen. Trotz der Inlandsbezogenheit des Dienstes muss es diesem jedoch letztlich erlaubt sein, seine Schutzfunktion gegenüber der Bundeswehr auch im Ausland auszuüben, wenn Truppen dort stationiert sind. Diese Frage wird auch bei künftigen Einsätzen der UNO oder ähnlichen internationalen Stellen unter Beteiligung der Bundeswehr brisant bleiben. Eine entsprechende Gesetzesänderung ist geplant.

---

[106] Vgl. dazu Dau, DÖV 1991, 661 ff.

[107] Zur Definition vgl. § 10 Abs. 3 S. 3 MADG.

2. BND

2.1 Rechtliche Grundlagen

Vorläufer des BND war die "Organisation Gehlen". General Reinhard Gehlen und Reste des Stabes "Fremde Heere Ost" - eine Abteilung des Oberkommandos des Heeres, die während des Zweiten Weltkriegs für die militärische Aufklärung in Osteuropa zuständig war – hatten 1946 als Teil der amerikanischen "Central Intelligence Agency" (CIA) die Ostaufklärung fortgeführt. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde diese in den Kreis der Informationsempfänger miteinbezogen.

1956 wurde die "Organisation Gehlen", die seit 1947 in Pullach ansässig war, als BND von der Bundesregierung übernommen und dem Bundeskanzleramt unterstellt. Die diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz steht dem Bund aus Art. 73 Nr. 1 GG zu, die Einrichtungskompetenz wird aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG hergeleitet. Anders als der Verfassungsschutz – und indirekt über die Bundeswehr auch der MAD – wird der BND im GG selbst nicht erwähnt.

Eine eigenständige gesetzliche Grundlage für den BND schuf erst das "**Gesetz über den Bundesnachrichtendienst**" von 1990 (= Art. 4 des "Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes").

Der BND, der ca. 6.000 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt, ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Chefs des Bundeskanzleramts. Einer polizeilichen Dienststelle darf er nicht angegliedert werden (§ 1 Abs. 1 BNDG).[108]

---

[108] Zum Trennungsgebot vgl. § 2 Abs. 3 BNDG und Kap. I, Nr. 8.2.

Organigramm des BND

Präsident
Vizepräsident

Abt. 1	Operative Aufklärung
Abt. 2	Technische Beschaffung
Abt. 3	Auswertung
Abt. 4	Verwaltung
Abt. 5	Operative Aufklärung, Auswertung
Abt. 6	Technische Unterstützung

2.2 Aufgaben und Befugnisse

Der BND sammelt **Erkenntnisse von außen- oder sicherheitspolitischer Bedeutung über das Ausland** und wertet sie aus (§ 1 Abs. 2 BNDG). Sicherheitspolitik meint ein zweckorientiertes Verhalten gegenüber Gefahren, die von außen auf die Bundesrepublik Deutschland zukommen und deren Abwehr eine Reaktion

des Bundes erfordert. Die Maßnahmen sind vom Charakter der Gefahren abhängig: sie können z. B. extern in außen- oder bündnispolitischen Schritten oder intern in einer Stärkung bzw. Reduzierung militärischer oder polizeilicher Kräfte bestehen.

Der Begriff "außen- und sicherheitspolitische Bedeutung" umfasst ein weites Spektrum von Sachverhalten – z. B. auch wirtschaftspolitische Vorgänge – und muss deshalb konkretisiert werden. Dies geschieht anhand eines Auftragskatalogs des BND, der regelmäßig durch ein von der Bundesregierung erstelltes sog. **Auftrags- und Interessenprofil** aktualisiert wird.

☝ **Hinweis:** Nach überwiegender Auffassung stellt staatliche nachrichtendienstliche Tätigkeit außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets kein völkerrechtliches Unrecht dar. Unabhängig davon besitzt der betroffene Staat allerdings die Befugnis, Spionage mit allen erforderlichen Mitteln, insbesondere durch Strafverfolgung, abzuwehren.

Innerhalb seiner Zuständigkeit ist dem BND auch eine (auslandsbezogene) Tätigkeit im Bundesgebiet erlaubt.

☝ **Hinweis:** Nachrichtendienstliche Aktivitäten mit Eingriffscharakter dürfen im Inland nur durch die deutschen Nachrichtendienste durchgeführt werden. Ein fremder Dienst kann hier nur zur Unterstützung und in Zusammenarbeit mit einem deutschen Staatsorgan tätig werden, und zwar ausschließlich zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung der deutschen Nachrichtendienste. (Rechtliche Besonderheiten ergeben sich jedoch wiederum aufgrund des NATO-Truppenstatuts bzw. Zusatzabkommens.)

Aufklärungsschwerpunkte des BND sind Regionen mit hoher Krisenanfälligkeit, wie z. B. der Nahe und Mittlere Osten sowie Nordafrika. Er beschäftigt sich insbesondere mit Proliferation, Terrorismus, Organisierter Kriminalität, internationalem Waffenhandel, illegaler Migration (Schleuseraktivitäten, illegale Grenzübertritte).

Die erforderlichen Informationen darf der BND erheben, verarbeiten und nutzen (§ 2 Abs. 1 BNDG),

- zum Schutz seiner Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Quellen gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten,
- für die Sicherheitsüberprüfung von Personen, die für ihn tätig sind oder tätig werden sollen,
- für die Überführung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Nachrichtenzugänge und
- über Vorgänge im Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, wenn sie nur auf diese Weise zu erlangen sind und für ihre Erhebung keine andere Behörde zuständig ist.

Aufgrund der Befugniserweiterung durch das **Terrorismusbekämpfungsgesetz** darf er gemäß § 2 Abs. 1 a BNDG bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und -unternehmen (unentgeltlich) Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und -anlagen einholen, soweit

- dies im Rahmen seiner Aufgaben (§ 1 Abs. 2 S. 1 BNDG) für die Sammlung von Informationen über die bei der strategischen

G 10-Kontrolle genannten Gefahrenbereiche (§ 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-4 und 6 G 10) erforderlich ist und

- tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die außen- und sicherheitspolitischen Belange der Bundesrepublik Deutschland vorliegen.

Infolge dieser Gesetzesnovellierung darf der BND außerdem gemäß § 8 Abs. 3 a BNDG bei Telekommunikations- und Telediensten (unentgeltlich) Auskünfte über Telekommunikationsverbindungs- und Teledienstenutzungsdaten einholen, soweit dies im Rahmen seiner Aufgaben (§ 1 Abs. 2 S. 1 BNDG) für die Sammlung von Informationen über die bei der strategischen G 10-Kontrolle genannten Gefahrenbereiche (§ 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-4 und 6 G 10) erforderlich ist.[109] Das Grundrecht aus Art. 10 GG wird insoweit eingeschränkt (§ 8 Abs. 3 a S. 7 BNDG).

