

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 646

Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung

Legitimation, Organisation
und Abgrenzungsfragen

Von

Christoph Gröpl



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH GRÖPL

**Die Nachrichtendienste im Regelwerk der
deutschen Sicherheitsverwaltung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 646

Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung

**Legitimation, Organisation
und Abgrenzungsfragen**

Von

Christoph Gröpl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gröpl, Christoph:

Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen
Sicherheitsverwaltung : Legitimation, Organisation
und Abgrenzungsfragen / von Christoph Gröpl. —
Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 646)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-07971-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07971-X

*Meinen Eltern,
denen ich vieles verdanke.*

Vorwort

Vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1993 von der Juristischen Fakultät der *Ludwig-Maximilians-Universität* München als Inaugural-Dissertation angenommen. — Infolge ihrer Brisanz konnten vor Drucklegung noch diejenigen Fragenkreise fortgeschrieben bzw. z. T. neu eingefügt werden, welche durch das Aufflammen ausländischer Gewalttaten (*Mölln, Solingen* u. a.) und durch die folgenreiche Terroristenfestnahme von *Bad Kleinen* Ende Juni 1993 aufgeworfen wurden. Nicht nur angesichts dessen aber wird die behandelte Materie wohl kaum zur Ruhe kommen und ihre tagespolitische Aktualität behalten — trotz oder vielleicht gerade wegen mancherlei Forderungen nach einem Abbau des Sicherheitsapparates in der Bundesrepublik.

Nicht (nur) weil es sich gehört, sondern weil mir sehr daran liegt, möchte ich an dieser Stelle vielfachen Dank abstaten: zuerst meinem Doktorvater Prof. *Dr. Lerche* für seine aufmerksame Betreuung, die mir viel Freiraum zur Verwirklichung eigener Ideen ließ und es mir ermöglichte, die Dissertation noch während der Referendarzeit fertigzustellen; des weiteren Prof. *Dr. Badura* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens; ferner den Mitarbeitern des Bundesnachrichtendienstes für ihre freundliche Unterstützung, denen ich — unter Wahrung des erforderlichen Geheimschutzes — manch hilfreiche Hintergrunderläuterung verdanke; schließlich all meinen Freunden, die mich bei Textverarbeitung, geschichtlichen Recherchen und beim Korrekturlesen tatkräftig unterstützt haben, insbesondere *Thomas Fox, Thomas Glöckler, Steffan Heuer, Barbara* und *Birgit Heinrich* sowie meiner Schwester und meiner lieben *Leslie*.

Diese Arbeit wurde durch das Bundesministerium des Innern gefördert; auch dafür darf ich mich an dieser Stelle bedanken.

Regensburg, im September 1993

Ch. G.

Inhaltsübersicht

Gang der Untersuchung	29
-----------------------------	----

Erster Teil

Geschichtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen

A. Abgrenzung der Begriffe "Geheimdienst" und "Nachrichtendienst"	35
B. Geschichtliche Einführung	39
C. Verfassungsrechtliche Legitimation	55

Zweiter Teil

Die Organisation des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes

A. Verfassungsschutz als Aufgabe von Bund und Ländern	82
B. Das Phänomen der Mischverwaltung	116
C. Die Stellung des Bundesamtes für Verfassungsschutz	133
D. Die Schule für Verfassungsschutz	150
E. Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bundes- und Landesbehörden	163
F. Exkurs: Rechtsstreitigkeiten in der Verfassungsschutzverwaltung	198

Dritter Teil

Zuständigkeiten und Zusammenspiel der Nachrichtendienste

A. Organisation und Aufgaben der Nachrichtendienste	208
B. Abgrenzung und Zuordnung von Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Mi- litärischem Abschirmdienst	236

Vierter Teil

Die Stellung der Nachrichtendienste zu den Sicherheitsbehörden

A. Behörden der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung: Organisation, Aufgaben und Befugnisse	272
B. Abgrenzung und Zusammenarbeit in der Sicherheitsverwaltung	301
C. Ausgewählte Schnittstellen der Zuständigkeitsbereiche	339
Anhang	377

Inhalt

Gang der Untersuchung	29
-----------------------------	----

Erster Teil

Geschichtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen

A. Abgrenzung der Begriffe "Geheimdienst" und "Nachrichtendienst"	35
I. Semantischer Ansatz	35
II. Geheimdienste	36
III. Nachrichtendienste	37
B. Geschichtliche Einführung	39
I. Auslandsgeheimdienste	41
1. Ausland	41
2. Preußen und Deutschland bis 1945	42
3. Deutschland nach 1945	43
a) "Organisation Gehlen"	43
b) Kein eigener militärischer Geheimdienst	44
c) Auslandsnachrichtendienste der DDR	45
4. Legalitätszwiespalt	45
II. Staatspolizeien und Inlandsnachrichtendienste	46
1. Staatsschutz im Mittelalter	46
2. Neuzeit: Ausland	47
a) Frankreich bis zum 19. Jahrhundert	47
b) Rußland/Sowjetunion	47
c) Vereinigte Staaten	48
d) Großbritannien und andere europäische Staaten	48
3. Neuzeit: Deutschland und Österreich	49
a) Deutscher Bund	49
b) Altes Österreich	50
c) Preußen	50
d) Bismarckreich	50
e) Weimarer Republik	51
f) Drittes Reich	52
g) Bundesrepublik	53
C. Verfassungsrechtliche Legitimation	55
I. Verfassungsschutzbehörden	55
1. Der Begriff "Verfassungsschutz"	56
a) Administrativer Verfassungsschutz	56
aa) Exekutivischer Verfassungsschutz	56
bb) Nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz	57
b) Materieller Verfassungsschutz	57
2. Verfassungsschutz und "streitbare Demokratie"	58
a) Geschichtliche Entwicklung	58
b) Ausgestaltung der streitbaren Demokratie im Grundgesetz	59
aa) Staatsrechtlicher Verfassungsschutz i. e. S.	60

bb) Staatsrechtlicher Verfassungsschutz i. w. S.	60
c) Streit um die "streitbare Demokratie"	61
d) "Streitbare Demokratie" und bürgerliche Freiheiten	63
e) Rückwirkungen auf den Verfassungsschutz	64
aa) Strukturelles Spannungsverhältnis	64
bb) Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz im Grundgesetz	64
3. Harmonisierung von Freiheit und Verfassungsschutz	65
a) Aufgaben- und Befugnisbeschränkung für die Verfassungsschutzbehörden	65
b) Neue Rechtslage in der Bundesrepublik	66
4. Überflüssigkeit des Verfassungsschutzes?	67
II. Bundesnachrichtendienst	68
1. "Schweigen" des Grundgesetzes?	69
2. Gesetzgebungszuständigkeiten	69
3. Verbot durch verfassungsrechtliche "Gegennormen"?	74
4. Verwaltungskompetenz	76
III. Militärischer Abschirmdienst	77
1. Gesetzgebungszuständigkeit	78
2. Verwaltungszuständigkeit	79
3. Legitimität im Rahmen der Streitkräfte	81

