

# Gutachten

für den 2. Untersuchungsausschuss der 17. WP des Deutschen Bundestages  
zum Beweisbeschluss S 1

Prof. Dr. Christoph Gusy, Bielefeld<sup>1</sup>

## Zusammenfassung

Die möglichen Rückwirkungen der rechtsextremen Mordserie auf die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht exakt bestimmen, da noch zahlreiche Einzelheiten ungeklärt sind. Insbesondere lässt sich noch nicht hinreichend zuverlässig aussagen, ob die zu Tage getretenen gravierenden Mängel ihre Ursachen ausschließlich in Mängeln „vor Ort“ oder auch in der Organisation der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik finden.<sup>2</sup> Wenn Letzteres der Fall ist, sind organisatorische Änderungen in der Architektur notwendig.

Das Recht der inneren Sicherheit, namentlich das Verfassungsschutzrecht, ist durch eine auffällig hohe Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen gekennzeichnet. Diese durch Sicherheitsargumente begründete **Regelungstechnik verlagert maßgebliche Steuerungsmechanismen in die Exekutive**. Jene Regelungstechnik begründet eine überdurchschnittlich hohe Steuerungs-, Aufsichts- und Legitimationschwäche des Nachrichtendienstrechts auch dort, wo es um die Aufklärung

---

<sup>1</sup> Unter Mitarbeit von *C. Ebeling, A. Kapitzka, C. Tienes, Dr. C. Worms, M. Alker, A. Krüger, L. Schulte, J. Tellenbröcker* und *A. Röder*, denen ich für ihren überobligationsmäßigen Einsatz herzlich danke!

<sup>2</sup> Offenbar tendiert die Bundesregierung in die zuletzt genannte Richtung: „In der Nachbereitung von Vorfällen (wie z.B. der „Česká“-Morde bzw. der Morde des „Zwickauer Trios“) zeigt sich regelmäßig nicht ein Defizit an der Informationsbeschaffung, sondern am Informationsfluss und der Informationsbewertung durch die einzelnen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.“ (BT-Drs. 17/8672, zu § 7 Abs. 1 (Begr.) v. 13.2.2012. Ob die dort beschriebene „Regel“ auch im Falle des Zwickauer Trios gilt, lässt sich nach Abschluss der gegenwärtig laufenden Untersuchungen sicherlich noch genauer feststellen.

hochrangiger Gefahren oder Eingriffe in besonders geschützte Grundrechte geht.

Die Aufsichtsrechte folgen weitgehend den Gesetzgebungs- und Ressortzuständigkeiten in Bund und Ländern. Das Abwandern maßgeblicher Steuerungs- und Koordinationsleistungen in die Exekutive bildet sich auf der Aufsichts- und Kontrollebene nicht ab. **Von einer Sicherheits„architektur“ kann daher auf der Ebene der Verantwortlichkeiten, der Koordination und der Kontrollrechte bislang keine Rede sein.**

Das gilt erst recht für die im Sicherheitsbereich anzutreffenden überaus zahlreichen Kooperationsverhältnisse in der Verwaltung. Sie werden gesetzlich eher als materiell-rechtliches denn als organisationsrechtliches Phänomen gesehen. Das betrifft sowohl die Bund-Länder-Kooperation wie auch die behörden- und ressortübergreifende Kooperation auf der Bundes- wie auch der Länderebene. Das „System“ der entsprechenden Regelungen ist gekennzeichnet durch eine **zunehmende Aufgaben- und Befugnisüberschneidung zwischen unterschiedlichen Behörden**, die so organisatorisch getrennt bleiben, funktional aber aneinander heranrücken. Daraus resultieren rechtlich zugelassene Mehrfachzuständigkeiten und Mehrfacharbeit mit dem Risiko des Neben- und Gegeneinanders unterschiedlicher Behörden und Mitarbeiter.

Dem entspricht eine **besonders hohe Zahl an Schnittstellen zwischen Aufgaben und Tätigkeiten mehrerer Sicherheitsbehörden**, die besondere rechtliche Schwachpunkte und Risiken darstellen. Daraus können Informations-, Koordinations- und Aufsichtsschwächen resultieren, welche – über die allgemeinen Kontrollprobleme im Sicherheits- und Nachrichtendienstbereich hinaus – sowohl die Aufsicht innerhalb der Exekutive als auch die parlamentarische Kontrolle beeinträchtigen.

Auf der Basis des gegenwärtigen, sehr vorläufigen Erkenntnisstandes lassen sich einzelne, zentrale Diskussionsfelder – nicht notwendig: Änderungsvorschläge, solche können erst am Ende und nicht am Anfang einer Untersuchung stehen – ausmachen:

- Frage nach der klareren Fokussierung der Arbeit des Verfassungsschutzes auf sein Kerngebiet: Es ist nicht „die innere Sicherheit“ und auch nicht dasselbe wie dasjenige der Polizei, sondern **Anderes/Ergänzendes**.
- Fragen nach der Definition von Aufgaben und Kriterien für die Arbeit kleiner Behörden, Definition von Mindestgrößen und ggf. Zusammenlegung kleiner Stellen ohne Aufgabe des Prinzips der Ortsnähe.

- Überprüfung des Instruments V-Leute im Hinblick auf die unterschiedlichen Einsatzfelder, insbesondere die Möglichkeit der Gewinnung zuverlässiger Informationen und einer ausreichenden Überprüfbarkeit ihrer Angaben (Gegenkontrollen u.a.): Auch bei den V-Leuten ist Quantität noch kein Erfolgsindikator (und erst recht nicht, wenn allzu viele dieselbe Organisation beobachten).
- Fragen nach gemeinsamer Aus-/Fortbildung von Mitarbeitern unterschiedlicher Sicherheitsbehörden zur Entwicklung und Stabilisierung gemeinsamer (aber auch trennender) Sichtweisen und Problemlösungsperspektiven.
- Erhöhung der Zugänglichkeit von Informationen innerhalb der Sicherheitsbehörden zur Vermeidung kontraproduktiver Abschottung und des Behördenegoismus. Dafür kann – im Rahmen der notwendigen rechtlichen Vorgaben – auch an gemeinsame Dateien bzw. Zugriffsmöglichkeiten auf Dateien jedenfalls auf Polizeiebene einerseits und VS-Ebene andererseits gedacht werden.
- Transparente und rechtlich verantwortete Vorgaben für Kollisions- bzw. Konfliktfälle zwischen Behördenaufgaben/-zuständigkeiten als Problem der Standardsetzung (etwa: für Strafanzeigen aus dem Verfassungsschutzbereich an die Polizei).
- Regelungen über Aufsichts- und Kontrollzuständigkeiten für Kooperationsverhältnisse auf den einzelnen staatlichen Ebenen und über diese Ebenen hinweg.
- Stärkung der Kontrollkompetenzen u.a. des Parlaments, etwa durch Schaffung eines Geheimdienstbeauftragten.

## Gliederung

1. Frage .....	1
I. Überblick.....	1
II. Sicherheitsarchitektur im Bundesstaat .....	4
III. Wandlungen seit 1990 .....	6
1. Zentralisierung.....	6
2. Vermehrte Aufgabenüberschneidungen .....	7
3. Zur Bedeutung des „Trennungsgebots“ .....	9
2. Frage .....	13
I. Überblick.....	13
II. Aufgaben.....	14
III. Schnittstellen .....	16
IV. Problemanalyse: Schnittstellen .....	18
1. Schnittstellenproblem: Zuständigkeit.....	19
2. Schnittstellenproblem: Information .....	20
3. Schnittstellenproblem: Kooperation .....	21
V. Regeln und Institutionen für Zusammenarbeit und Abstimmung .....	23
3. Frage .....	25
I. Aufgaben- und Befugniswandel .....	25
1. Aufgabenwandel .....	25
2. Befugniswandel .....	27
II. Speicherungs- und Löschungsvorschriften hinsichtlich personenbezogener Daten.....	29
III. Koordinierungs- und Kommunikationsplattformen .....	31
IV. V-Mann-Einsätze.....	31
4. Frage .....	34
I. Überblick.....	34
II. Einzelfragen.....	35
1. Beispiel: BfV und Polizei (auf Bundesebene) .....	35
2. Beispiel: Landesämter für Verfassungsschutz und Landespolizeibehörden .....	37
3. Beispiel: Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit .....	38
4. Inhalt und Umfang jener Zusammenarbeit .....	39
5. Zusammenfassung .....	39
III. Bundesaufsicht über Kooperationsverhältnisse .....	40
5. Frage .....	43
I. Grundlagen.....	43
II. Aufsichtsfragen bei Kooperationsgremien .....	44
III. Allgemeine Schwächen der Aufsicht .....	45
Anlagen .....	47

## 1. Frage

Wie haben sich die Grundzüge der „Sicherheitsarchitektur“ insbesondere bezogen auf die Bekämpfung des (gewaltfreien, gewaltbezogenen und terroristischen) Rechtsextremismus im Untersuchungszeitraum entwickelt (insbesondere: Kompetenzverteilung im Bundesstaat, Trennungsgebot)?