Bei beiden Auskunftsrechten gilt das im BVerfSchG vorgeschriebene Verfahren entsprechend (§ 2 Abs. 1 a S. 2-4, § 8 Abs. 3 a S. 4-6 BNDG).

Dem BND ist der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nur gestattet, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dabei darf er sich nur in dem Rahmen bewegen, der durch § 8 Abs. 2, § 9 BVerfSchG vorgegeben ist (§ 3 BNDG). Er besitzt ebenfalls keine polizeilichen Befugnisse (§ 2 Abs. 3 S. 1 BNDG).[110]

---

[109] Zur Definition vgl. § 8 Abs. 3 a S. 3 BNDG.

[110] Werthebach/Droste Rdnr. 265 ff.

III. G 10-Verfahren

Bei der Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrags sind die Nachrichtendienste (BfV, LfV, MAD, BND) nach dem Gesetz zu Art. 10 GG (G 10) unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, dem Brief-, Post- oder Fernmeldegeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen sowie die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen. Soweit diese G10-Maßnahmen von BfV, MAD oder BND durchgeführt werden, unterliegen sie der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)[111] und die G 10-Kommission (Art. 1 Abs. 2 G 10).

☝ **Hinweis:** Die parlamentarische Kontrolle und die Überprüfung von Beschränkungsmaßnahmen, die die LfV durchführen, werden durch die Länder geregelt (§ 16 G 10).

Mit dem **Gesetz zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 26. Juni 2001** wurde das G 10, das 1968 in Kraft getreten war, (erneut) reformiert.[112]

---

[111] Vgl. Kap. IV, Nr. 2.

[112] Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses mit Begründung zu den Einzelvorschriften, BT-Drs. 14/5655 vom 26. März 2001.

- Das **Briefgeheimnis** ist der Schutz des Einzelnen gegen unbefugte Einsichtnahme in Briefe; es erstreckt sich auf den Inhalt wie auf die Identität von Absender und Adressaten sowie auf den Umstand, dass Absender und Adressat überhaupt korrespondieren. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die ausgetauschten Informationen verschlossen oder offen versendet werden; unter das Briefgeheimnis fallen deshalb auch Telegramme, Postkarten und Drucksachen. Es schützt den Brief, soweit er sich nicht in den Händen der Post befindet, also außerhalb des Beförderungsvorgangs (sonst greift das Postgeheimnis). Die Befugnis zur **Briefkontrolle** umfasst das heimliche Öffnen, Kenntnis nehmen, Kopieren und wieder in Verkehr bringen des Briefes.

- Das **Postgeheimnis** ist das Verbot unbefugter Preisgabe von Informationen über Absender und Empfänger von Postsendungen sowie deren Inhalt. Ihm unterliegt jede körperliche Nachrichtenübermittlung mit Einlieferung bei der Post bis zur Ablieferung an den Empfänger. Die **Postkontrolle** umfasst die Befugnis, von Postsendungen heimlich Kenntnis zu nehmen und hierzu nötigenfalls die Postsendungen zu öffnen, zu fotografieren oder zu kopieren.

- Das Fernmeldegeheimnis schützt vor unbefugtem Kenntnisnehmen der Benutzung von Fernmeldeeinrichtungen (Telefon, Fernschreiber, Telefax) und des Inhalts der übermittelten Informationen. Die Befugnis zur **Fernmeldekontrolle** berechtigt die Nachrichtendienste, vom Inhalt der übermittelten Informationen und von den Teilnehmern Kenntnis zu nehmen sowie Informationen aufzuzeichnen.[113]

---

[113] Roewer S. 223 f.; von Münch/Kunig, Bd. 1, Art. 10, Rdnr. 16 ff.

Eingriffe in Art. 10 GG auf der Grundlage des G 10 erfolgen entweder als individuelle oder als strategische Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste.

1. Individuelle Kontrolle

1.1 Voraussetzungen

Individuelle Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 sind nur unter folgenden **Voraussetzungen** zulässig:

1.1.1 Tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Katalogstraftat

Es müssen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand eine der in § 3 Abs. 1 S. 1 G 10 aufgeführten Straftaten plant, begeht oder begangen hat. Der Katalog enthält **bestimmte Staatsschutzdelikte** (vgl. §§ 80 ff. StGB) und wurde durch die Neufassung des G 10 um § 130 StGB (**Volksverhetzung**) ergänzt.

Darüber hinaus wurden **einige der in § 129 a StGB (Bildung terroristischer Vereinigungen) enthaltenen Delikte** in den Katalog der Überwachungstatbestände aufgenommen mit der Maßgabe, dass sich diese **gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten**. Dabei handelt es sich um folgende Straftaten:

- § 211 StGB (Mord) und § 212 StGB (Totschlag),
- § 239 a StGB (Erpresserischer Menschenraub) und § 239 b StGB (Geiselnahme),

- §§ 306 bis 306 c StGB (Brandstiftung, Schwere Brandstiftung, Besonders schwere Brandstiftung, Brandstiftung mit Todesfolge),
- § 308 Abs. 1 bis 3 StGB (Herbeiführen eines Sprengstoffexplosion),
- § 315 Abs. 3 StGB (Gefährliche Eingriffe in den Bahn-, Schiffs- und Luftverkehr),
- § 316 b Abs. 3 StGB (Störung öffentlicher Betriebe),
- § 316 c Abs. 1 und 3 StGB (Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr).

☝ **Hinweis:** Bei diesen Straftaten leitet sich der Verfassungsschutzbezug demnach nicht unmittelbar aus Struktur und Schutzgut der gesetzlichen Norm, sondern erst aus den Beweggründen und Absichten des Täters im Einzelfall ab. Zweifelhaft ist aber, ob eine solche verfassungsfeindliche Motivation im Vorhinein schon erkennbar sein wird. Den Verfassungsschutzbezug einer geplanten Straftat überhaupt erst zu eruieren, darf jedoch nicht Zweck einer G 10-Maßnahme sein. Diese muss vielmehr darauf abzielen, bereits vorhandene Verdachtsmomente für eine verfassungsfeindliche Motivation zu verdichten.[114]

Ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer Katalogstraftat liegen vor, wenn

- für die Annahme eine gewisse Wahrscheinlichkeit spricht und

---

[114] Wollweber, ZRP 2001, S. 213.

- der Verdacht ein gewisses Maß an Konkretisierung erreicht hat.

Reine Vermutungen reichen nicht aus. Bei der Bewertung des Sachverhaltes können aber nachrichtendienstliche Erfahrungen berücksichtigt werden.

Für G 10-Maßnahmen des BfV waren bislang vor allem folgende Katalogstraftaten von Bedeutung:

- § 86 StGB (Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen),
- § 99 StGB (Geheimdienstliche Agententätigkeit),
- § 129 a StGB (Bildung einer terroristischen Vereinigung),
- § 20 VereinsG (Zuwiderhandlungen gegen Verbote),
- § 92 Abs. 1 Nr. 7 AuslG (Geheimbündelei).