Zweiter Teil

Die Organisation des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes

A. Verfassungsschutz als Aufgabe von Bund und Ländern	82
I. Internationaler Vergleich	82
II. Das Bundesamt für Verfassungsschutz	84
III. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz	84
1. Alte Länder	84
2. Neue Länder	85
IV. Regelungsvorgaben des Bundes gegenüber den Ländern	86
1. Errichtungsverpflichtung	86
a) Politische Widerstände	86
b) Verfassungsrechtliche Einordnung	87
2. Zusammenarbeitsverpflichtung	89
a) Zusammenarbeit als Bundestreue	89
b) Zusammenarbeit und Amtshilfe	90
c) Umsetzung im Landesrecht	91
d) Kontrollfunktion der Zusammenarbeit	91
3. Aufgabenverpflichtung	92
a) Aufgaben des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes	92
b) Verpflichtung der Landesverfassungsschutzbehörden: Meinungsstand	93
c) Eigener Lösungsansatz	93
aa) Verfassungsschutz i. e. S. und Ausländerextremismus	94
bb) Begriffsinkongruenz von GG und BVerfSchG	94
cc) Spionageabwehr	94
dd) Schutz der Verfassungsorgane	96
ee) Sabotageschutz	96
ff) Personeller und materieller Geheimschutz	97
gg) Zwischenergebnis	97
hh) Sachzusammenhang	98
4. Übermittlungsverpflichtung	100
a) Problemlage	100
b) Ausfluß der Zusammenarbeit	100
c) Einfluß auf die landesgesetzliche Befugnisnormierung?	101
5. Weisungsrechte	101
a) Inhalt von Weisungsrechten	102

- b) Allgemeine Problematik 102
- c) Entwicklung der Weisungsrechte in der Verfassungsschutzverwaltung 103
- d) Das administrative Weisungsrecht 103
- e) Das politische Weisungsrecht 104
 - aa) Norm- und Weisungsadressaten 104
 - bb) Restriktive Tatbestandsvoraussetzungen 105
 - cc) Weisungsobjekte 106
 - dd) Verfassungsrechtliche Einordnung 107
 - ee) Inhaltliche Überdehnung? 109
- 6. Tarnpapiere und Tarnkennzeichen 110
 - a) Befugnisnormen für alle Nachrichtendienste 110
 - b) Grund- und strafrechtliche Aspekte 111
 - c) Gesetzgebungskompetenz 111
 - d) Verwaltungskompetenz 112
 - aa) Länderzuständigkeit 112
 - bb) Durchbrechung durch begrenzte Bundesvollzugshoheit 112
 - cc) Eigener Lösungsansatz: Funktioneller Unterschied 113
- 7. Verbleibende Landeskompetenzen 114
- B. Das Phänomen der Mischverwaltung 116
 - I. Mischverwaltung in der Bundesrepublik 117
 - 1. Geschichtliche Entwicklung 117
 - a) Vom "ius supremae inspectionis" zur "Mitverwaltung" 117
 - b) Forsthoffs Erkenntnisse 118
 - c) Anfangsjahre der Bundesrepublik 118
 - 2. Aktueller Stand 119
 - a) Literatur 119
 - aa) Weiter Mischverwaltungs begriff 119
 - bb) Enger Mischverwaltungs begriff 119
 - cc) Stellungnahme 120
 - dd) Verbundverwaltung 120
 - b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 121
 - aa) Ehemalige Rechtsprechung 121
 - bb) Neue Rechtsprechung 121
 - c) Fazit 122
 - II. Spezialfall Verfassungsschutzverwaltung 123
 - 1. Der nachrichtendienstliche Verfassungsschutz als Mischverwaltung 123
 - a) Zusammenarbeit gem. § 1 Abs. 2 und 3 BVerfSchG 123
 - b) Errichtungsverpflichtung nach § 2 BVerfSchG 124
 - c) Aufgabenidentität nach § 3 BVerfSchG 124
 - d) Spezialausformungen 125
 - e) Zwischenergebnis 125
 - 2. Rechtliche Zulässigkeit 126
 - a) Untersuchung der Verwaltungskompetenzen 126
 - aa) Bundesaufsichtsverwaltung 126
 - bb) Bundesauftragsverwaltung 126
 - cc) Bundeseigenverwaltung 127
 - b) Landesverwaltung neben Bundesverwaltung 127
 - aa) Landesausführung des BVerfSchG? 127
 - bb) Einordnung des Landesvollzugs 128
 - cc) Landesresidualvollzug von Landesgesetzen 129
 - c) Hierarchisches Verhältnis 130
 - aa) §§ 5 und 6 BVerfSchG 130
 - bb) § 7 BVerfSchG 130
 - cc) Zustimmung- oder Einvernehmensefordernisse 131
 - d) Fazit 131
 - aa) Prinzipielle Zulässigkeit 131

bb) Offenheit in Einzelfragen	132
C. Die Stellung des Bundesamtes für Verfassungsschutz	133
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen	133
1. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG	133
2. Art. 73 Nr. 10 Buchst. b und c GG	134
II. Das Verhältnis von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 zu 73 Nr. 10 GG	134
1. Scheinbare Entsprechung	134
2. Tatsächliche Inkongruenz	135
3. Lösungsalternativen	135
4. Vorläufige Stellungnahme	137
III. Begriffliche Verwirrungen	137
1. Bundesoberbehörde	138
2. Zentralstelle	138
3. "Falsa demonstratio"?	140
IV. Aufgabenumfang des Bundesamtes für Verfassungsschutz	141
1. Begrenzung auf Zentralstellenaufgaben	141
2. Eigenständige Aufgaben	141
3. Stellungnahme	142
V. Zusammenfassender Lösungsansatz: Verwaltungsorganisatorischer Doppelcharakter	146
1. Zentralstelle und Bundesoberbehörde	146
a) Aufgabenduplizität	146
b) Beschränkung durch Art. 73 Nr. 10 GG	147
c) Berechtigung der Bezeichnung als Bundesoberbehörde	147
2. Aushebelung von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 durch 87 Abs. 3 Satz 1 GG?	147
3. Bundesoberbehörde nur bei Handlungsbedarf?	148
4. Ergebnis	149
D. Die Schule für Verfassungsschutz	150
I. Rechtliche Grundlagen	150
1. Bund-Länder-Abkommen	150
2. Zulässigkeit	151
a) Handlungsfreiheit der Länder nach Art. 30 GG	151
b) Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen	151
aa) Allgemeiner Gesetzesvorbehalt	152
bb) Institutioneller Gesetzesvorbehalt	152
c) Verwaltungszuständigkeit	153
aa) Art. 30 GG	153
bb) Art. 70 ff. GG	154
cc) Art. 83 ff. GG	154
II. Die gemischte Fachaufsicht über die Schule für Verfassungsschutz	155
1. Rechtliche Eigenart der Schule	155
2. Verwaltungsaufsicht im allgemeinen	156
a) Sinn und Zweck	156
b) Abgrenzung von Fach- und Dienstaufsicht	157
3. Fachaufsicht im besonderen	157
a) Abschließende Normierung der Verwaltungstypen	159
b) Begrenztheit der Ingerenzrechte	159
c) Alternativvorschläge	160
aa) Durchgängiges Vetorecht des Bundes	160
bb) Rechtliche Verselbständigung der Schule	160
cc) Ergebnis	162
E. Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Bundes- und Landesbehörden	163
I. Ausgangslage	163
II. Das grundsätzliche Verbot von Doppelzuständigkeiten im Bundesstaat	164
1. Doppelzuständigkeiten und ihre Folgen	164