Der Begriff der „Sicherheitsarchitektur“ wird regelmäßig auf die Organisation von Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik angewandt, welche über den Untersuchungsauftrag weit hinausgehen. Dazu zählen (mindestens) Polizei, Nachrichtendienste, Bundeswehr und Katastrophenschutz.<sup>3</sup> Im Folgenden wird davon aber nur derjenige Teilbereich behandelt, welcher sich auf den Untersuchungsauftrag bezieht. Daher bleiben hier Bundeswehr und Katastrophenschutz außen vor. Zudem wird – mangels Bezuges zum Untersuchungsauftrag – die europäische Ebene weitgehend unberücksichtigt gelassen. Nur **in diesem eingeschränkten Sinne** wird hier auch von „Sicherheitsarchitektur“ gesprochen.

### I. Überblick

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik im genannten Sinne hat sich seit 1992 in zahlreichen Einzelheiten verändert, blieb aber in ihren Grundzügen konstant.

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik basiert funktional auf den Prinzipien der

- Arbeitsteilung (funktional),
- Bundesstaatlichkeit (organisatorisch),
- Kooperation (in funktionaler und organisatorischer Hinsicht).

Die dem zugrunde liegende Differenzierung hat teils politische Ursachen. Die letztlich schon auf das Jahr 1949 zurückgehende Grundentscheidung lautet: **Die Polizei soll aus der Aufklärung legaler Handlungen herausgehalten werden.** Wer diese Fernhaltung will, zugleich aber die Aufklärung bestimmter legaler Handlungen für notwendig hält, gelangt damit zu der Folgerung einer eigenständigen Aufklärungsbehörde neben der Polizei. Dies ist für die Bundesrepublik der Verfassungsschutz.

---

<sup>3</sup> Zur Entwicklung *Gusy*, VerwArch 2010, 309, 322 f.

Daraus folgt notwendig das **Prinzip der Arbeitsteilung**: Polizei und Verfassungsschutz nehmen in Bund und Ländern je unterschiedliche Aufgaben wahr. Deren rechtliche Ausgestaltung ist auf der Grundlage der Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG; Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG nahezu identisch.

- Die **Polizei** befasst sich mit bestimmten rechtswidrigen Handlungen, nämlich Straftaten. Sie klärt im Verdachtsfall (bestimmte) Straftaten auf und wehrt im Falle konkreter Anhaltspunkte Gefahren (und das heißt wesentlich: Straftaten) ab. Diese Aufgabenzuweisung ist rechtlich weitgehend konstant geblieben, ändert sich aber stets (mit), wenn sich Straftatbestände ändern.
- Dagegen sind die Aufgaben des Verfassungsschutzes vielfältiger: Sie klären **Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder die gesetzliche Amtsführung ihrer Organe** auf. Daneben sind sie für die – hier nicht relevante – Spionageaufklärung und Bestrebungen gegen den Völkerfrieden zuständig. Im Zuge der Diskussion um die Abwehr des internationalen Terrorismus wurde dazu auch die **Abwehr des inländischen und des internationalen Terrorismus** gerechnet.<sup>4</sup>

Tendenziell lässt sich festhalten: Die eingangs erwähnte grundsätzliche Arbeitsteilung zwischen Verfassungsschutz und Polizei ist aus den gesetzlichen Zuweisungen am ehesten noch bei der Polizei, deutlich geringer bei den Verfassungsschutzbehörden festzustellen.

Wichtiger geworden ist stattdessen ein anderer Aspekt: Während **die Polizei grundsätzlich erst ermitteln darf, wenn (konkretisierbare) Anhaltspunkte** für das Bestehen einer Straftat oder ein Anfangsverdacht für deren Begehung **vorliegen**,<sup>5</sup> so gilt diese Grenze für den Verfassungsschutz nicht. Er ist zu Ermittlungen im sog. „**Vorfeld**“<sup>6</sup> befugt, wenn also noch keine derart konkreten Hinweise vorliegen. Das gilt jedenfalls, soweit keine schwerwiegenden Grundrechtseingriffe vorgenommen werden sollen. Auch wenn die Einzelheiten umstritten und im Einzelfall schwer konkretisierbar

---

<sup>4</sup> Eingehend *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 92 ff.

<sup>5</sup> Zu Ausnahmen, die hier allerdings nur geringe Relevanz aufweisen, *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. A., 2011, Rn. 147 ff.

<sup>6</sup> Dazu *Gusy*, DÖV 1982, 60, 62 f.

sein mögen, lässt sich festhalten: **Der Verfassungsschutz darf früher als die Polizei ermitteln.**<sup>7</sup>

Der zuletzt zu nennende, aber nicht der unwichtigste Gesichtspunkt ist die Bekämpfung von Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrmaßnahmen mit sog. „**polizeilichen Befugnissen**“ durch die Polizei. Der Verfassungsschutz ist davon ausgeschlossen. Über den Umfang dieser Befugnisgrenze besteht weitgehend Einigkeit. Vernehmung, Durchsuchung und Verhaftung und ggf. einzelne vergleichbare Maßnahmen stehen allein der Polizei zu.

Für die Abwehr rechtsextremer Aktivitäten bedeutet dies im Grundsatz: **Rechtsextremistische Aktivitäten**, die sich – wie regelmäßig – gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, **unterfallen der Zuständigkeit des Verfassungsschutzes**. Dies ist unabhängig davon, ob die Bestrebungen von Parteien, Vereinen oder sonstigen informellen Organisationen ausgehen.

- Hinsichtlich des „gewaltfreien Rechtsextremismus“ bleibt es bei dieser Zuständigkeit, soweit keine Straftaten bevorstehen oder begangen werden (etwa: Benutzung von NS-Kennzeichen u.a.). Für Letztere ist auch die Polizei zuständig, daneben bleibt die Aufklärungsbefugnis des Verfassungsschutzes erhalten.
- Hinsichtlich des „gewaltbezogenen Rechtsextremismus“ – i.S.v. BT-Drs. 17/8672 (Gesetzentwurf zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus, zu § 1 Abs. 1) also für sowohl subjektiv/intentionales als auch objektives Anknüpfen an gewalttätiges Verhalten – gilt: Der Verfassungsschutz bleibt zuständig (für den Rechtsextremismus). Die Polizei wird zuständig, soweit der Gewaltbezug den Verdacht von Straftaten begründen kann (etwa: Nötigung, Bedrohung, Straftaten nach VersG u.a.).
- Hinsichtlich des „terroristischen Rechtsextremismus“ gilt: Der Verfassungsschutz bleibt zuständig. Zugleich wird die Polizei zuständig, da Terrorismus – ungeachtet der im Einzelnen strittigen Definition des Terrorismusbegriffs – mit Straftaten verknüpft ist.

Daneben können je nach Lage des Einzelfalles die Zuständigkeiten sonstiger Sicherheitsbehörden betroffen sein, etwa

- wenn die Bundeswehr berührt wird (MAD),

---

<sup>7</sup> Bisweilen, namentlich bei der sog. „strategischen Post- und Fernmeldeüberwachung“ nach § 5 G-10, können diese sogar gleichsam „ins Blaue“, also ohne konkretisierbare Anhaltspunkte für Gefährdungen, stattfinden.

- wenn die Finanzierung krimineller Organisationen berührt wird (Zollkriminalamt)<sup>8</sup>.

Die genannte Zuständigkeitsordnung schließt ein, dass mehrere Behörden unter unterschiedlichen Aspekten für dieselbe Handlung/Bedrohung/Straftat zuständig sein können.

In diesen Fällen können Parallel- und Doppelarbeit eintreten aber auch Reibungsverluste und sogar ein Gegeneinander entstehen. Dies gilt erst recht, wenn die Aufträge der Behörden im Hinblick auf bestimmte Straftaten, Straftäter oder Organisationen/Bestrebungen unterschiedliche sein können (etwa: Beobachten oder Abwehren). Dies kann namentlich zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden auftreten.

Ungeachtet der vorausgesetzten Arbeitsteilung von Polizei und Verfassungsschutz gilt demnach:

Rechtsextremistische Aktivitäten unterfallen stets der Zuständigkeit des Verfassungsschutzes und vielfach – aber nicht stets – derjenigen der Polizei.

Hier entsteht demnach ein **Bereich sich überschneidender Aufgaben, welche Doppelzuständigkeiten und Parallelarbeit** mit sich bringen können.

In diesem Bereich sind die Behörden getrennt, doch entstehen Zusammenarbeits- und Unterstützungspflichten (s.u. 3. und 4. Frage).