§ 3 Abs. 1 S. 2 G 10 sieht die **Überwachung von Mitgliedern einer Vereinigung** vor, die darauf gerichtet ist, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Damit werden G 10-Maßnahmen z. B. gegen rechtsextremistische Wehrsport- bzw. Skinheadgruppen ermöglicht, die zwar schwere Straftaten begehen, aber noch keine Anhaltspunkte für die Bildung terroristischer Vereinigungen erkennen lassen.

Die Maßnahme darf sich nur **gegen den Verdächtigen oder gegen Personen** richten, von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder

weitergeben oder dass der Verdächtige ihren Anschluss benutzt (§ 3 Abs. 2 S. 2 G 10).

1.1.2 Abwehr von drohenden Gefahren

Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste sind grundsätzlich nur zulässig **zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes**; Ausnahmen gelten für den BND im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung (§ 1 Abs. 1 G 10).

Die Erforschung des Sachverhaltes auf andere Weise muss **aussichtslos oder wesentlich erschwert** sein (§ 3 Abs. 2 S. 1 G 10). Es handelt sich dabei um eine besondere Ausprägung des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**, wonach im Einzelfall immer das am wenigsten belastende Mittel zu wählen ist. Das bedeutet, dass G 10-Maßnahmen nur dann angeordnet werden dürfen, wenn zur Erforschung des zu klärenden Sachverhalts andere – weniger einschneidende – nachrichtendienstliche Mittel ausgeschöpft sind.

1.2 Ablauf des Verfahrens

- Das BfV (bzw. MAD/BND) stellt durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter beim BMI den (schriftlichen) **Antrag auf Erlass** einer Beschränkungsmaßnahme (§ 9 G 10).
- Das **BMI ordnet die Beschränkungsmaßnahme an** (§ 10 G 10).
- Über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen unterrichtet das BMI **monatlich die G 10-Kommission vor deren Vollzug.** Bei **Gefahr im Verzug** kann es den Vollzug der

Beschränkungsmaßnahme auch bereits vor Unterrichtung der G 10-Kommission anordnen. Das ist dann der Fall, wenn der Eintritt der Gefahr unmittelbar bevorsteht oder die Chancen zur Sachverhaltsaufklärung unwiederbringlich verloren gehen würden. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat das BMI unverzüglich aufzuheben (§ 15 Abs. 6 G 10).

- Über die angeordneten G 10-Maßnahmen unterrichtet das BMI in Abständen von höchstens sechs Monaten das **PKGr**, das dem Bundestag diesbezüglich jährlich Bericht erstattet (§ 14 Abs. 1 G 10).
- Das BfV und die jeweiligen LfV unterrichten sich gegenseitig über die in ihrem Bereich getroffenen Beschränkungsanordnungen (§ 10 Abs. 7 G 10).
- Um eine Beschränkungsmaßnahme durchführen zu können, ist die **Mitwirkung von Post- oder Telekommunikationsdiensten** erforderlich. § 2 Abs. 1 G 10 verpflichtet deshalb Unternehmen, die Postdienstleistungen und Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken, zur Auskunft über den Postverkehr und über durchgeführte Telekommunikation sowie zur Aushändigung anvertrauter Sendungen. Telekommunikationsdienste haben auf Verlangen der berechtigten Stelle die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation zu ermöglichen. Die nach § 2 Abs. 1 G 10 verpflichteten Unternehmen unterliegen bestimmten Sicherheitsanforderungen (Sicherheitsüberprüfung, Belehrung, vgl. § 2 Abs. 2 und 3 G 10).
- Die **Dauer** einer Anordnung beläuft sich auf **drei Monate**. Verlängerungen sind nur jeweils um weitere drei Monate zu-

lässig, wenn auch die Voraussetzungen, die zur Anordnung der Beschränkungsmaßnahmen geführt haben, fortbestehen (§ 10 Abs. 5 G 10).

- Sobald die Voraussetzungen der G 10-Anordnung entfallen oder die Notwendigkeit der Durchführung der G10-Maßnahmen nicht mehr besteht, ist die Maßnahme **unverzüglich zu beenden**. Das BMI und die Verpflichteten i. S. d. § 2 Abs. 1 G 10 sind zu unterrichten (§ 11 Abs. 2 G 10).

1.3 G 10-Kommission

Nach der Unterrichtung durch das BMI **entscheidet die G10-Kommission über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Beschränkungsmaßnahme** (§ 15 Abs. 5 G 10). Da diese in der Regel vor Vollzug der Maßnahme erfolgt, handelt es sich faktisch um ein Zustimmungsersuchen des BMI. Eine (noch nicht vollzogene) Anordnung, der die Kommission ihre Zustimmung versagt, hat sich erledigt, ohne dass es eines besonderen Aufhebungsaktes durch das BMI bedarf.

Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich auf die **gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der durch die G 10-Maßnahme erlangten personenbezogenen Daten** einschließlich der Mitteilung an Betroffene (§ 15 Abs. 5 S. 2 und 3 G10). Die Kommission führt eine **Rechtmäßigkeitsprüfung**, keine Zweckmäßigkeitskontrolle durch.

Die Kommission besteht aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss, und drei Beisitzern sowie vier stellvertretenden Mitgliedern. Die **Mitglieder der Kommission** sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht un-

terworfen. Sie nehmen ein öffentliches Ehrenamt wahr und werden vom PKGr für die Dauer einer Wahlperiode des Bundestages bestellt (§ 5 Abs. 1 G 10).

1.4 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

Die Nutzung und Verarbeitung der im Rahmen einer G 10-Maßnahme anfallenden personenbezogenen Daten unterliegen den in § 4 G 10 genannten Besonderheiten: So hat zunächst der Nachrichtendienst, der die Beschränkungsmaßnahme durchführt, unverzüglich und danach in Abständen von höchstens sechs Monaten zu **prüfen**, ob die erhobenen personenbezogenen Daten erforderlich sind. Ist dies nicht (mehr) der Fall, sind diese zu **löschen**. Ausnahmen gelten nur im Hinblick auf eine mögliche gerichtliche Überprüfung (§ 4 Abs. 1 G 10). Die verbleibenden Daten sind zu **kennzeichnen** (§ 4 Abs. 2 und 3 G 10).

Die personenbezogenen Daten unterliegen Verwendungsbeschränkungen insofern, als sie nur übermittelt werden dürfen

- zur Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand eine der **Katalogstraftaten** plant oder begeht (§ 3 Abs. 1 G 10), oder bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine sonstige in § 7 Abs. 4 S. 1 G 10 genannte Straftat plant oder begeht,
- zur Verfolgung von Straftaten, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand **eine dieser Straftaten begeht oder begangen hat**, oder

- zur **Vorbereitung und Durchführung eines Vereins- oder Parteiverbots**,

soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich sind (§ 4 Abs. 4 G 10).

Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für die Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind. Er prüft in Abständen von höchstens sechs Monaten, ob die übermittelten Daten für diese Zwecke erforderlich sind und hat sie ggf. zu löschen (§ 4 Abs. 6 G 10).

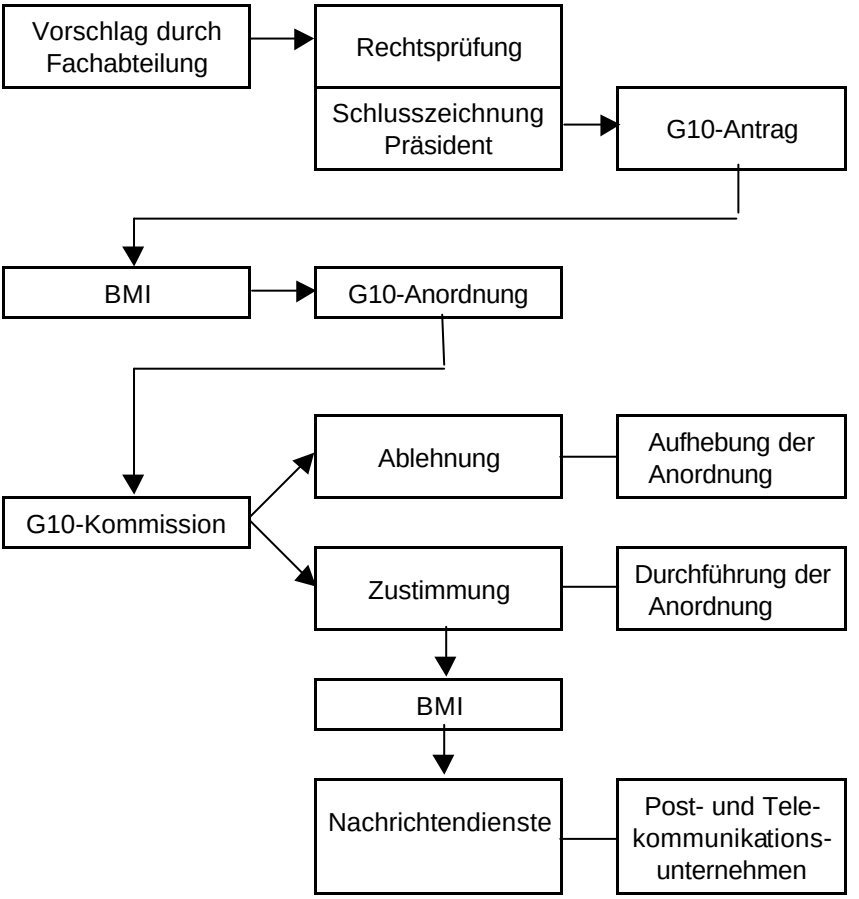
1.5 Mitteilungspflicht

Das BfV hat nach Beendigung einer Beschränkungsmaßnahme eine Mitteilung an den Betroffenen zu machen, wenn eine **Gefährdung des Zwecks der Beschränkungsmaßnahme ausgeschlossen** werden kann (§ 12 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 G 10). Diese Verpflichtung besteht grundsätzlich zeitlich unbegrenzt, sofern die G 10-Kommission nicht feststellt, dass es einer Mitteilung nicht mehr bedarf (§ 12 Abs. 1 S. 2 G 10).

Nach der Mitteilung steht dem Betroffenen der **Rechtsweg** offen (§ 13 G 10).

Das BMI unterrichtet monatlich die G 10-Kommission über die vom BfV vorgenommenen Mitteilungen an Betroffene oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen. Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, ist diese unverzüglich vorzunehmen (§ 15 Abs. 7 S. 1 G 10).

G10-Verfahren



2. Strategische Kontrolle

2.1 Bedeutung

Über die im G 10 festgelegte Ermächtigung der Nachrichtendienste zu individuellen Beschränkungen hinaus kann der BND sog. strategische Kontrollen (Fernmeldeaufklärung) durchführen (§§ 5-8 G 10).

Strategische Kontrolle bedeutet, dass aus einer großen Menge verschiedenster Sachverhalte einzelne ausgewertet werden, die sich hierfür aufgrund bestimmter Merkmale qualifizieren.[115] Der BND setzt dafür bestimmte **Suchbegriffe** ein, die zur Aufklärung von Sachverhalten über den in der Anordnung bezeichneten Gefahrenbereich geeignet sind. Die Suchbegriffe dürfen keine Identifikationsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen.

☝ **Hinweis:** Die Ermächtigung des BND zur strategischen Kontrolle, die primär auf die Erlangung von sach- und nicht personenbezogenen Kenntnissen gerichtet ist, wurde 1994 im Rahmen des Verbrechensbekämpfungsgesetzes durch eine Neufassung des G 10 erheblich erwietert. Damit trat neben die klassische "Feindbildaufklärung" eine auf bestimmte Sachverhalte beschränkte und teils verdachtslose Vorfeldermittlung für Zwecke der Strafverfolgung und der polizeilichen Gefahrenabwehr im Rahmen der Bekämpfung internationaler Schwerstkriminalität. Die Wahl der Suchbegriffe in Verbindung mit der Vielzahl der neuen Zielrichtungen sowie der Einbeziehung inländischer Fernmeldeanschlüsse bei Auslandsgesprächen ermöglichte damit eine weit größere Zahl personenbezogener oder beziehbarer "Zufallsfunde". Letztlich bedeutete diese Erweiterung der Aufgaben- und Befugniszuweisung in Bezug auf die Tätigkeit des BND das Ende des Trennungsprinzips zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei.[116]

---

[115] BVerfGE 67, 157, 174 f.

[116] Riegel, Vorbem. zu G 10, Rdnr. 18 ff.

Die Regelungen über die strategische Kontrolle in der Neufassung des G 10 wurden vom **BVerfG** wegen Verstoßes gegen das Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 GG am 14. Juli 1999 zum Teil für **verfassungswidrig** erklärt. Das Gericht beanstandete in seiner Entscheidung insbesondere, dass der Gesetzgeber, dem eine Frist zur Neuregelung gesetzt wurde, dem Grundsatz der Zweckbindung nicht ausreichend Rechnung getragen und die Kennzeichnungspflicht hinsichtlich personenbezogener Daten nicht berücksichtigt habe.

Darüber hinaus stellte es fest, dass die Befugnis des BND zur strategischen Kontrolle aus dem G 10 grundsätzlich mit dem Fernmeldegeheimnis vereinbar sei. Allerdings verpflichte Art. 10 GG dazu, Vorsorge gegen diejenigen Gefahren zu treffen, die sich aus der Erhebung und Verwertung personenbezogener Daten ergäben. Zudem setze eine Übermittlung solcher Daten voraus, dass sie für die Zwecke des Empfängers erforderlich seien und die Anforderungen an Zweckänderungen sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet würden.