2. Trennung der föderalen Verwaltungsbereiche im Grundgesetz	165
III. Sonderfall Verfassungsschutzverwaltung	166
1. Parallelzuständigkeiten	166
a) Problemlage	166
b) Verfassungsrechtliche Abhilfe durch Zusammenarbeit?	166
2. Bisherige Rechtslage	167
a) BVerfSchG a. F.	167
b) Verwaltungspraxis	168
3. Neue Rechtslage	169
IV. § 5 Abs. 1 und 3 BVerfSchG	169
1. § 5 Abs. 1 BVerfSchG	170
a) Aufgabenadressaten und -verweisung	170
b) Aufgabenwiederholung	170
c) Aufgabenergänzung und -konkretisierung	171
d) Aufgabenobjekte	172
e) Informationsübermittlung	172
2. § 5 Abs. 3 BVerfSchG	174
a) Gemeinsamkeiten mit Absatz 1	174
b) "Unterlagen" statt "Informationen"	174
c) "Unterrichtung" statt "Übermittlung"	175
3. Zwischenergebnis	177
V. § 5 Abs. 4 G 10	178
VI. § 5 Abs. 2 BVerfSchG	179
1. Eigene Aufklärungstätigkeit für das Bundesamt für Verfassungsschutz	179
2. "Benehmen"	179
a) Begriffsklärung	180
b) Folgen für die Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz	181
3. § 5 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG: Fallgruppen	181
a) Gerichtetheit gegen den Bund	182
b) Erstreckung über ein Land hinaus	183
c) Berührung auswärtiger Belange der Bundesrepublik	183
d) Ersuchen	184
4. Fazit	185
a) § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BVerfSchG als Auffangtatbestand	185
b) Fortschritt durch Inkennntnissetzung der Länder	186
c) Keine Verdrängung der Landesverfassungsschutzbehörden	186
VII. Zuständigkeitsabgrenzungen der Landesverfassungsschutzbehörden untereinander ..	187
1. Regelungskompetenz für den Bund?	187
2. Länderzuständigkeitsabgrenzungen durch Landesgesetze	188
a) Aufgabenerfüllung im eigenen Bundesland	188
b) Aufgabenerfüllung in anderen Bundesländern?	189
c) Landesgesetzliche Zuständigkeitsregelungen	190
aa) Auswärtige Aufklärungsoperationen nur im Einvernehmen	190
bb) Verfassungswidrigkeit der Länderregelungen?	191
cc) Fazit	192
VIII. Faktisches Übergewicht des Bundes	193
IX. Praktische Lösungsvorschläge für Kompetenzkonflikte	193
1. Konflikte zwischen Bund und Ländern	194
a) Sowohl Bund als auch Land wollen ermitteln	194
b) Bund will ermitteln, Land nicht	195
c) Land will ermitteln, Bund nicht	195
d) Weder Bund noch Land wollen ermitteln	195
2. Konflikte der Länder untereinander	196
a) Territoriale Vermengungen	196
b) Beurteilungsunterschiede	196

F. Exkurs: Rechtsstreitigkeiten in der Verfassungsschutzverwaltung	198
I. Ausgangslage	198
1. Außergerichtliche Streitbeilegung	198
2. Keine gesetzlichen Spezialzuweisungen	199
II. Fallgruppen von Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern	200
1. Verstoß eines Landes gegen das BVerfSchG zum Nachteil des Bundes	200
2. Verstoß des Bundes gegen das BVerfSchG	203
3. Positive Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Ländern	204
4. Streit um Weisungen gem. § 7 BVerfSchG	204
5. Bund-Länder-Streit hinsichtlich der Schule für Verfassungsschutz	205
III. Fallgruppen von Streitigkeiten der Länder untereinander	206
1. Positive Kompetenzkonflikte zwischen den Ländern	206
2. Landesverstoß gegen das BVerfSchG zum Nachteil eines anderen Landes	206
3. Länderstreit hinsichtlich der Schule für Verfassungsschutz	207

Dritter Teil
**Zuständigkeiten und Zusammenspiel
 der Nachrichtendienste**

A. Organisation und Aufgaben der Nachrichtendienste	208
I. Die Verfassungsschutzbehörden	208
1. Das Bundesamt für Verfassungsschutz	208
a) Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern	209
b) Untergliederung	209
2. Die Landesverfassungsschutzbehörden	212
a) Organisationsmodelle	212
b) Funktionale Zusammenfassung des Verfassungsschutzes	213
3. Aufgaben des Verfassungsschutzes	213
a) Einzelbereiche	214
b) Originäre Aufgaben und Mitwirkungsaufgaben	214
II. Der Bundesnachrichtendienst	216
1. Organisation	216
a) Zuordnungsänderungen	216
b) Dienst- und Fachaufsicht	217
c) Der Einwand der "flächendeckenden" Ressortverteilung	218
d) Berichtspflicht	220
e) Untergliederung	220
f) Organisationsprinzip der "Abschottung"	221
2. Aufgaben	221
a) Einzelbereiche	221
b) Aufgaben über die reine Auslandsaufklärung hinaus?	224
aa) "Sonstige nachrichtendienstliche Aufträge/Sonderaufträge"	224
bb) Die "Panzeraffäre" vom Herbst 1991	225
cc) Abschließende Regelung oder Teilkodifikation?	226
c) Inlandstätigkeit und Inlandsaufklärung	227
aa) Verbot innenpolitischer Tätigkeit	227
bb) Inlandstätigkeit	227
cc) Überwachung der ehemals sowjetischen Truppen in den neuen Bundesländern	228
d) Umfassender Auslandsaufklärungsauftrag und Integration	229
III. Der Militärische Abschirmdienst	230
1. Organisation	230
a) Direkte Integration in die Truppe	230
b) Untergliederung	231
c) Verfassungsschutzbehörde der Bundeswehr	232
2. Aufgaben	232
a) Abschirmauftrag	232