## II. Sicherheitsarchitektur im Bundesstaat

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik basiert bundesstaatlich auf dem **Prinzip des föderalistischen Aufbaus mit Primärzuständigkeit der Länder und Sekundärzuständigkeit des Bundes**. Letzterer ist insbesondere zuständig (s. besonders plastisch § 5 BVerfSchG, § 1 BKAG),

- wenn Schutzgüter des Bundes selbst betroffen sind,
- wenn Schutzgüter länderübergreifend betroffen sind,
- bei terroristischen Straftaten,

---

<sup>8</sup> Aufgrund Art. 108 Abs. 2 S. 2 GG; ZollfahndungsdienstG v. 16.08.2002, BGBl I S. 3202 m. Änd.; dazu *Wamers/Fehn*, Handbuch Zollfahndung, 2006; *Linke*, Das ZKA, 2004; *Nöllenburg*, Zollrechtliche Gefahrenabwehr und Kontrolle, 2008; *Roggan*, NVwZ 2007, 1238. Aufgaben nach §§ 208, 404 AO; 372 AO i.V.m. zahlreichen Beschränkungsvorschriften etwa nach BtMG, KWG, WaffG, SprengstG u.a.; § 37 AWG; § 37 MOG. Dem ZKA kommen sowohl Aufgaben und Befugnisse zur Aufklärung und Verfolgung bestimmter Straftaten als auch hinsichtlich der Aufklärung und Abwehr bestimmter Gefahren zu. Dabei entsteht eine funktionale Nähe sowohl zu polizeilichen als auch zu nachrichtendienstlichen Aufgaben. Eine Nähe zu letzteren kann sich insbesondere aus Fragen der Finanzierung und der Aufklärung einzelner illegaler Geschäfte von Trägern verfassungsfeindlicher Bestrebungen ergeben.



- bei Auslandsbezug mit der Notwendigkeit inter- oder supranationaler Koordination,
- auf Ersuchen der Länder.

Auch hier können **Mehrfachzuständigkeiten und Doppelarbeit** auftreten, Bundes- und Länderbehörden nebeneinander zuständig sein. So kann ein und dieselbe rechtsextremistische Aktivität in einem Land für den Bund wie für das Land von Relevanz sein und daher Parallelzuständigkeiten auslösen. Ähnliches kann auch im Bereich der Polizei eintreten, wenn bestimmte Gefahren sowohl im Land wie auch außerhalb der Landesgrenzen eintreten können oder aber einzelne Milieus sowohl von Relevanz für die „gewöhnliche Kriminalität“ als auch für den Terrorismus sein können. Potenzieren kann sich dies, wenn neben Polizei und Verfassungsschutzbehörden noch andere Bundesbehörden (MAD, ZKA) zuständig werden können.

Die **dezentralisierten Zuständigkeiten** folgen weitgehend dem **Prinzip der Ortsnähe**. Ortsnähe und Ortskenntnis sind wesentliche Elemente des Erfolges von Sicherheitsbehörden. Es gibt eine gewisse Vermutung dafür, dass diese dezentral besser organisiert werden können als zentral. Diese Vermutung ist allerdings nur zutreffend, wenn die ortsnahen Behörden über ein Mindestmaß an personeller und organisatorischer Stärke, ein hinreichendes Maß an Distanz von den örtlichen Verhältnissen und hinreichend qualifiziertes Personal verfügen.

Dem steht das **Prinzip der Zentralität** gegenüber. Hier geht es nicht nur aber wesentlich um **Koordination durch übergreifende Kooperation** der höheren Behörden bzw. der Behörden des Bundes. Dort kann wissenschaftlicher und technischer Sachverstand, Kooperation und Koordination über Behörden- und regionale Grenzen hinweg mobilisiert werden. Bisweilen dominiert auch einfach das Prinzip der Attraktivität des größten Etats. Dieser kann allerdings regelmäßig nur mobilisiert werden, wenn im Einzelfall Informationen eingehen, welche Einsatznotwendigkeiten begründen können. Die Zentralen des Bundes können nicht jedes Vorkommnis in der Fläche selbst aufklären und sich die notwendigen Informationen selbst beschaffen. Hierzu sind sie personell, organisatorisch und wegen fehlender Ortsnähe regelmäßig gar nicht in der Lage.

Schon gegenwärtig sind die Verfassungsschutzbehörden deutlich stärker zentralisiert als die Polizei. Als Indikator kann gelten: Während bei ersten ca. die Hälfte aller Mitarbeiter beim Bund beschäftigt ist, ist es bei der Polizei ein gutes Viertel.

### III. Wandlungen seit 1990

Die gesetzlichen Grundlagen von Verfassungsschutz und Polizei haben sich vor und nach dem 11.9.2001 in vielfältiger Weise verändert. Hier werden allein diejenigen Elemente angesprochen, welche sich auf die Aufklärung und Abwehr des Rechtsextremismus beziehen.

#### 1. Zentralisierung

Eine Haupttendenz war die vermehrte Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an Bundesbehörden und damit eine Tendenz zur Zentralisierung der Aufgaben. Sie fand sich namentlich bei der Polizei, wesentlich weniger hingegen bei den Verfassungsschutzbehörden. Deren Zentralisierung war aber schon zuvor erheblich weiter fortgeschritten (s.o. II).

Die wichtigsten einschlägigen Änderungen bei der Polizei waren:

- der Ausbau der Kompetenzen des BKA, namentlich im Zuge der Europäisierung von Polizeiaufgaben und der Zusammenarbeit mit Interpol sowie bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (s. zuletzt Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG); hier fanden sich auch neuartige präventiv-polizeiliche Zuständigkeiten, welche bislang ganz überwiegend den Ländern zugestanden hatten;
- der Ausbau der (informations-)technischen Polizeiarbeit, welche ganz neue Koordinationsaufgaben des BKA auslöste und zu weitgehenden Ingerenzrechten in tradierten Länderzuständigkeiten führte;
- die Ausstattung des BKA mit zahlreichen mehr oder weniger neuen Befugnissen gegenüber Privatpersonen, welche sich informationell sowohl der Befugnisstruktur der Nachrichtendienste als auch derjenigen der Länderpolizeien annäherte. Inzwischen gibt es keinen Unterschied mehr zwischen den Befugnissen von Bundes- und Länderpolizeien, in manchem ist das BKA-Gesetz inzwischen Vorreiter für die Schaffung neuer Polizeibefugnisse (etwa: § 20k BKA-Gesetz: Online-Durchsuchung).
- die Neufassung der Aufgaben der Bundespolizei, welche dieser neben ihrem tradierten und grundgesetzlich zentralen Aufgabenbereich der

- Grenzsicherung<sup>9</sup> weitere Aufgaben im Binnenland (Bahn, Flughäfen, Luftfahrzeuge, Hinterland der Grenzen) anerkannte oder zuwies;
- die Neufassung der Befugnisse der Bundespolizei, welche weitgehend mit denjenigen des BKA und der Landespolizeien gleichzogen.

Hinzu kamen neue Bundesaufgaben und -zuständigkeiten etwa im Zusammenhang mit der Überwachung von Finanzströmen zu unterschiedlichen Zwecken und einem sukzessiven Ausbau der Bundesaufgaben bei der Außenwirtschafts- und Zollkontrolle sowie der Erhebung der Maut.

Die **wichtigsten einschlägigen Änderungen beim Verfassungsschutz** lassen sich schwerer erfassen. Die wichtigsten Neuerungen sind die Übernahme von Zuständigkeiten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des (internationalen) Terrorismus durch das Bundesamt.

Diese **Zentralisierung hat den Aufgabenbestand des Bundes vermehrt**. Sie hat aber zugleich denjenigen der Länder keineswegs entsprechend vermindert. Im Gegenteil: Regelmäßig lässt die Bundeskompetenz den Aufgabenbestand der Länderbehörden unberührt, so dass sich **die Zahl der Kompetenzüberschneidungen und die Möglichkeit von Doppelarbeit zwischen Bund und Ländern tendenziell vergrößert und nicht reduziert**. Während für bestimmte (mögliche) Erscheinungsformen von Bedrohungen oder Bestrebungen eine Behörde zuständig ist, können andere unter anderen Aspekten für dieselben Ermittlungen, Personen oder Sachverhalte zuständig sein. **Dies gilt sowohl für Polizeibehörden von Bund und Ländern untereinander als auch für Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern.**

## **2. Vermehrte Aufgabenüberschneidungen**

Der Wandel, welcher soeben in vertikaler Hinsicht zwischen Bund und Ländern beschrieben worden ist, findet sich in vergleichbarer Weise aber auch in horizontaler Richtung zwischen unterschiedlichen Behörden auf Bundes- und solchen auf Landesebene.

---

<sup>9</sup> Dazu BVerfGE 97, 198 ff.