Das Gericht trat auch der früher herrschenden Meinung entgegen, dass der Schutz des Art. 10 GG in räumlicher Hinsicht nicht für rein ausländische Telekommunikationsbeziehungen oder für im Ausland lebende Personen gelten könne: Aufgrund der Entwicklung der Technik, die es ermöglicht, dass die Staatsgewalt ihre Tätigkeit auch auf das Gebiet anderer Staaten erstrecken kann, ohne dort durch Organgewalt körperlich anwesend sein zu müssen, darf danach die Geltung der Grundrechte bei einem Sachverhalt mit Auslandsbezug nicht prinzipiell ausgeschlossen sein.[117]

---

[117] BVerfGE 100, 313 ff. (385 f.); NJW 2000, 55 ff.

2.2 Voraussetzungen

Die Fernmeldeaufklärung ist zulässig für **internationale Telekommunikationsbeziehungen mit gebündelter Übertragung** zur Sammlung von Informationen über Sachverhalte, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr

- eines bewaffneten Angriffs,

☝ **Hinweis:** In diesen Fällen dürfen auch für Postverkehrsbeziehungen Beschränkungen angeordnet werden (§ 5 Abs. 1 S. 4 G 10).

- internationaler **terroristischer Anschläge** mit Bezug auf Deutschland,
- der internationalen Verbreitung von **Kriegswaffen** sowie des **unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs**,
- des **Drogenhandels** nach Deutschland,
- der Beeinträchtigung der **Geldwertstabilität** im (Euro-)Währungsraum durch im Ausland begangene Geldfälschungen,
- der international organisierten **Geldwäsche** in Fällen von erheblicher Bedeutung rechtzeitig zu erkennen und ihr begegnen zu können (§ 5 Abs. 1 S. 1-3 G 10).

☝ **Hinweis:** Bereits nach dem G 10 i. d. F. von 1994 besaß der BND die Ermächtigung, internationale *nicht leitungsgebundene* Telekommunikationsbeziehungen zu überwachen. Aufgrund der wieder zunehmenden Bedeutung des Kabels bei der Übertragung von Telekommunikationen wurde im neuen G 10 die Einschränkung auf satellitengestützte Übertragung beseitigt. Danach ist eine strategische Kon-

trolle nunmehr zulässig, sofern eine *gebündelte* Übertragung erfolgt. Die Beschränkung ist also unabhängig vom Weg der Übertragung nur möglich, wenn die Telekommunikation digitalisiert und damit eine Vielzahl von Telekommunikationsbeziehungen zusammengefasst wird. Dagegen dürfen Kabel, die zu einem einzelnen, individuellen Anschluss führen, nicht Gegenstand der strategischen Fernmeldekontrolle sein.
(Dafür, dass die Begrenzung auf nicht leitungsgebundenen Verkehr entfallen ist, schafft § 10 Abs. 4 S. 3 und 4 G 10 einen Ausgleich: Danach muss das BMI in der Anordnung festlegen, welcher Anteil der auf den festgelegten Übertragungswegen zur Verfügung stehenden Übertragungskapazität überwacht werden darf, nämlich höchstens 20 %).

Strategische Beschränkungsmaßnahmen dürfen auch dann angeordnet werden, wenn dies erforderlich ist, um eine im Einzelfall bestehende **Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland** rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen und dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt werden ("Lex Jolo"). Die Anordnung solcher Maßnahmen ist nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, so ist etwa die Zustimmung des PKGr mit einer 2/3-Mehrheit erforderlich (vgl. § 8 G 10).

Das BMI legt mit Zustimmung des PKGr die **jeweiligen Telekommunikationsbeziehungen** fest (§ 5 Abs. 1 S. 2 G 10).

In der Beschränkungsanordnung, über die die G10-Kommission befindet, sind die **Suchbegriffe** sowie das **Gebiet**, über das Informationen gesammelt werden sollen, und die **Übertragungswege**, die der Beschränkung unterliegen, zu benennen (§ 10 Abs.

4 G 10). Es dürfen nur Suchbegriffe verwendet werden, die zur Aufklärung von Sachverhalten über den in der Anordnung bezeichneten Gefahrenbereich bestimmt und geeignet sind. Die Suchbegriffe dürfen nicht zur gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen. Sofern nicht Anschlüsse von Deutschen – bzw. Anschlüsse, die regelmäßig von Deutschen benutzt werden – gezielt erfasst werden, gilt diese Einschränkung jedoch nicht für das Ausland, vgl. § 5 Abs. 2 G 10.

Bei **Gefahr in Verzug** kann die Zustimmung zu strategischen Beschränkungsmaßnahmen durch den Vorsitzenden des PKGr und seinen Stellvertreter vorläufig erteilt werden (§ 14 Abs. 2 G 10).

2.3 Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten

Auch bei der Nutzung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die durch strategische Beschränkungen erlangt worden sind, gilt eine **Überprüfungs-, Löschungs- und Kennzeichnungspflicht** sowie das **Zweckbindungsprinzip** (§ 6 G 10).

Die bei der Durchführung der strategischen Kontrolle erlangten personenbezogenen Daten dürfen nur unter engen Voraussetzungen – wie insbesondere zur Verhinderung oder Verfolgung bestimmter schwerer Straftaten – an bestimmte Behörden **übermittelt** werden (§ 7 G 10). An die Verfassungsschutzbehörden und den MAD dürfen sie übermittelt werden, wenn

- tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie erforderlich sind zur Sammlung und Auswertung von Informationen über Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3

Abs. 1 Nr. 1 und 3 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind, oder

- bestimmte Tatsachen den **Verdacht sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten** für eine fremde Macht begründen (§ 7 Abs. 2 G 10).

Die Empfänger unterliegen wiederum einer Prüfungspflicht und dem Zweckbindungsprinzip (§ 7 Abs. 6 G 10).

IV. Kontrolle der Nachrichtendienste

1. Kontrollinstanzen

Die Tätigkeit der Nachrichtendienste wird durch verschiedene Institutionen und die Öffentlichkeit kontrolliert.[118]

1.1 Exekutive Kontrolle

Das **BMI** übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BfV aus (bzw. BMVg über MAD, Bundeskanzleramt über BND) und garantiert die gesetz- und rechtmäßige Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben. Es achtet darauf, dass bei Entscheidungen, Anordnungen und bei der Durchführung konkreter Maßnahmen die gesetzlichen Grenzen eingehalten werden. Wichtige Maßnahmen dürfen nur mit seiner Zustimmung durchgeführt werden.

☝ **Hinweis:** Die **Dienstaufsicht** umfasst die dienstrechtlichen Angelegenheiten der Mitarbeiter des BfV. Die **Fachaufsicht** kontrolliert, ob die Aufgaben rechtlich richtig und zweckmäßig erfüllt werden.