b) Weder Gegenspionage noch Auslandsaufklärung	233
c) Beurteilung der Sicherheitslage (Abschirmlage)	233
d) Mitwirkungsaufgaben	234
B. Abgrenzung und Zuordnung von Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischem Abschirmdienst	236
I. Aufgabenabgrenzung	236
1. Abgrenzung Verfassungsschutzbehörden — Militärischer Abschirmdienst	236
a) Gemeinsamer Aufklärungsauftrag für das Inland	236
aa) Verfassungsrechtliche Überlegungen	237
bb) Aufgabenkataloge	237
b) Exkurs: Betätigung von Hoheitsgewalt im Ausland	238
aa) Völkerrechtliche Lage	238
bb) Schutz der Bundeswehr im Ausland?	239
c) Identität der Aufgabeninhalte	241
d) Verschiedenheit der Aufgabenbereiche	241
aa) Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung	242
bb) Doppelter Anknüpfungspunkt und Durchbrechungen	242
cc) Ausparung der Bundeswehr für das Bundesamt für Verfassungsschutz?	244
dd) Grenze am Kasernenzaun?	246
e) Fazit	246
2. Abgrenzung Verfassungsschutzbehörden — Bundesnachrichtendienst	247
a) Inlandsaufklärung — Auslandsaufklärung	247
b) Verfassungsschutz im Ausland?	247
c) Grenzüberschreitende Sachverhalte	248
d) Insbesondere Spionageabwehr und Gegenspionage	249
aa) Ausgangslage	249
bb) Zuständigkeiten der bundesdeutschen Nachrichtendienste	251
cc) Vermeidung von Reibungsverlusten	252
dd) Vor- und Nachteile gesetzlicher Normierung	252
3. Abgrenzung Bundesnachrichtendienst — Militärischer Abschirmdienst	253
a) Abgrenzung nach dem Aufklärungsziel	253
b) Bedrohung der Bundeswehr aus dem Ausland	254
c) Spionageabwehr und Gegenspionage	254
II. Gemeinsamkeiten bei den Befugnisnormen — das nachrichtendienstliche Mittel	255
1. Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden	255
a) Bundesamt für Verfassungsschutz	255
b) Landesverfassungsschutzbehörden	256
2. Befugnisse des Militärischen Abschirmdienstes und Bundesnachrichtendienstes	256
a) Militärischer Abschirmdienst	257
b) Bundesnachrichtendienst	257
3. Fazit	257
III. Zusammenarbeit der Nachrichtendienste	258
1. Notwendigkeit und zeitgeschichtliche Rechtsentwicklung — Recht auf informationelle Selbstbestimmung	258
a) Notwendigkeit der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit — "Fall Guillaume"	258
b) Einfluß des Datenschutzrechts	259
c) Auswirkungen auf das Nachrichtendienstrecht — gesetzliche Normierung des Informationsaustausches	260
d) Übermittlung und Unterrichtung	261
2. Zusammenarbeit Verfassungsschutzbehörden — Militärischer Abschirmdienst	261
a) Allgemeine Zusammenarbeitspflicht	261
b) Bundesamt für Verfassungsschutz und Militärischer Abschirmdienst	262
c) Landesverfassungsschutzbehörden und Militärischer Abschirmdienst	262
3. Zusammenarbeit Verfassungsschutzbehörden — Bundesnachrichtendienst	263
a) Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst	263

b) Landesverfassungsschutzbehörden und Bundesnachrichtendienst	264
4. Zusammenarbeit Bundesnachrichtendienst — Militärischer Abschirmdienst	264
5. Nummer IV des Organisationserlasses vom 17. 12. 1984	265
6. Fazit	265
a) Praxiskonformität	265
b) Verhältnis zu den bisherigen Zusammenarbeitsrichtlinien (ZAR)	266
IV. Exkurs: Inhalt der von den Nachrichtendiensten übermittelten Informationen	266
1. Personenbezogene Daten	267
2. Behandlung unrichtiger Informationen	267
3. Übermittlung rechtswidrig erlangter Informationen?	268
a) Gesetzeslücke	268
b) Beweisverwertungsverbote im Strafverfahrensrecht	269
c) Absolutes Verwertungsverbot?	269
4. Durchbrechung des Zweckbindungsprinzips	271

Vierter Teil
**Die Stellung der Nachrichtendienste
zu den Sicherheitsbehörden**

A. Behörden der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung: Organisation, Aufgaben und Befugnisse	272
I. Vollzugspolizeien und Gefahrenabwehrbehörden der Länder	273
1. Grobstrukturen	273
a) Vollzugspolizei	273
b) Die Landeskriminalämter insbesondere	274
c) Ordnungsbehörden	274
2. Aufgaben präventiver Natur	275
a) Generalklausel	275
b) Bestand des Staates und seiner Einrichtungen	275
3. Aufgaben repressiver Natur	276
4. Befugnisse	276
II. Das Bundeskriminalamt	277
1. Organisation	277
a) Allgemeines	277
b) Fachdienststellen	278
2. Aufgaben	279
a) Zentralstellenaufgaben	279
b) Strafverfolgungsaufgaben	280
c) Präventive Schutz- und Sonderaufgaben	280
3. Befugnisse	281
III. Der Bundesgrenzschutz	282
1. Organisation	282
2. Aufgaben	282
a) Grenzschutz, insbesondere Kriegswaffenkontrolle und Überwachung des Betäubungsmittelverkehrs	283
b) Strafverfolgung und andere Verwendungen	284
3. Befugnisse	284
IV. Der Generalbundesanwalt und die Staatsanwaltschaften der Länder	285
1. Die Staatsanwaltschaft	285
2. Der Generalbundesanwalt insbesondere	286
3. Die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft	286
4. Befugnisse	287
V. Zollgrenz- und Zollfahndungsdienst	288
1. Die Zollfahndungsbehörden	288
a) Organisation und Aufgaben	288
b) Befugnisse	289