Ursprünglich galt: Dem oben (I.) skizzierten Zuschnitt wechselseitiger Exklusivität entsprachen die bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gegründeten Bundesbehörden: Wie ihre Zuständigkeiten waren sie klein und überschaubar. Und vor allem: Ihre Zuständigkeiten waren verschieden. Der Verfassungsschutz konzentrierte sich überwiegend auf legale Handlungen und solche Sachverhalte, welche noch nicht in ein kriminelles Stadium eingetreten waren. Die Polizei klärte Straftaten – auch solche politischer Art – auf und wehrte bestehende Gefahren ab. Jener Zustand blieb aber nicht unverändert.

**Wichtigste Änderungen bei der Polizei** des Bundes waren:

- die Zunahme der Aufgaben des BKA bei der Bekämpfung des deutschen (RAF) wie des internationalen Terrorismus (11.09.2001);
- die neuen Befugnisse, welche denen des Verfassungsschutzes immer ähnlicher wurden.

**Wichtigste Änderungen beim Verfassungsschutz** auf Bundesebene waren:

- dessen Mitwirkung bei der Aufklärung deutscher Ableger des internationalen Terrorismus, namentlich des Vorfeldes im Umfeld von Islamismus und sonstigem religiösem Fundamentalismus (s.a. § 3 Abs. 1 Nr. 6 G-10); dazu zählt auch die Aufklärung von Finanzierungsquellen und Finanzströmen;
- dessen Mitwirkungsaufgaben bei der Aufklärung bestimmter sonstiger Formen von Kriminalität wie etwa OK, Korruption u.a.

Was hier für die Bundesebene aufgezeigt worden ist, vollzog sich weitgehend parallel auf der Länderebene zwischen Länderpolizei und Landesämtern für Verfassungsschutz. Vergleichbar zu den Aufgaben überschneiden sich in zunehmendem Maße die Befugnisse.

Auch hier gilt: **Die Erweiterung der Aufgabefelder hat aber auch zu vermehrten Überschneidungen der Zuständigkeiten geführt.** Nach allgemeiner Auffassung hört die Kompetenz des Verfassungsschutzes nicht auf, sobald ein Bedrohungsszenario vom „Vorfeld“ in eine „Gefahr“ übergeht. Damit kann ein und derselbe Zustand Gegenstand der Aufklärung sowohl durch den Verfassungsschutz als auch durch die Polizei sein. Ähnliches gilt, wenn etwa politische Aktivitäten fortgesetzt, zugleich aber auch mit rechtswidrigen Mitteln verfolgt werden. In solchen Fällen bleibt der Verfassungsschutz zuständig (für die politischen Aktivitäten), die Polizei wird

es (für die möglichen Straftaten). Dies führt bisweilen zu einem Neben- und Gegeneinander der Sicherheitsorgane.

Für die Aufklärung des rechtsextremistischen Terrorismus bedeutet dies:

Die o. (l.) angeführten Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeiten sind erhalten geblieben. Sie haben sich durch die genannten Änderungen tendenziell eher vermehrt als vermindert. Daraus entstehen sowohl Abgrenzungsbedürfnisse als auch Kooperationsaufträge sowohl zwischen Bundes- und Länderbehörden als auch von Bundes- und Länderstellen der jeweils gleichen Ebene untereinander.

### 3. Zur Bedeutung des „Trennungsgebots“

Bundes- und Landesbehörden müssen nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes getrennt sein.<sup>10</sup>

Zwischen Verfassungsschutzbehörden und Polizei gilt daneben das horizontale **Trennungsgebot**. Dieses ist eigentlich erst zu Beginn des Untersuchungszeitraums für die juristische Diskussion entdeckt worden.<sup>11</sup> Seine Existenz, sein Rang und sein Inhalt wurden in dieser Zeit von Rechtsprechung und Rechtswissenschaft erst geklärt. Ungeachtet des grundsätzlichen **Streits um seine Rechtsgrundlagen**<sup>12</sup> sind seine Geltung und sein Inhalt gegenwärtig im Wesentlichen unbestritten. (s. § 2 Abs. 1 S. 3; § 8 Abs. 3 BVerfSchG; § 1 Abs. 4; § 4 Abs. 1 MADG; § 1 Abs. 1 S. 2; § 2 Abs. 3 BNDG).

Das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten legitimiert sich aus drei verschiedenen materiellen Gesichtspunkten:<sup>13</sup> (1) Der

---

<sup>10</sup> Zuletzt BVerfGE 119, 331, 361 ff.

<sup>11</sup> Der Begriff findet sich wahrscheinlich erstmals im Jahre 1981; und zwar bei *Denninger*, ZRP 1981, 231; und *Bull*, in: BMI (Hg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 150. Überblick bei *König*, Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2005.

<sup>12</sup> BVerfGE 97, 198, 217: „Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen. (...) Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung.“ S.a. BVerfGE 100, 313, 369 f.; SächsVfGH, NVwZ 2005, 1310; VG Köln, GewArch 1985, 330.

<sup>13</sup> Ausführlich *Gusy*, DV 1991, 467, 472 ff.

**Verschiedenheit der Aufgaben von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:** Während sich die Polizei auf die Aufklärung von Straftaten, hinsichtlich derer ein sog. „Anfangsverdacht“ besteht, und die Bekämpfung aktueller Gefahren beschränken soll, darf der Verfassungsschutz auch das sog. „Vorfeld“ weit entfernter Bedrohungsszenarien aufklären. (2) **Der Verschiedenheit der Befugnisse von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:** Während der Verfassungsschutz sich auf Aufklärungsmaßnahmen nachrichtendienstlicher Art zu beschränken hat, stehen der Polizei weitere Befugnisse gegenüber dem Bürger zu. Sie darf durchsuchen und vernehmen, beschlagnahmen und verhaften. Von solchen sog. „polizeilichen Befugnissen“ ist der Verfassungsschutz ausgeschlossen. (3) **Der Verschiedenheit der Arbeitsweisen von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:** Während der Verfassungsschutz auf Beobachtungsaufgaben und nachrichtendienstliche Arbeitsweisen beschränkt sein sollte, soll die Polizei Gefahren weniger beobachten als vielmehr bekämpfen.

Dieser rechtliche Sinn des Trennungsgebots lässt sich demnach vergrößernd, aber noch nicht verzeichnend so beschreiben: **Der Verfassungsschutz darf zwar viel beobachten, mit seinen Informationen aber relativ wenig anfangen. Die Polizei darf zwar weniger beobachten, mit ihren Informationen aber wesentlich mehr anfangen.** Am Horizont wird damit der rechtsstaatliche Kern des Trennungsgebots erkennbar: Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen.

Gewiss: Diese zuletzt genannten Formeln dürfen aber nicht zum Nennwert genommen werden. Sie wären geeignet, falsche Vorstellungen über Inhalt und Reichweite des Trennungsgebots auszulösen. Festzuhalten bleibt: Sie beschreiben den Sinn, aber nicht den genauen Inhalt des Trennungsgebots.

Die Diskussion um den Rang des Trennungsgebots ist relativ umfangreich, diejenige um seinen **Inhalt** hingegen relativ spärlich. Dabei lassen sich mehrere Dimensionen des Trennungsgebots ausmachen.<sup>14</sup> Diese sind:

- die **funktionelle Trennung:** Polizei und Verfassungsschutz haben unterschiedliche Aufgaben (s.o.).
- die **organisatorische Trennung:** Polizei und Verfassungsschutz müssen unterschiedliche Behörden sein; weder darf der Verfassungsschutz der Polizei noch umgekehrt die Polizei dem Verfassungsschutz angegliedert werden.

---

<sup>14</sup> Zum Folgenden *Gusy*, DV 1991, 472 ff.; *König*, aaO., S. 32 ff.

- die **kompetenzielle oder befugnisrechtliche Trennung**: Polizei und Verfassungsschutz haben als Behörden jeweils unterschiedliche Befugnisse gegenüber dem Bürger und dürfen die dadurch abgesteckten Grenzen nicht durch Verschiebung von Aufgaben oder wechselseitige Unterstützung umgehen.
- die **informationelle Trennung**: Wesentliche Elemente der aufgabenbezogenen und kompetenziellen Differenzierungen beziehen sich auf die Rechte der Informationserhebung und -verarbeitung. Wenn gerade jene Differenzierungen Trennungsgebote begründen, so entsteht erst recht das Gebot der informationellen Trennung von Polizei und Verfassungsschutz.
- die **personelle Trennung**: Die zuvor genannten Dimensionen des Trennungsgebots würden nicht ausreichen, wenn in beiden Behörden die unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse von denselben Personen ausgeübt würden und diese so gleichzeitig zu allen – grundsätzlich zu trennenden – Informationen Zugang hätten. Daraus folgt das Gebot grundsätzlicher personeller Trennung: Eine Person darf nicht gleichzeitig Mitarbeiter(in) von Polizei und Verfassungsschutz sein.