Aufgrund der Reibungsverluste zwischen den Nachrichtendiensten, die im Zuge der sog. "Guillaume-Affäre" zutage getreten waren, wurde 1975 das Amt eines Koordinators der Nachrichtendienste geschaffen. Dem Chef des Bundeskanzleramts ist nun ein Staatsminister beim Bundeskanzler als "Beauftragter für die Nachrichtendienste" zugeordnet. Aufgabe dieses Koordinators ist die Regelung von Grundsatzfragen der Zusammenarbeit

---

[118] Zur G 10-Kommission vgl. Kap. III, Nr. 1.3.

der Dienste untereinander sowie mit anderen Behörden. Er hat deshalb Anspruch auf umfassende Unterrichtung über alle Angelegenheiten der Dienste und kann an den Aufsichtsressorts vorbei unmittelbar mit den Nachrichtendiensten in Verbindung treten.[119]

Die datenschutzrechtliche Kontrolle der Nachrichtendienste bildet einen Schwerpunkt der Prüftätigkeit des **BfD**. Dieser bildet eine externe, unabhängige, datenschutzrechtliche Kontrollinstanz gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes. In seinen Tätigkeitsberichten informiert der BfD die Abgeordneten des Bundestages und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der fortlaufenden datenschutzrechtlichen Kontrollen bei den Nachrichtendiensten. Diese erstrecken sich auf die Einhaltung der Vorschriften des BDSG, BVerfSchG, MADG bzw. BNDG sowie anderer Datenschutzvorschriften.[120]

---

[119] Hirsch S. 131; Werthebach/Droste Rdnr. 318.

[120] Hirsch S. 183 ff.; Werthebach/Droste Rdnr. 324.

Kontrolle der Nachrichtendienste

Exekutive Kontrolle	Parlamentarische Kontrolle
BMI/BMVg/ Bundeskanzleramt (Dienst- und Fachaufsicht)	*Allgemeine Kontrolle:* Debatten, Anfragen, Aktuelle Stunden, Berichte vor Ausschüssen, Petitionen
Beauftragter für die Nachrichtendienste beim Bundeskanzleramt	*Besondere Kontrolle:* **PKGr**
BfD	
Bundesrechnungshof	*G 10-Kontrolle:* **G 10-Kommission**

Kontrolle der Nachrichtendienste (Fortsetzung)

Gerichtliche Kontrolle	**Öffentliche Kontrolle**
Klagen gegen Maßnahmen der Nachrichten-dienste	**Medien**
	(Individueller) **Auskunftsanspruch** über gespeicherte Daten
	Verfassungsschutz-bericht des BMI
	Öffentlichkeitsarbeit

1.2 Gerichtliche Kontrolle

Der von Maßnahmen der Nachrichtendienste Betroffene kann gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen: § 40 VwGO eröffnet in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art den **Verwaltungsrechtsweg**, sofern keine gesetzliche Sonderzuweisung eingreift.

Gegen Maßnahmen der Nachrichtendienste werden – je nach Klagebegehren – die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 2 Fall 1 VwGO), die Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 2 Fall 2 VwGO), die Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) oder die allgemeine Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO) erhoben. Mit dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren kann sowohl der Rechtswidrigkeit einer Maßnahme nachträglich begegnet, wie auch ein bestimmtes Handeln bzw. die Beseitigung der Folgen eines rechtswidrigen Handelns verlangt werden. Sofern es um schlicht-hoheitliches Handelns geht, kann die Rechtswidrigkeit mit einer Unterlassungs- oder Feststellungsklage geltend gemacht bzw. mit einer Leistungsklage durchgesetzt werden. Führt ein pflichtwidriges Verhalten einzelner Beamter zu Vermögensschäden, so kommen Amtshaftung und enteignungsgleicher Eingriff als Ersatzleistungsgrundlagen in Betracht. Zur Behebung faktischer Nachteile steht dem Betroffenen ein Folgenbeseitigungsanspruch zu.[121]

☝ **Hinweis:** Der Rechtscharakter einzelner Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden ist umstritten. In Ermangelung eines Regelungscharakters (vgl. § 35 VwVfG) wird es sich dabei in der Regel nicht um Verwaltungsakte handeln. So sind Informationsbeschaffungen durch die Verfassungsschutzbehörden grundsätzlich als verwaltungsrechtliche Realakte zu klassifizieren; insofern ist die Feststellungsklage das zulässige Rechtsmittel. Löschungsansprüche sind mit einer Leistungsklage durchzusetzen.[122]

---

[121] Hirsch S. 122.

[122] Vgl. dazu Schneider, NJW 1978, S. 1606 ff.

Zum Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Nachrichtendienste **beschränkt § 99 VwGO die Vorlage- und Auskunftspflicht von Behörden**. Danach können die Vorlage von Akten oder die Erteilung von Auskünften verweigert werden, wenn ihr Bekanntwerden dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen.

☝ **Hinweis:** Das BVerfG hat in einem Beschluss vom 27. Oktober 1999 diese Vorschrift für unvereinbar mit Art. 19 Abs. 4 GG erklärt, soweit sie die Vorlage von Verwaltungsvorgängen auch in denjenigen Fällen ausschließt, in denen die Gewährung effektiven Rechtsschutzes von der Kenntnis dieser Vorgänge abhängt.[123] Dem Gesetzgeber wurde eine Frist zur Neuregelung gesetzt, die mit dem "Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess" zum 1. Januar 2002 erfolgt ist. Nach der Neufassung von § 99 Abs. 2 VwGO ist es den Verfassungsschutzbehörden im Verwaltungsprozess nicht mehr möglich, die grundsätzliche Pflicht zur Vorlage von Akten, Urkunden oder Auskünften durch Glaubhaftmachung der gesetzlichen Verweigerungsgründe abzuwenden. Trotz einer Sperrerklärung müssen die Unterlagen auf Antrag eines Verfahrensbeteiligten nunmehr dem Ober- bzw. Bundesverwaltungsgericht zwecks Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden. Die jeweilige Kammer bzw. der jeweilige Senat entscheidet dann aufgrund der Einsichtnahme durch Beschluss über die Rechtmäßigkeit der Vorlageverweigerung. Das Akteneinsichtsrecht der Beteiligten ist in diesem Fall ausgeschlossen.

---

[123] BVerfG, NJW 2000, 824 ff.

Gerichtlicher Rechtsschutz besteht auch durch das Zivil- sowie das Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht. Vor den Zivilgerichten sind insbesondere Amtshaftungsansprüche geltend zu machen, aber auch spezialgesetzlich normierte Schadensersatzansprüche wie etwa aus § 7 BDSG. Neben den Strafnormen des StGB (z. B. Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes [§ 201], Verletzung des Briefgeheimnisses [§ 202], Ausspähen von Daten [§ 202a], Verletzung von Privatgeheimnissen [§ 203]) können die Straf- und Bußgeldvorschriften des Datenschutzrechts einschlägig sein (§§ 43 f. BDSG).