2. Das Zollkriminalamt insbesondere	290
a) Vom Zollkriminalinstitut zum Zollkriminalamt	290
b) Organisation	291
c) Aufgaben	291
d) Befugnisse	294
e) Bedenken des Bundesrates: "vierter Nachrichtendienst"	295
f) Vergleich Zollkriminalamt — Bundeskriminalamt	296
3. Die Zollgrenzbehörden	296
a) Organisation und Aufgaben	296
b) Befugnisse	297
VI. Die Bundeswehr	297
1. Allgemeines	297
2. Das Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr	298
a) Organisatorische Einbindung	298
b) Aufgaben	299
c) Befugnisse	299
B. Abgrenzung und Zusammenarbeit in der Sicherheitsverwaltung	301
I. Das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei	301
II. Abgleich der Aufgabenbereiche	303
1. Staatsschutz — Verfassungsschutz	303
2. Herkömmliches Verständnis: Gefahrenabwehr — Gefahrenvorsorge	305
a) Gefahrenabwehr und Strafverfolgung	305
b) Gefahrenvorsorge	306
c) Opportunitätsprinzip — Legalitätsprinzip	307
3. Neuere Entwicklungen	308
4. Zwischenergebnis	309
III. Befugnisvergleich: das nachrichtendienstliche Mittel als Charakteristikum der Nachrichtendienste?	310
1. Herkömmliche Auffassung	310
a) Nachrichtendienstliche Mittel	310
b) Polizeiliche Befugnisse	311
2. Neuere Entwicklungen	311
3. Zwischenergebnis	313
IV. Zusammenfassung: Abgrenzung der Nachrichtendienste zu den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden	314
1. Zunehmende Aufgaben- und Befugnisparallelität	314
2. Keine neuen Aufgaben für die Verfassungsschutzbehörden	314
3. Fazit	315
V. Zusammenarbeit durch Informationsübermittlung	315
1. Notwendigkeit der gegenseitigen Informationsübermittlung	315
2. Rechtliche Problematik	316
3. Allgemeine Übermittlungsnormen des neuen Nachrichtendienstrechts	317
a) Systematik des geltenden Rechts	317
b) Übermittlungen durch die Nachrichtendienste	317
c) G 10	318
d) Übermittlungen an die Nachrichtendienste	318
e) Ersuchen	319
f) Gesetzeslücke: Informationsverkehr mit dem Zollkriminalamt	320
4. Besondere Übermittlungsnormen in Fachgesetzen	320
a) Übermittlungsbefugnisse zugunsten der Nachrichtendienste	320
b) Übermittlungsbefugnisse zugunsten der Gefahrenabwehr- bzw. Strafverfolgungsbehörden	321
VI. Informationsübermittlung bei G 10- und ähnlichen Maßnahmen	322
1. Ausgangslage	322
2. Zieldivergenzen	323
3. Fallkonstellationen	323

4. Informationsgewinnung durch gezielte Nachforschung	324
a) Eröffnung des Aufgabenbereichs	324
b) Befugnisnormen zur Telekommunikationsüberwachung	325
5. Zufallsfunde	327
a) Ausgangssituation	327
b) Aufgabenbereichseröffnung und Befugnis	328
c) Verwertung, Verwendung, Übermittlung	329
d) Zwischenergebnis	330
e) Parallelen zum Strafprozeßrecht	330
aa) Rechtsprechung	331
bb) Neue Gesetzeslage	331
cc) Vergleich mit dem G 10	332
6. Informationsgewinnung durch andere als G 10-Maßnahmen	332
a) Aufgabenbereichseröffnung	332
b) Befugnisnormen	333
c) Zufallserkenntnisse	334
d) Übermittlungsbefugnisse	334
aa) Staatsschutzrelevanz	334
bb) Allgemeine Sicherheitsrelevanz	335
cc) Zulässigkeit einer "Zwischenspeicherung"	336
7. Behandlung von rechtswidrig erlangten Daten	337
8. Fazit	337
C. Ausgewählte Schnittstellen der Zuständigkeitsbereiche	339
I. Staatsschutz (insbesondere Spionageabwehr und Extremismusbeobachtung)	340
1. Gefahrenbewältigung	340
a) Gefahrenaufklärung	340
aa) Verfassungsschutzbehörden	340
bb) Vorfeldbeobachtung durch das Bundeskriminalamt	341
b) Gefahrenabwehr	342
2. Strafverfolgung	343
a) Abgrenzungsschwierigkeiten	343
b) Strafverfolgungsbehörden	343
3. Aufgabenkonflikte in den Arbeitsweisen	344
a) Zugriff durch Polizei und Staatsanwaltschaft	344
b) Zuwarten durch die Nachrichtendienste	345
c) Ausgleichsregelungen	345
II. Terrorismusbekämpfung	346
1. Gefahrenbewältigung	347
a) Vorfeldbeobachtung	347
aa) Verfassungsschutzbehörden	347
bb) Bundeskriminalamt	348
cc) Abgrenzung zwischen Verfassungsschutzbehörden und Bundeskriminalamt	349
dd) Bundesnachrichtendienst	349
b) Gefahrenabwehr	350
aa) Personenschutz	350
bb) Objektschutz	350
2. Strafverfolgung	351
a) Zuständigkeitsklarheit in der Theorie	351
b) Behördenvielfalt in der Praxis	351
c) Abhilfe	352
III. Bekämpfung der Organisierten Kriminalität	353
1. Gefahrenbewältigung	354
a) (Kriminal-) Polizeien	354
b) Verfassungsschutzbehörden	355
c) Sonstige Behörden	356

aa) Bundesgesundheitsamt, Zoll und Bundesgrenzschutz	356
bb) Bundesnachrichtendienst	357
2. Strafverfolgung	357
a) Gesetzesverschärfungen	357
b) Ineinanderfließen von Prävention und Repression durch die Kriminalpolizeien	357
IV. Verhinderung von illegalem Technologietransfer	359
1. Rüstungsexporte	360
a) Genehmigung	360
b) Überwachung	361
c) Strafverfolgung	362
2. Ausfuhr von Kernbrennstoffen	362
a) Genehmigung	362
b) Überwachung	363
c) Strafverfolgung	363
3. Allgemeine Warenausfuhr	364
a) Genehmigung	365
b) Überwachung	365
c) Strafverfolgung	366
4. Sonstige Zuständigkeiten	367
a) Internationale Aufklärung	367
b) Verstrickung ausländischer Geheimdienste	367
V. Militärische Auslandsaufklärung	367
1. Bundesnachrichtendienst und Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr	367
2. Neuere Entwicklungen	368
a) Aufgabenneubestimmung für die Bundeswehr	368
b) Auswirkungen auf das Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr — Zuständigkeitskollisionen mit dem Bundesnachrichtendienst	369
c) Auslandsmonopol des Bundesnachrichtendienstes?	369
d) Einsatzbeschränkung nach Art. 87 a Abs. 2 GG	370
e) Fernmeldeaufklärung — Militärisches Nachrichtenwesen	371
3. Lösungsvorschlag	372
a) Informationssammlung	372
b) Informationsauswertung	373
c) Datenübermittlungen Bundesnachrichtendienst — Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr	373
d) Fazit	375

Anhang

Schematische Übersicht:

Aufbau der Sicherheitsverwaltung in der Bundesrepublik	379
--	-----

Rechtsvorschriften:

— Abgabenordnung — AO — (<i>in Auszügen</i>)	380
— Außenwirtschaftsgesetz — AWG — (<i>in Auszügen</i>)	381
— Gesetz über die Errichtung eines Bundesausfuhramtes	386
— Gesetz über den Bundesnachrichtendienst — BNDG —	386
— Finanzverwaltungsgesetz — FVG — (<i>in Auszügen</i>)	389
— Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst — MADG —	390
— Zollgesetz — ZollG — (<i>in Auszügen</i>)	394
— Abkommen des Bundes und der Länder über die Errichtung einer Schule für Verfassungsschutz (<i>in Auszügen</i>)	395