Das genannte Trennungsgebot begründet eine Vielzahl von Differenzierungen. Sie dürfen weder durch Gesetze noch durch tatsächliche Handlungen innerhalb oder zwischen den Behörden umgangen oder entwertet werden. Zugleich gilt aber auch: **Die Trennungsgebote schließen Zusammenarbeit nicht aus, sondern fordern sie geradezu.** „Zusammenarbeit“ ist namentlich im Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes ein viel gebrauchtes Stichwort. Art. 73 Nr. 10 GG verwendet es ausdrücklich, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG nennt in diesem Kontext die sonst nicht verwendete Bezeichnung der „Zentralstellen“.<sup>15</sup> Beide betreffen die Kooperation von Bund und Ländern. Weiter stellt Art. 35 Abs. 1 GG die „Rechts- und Amtshilfe“ als ein wesentliches Instrument der Zusammenarbeit zwischen Behörden dar. Sie betrifft nicht die Zusammenarbeit innerhalb derselben Behörde, sondern gerade diejenige zwischen verschiedenen, also getrennten Behörden. Insoweit lässt sich sagen: **Zusammenarbeit iSd Art. 35 GG setzt Behördentrennung voraus.** Darin liegt die Einsicht, dass die Aufgaben der staatlichen Stellen sich nicht im jeweiligen Behördenzweck erschöpfen, sondern alle zusammen zugleich den – rechtmäßig begründeten und ausgeübten – Staatszwecken insgesamt zu dienen bestimmt sind.

---

<sup>15</sup> Dazu Gusy, DVBl 1993, 1117.

Dem Trennungsgebot korrespondiert so ein grundgesetzliches und gesetzliches Zusammenarbeitsgebot. Auch wenn man nicht so weit gehen möchte, das Trennungsgebot lediglich als Verrechtlichungsauftrag der Zusammenarbeit zu verstehen, so gilt doch:

Das Trennungsgebot steht einer „begrenzten und geregelten Zusammenarbeit der Behörden (von Polizei und Verfassungsschutz) nicht entgegen“,<sup>16</sup> wobei die allgemeinen grundgesetzlichen und gesetzlichen Anforderungen zu beachten sind.

Das Trennungsgebot begründet in diesem grundsätzlich geklärten modernen Sinne auch kein (unüberwindliches) Hindernis bei der Aufklärung des rechtsextremistischen Terrorismus (oder sonstiger schwerer Straftaten).<sup>17</sup>

Was hier für das horizontale Trennungsgebot ausgesagt ist, gilt in gleicher Weise für den Grundsatz der Trennung von Bundes- und Länderbehörden und das zwischen ihnen bestehende Kooperationsgebot.

---

<sup>16</sup> *König*, aaO., S. 151 ff.; *Wolff*, DÖV 2009, 597, 600 ff.; *Gusy*, Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, 2008, S. 177 ff.

<sup>17</sup> Bundesregierung, BT-Drs. 16/2875, S. 6; *Gusy*, aaO., S. 188 f.



## 2. Frage

Welche Behörden zählen nach ihrer Aufgabenstellung in Bund und Ländern zu den „Sicherheits- und Ermittlungsbehörden“ (etwa: Polizei, Zoll, Nachrichtendienste, Staatsanwaltschaften und Gerichte) und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?

- Abgrenzung der Aufgabenbereiche
- Regeln und Institutionen für Zusammenarbeit und Abstimmung (wie etwa die IMK und ihre Arbeitskreise)
- Benennung der Schnittstellen – sowohl auf der Ebene der Bundesbehörden wie bezüglich der Behörden von Bund und Ländern
- Problemanalyse Schnittstellen

### I. Überblick

Die Begriffe „Ermittlungsbehörde“ und „Sicherheitsbehörde“ sind keine *termini technici* des deutschen Rechts. Sie sind auf Bundesebene – soweit ersichtlich – nicht, in den Ländern – soweit ersichtlich – allein in Bayern gesetzlich definiert (Art. 6 LStVG).

In der Praxis lässt sich ein engerer und ein weiterer Sprachgebrauch feststellen. Im engeren Sinne sind solche Behörden staatliche Stellen, deren Hauptaufgabe in der Abwehr bevorstehender oder zur Aufklärung begangener Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten liegen. Hierzu werden regelmäßig gezählt die

- Polizei einschließlich Landeskriminalämter, Bundeskriminalamt und Bundespolizei,
- Staatsanwaltschaften, Bundeszentralregister,
- Nachrichtendienste (Bundesamt, Landesämter für Verfassungsschutz, MAD, BND),
- Zoll, Zollkriminalamt, Steuerfahndung,
- Ordnungsbehörden, Feuerwehren,
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

In einem weiteren Sinne können dazu noch sämtliche staatlichen Stellen gerechnet werden, welche – auch – zum Schutz von Rechtsgütern des öffentlichen oder privaten Rechts tätig werden. Dazu können Katastrophenschutzämter, die Bundesnetzagentur u.a. staatliche Stellen gerechnet werden, denen Befugnisse gegenüber Privatpersonen zur

Ermittlung von Sachverhalten zustehen können. In einem noch weiteren Sinne können dazu auch **Gerichte** gezählt werden, deren Aufgabenerfüllung allerdings besonderen Regeln unterliegt.

Die Terminologie ist insoweit nicht eindeutig festgelegt und im Einzelfall ggf. durch Auslegung zu ermitteln. Im weiteren Sinne zählt dazu eine große Zahl staatlicher Stellen, jedenfalls in einzelnen Nebenfunktionen.

## II. Aufgaben

So vielfältig wie die genannten Sicherheitsbehörden können auch ihre Aufgaben sein. Gemeinsam ist ihnen lediglich, dass sie – im engeren Sinne – in ihrer Hauptfunktion eine bestimmbare gemeinsame Summe von Rechtsgütern schützen sollen oder – im weiteren Sinne – zumindest einzelne aus einer Vielzahl von Eingriffsbefugnissen ausüben dürfen.

Das Verhältnis ihrer Aufgaben zueinander ist bereits o. (1. Frage, I., II.) näher beschrieben. Danach nimmt jede Behörde die ihr durch oder aufgrund Gesetzes zugewiesenen Aufgaben mit eigenen Mitteln wahr. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass bestimmte Fragen ihres Aufgabenbereichs zugleich anderen Behörden zugewiesen sind. In solchen Fällen ergibt sich ein Überschneidungsbereich, in welchem beide Behörden mit den ihnen jeweils zugewiesenen Zielrichtungen und Mitteln für dieselbe Aufgabe zuständig sind. Ausnahmen davon müssen durch oder aufgrund Gesetzes geregelt sein, entweder

- -i.S. der Zuweisung des Überschneidungsbereichs lediglich an eine Stelle oder aber
- -i.S. des Vor- bzw. Nachrangs von Aufgaben im Überschneidungsbereich zugunsten bestimmter Behörden.

Wie bereits festgestellt, sind die Überschneidungsbereiche zwischen den Aufgaben von Sicherheitsbehörden erheblich und haben im Untersuchungszeitraum an Zahl stark zugenommen. Dementsprechend ist die Zahl der einschlägigen gesetzlichen Regelungen gleichfalls erheblich gestiegen und kann hier schon aus quantitativen Gründen nicht nachgezeichnet werden. Exemplarisch sei hier § 5 BVerfSchG genannt, welcher die Aufgaben von Bundesamt und Landesämter für Verfassungsschutz einander zuordnet. Ausgangspunkt ist die gemeinsame Zuweisung von Aufgaben an die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Länder in § 3 BVerfSchG, welcher von den Ländern für ihre Ämter ergänzt,

aber nicht unterschritten werden darf. In diesem Rahmen sind Bundes- und Landesämter für die Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Löschung der angefallenen Daten jeweils selbst verantwortlich. Im Überschneidungsbereich können sich demnach Parallelerhebungen, -verarbeitungen usw. ergeben. Für die Erhebung von Informationen („Sammeln“) ist die Aufgabenerteilung in § 5 BVerfSchG näher konkretisiert. Danach

- steht das Erhebungsrecht von Bundes- und Landesstellen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben grundsätzlich nebeneinander (Abs. 1);
- die eigene Erhebung durch das Bundesamt ist allerdings auf bestimmte Bestrebungen begrenzt (Abs. 2); in diesen Fällen ist auch das Bundesamt für die Erhebung zuständig; der Umstand, dass das Bundesamt erhebt, schließt allerdings eine gleichzeitige Erhebung durch die Landesämter nicht aus, wenn auch ihre Zuständigkeit begründet ist;
- daneben ist die Zuständigkeit des Bundesamtes an das Benehmen (nicht: Einvernehmen) mit bzw. das Ersuchen durch betroffene(n) Länder(n) geknüpft. Dieses kann rahmenartig hergestellt werden und bedarf keiner Abstimmung im Einzelfall.