1.3 Parlamentarische Kontrolle

Auch die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste wird durch das Recht das Parlamentes wahrgenommen, in Form von **Mündlichen oder Schriftlichen Fragen**, **Kleinen oder Großen Anfragen** an die Regierung oder mit der Einsetzung von **Untersuchungsausschüssen** Aufklärung von nachrichtendienstlichen Vorgängen zu verlangen. Mit Verfassungsschutzangelegenheiten beschäftigt sich auch der **Innenausschuss**, der **Verteidigungsausschuss** (Angelegenheiten des MAD), ggf. auch der Petitionsausschuss.

Der **Haushaltsausschuss** ist grundsätzlich zuständig für die Wirtschaftspläne der drei Dienste. Um Rückschlüsse auf deren Struktur und Arbeitsweise auszuschließen, erfährt dieser Ausschuss aber nur die Endsummen der einzelnen Rechnungsposten. Einen detaillierten Einblick in die Wirtschaftspläne erhält nur eine spezielle

Kommission von Mitgliedern des Haushaltsausschusses (**Vertrauensgremium**).[124]

☝ **Hinweis:** Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben der Nachrichtendienste des Bundes werden auch durch den **Bundesrechnungshof** geprüft, der seine Ergebnisse dem Vertrauensgremium mitteilt.[125]

Die wesentliche Aufgabe bei der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste kommt dem **PKGr** zu.[126]

Der von einer G 10-Maßnahme Betroffene kann sich an die vom PKGr eingesetzte **G 10-Kommission** wenden, die (auch) aufgrund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen entscheidet (§ 9 Abs. 2 G 10).[127] Die Nachprüfung durch die Kommission tritt – bis zur Mitteilung an den Betroffenen – **an die Stelle des Rechtsweges**, da die Erörterung in einem Gerichtsverfahren die geheimhaltungsbedürftigen Maßnahmen sinnlos machen würde (§ 9 Abs. 4 G 10). Durch die Unabhängigkeit und die umfassenden Kompetenzen der Kommission wird gewährleistet, dass der hoheitliche Eingriff in das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses des Betroffenen einer effektiven Rechtskontrolle unterliegt.

---

[124] Hirsch S. 135 ff.

[125] Hirsch S. 178 ff.

[126] Vgl. Kap. IV, Nr. 2.

[127] Vgl. Kap. IV, Nr. 1.3.

1.4 Öffentliche Kontrolle

1.4.1 Medien und Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeit übt – insbesondere durch die Medien – eine faktische Kontrollfunktion über die Nachrichtendienste aus. Ein Teil der von den Verfassungsschutzbehörden erlangten Informationen fließen in den jährlich vom BMI veröffentlichten **Verfassungsschutzbericht** ein (§ 16 Abs. 2 BVerfSchG). Dieser dient der Aufklärung der Öffentlichkeit über extremistische Bestrebungen oder die Tätigkeiten fremder Nachrichtendienste.

Gemäß § 16 Abs. 2 BVerfSchG hat das BMI das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf extremistische und sicherheitsgefährdende Bestrebungen von In- und Ausländern und die Tätigkeit fremder Nachrichtendienste in Deutschland. Das Gesetz verpflichtet das BMI sogar dazu, (mindestens) jährlich einen Verfassungsschutzbericht zu veröffentlichen.

☝ **Hinweis:** § 16 BVerfSchG ist eine Befugnisnorm für einen besonderen Fall der Datenübermittlung. Bei der Veröffentlichung werden nicht, wie im Normalfall der Übermittlung, Daten gezielt an einen bestimmten Empfänger weitergegeben, sondern es erhalten Dritte durch ein bewusstes Handeln des Dateninhabers Kenntnis von bestimmten personenbezogenen Daten. Datenschutzrelevant ist die Übermittlung personenbezogener Informationen an die Öffentlichkeit nicht erst bei namentlicher Nennung der Betroffenen. Die Mitteilung von Sachverhalten auch ohne Namensangabe ist bereits dann be-

deutsam, wenn sie einen erkennbaren Zusammenhang mit einer Person aufweist.[128]

Personenbezogene Daten dürfen dabei nur veröffentlicht werden, wenn die Bekanntgabe

- für das **Verständnis** des Zusammenhangs oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen erforderlich ist
- und die **Interessen der Allgemeinheit** das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegen.

☝ **Hinweis:** Die Abwägung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem schutzwürdigen Interesse des Betroffenen muss ansetzen bei der Öffentlichkeitswirksamkeit von Funktionen und Handlungsweisen der Personen, über die berichtet wird. Wer nur im Innenverhältnis und ohne unmittelbare Außenwirkung in einer Gruppierung agiert, steht weniger im öffentlichen Interesse als jemand, dessen Tätigkeit Dritte direkt anspricht. Im zweiten Fall kommt der Veröffentlichung auch eine Warnfunktion zu: Die Öffentlichkeit soll die Betroffenen kennen und diese wiederum sollen erkennen, dass ihre Aktivitäten bekannt sind und beobachtet werden.[129]

Eine Öffentlichkeitsarbeit des BfV sieht das BVerfSchG dagegen nicht vor. Das Recht dazu leitet sich allerdings als Annex aus seiner gesetzlichen Zuständigkeit ab. Danach besitzt das BfV die Befugnis, Informationen an die Öffentlichkeit weiterzugeben,

---

[128] Peitsch, NVwZ 1998, 118.

[129] Peitsch, NVwZ 1998, 118 ff. (121).

ohne dass es dazu einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedarf, sofern keine personenbezogenen Daten veröffentlicht werden.[130]

☝ **Hinweis:** Werden im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit personenbezogene Daten durch das BfV weitergegeben, kann dies nur zulässig sein, wenn diese Daten bereits im Verfassungsschutzbericht veröffentlicht wurden. Soweit das BfV darüber hinaus personenbezogene Daten an Dritte übermittelt, müssen die Voraussetzungen von § 19 Abs. 4 BVerfSchG vorliegen.

1.4.2 Individueller Auskunftsanspruch

§ 15 Abs. 1 BVerfSchG räumt dem Betroffenen einen Auskunftsanspruch über zu seiner Person gespeicherte Daten ein, sofern er hierzu auf einen **konkreten Sachverhalt** hinweist und ein **besonderes Interesse** an einer Auskunft darlegt. Einen Anspruch auf Akteneinsicht kennt das BVerfSchG dagegen nicht. Ebenso sind Ausforschungsanträge, auch solche, die die Gewissheit der Nichtspeicherung verschaffen sollen, unzulässig.

Nach § 15 Abs. 2 BVerfSchG unterbleibt die Auskunftserteilung, soweit durch die Auskunftserteilung

- eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung zu besorgen ist,
- Quellen gefährdet sein könnten oder die Ausforschung des Erkenntnisstandes oder der Arbeitsweise des BfV zu befürchten ist,

---

130 Werthebach/Droste Rdnr. 323.

- die öffentliche Sicherheit gefährdet oder dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereitet würden,
- oder die Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten, geheimgehalten werden müssen.