Literaturverzeichnis	398
----------------------------	-----

Abkürzungen

a.	auch
a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AfNS	Amt für Nationale Sicherheit der ehem. DDR (1989/90)
allg. M.	allgemeine Meinung
Alt.	Alternative
amtl.	amtlich
Anm.	Anmerkung
ANBw	Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr
AO	Abgabenordnung (AO 1977) v. 16. 03. 1976 (BGBl. I S. 613) mit spät. Änd. (<i>im Anhang auszugsweise abgedruckt</i>)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz i.d.F. der Bek. v. 02. 07. 1979 (BGBl. I S. 853, ber. S. 1036) mit spät. Änd.
arg.	argumentum (= Argument aus)
Art.	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) i.d.F. der Bek. v. 15. 07. 1985 (BGBl. I S. 1565) mit spät. Änd.
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz) v. 09. 07. 1990 (BGBl. I S. 1354)
AWG	Außenwirtschaftsgesetz v. 28. 04. 1961 (BGBl. I S. 481) mit spät. Änd. (<i>im Anhang auszugsweise abgedruckt</i>)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
Bay	Bayern/bayerisch
BayLStVG	Bayerisches Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verwaltungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Ordnungsgesetz) i.d.F. der Bek. v. 13. 12. 1982 (BayRS 2011-2-I) mit spät. Änd.
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz) i.d.F. v. 14. 09. 1990 (BayGVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I)
BayPOG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz) v. 11. 08. 1976 (BayRS 2012-2-1-I) mit spät. Änd.
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter

BayVerfGH (E)	Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Entscheidungssammlung)
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz v. 24. 08. 1990 (BayGVBl. S. 323, BayRS 12-1-I)
BBG	Bundesbeamtenengesetz i.d.F. der Bek. v. 27. 02. 1985 (BGBl. I S. 479) mit spät. Änd.
Bbg	Brandenburg/brandenburgisch
BbgVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz) v. 05. 04. 1993 (BbgGVBl. I S. 78)
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz v. 20. 12. 1991 (BGBl. I S. 2954)
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzgesetz) v. 18. 08. 1972 (BGBl. I S. 1834) mit spät. Änd.
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Hrsg.: <i>Rudolf Dolzer/Klaus Vogel</i>), zit. nach Bearbeiter
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) i.d.F. v. 29. 06. 1973 (BGBl. I S. 704) mit spät. Änd.
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz) v. 20. 12. 1991 (BGBl. I S. 2954) (<i>im Anhang abgedruckt</i>)
BRat	Bundesrat
BR-Drs(n).	Bundesratsdrucksache(n)
BRReg.	Bundesregierung
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) i.d.F. der Bek. v. 27. 02. 1985 (BGBl. I S. 462) mit spät. Änd.
bspw.	beispielsweise
BT-Drs(n).	Bundestagsdrucksache(n)
BT-Prot.	Bundestagsprotokoll
BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz) v. 28. 07. 1981 (BGBl. I S. 681, ber. S. 1187) mit spät. Änd.
Buchst.	Buchstabe(n) (= lit. für litera/-ae)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i.d.F. der Bek. v. 12. 12. 1985 (BGBl. I S. 2229)
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz) v. 20. 12. 1990, (BGBl. I S. 2954)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Bw	Bundeswehr
BW	Baden-Württemberg/baden-württembergisch

BW LVSG	Gesetz über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg (Landesverfassungsschutzgesetz) v. 22. 10. 1991 (BW GBl. S. 639)
BW PolG	Baden-württ. Polizeigesetz i. d. F. der Bek. v. 13. 01. 1992 (GBl. S. 1)
bzgl.	bezüglich
BZRG	Bundeszentralregistergesetz i.d.F. v. 21. 09. 1984 (BGBl. I S. 1229, ber. 1985 I S. 195)
ChVN	Charta der Vereinten Nationen v. 26. 06. 1945 (BGBl. 1973 II S. 431; 1974 II S. 770; 1980 II S. 1252)
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
ehem.	ehemalig, ehemals
Einl.	Einleitung
entspr.	entsprechend, analog
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende [Seite/Seiten]
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
FVG	Finanzverwaltungsgesetz i.d.F. vom 30. 08. 1971 (BGBl. I S. 1426) mit spät. Änd. (<i>im Anhang auszugsweise abgedruckt</i>)
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) v. 13. 08. 1968 (BGBl. I S. 949) mit spät. Änd.
GBA	Generalbundesanwalt
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GeschO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung v. 11. 05. 1951 (GMBl. S. 137) mit spät. Änd.
Gestapo	Geheime Staatspolizei (im Dritten Reich)
GewO	Gewerbeordnung i.d.F. der Bek. v. 01. 01. 1987 (BGBl. I S. 425) mit spät. Änd.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 05. 1949 (BGBl. S.1) mit spät. Änd.
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9 des Bundesgrenzschutzes
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz i.d.F. der Bek. v. 09. 05. 1975 (BGBl. I S. 1077) mit spät. Änd.
Hess	Hessen/hessisch
HessVSG	Hessisches Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz v. 19. 12. 1990 (GVBl. S. 753)
HLKO	Haager Landkriegsordnung v. 18. 10. 1907 (RGBl. 1910, S. 107)
h. M.	herrschende Meinung

Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.: <i>Josef Insensee/Paul Kirchhof</i>), zit. nach Bearbeiter
i. d. F. (v.)	in der Fassung (vom/von)
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
i. e. S.	im engeren/eigentlichen Sinne
i. F. (v.)	in Form (von)
insbes.	insbesondere
i. R. (v./d.)	im Rahmen (von/des/der)
i. S. (v./d.)	im Sinne (von/des/der)
i. ü.	im übrigen
i. V. m./mit	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar
KWKG	Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen - Kriegswaffenkontrollgesetz) i. d. F. der Bek. v. 22. 11. 1990 (BGBl. I S. 2506) mit spät. Änd.
k.u.k.	kaiserlich und königlich (im ehem. Österreich-Ungarn beide Reichsteile betreffend)
Lfg.	Lieferung
LfV	Landesamt/-ämter/-behörde(n) für Verfassungsschutz
Lit.	Literatur
LKA/LKÄ	Landeskriminalamt/-ämter
LSA	(Land) Sachsen-Anhalt/sachsen-anhalt(in)isch
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz) v. 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954) (<i>im Anhang abgedruckt</i>)
m. a. W.	mit anderen Worten
M/D	<i>Theodor Maunz/Günter Dürig</i> u. a. (Hrsg.), Grundgesetz (Loseblattkommentar, München, zit. nach Bearbeiter
MdB	Mitglied des Bundestages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m. E.	meines Erachtens
MfS	Ministerium für Staatssicherheit der ehem. DDR
mhdt.	mittelhochdeutsch
mit spät. Änd.	mit späteren Änderungen
MM.	Mindermeinung
MRRG	Melderechtsrahmengesetz v. 16. 08. 1980 (BGBl. I S. 1429) mit spät. Änd.
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization = Nordatlantikpakt (-Organisation)