Für die **Aufklärung von Bestrebungen des Rechtsextremismus** bedeutet dies:

Sofern solche Bestrebungen mit Relevanz zum Verfassungsschutz in einem Bundesland existieren, dürfen sie vom Landesamt für Verfassungsschutz aufgeklärt werden.

Sofern sie darüber hinaus Relevanz für mehrere Länder oder den Bund erlangen können, dürfen sie auch vom Bundesamt für Verfassungsschutz aufgeklärt werden. In diesem Falle unterrichten sich Bund und Land über ihre Erkenntnisse gegenseitig.

Sofern daneben die Bundeswehr betroffen sein könnte, kann auch der MAD zuständig sein.

Sofern Anhaltspunkte für Straftaten bestehen, können daneben auch Polizei und Staatsanwaltschaften zuständig sein und zwar je nach Art der Straftaten Länderpolizeien und BKA und Länderstaatsanwaltschaften oder Generalbundesanwaltschaft. Hinsichtlich Letzterer besteht ein Exklusivitätsverhältnis, soweit die Übernahme der Verfolgung durch die Bundesanwaltschaft reicht. Sofern auch Finanzströme oder Konten aufklärungsbedürftig erscheinen, sind zudem weitere Bundesbehörden involviert. Jede weitere Behördenzuständigkeit kann neue Kompetenzüberschneidungen, Doppelarbeit und Schnittstellen begründen.

### III. Schnittstellen

Die angedeuteten (Möglichkeiten von) Überschneidungen begründen unterschiedliche Erscheinungsformen von Schnittstellen. Als solche werden hier **besondere Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Behörden in einem konkreten Fall oder über konkrete Fälle** verstanden. In diesem untechnischen Sinne lassen sich mindestens drei Arten unterscheiden:

- (1) **Kompetenzüberschneidungen:** Sie begründen grundsätzlich Kooperationsgebote (s.o. 1. Frage, IV.) und können demzufolge in gemeinsame Aufgabenwahrnehmung oder aber in getrennte, parallele Aufgabenerfüllung mit Doppelarbeit einmünden. Beide Formen können zu unterschiedlichen Kontakten und Berührungspunkten zwischen den beteiligten Behörden führen. Dies können je nach Lage des Einzelfalles auch mehr als nur zwei Behörden sein. Dabei ist sowohl eine kooperative als auch eine nicht-kooperative Aufgabenerfüllung denkbar. Dementsprechend können zwischen den Behörden im oder über den Einzelfall Kommunikationsbeziehungen entstehen oder aber eben nicht.
- (2) **Kooperationsverhältnisse:** Sie können durch Unterstützungsansprüche einzelner Behörden gegen andere, Unterstützungspflichten einer Behörde gegenüber einer anderen und durch Unterstützungsleistungen außerhalb bestehender Ansprüche oder Pflichten begründet werden. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen: **Zusammenarbeit und wechselseitige Unterstützung mehrerer Behörden untereinander ist kein Ausnahme- und erst recht kein pathologischer Fall von Aufgabenwahrnehmung, sondern ein Normalfall.**
- (3) **Aufsichtsverhältnisse:** Sie sind hierarchisch begründet und daher nicht auf diese Weise kooperativ wie die Kooperationsverhältnisse. Besonderheiten ergeben sich eher aus ihrer rechtlichen Ausgestaltung als aus den faktischen Kommunikationsbeziehungen in ihnen.

Schnittstellen können entweder aus gesetzlichen Regelungen (etwa der Begründung von Kompetenzüberschneidungen oder Kooperationspflichten) oder aber aus der faktischen Aufgabenerfüllung von Behörden entstehen, wenn sie bestimmte Aufgabenfelder besetzen und dadurch im Einzelfall Überschneidungen schaffen. Solche Fallgruppen sind o. (II.) bereits benannt.

Für die Aufklärung des Rechtsextremismus können Schnittstellen entstehen

- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern**, wenn die jeweilige Bestrebung sich auch gegen den Bund richtet oder sich auf mehrere Länder erstreckt;
- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden mehrerer Länder**, sofern die Bestrebung in mehreren von ihnen aufklärbare Aspekte begründen kann;
- **zwischen den Verfassungsschutzbehörden und den Polizeibehörden der jeweiligen Länder**, wenn strafrechtlich relevante Aspekte gefahrenabwehrender oder strafverfolgender Art eine Rolle spielen können;
- **zwischen den Polizeibehörden der Länder und den für sie jeweils zuständigen Staatsanwaltschaften**;
- **zwischen den Verfassungsschutz- und Polizeibehörden der Länder und sonstigen Dienststellen der Länder** (Meldeämter, Kfz-Zulassungstellen usw.);
- **zwischen den Verfassungsschutz- und den Polizeibehörden des Bundes**, sofern die grundsätzliche Zuständigkeit dieser Bundesbehörden gegeben ist.

Diese – nach Lage des Einzelfalles auch netzförmig zu denkenden – Strukturen können in Sonderfällen weiter ergänzt werden durch zusätzliche staatliche Stellen und sogar Private (wie Telekommunikationsanbieter, Banken und Kreditinstitute, Fluggesellschaften u.a.).

Solche **Schnittstellen gelten allgemein als Schwachpunkte exekutiver Aufgabenerfüllung**. Es werden mindestens folgende Ursachen angegeben: Unterschiedliche technische Systeme der Informationsverarbeitung und Informationsübermittlung; unterschiedliche administrative Standards bei der Einschätzung und Bewertung von Informationen; unterschiedliche „Kulturen“ der Aufgabenwahrnehmung in den Behörden (dazu können auch Führungs- und Aufsichtskulturen zählen); unterschiedliche Kenntnisse und Einschätzungen der eigenen und „fremder“ behördlicher Leistungen, Leistungs- und Sicherheitsstandards, ihrer Einschätzbarkeit und Beherrschbarkeit (also die Innen-Außen-Differenz sozialer und administrativer Systeme).

## IV. Problemanalyse: Schnittstellen

Innerhalb der komplexen Sicherheitsarchitektur auch bei der Aufklärung des Rechtsextremismus lässt eine Problemanalyse mindestens drei Komplexe erkennen:

- Zuordnungs- oder Kompetenzfragen (dazu 1.),
- Informationsfragen (dazu 2.),
- Kooperationsfragen (dazu 3.).

Vorab ist festzuhalten, dass die maßgeblichen Fragen des Informations- und Kennntnismanagements beim Entstehen und Bewältigen von Schnittstellenproblemen sich von anderen behördlichen Fragen der Informationsverarbeitung insbesondere durch einen Umstand unterscheiden: Nämlich den präventiven Charakter der Aufgabenstellung und Informationsverarbeitung und -auswertung. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass zunächst vielfach nur „tatsächliche Anhaltspunkte“ für das Entstehen von Gefahren vorliegen, welche weiterer Aufklärung bedürfen. Zumindest nicht stets erhalten die Behörden die Meldung von einem Ereignis, welches als solches bereits den Gefahrtatbestand erfüllt (etwa: ein tatsächlicher stattfindender Überfall auf Dritte). Nicht selten und von besonderer nachrichtendienstlicher Relevanz ist demgegenüber der Fall, wonach einzelne Informationsfragmente bekannt sind, aus welchen – ggf. in Verbindung mit anderen Fragmenten – auf Bestrebungen oder Gefahren geschlossen werden kann. Wird eine Personengruppe beobachtet, welche in einen Ort reist, wo ein der rechtsextremen Szene zuzuordnendes Konzert stattfindet, so können die Besucher eine Unterstützerguppe des Rechtsextremismus sein, müssen es aber nicht. Solche **Ermittlungsbefunde sind daher in hohem Maße vorläufig, befragungs- und ergänzungsbedürftig**. Dies zählt zu den Aufgaben der Sicherheitsbehörden je für sich und gemeinsam. Schnittstellenprobleme können aber bereits dann entstehen, wenn jene Überprüfung noch läuft. Sie müssen sich dann allerdings auf Verdachtsmomente oder Anhaltspunkte stützen, welche wenig gesichert sind. In diesem Sinne setzt die Informationsverwebung im Vorfeld bereits Prognose- und Bewertungsvorgänge voraus, welche sich ex ante völlig anders als ex post darstellen können. Was ex post einfach erscheint, ist ex ante nicht selten schwierig oder fast unmöglich zu erkennen und vielfach auch nicht erkannt worden. Daraus entstehen nicht nur Ermittlungspannen, sondern schon im Vorfeld Schnittstellenprobleme, die einer eigentlich zutreffenden und ex post als einzig richtig anzusehenden Sachbehandlung im Wege stehen oder diese unmöglich machen können. **Je abgeschlossener die Sachbehandlung, umso einfacher ist daher die Lösung der Schnittstellenfragen**. Im Vorfeld liegen die Dinge partiell anders – und schwieriger.