Die Wahrung seines Persönlichkeitsrechts kann der Betroffene durch den BfD prüfen lassen.[131]

☝ **Hinweis:** Grundsätzlich müssen Auskünfte sowohl aus den Personen- als auch aus den Sachakten erfolgen. Eine umfassende Auskunft über die gespeicherten personenbezogenen Daten kann aber im Einzelfall eine zeit- und personalaufwendige Suche in einer Vielzahl von Sachakten voraussetzen. Nach § 19 Abs. 1 S. 3 BDSG wird eine Auskunft deshalb nur erteilt, soweit der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem vom Betroffenen geltend gemachten Informationsinteresse steht. Bei einem unverhältnismäßigen Aufwand müssen daher nur diejenigen Sachakten durchgesehen werden, unter denen der Betroffene über ein Aktenzeichen dateimäßig erfasst ist. Der Auskunftsanspruch ist also in dem Umfang begrenzt, in dem dem BfV eine Durchsicht der in Frage kommenden Sachakten zuzumuten ist.

Gegenüber dem MAD und dem BND bestehen Auskunftsansprüche des Betroffenen nach § 9 MADG bzw. § 7 BNDG, die auf die entsprechende Geltung von § 15 BVerfSchG verweisen.

---

[131] Werthebach/Droste Rdnr. 319.

2. Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr)

Das allgemeine parlamentarische Kontrollrecht wird durch die 1978 eingesetzte "Parlamentarische Kontrollkommission" – seit 1999 "**Parlamentarisches Kontrollgremium**" (PKGr) – ergänzt. Dieses ist von der Bundesregierung über die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes sowie über Vorgänge von besonderer Bedeutung fortlaufend und umfassend zu unterrichten.[132]

☝ **Hinweis:** "**Tätigkeiten**" i. S. d. Gesetzes sind Abläufe, die einen Nachrichtendienst in Gang halten, damit er seine Aufgaben erfüllen kann. "**Allgemein**" sind Tätigkeiten dann, wenn es sich um typische Abläufe handelt. "Vorgänge" sind demgegenüber Geschehnisse oder Geschehensabläufe, die nicht von einem Nachrichtendienst selbst initiiert sein müssen. Sie sind von "besonderer Bedeutung", wenn ihre Kenntnis für eine effektive parlamentarische Kontrolle im Interesse der Allgemeinheit unerlässlich ist. Dazu gehören aktuelle Ereignisse, die bestimmte Maßnahmen veranlassen, wie z. B. wesentliche, interne Abläufe betreffende Entscheidungen.

Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht bestehen insoweit, als dass sie sich nur auf Informationen und Gegenstände erstreckt, die der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste des Bundes unterliegen (§ 2 b Abs. 1 PKGrG).

☝ **Hinweis:** Diese Regelung ist Ausfluss des Föderalismusprinzips. Sie soll gewährleisten, dass sich Kontrollvorgänge

---

[132] vgl. dazu Peitsch/Polzin, NVwZ 2000, 387 ff.

nur auf Gegenstände beziehen, für die der Bund eine eigene und abschließende Zuständigkeit hat.

Die Bundesregierung kann eine **Unterrichtung verweigern** (§ 2 b Abs. 2 S. 1 PKGrG), wenn

- dies aus Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist oder
- der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist.

☝ **Hinweis:** Aus Gründen des Nachrichtenzugangs ist die Verweigerung in der Regel notwendig, wenn durch einen V-Mann erlangte Informationen weitergegeben werden sollen, die unter Quellenschutz stehen. In diesem Fall kann die Weitergabe von Erkenntnissen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Arbeit der Nachrichtendienste führen, da sie Zweifel an der Zuverlässigkeit ihrer Quellenführung hervorrufen. Wenn die Vertraulichkeit nicht gewährleistet ist, könnten sich V-Männer von der Zusammenarbeit mit den Nachrichtendiensten zurückziehen. Damit würden die Nachrichtendienste eines ihrer wichtigsten nachrichtendienstlichen Mittel beraubt und in der Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich beeinträchtigt.

Das PKGr besitzt eine Reihe von **gesetzlichen Befugnissen**, um seiner Aufgabe – Kontrolle des BfV, MAD und BND – nachzukommen:

- Die Bundesregierung muss Einsicht in Akten und Dateien gewähren, Anhörung von Mitarbeitern der Dienste gestatten und Besuche bei den Diensten ermöglichen (§ 2 a PKGr).

☝ **Hinweis:** Die Vorschrift ist verfassungsrechtlich nicht unbedenklich: Die Anhörung von Mitarbeitern der Nachrichtendienste sowie die Besuche bei den Diensten übergehen faktisch den Kontrolladressaten (= die Bundesregierung). Während die Regierung bei der Akteneinsicht weiß, welche Informationen an das PKGr gelangen und diese auf ihre Vorlagefähigkeit überprüfen kann, sind Kenntnis der Informationen und Einflussnahme auf ihre Weitergabe bei der Anhörung nur noch bedingt möglich. Die Anhörung von Mitarbeitern ist deshalb nur dann zulässig, wenn es der Regierung durch vorherige Konkretisierung des Befragungsgegenstandes und Einflussnahme auf die Reaktion des Befragten ermöglicht wird, zu gewährleisten, dass sich die Anhörung an den Voraussetzungen des § 2 b PKGrG orientiert.

- Das PKGr kann im Einzelfall einen Sachverständigen zur Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben mit Untersuchungen beauftragen (§ 2 c PKGr).
- Die Mitarbeiter der Dienste können sich in dienstlichen Angelegenheiten an das PKGr wenden (§ 2 d PKGr).
- Es ist eine wechselseitige mitberatende Teilnahme von Mitgliedern des PKGr und des Vertrauensgremiums an den Sitzungen beider Gremien möglich (§ 2 e PKGr).
- Das PKGr **wählt die Mitglieder der G 10-Kommission** und wird vom BMI mindestens halbjährlich über die angeordneten G 10-Maßnahmen unterrichtet (§ 9 Abs. 1, Abs. 4 S. 3 G 10).

☝ **Hinweis:** Das BVerfG hat in einer Entscheidung vom 17. Juli 1984 festgestellt, dass die Kontrollkompetenz des Bundestages sich grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge bezieht.[133]

Die Mitglieder des PKGr (Bundestagsmitglieder) werden vom Bundestag für eine Legislaturperiode gewählt. Es tagt mindestens vierteljährlich. Seine Beratungen unterliegen der Geheimhaltungspflicht. Pro Legislaturperiode verfasst das PKGr für den Bundestag zwei Berichte über seine Tätigkeit.

---

[133] BVerfG, NJW 1984, 2271ff. (2275).