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr(n).	Nummer(n)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen/nordrhein-westfälisch
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OG	Organisation Gehlen
OrgKG	Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgift Handels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität v. 15. 07. 1992 (BGBl. I S. 1302)
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre v. 24. 07. 1974 (BGBl. I S. 1538) mit spät. Änd.
PaßG	Paßgesetz v. 19. 04. 1986 (BGBl. I S. 537) mit spät. Änd.
PersAuswG	Gesetz über Personalausweise i.d.F. der Bek. v. 21. 04. 1986 (BGBl. I S. 548)
PKKG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes v. 11. 04. 1978 (BGBl. I S. 453) mit spät. Änd.
PolG NW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen i.d.F. der Bek. v. 24. 02. 1990 (GVBl. S. 71)
RAF	Rote-Armee-Fraktion
Rdnr(n).	Randnummer(n)
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RiA	Recht im Amt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren v. 01. 01. 1977 (BAnz. 1976, Nr. 245) i.d.F. v. 01. 05. 1991 (BAnz. 1991, Nr. 81) - bundeseinheitlich - Rheinland-Pfalz/rheinland-pfälzisch
RhPff	
S.	Seite(n)
s.	siehe
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
SfV	Schule für Verfassungsschutz
SGB I	Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) - Allgemeiner Teil - v. 11. 12. 1975 (BGBl. I S. 3015) mit spät. Änd.
SGB X	Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch (X) - Verwaltungsverfahren - v. 18. 08. 1980 (BGBl. I S. 1469, ber. S. 2218) mit spät. Änd.
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (des je-weils ange-ge-be-nen Bundeslandes)
sog.	sogenannte/-r/-s
SoldatenG	Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) i.d.F. der Bek. v. 19. 08. 1975 (BGBl. I S. 2273) mit spät. Änd.
StA	Staatsanwalt(-schaft/-en)
Stasi	Staatsicherheit(-sdienst) in der ehem. DDR (ugs.)
StGB	Strafgesetzbuch i.d.F. v. 10. 03. 1987 (BGBl. I S. 945, ber. S. 1160) mit spät. Änd.
StPO	Strafprozeßordnung i.d.F. v. 07. 04. 1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319) mit spät. Änd.
str.	streitig
StrV	Strafverteidiger

StVG	Straßenverkehrsgesetz v. 19. 12. 1952 (BGBl. I S. 837) mit spät. Änd.
s. u.	siehe unten
SZ	Süddeutsche Zeitung
Thür	Thüringen/thüringisch
ThürVSG	Thüringer Verfassungsschutzgesetz v. 29. 10. 1991 (ThürGVBl. S. 527)
u.	und
u. a.	unter anderem/und andere
u. dgl.	und dergleichen
ugs.	umgangssprachlich
umstr.	umstritten
UN/UNO	United Nations (Organization); Vereinte Nationen
unstr.	unstreitig
u.s.w.	und so weiter
v.	vom, von
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) v. 05. 08. 1965 (BGBl. I S. 593) mit spät. Änd.
VerfSchG-LSA	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt v. 14. 07. 1992 (GVBl. LSA 1992, S. 590)
VersammlG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) i.d.F. der Bek. v. 15. 11. 1978 (BGBl. I S. 1790) mit spät. Änd.
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrecht-ler
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. v. 19. 03. 1991 (BGBl. I S. 686)
VwVfG	(Bundes-) Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25. 05. 1976 (BGBl. I S. 1253) mit spät. Änd.
WaffG	Waffengesetz i.d.F. der Bek. v. 08. 03. 1976 (BGBl. I S. 432) mit spät. Änd.
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. 08. 1919 (RGBl. S. 1383)
ZAR	Richtlinien für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD), der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten (Zusammenarbeitsrichtlinien) v. 18. 09. 1970 i.d.F. v. 23. 07. 1973 [veröffentlicht in FR v. 07. 11. 1979, S. 5]
zit.	zitiert
ZKA	Zollkriminalamt (ehem. Zollkriminalinstitut - ZKI -)
ZollG	Zollgesetz i.d.F. der Bek. v. 18. 05. 1970 (BGBl. I S. 529) mit spät. Änd. (im Anhang auszugsweise abgedruckt)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil
z. Zt.	zur Zeit

Im übrigen werden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwendet. Insofern wird auf den DUDEN zur deutschen Rechtschreibung, 20. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich, 1991, verwiesen.

Gang der Untersuchung

Besieht man sich die regelmäßig wiederkehrenden Diskussionen um die Nachrichtendienste und faßt man sie in rechtliche Maßstäbe, so wird schnell deutlich, daß die allermeisten Erörterungen mit konstanter Stetigkeit um zwei Problemfelder kreisen: (a) um das grundrechtsrelevante Verhältnis zwischen den Geheimdiensten und dem durch sie "überwachten Bürger" sowie (b) um ihre deshalb dringend erforderlich erscheinende Kontrolle, insbesondere auf parlamentarischer und gerichtlicher Ebene. Diese beiden eher defensiv-kritisch ausgerichteten Aspekte stoßen in der deutschen Öffentlichkeit auf ein stets waches Interesse und auf eine ausgeprägte Sensibilität. Dies mag zum einen mit der jüngeren deutschen Geschichte zusammenhängen, in der zwei totalitäre Regime - das sog. Dritte Reich und die DDR - übermächtige, menschenverachtende Geheimdienste unterhielten und es verstanden, mit diesen Waffen ungeheuren Mißbrauch zu treiben. Zum anderen scheint schlichtweg die Tatsache Unbehagen zu erwecken, daß Nachrichtendienste auch im demokratischen Staat notwendigerweise *im geheimen* arbeiten müssen. Dieses "Spiel mit verdeckten Karten" macht es dem einzelnen meist unmöglich zu erahnen, ob und inwieweit er ein Objekt potentieller geheimdienstlicher Überwachung darstellt. Hauptanknüpfungspunkt für die darauf aufbauende juristische Diskussion waren und sind daher die Freiheitsgrundrechte in ihrer klassischen Abwehrfunktion gegenüber dem Staat (*status negativus*), insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung¹, das der scheinbar unersättlichen "Informationsbegierde" der Geheimdienste wie auch anderer Behörden nach Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten Einhaltung soll. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates Ende 1990 das sog. "Paket der Sicherheitsgesetze", in dem er neben dem Bundesdatenschutzgesetz² auch das Bundesverfassungsschutzgesetz³ - als Grundlage für das *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* und die Zusammenarbeit in der Verfassungsschutzverwaltung - novel-

¹ Zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung s. *BVerfGE* 65, 1 ff., und *Scholz/Pit-schas*, insbes. S. 66 ff.

² Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) v. 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954 [2955]).