## 1. Schnittstellenproblem: Zuständigkeit

Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik ist theoretisch relativ überschaubar, wirft allerdings in der Praxis allerlei Zuordnungsprobleme auf. Hierfür gibt es namentlich zwei Gründe:

- ein **Wissensaspekt**: Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass im Falle von Gefahrindizien oder einem Anfangsverdacht die Umstände regelmäßig noch nicht vollständig bekannt sind. Wegen des fragmentarischen Wissens in den Behörden fällt die zutreffende Einordnung der Umstände in die Sicherheitsarchitektur am Anfang durchaus schwer. Erst wenn erkennbar ist, dass eine Handlung einen terroristischen oder rechtsextremen Hintergrund haben könnte, kann sie in das Netz der Zuständigkeiten zutreffend eingeordnet werden. Dasselbe gilt für den Fall, dass eine bekannte Bestrebung in Zukunft rechtswidrige und ggf. strafbare Mittel einsetzen will. Erst dann kann die Zuordnung in das System von Aufgaben und Behörden vollständig und zutreffend erfolgen. Und erst dann können dessen Leistungen für deren Aufklärung und die Gefahrenabwehr wirksam abgefragt werden.
- ein **Bewertungsaspekt**: Eine vorhandene Information muss im Hinblick auf ihre Relevanz für unterschiedliche Sicherheitsbehörden bewertet werden. Dabei müssen die Informationen den strategischen Interessen der/in den Behörden zugeordnet werden. Nur wer sich (allgemein) der Gefahren des Rechtsextremismus auch im Bereich der Kriminalität bewusst ist, kann eine Einzelinformation im Zuständigkeitsbereich richtig einordnen. Und nur wer mögliche Hintergründe von Straftaten frühzeitig und zutreffend einzuschätzen vermag, kann (andere) zuständige Behörden einschalten. Solche Bewertungen sind allerdings von den Einzelfällen regelmäßig unabhängig und schon vorher ausgebildet. Sie hängen insbesondere nicht ausschließlich von den Informationen selbst ab, sondern von allgemeinen Gefahrenszenarien, Wahrscheinlichkeitsannahmen, Ressourcenentscheidungen und – im Bereich politisch motivierter Handlungen und Risiken – politischen Bewertungen. Diese können sämtlich politischen Vorgaben, Szenarien, Entscheidungen und Konjunkturen unterworfen sein.

Erst eine **Verknüpfung beider Aspekte** miteinander schafft die Möglichkeit,

- mögliche Schnittstellen zu erkennen,
- Schnittstellenfragen zutreffend zu stellen,
- Schnittstellenprobleme zutreffend zu lösen.

## 2. Schnittstellenproblem: Information

Ein hochgradig arbeitsteiliges und funktionsdifferenziertes System wie dasjenige der deutschen Sicherheitsbehörden ist auf wechselseitige Information angewiesen. Dem stehen jedoch erhebliche Hindernisse entgegen:

- Behördenegoismen aller Stufen mit Sonderaufgaben und Sonderinteressen,<sup>18</sup>
- das Streben nach Geheimhaltung sicherheitsrelevanter Informationen auch gegenüber Kollegen, Vorgesetzten und anderen (Sicherheits-) Behörden,
- unterschiedliche organisatorische, technische und kulturelle Standards in den Behörden.

Die genannten Hindernisse einer sachgerechten und zweckmäßigen Informationsverteilung werden in der Fachwissenschaft vielfach mit Behörden- und Beamtentypen „alten Schlages“ verbunden und in der Gegenwart für weitgehend überholt erklärt. Dies trifft möglicherweise in manchen Ausprägungen, im Sicherheitsbereich hingegen im Grundsatz und auch außerhalb Deutschlands nicht zu. Ein Risiko-, Geheimnis- und Abschottungsdenken ist bei Nachrichtendiensten nach wie vor sehr verbreitet und bei der Aufarbeitung von Nachrichtendienstspannen des letzten Jahrzehnts immer wieder zutage getreten. Im Nachhinein stellte sich dann heraus, dass die Informationen „irgendwo“ in den Behörden vorhanden, aber nicht an andere, gleichfalls oder gar allein zuständige Stellen abgegeben worden sind. Dass solche **Informationsallokationsmängel auf Fehleinschätzungen und -bewertungen anderer Informationen unmittelbar durchschlagen**, liegt auf der Hand.<sup>19</sup>

Dabei sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass die **Informationsverteilung in und zwischen den Sicherheitsbehörden normativ vielfach nur rahmenartig geregelt** ist und vielfach auf tatsächliche und rechtliche Erfordernisse des Einzelfalles Bezug nimmt. Dies gilt insbesondere bei der Verwendung

---

<sup>18</sup> Treffend SZ v. 18.1.2012, S. 5 („Datenbank gegen das Konkurrenzdenken“).

<sup>19</sup> Dem könnte auch eine Zentralisierung der Behördenzuständigkeiten und -organisation kaum entgegenwirken. Was in differenzierten Behörden als „Behördenegoismus“ bekannt ist, ist in Riesenbehörden der Abteilungsegoismus. In ihnen entstehen als Probleme der Binnensteuerung und Binnenkommunikation ähnliche Probleme wie bei differenzierten Behörden in der Außenkommunikation der einzelnen Stellen miteinander. Dass Zentralisierung ein höheres Maß an Effektivität bei der Aufgabenerfüllung hervorbringt als Dezentralisierung, wird zwar nicht selten behauptet, ist aber nicht belastbar erwiesen. Dezentralisierung (richtig verstanden) ist also kein unauf löslicher Widerspruch zur Effektivität der Aufgabenerfüllung, sofern alle dezentralen Behörden über ein hinreichendes Maß an Effektivität bei der Aufgabenerfüllung verfügen.



unbestimmter Rechtsbegriffe und der Einräumung von Ermessen. Ein ganz junges Beispiel ist etwa § 5 GesE der Bundesregierung zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus (BT-Drs. 17/8762), der als Grundregel des Abrufrechts mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe, die zudem noch prognoseabhängig sind, miteinander kombiniert und darüber hinaus noch Ermessen einräumt („darf“). Wenig präzise ist auch die Ausnahmeregelung des § 4 GesE (aaO.). So lassen sich eindeutige Informationsübermittlungsansprüche im Einzelfall selten begründen, ähnliches gilt für eindeutige Informationsübermittlungspflichten. Regelfall ist eine Ermessenseinräumung mit weiten Tatbestandsmerkmalen, welche für inhaltliche Wertungen offen sind. Dies ist nicht zwingend ein Mangel der Gesetze, sondern möglicherweise auch der Materie geschuldet. Doch sind derart offen formulierte gesetzliche Regelungen nicht geeignet, die zuvor umrissenen Defizite zu kompensieren.

### 3. Schnittstellenproblem: Kooperation

Behördenkooperation ist rechtlich kein Ausnahmefall „gewöhnlicher“ Behördenarbeit. Sie soll letztlich dazu dienen, nicht allein den isolierten Behördenzweck, sondern den jeweils wahrzunehmenden Verwaltungszweck zu fördern. Solange die zu beteiligenden Behörden diesen Zweck mit gemeinsamer Aufgabenstellung und kompatiblen Mitteln wahrnehmen sollen, ist dies kein Problem. Schnittstellenprobleme entstehen jedoch, wenn die einzelnen Behörden mit unterschiedlichen Zielsetzungen und unterschiedlichen Mitteln an die jeweilige Aufgabe herangehen. Hier können sich **Unterschiede zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden** ergeben.

Aufgabe der Polizei ist

- die Aufklärung von Straftaten, ggf. durch Einleitung von Strafverfahren, nach dem Legalitätsprinzip: Spätestens zu diesem Zeitpunkt erfahren Betroffene von den getroffenen Maßnahmen oder
- die Abwehr von Gefahren durch eigenes Einschreiten nach dem Opportunitätsprinzip: Solche Maßnahmen können Betroffene bemerken, müssen es aber nicht in jedem Fall. Ein Anspruch auf Information über getroffene Maßnahmen besteht nicht.

Demnach mündet polizeiliche Aufgabenerfüllung vielfach, aber nicht stets in Aktivitäten, welche nach außen hervortreten und von Betroffenen bemerkt werden können. Zu solchen Handlungen ist die Polizei im Rahmen des Legalitätsprinzips sogar verpflichtet.