³ Amtl.: Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG -) v. 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954 [2970]).

lierte und darüber hinaus mit dem MAD-Gesetz⁴ und dem BND-Gesetz⁵ zum ersten Mal auch gesetzliche Grundlagen für die beiden anderen bundesdeutschen Nachrichtendienste, den *Militärischen Abschirmdienst (MAD)* und den *Bundesnachrichtendienst (BND)*, schuf. Zu etwa gleicher Zeit nahmen auch viele Landesgesetzgeber entsprechende Novellierungen in den alten Bundesländern bzw. Erstverkündungen in den neuen Ländern vor.⁶ Viele Forderungen und Anregungen der öffentlichen Diskussion wurden dabei in die Gesetzesregelungen aufgenommen, um den zahlreichen datenschutzrechtlichen Einwänden entgegenzukommen und die Nachrichtendienste auf eine zeitgemäße Rechtsgrundlage zu stellen.⁷ Inwieweit dies gelungen ist, bleibt umstritten.⁸

Mit diesem auch nach Erlaß der neuen Gesetze nicht versiegenden grundrechtsbezogenen und datenschutzrechtlichen Disput beschäftigt sich die vorliegende Arbeit indes nur am Rande. Statt der Beziehungen zwischen Staat und Bürger sollen andere Ausschnitte aus dem Recht der Geheimdienste Beachtung finden: ihre Verwaltungsorganisation, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten sowie ihre Verflechtungen untereinander und mit anderen Behörden. Diese Gebiete berühren den Bürger zwar nicht mit gleicher Schärfe und wurden in der einschlägigen Fachliteratur bisher - mutmaßlich aus diesem Grunde - vernachlässigt. Gleichwohl erscheint eine eingehendere Hinterfragung dieses Regelungskomplexes insbesondere aus rechtsstaatlichen Überlegungen heraus angezeigt und notwendig. Denn die Zuordnung von Zuständigkeiten und die dadurch erst ermöglichte Zuweisung konkret definierter Aufgabenbereiche ist eine verwaltungsrechtliche Grundvoraussetzung für rechtmäßiges

⁴ Amtl.: Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz - MADG -) v. 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954 [2977] - *auszugsweise abgedruckt im Anhang*).

⁵ Amtl.: Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz - BNDG -) v. 20. 12. 1990 (BGBl. I S. 2954 [2979] - *auszugsweise abgedruckt im Anhang*).

⁶ Vgl. z. B. das badenwürttembergische Landesverfassungsschutzgesetz v. 22. 10. 1991 (BWVGBl. S. 639), das bayerische Verfassungsschutzgesetz v. 24. 08. 1990 (BayGVBl. S. 323), das hessische Verfassungsschutzgesetz v. 19. 12. 1990 (HessGVBl. S. 753) oder das neue Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt v. 14. 07. 1992 (GVBl. LSA S. 590) und das neue Thüringische Verfassungsschutzgesetz v. 29. 10. 1991 (ThürGVBl. S. 527).

⁷ Damit dürfte sich die Bundesrepublik, was demokratischen Rechtsstandard ihrer Bürger anbelangt, international an der Spitze befinden; vgl. *Borgs*, Verfassungsschutz im internationalen Bereich, S. 165 ff. (176, 178, 181, 201).

⁸ *Gusy*, ebd., S. 1295, kritisiert: "Die neuen Vorschriften werfen (...) zumindest ebenso zahlreiche Probleme auf, wie alte Fragen geklärt werden." Ebenso *Bäumler*, ebd., S. 645, der meint, daß "im Sinne von mehr Präzision der Eingriffsvoraussetzungen und Transparenz der Datenverarbeitung gegenüber dem Bürger (...) 'mehr drin' gewesen" wäre. Darüber hinaus schreibt DER SPIEGEL v. 06. 04. 1992 (Heft 15/1992), S. 90 ff., daß "die Schnüffelbeamten aus Köln das neue Verfassungsschutzgesetz" "mit lässiger Selbstherrlichkeit" auslegen und zitiert dabei den ehem. Bundesbeauftragten für den Datenschutz, *Alfred Einwag*: "Der [erg.: *Eckart Werthebach*, Präsident des BfV] tut so, als ob es das Gesetz gar nicht gäbe" und "Wir haben Anhaltspunkte, daß die Dienstvorschriften [erg. des BfV] überhaupt noch nicht an die neue Rechtslage angepaßt sind."

staatliches Handeln, auch und gerade im so umstrittenen und beargwöhnten Bereich der Nachrichtendienste.

Vor diesem Hintergrund bot sich folgender Aufbau für diese Arbeit an:

(1) Zunächst verdient der geschichtliche Kontext und die Frage nach der verfassungsrechtlichen Legitimation der Nachrichtendienste Beachtung.

(2) Anschließend wird die verwaltungsrechtliche Ausgestaltung der Verfassungsschutzbehörden in der Bundesrepublik einer näheren Untersuchung unterzogen.

(3) Darauf folgt eine Ergründung des Verhältnisses der bundesdeutschen Nachrichtendienste zueinander und (4) ihrer zuständigkeitsrechtlichen Beziehungen zu anderen Behörden, kurzum: ihrer Stellung innerhalb der deutschen Sicherheitsverwaltung. Die dabei gefundenen Ergebnisse werden schließlich auf aktuelle Fallkonstellationen wie z. B. gewalttätige Ausländerfeindlichkeiten, illegale Rüstungsexporte und die organisierte Kriminalität übertragen.

Strukturell schlüsselt sich dies im einzelnen wie folgt auf:

Zu (1): Der Überblick über (zeit-) geschichtliche Entwicklungen der Geheimdienste im internationalen Kontext soll das nötige, wenngleich nicht ausschließlich juristische Fundament schaffen. In Zusammenhang damit steht die Frage, auf welche Weise sich Nachrichtendienste in Anbetracht der rechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes zu legitimieren vermögen. Diskussionskern dürfte hier sein, ob und inwieweit sich ein freiheitlichdemokratisches Staatswesen wie die Bundesrepublik, das beansprucht, an Recht, Gesetz und insbesondere auch an Durchsichtigkeit gebunden zu sein, Nachrichtendienste leisten kann und darf, die schon begriffsnotwendig im verborgenen arbeiten müssen, wollen sie nicht zur Farce verkommen. Dieser Rechtfertigungsbedarf wird umso dringlicher, als die tiefgreifenden (welt-) politischen Veränderungen der letzten Jahre Geheimdienste nach altem Muster überflüssig zu machen scheinen.

Zu (2): Gegenstand des zweiten Teils der Arbeit ist die international nahezu einzigartige Besonderheit, daß sich die Bundesrepublik eine Vielzahl von Verfassungsschutzbehörden leistet und sich nicht, wie andere föderative Staaten vergleichbaren Zuschnitts, mit einem zentralen Inlandsdienst bescheidet. Dies bringt es mit sich, die Arbeit von einem Amt für Verfassungsschutz auf Bundesebene und 16 Behörden auf Länderebene zu koordinieren. Daß sich daraus mannigfaltige Rechtsbeziehungen mit verfassungsrechtlichem Klärungsbedarf sowie allfällige Zuständigkeitskollisionen ergeben, wurde im Schrifttum bisher wenig problematisiert: Dem "überwachten Bürger" steht in den allermeisten gesellschaftspolitischen oder auch juristischen Erörterungen jeweils nur "der Verfassungsschutz" als Ganzes gegenüber, ohne daß dabei