Aufgabe des Verfassungsschutzes ist

die Aufklärung von Bestrebungen, bestimmten Straftaten u.a. im Vorfeld. Dieser Aufklärungsauftrag dauert an, solange von Personen oder Organisationen überhaupt noch zukünftige Risiken ausgehen können. Der Beobachtungsauftrag hört insbesondere mit Straftaten oder der Realisierung von Gefahren nicht auf. Von der (fortdauernden) Aufklärung erfahren Betroffene regelmäßig nichts.

**Sobald sich konkrete Gefahren im Überschneidungsbereich von Verfassungsschutz und Polizei zeigen, können die Aufträge demnach divergieren:** Die Polizei soll Gefahren abwehren oder Verfahren einleiten; die Verfassungsschutzbehörden sollen aufklären. Konkret bedeutet dies:

- **Informiert der Verfassungsschutz die Polizei**, kann es geschehen, dass Betroffene von den gegen sie getroffenen Aufklärungsmaßnahmen erfahren und ggf. mit Abwehr- oder Strafverfolgungsmaßnahmen konfrontiert sind. Dadurch fallen sie als Beobachtungsobjekte für die Zukunft weitgehend aus. **Damit wird die polizeiliche Aufgabe erfüllbar, diejenige des Verfassungsschutzes aber ggf. beeinträchtigt.** Zumindest dieser Effekt kann den Verfassungsschutz dazu bewegen, von einer Information der Polizei abzusehen. Der genannte Kollisionsfall ist bislang rechtlich nicht geregelt und in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft nicht bearbeitet.
- **Informiert die Polizei den Verfassungsschutz**, so ist dies allein nicht geeignet, ihre Aufgabe zu beeinträchtigen. Es können allerdings Versuche der Verfassungsschutzbehörden ermöglicht werden, potentiell Betroffene unter Hinweis auf eigene gesetzlich vorgesehene Aufgaben dem polizeilichen Zugriff zu entziehen. Dies kann entweder unmittelbar oder mit nachrichtendienstlichen Methoden oder auf dem Umweg über die Einschaltung gemeinsamer Aufsichtsbehörden geschehen. Auch dieser Fall ist gesetzlich nicht geregelt und durch Rechtsprechung und Rechtswissenschaft nicht aufgearbeitet. Auch in diesem Falle können mögliche negative Rückwirkungen auf die eigene Arbeit die Polizei dazu bewegen, von einer Information der Verfassungsschutzbehörden abzusehen.

Das Schnittstellenproblem Kooperation lässt sich demnach so zusammenfassen: Die Rechtsordnung hält nicht nur positive Incentives für die Kooperation beider Stellen bereit. Vielmehr finden sich auch negative Incentives, welche einer Kooperation im Einzelfall entgegenstehen können. Diese folgen weniger aus bestimmten Einzelregelungen als vielmehr aus

unterlassenen Regelungen – sowohl im Außen- wie auch im Innenrecht – und den aus ihnen folgenden Prognose- und Einschätzungsschwierigkeiten.

## V. Regeln und Institutionen für Zusammenarbeit und Abstimmung

Die Kooperation an den Schnittstellen zwischen den zahlreichen Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern ist demnach in allererster Linie ein Kommunikations- und Koordinationsproblem. Dieser Wille zur Kommunikation und Koordination kann von den beteiligten Institutionen und Behörden allerdings ganz unterschiedlich ausgeprägt sein (s.o.).

Eine **Aufzählung** der hier ersichtlichen Konferenzen, Arbeitskreise und sonstigen Kooperationsgremien findet sich **in Anlage 1** zu diesem Gutachten. Deren Verrechtlichung erfolgte regelmäßig erst und nur dann, wenn sich die Verarbeitung bzw. Zusammenarbeit auch auf die Übermittlung personenbezogener Daten erstreckte. Im Übrigen erfolgte die von diesen Informationen unabhängige strategische und lageorientierte Zusammenarbeit nahezu stets gesetzesfrei.

Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen der Zahl der Koordinationsgremien, Konferenzen oder Arbeitsgruppen einerseits und der Effektivität der Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben andererseits. Die relativ hohe Zahl von Stäben, Konferenzen u.ä. gerade im Bereich des rechtsextremen Terrorismus ist für sich kein Indiz für eine besonders effektive Aufgabenwahrnehmung. Dasselbe gilt für deren erhebliche quantitative Steigerung im Untersuchungszeitraum.

Die schon früher errichteten bzw. vorhandenen Kooperationsgremien der IMK, der Amtsspitzen von Polizeibehörden einerseits und VS-Behörden andererseits sowie deren gemeinsame Stäbe zeichnen sich regelmäßig aus, durch:

- ein vergleichsweise hohes Maß an **Ferne von den relevanten Informationszugängen**: Sie sind vollständig darauf angewiesen, was die nachgeordneten Stellen „vor Ort“ an Informationen liefern;
- ein vergleichsweise hohes Maß an **Nähe zu den politisch-administrativen Prioritätensetzungen und Bewertungen**. Dies öffnet sie für politische bzw. administrative Vorentscheidungen, welche sodann die Informationsauswahl und -bewertung prägen können.

In diesem Kreislauf der Informationszugangsferne, des daher notwendigen selektiven Informationszugangs sowie der Nähe zu den Bewertungsinstanzen und -kriterienbildung ist die Leistungsfähigkeit solcher Gremien sowohl im Hinblick auf eine effektive Steuerung operativer Tätigkeiten als auch im Hinblick auf die Setzung neuer Strategien und Arbeitsschwerpunkte daher als gering einzuschätzen. Einen nennenswerten Beitrag zur Erkennung oder gar Abwehr konkreter Gefahren vermögen sie nicht zu leisten. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen den Wert solcher Arbeitskreise, deren Mitglieder – ebenso wie die Mitarbeiter insgesamt – vom besten Willen geleitet sein mögen. Es spricht jedoch gegen deren Leistungsfähigkeit auf diesem Gebiet.

**Gemeinsame Abwehrzentren von Polizei und Nachrichtendiensten** sind dann sinnvoll, wenn beide Seiten einen maßgeblichen Informationsinput für die Zentrale leisten können und beide Seiten vom zentralen Informationsoutput profitieren können. Wenn nur eine Seite der Anderen liefern kann, sind gemeinsame Zentren überflüssig. Hier gilt es von den Terrorismusabwehrzentren zu lernen. Sie haben sich als relativ erfolgreich erwiesen. Das Gemeinsame Abwehrzentrum gegen rechtsextreme Gefahren kommt dem in seiner jetzigen rechtlichen Ausgestaltung jedenfalls nahe. Die erst im Jahre 2011 gegründeten Kooperationsgremien haben ihre Arbeit bislang kaum aufgenommen und entziehen sich einer Beurteilung ihrer Wirksamkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt.<sup>20</sup>

Annex: Diskussionsbedürftig wären daher Fragen nach gemeinsamer Aus-/Fortbildung von Mitarbeitern unterschiedlicher Sicherheitsbehörden zur Entwicklung und Stabilisierung gemeinsamer (aber auch trennender) Sichtweisen und Problemlösungsperspektiven.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Umgekehrt darf nicht jede effektive Aufgabenerfüllung von der Existenz eines gemeinsamen Abwehrzentrums abhängig gemacht werden. Eine Vermehrung solcher Stellen ist nur sinnvoll, wenn nachweisbar Effektivitätsgewinne bei der Lösung bestimmter Aufgaben eintreten können. Auch hier ist die Zahl der Abwehrzentren kein Indikator für erfolgreiches Arbeiten. Die Frage: „Wo bleibt das gemeinsame Abwehrzentrum gegen links?“ ist von daher falsch gestellt.

<sup>21</sup> Weitere diskussionsbedürftige Ziele können sein: (1) Etablierung einer Fehler(umgangs)kultur. Wird jemand, der einen Fehler macht, motiviert diesen selbstständig aufzuklären bzw. offen mit ihm umzugehen, können negative Folgen verringert und zukünftige gleichartige Fehler vermieden werden. Grundlage hierfür ist die Stärkung des Verantwortungsbewusstseins, des Pflicht- und Zusammengehörigkeitsgefühls der Mitarbeiter in den Behörden. (2) Stärkung von Verantwortungsbewusstsein, Pflicht- und Zusammengehörigkeitsgefühl werden durch die Übertragung von Verantwortung gestärkt. Neben den Behördenvertretern müssen regelmäßig auch Mitarbeiter aus „unteren“ Behördenebenen an entscheidungsrelevanten Gremien beteiligt werden. (3) Die regelmäßige Beteiligung von Mitarbeitern aus der „unteren“ Behördenebene an Kooperations- und Koordinationsgremien sorgt daneben für eine Öffnung der Strukturen „vor Ort“ – Informationen „aus erster Hand“ werden so aus den Behörden hinaus und wieder hineingetragen. (4)

### 3. Frage

Wie haben sich wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden im Untersuchungszeitraum verändert?

- Am Beispiel praktisch bedeutsamer Aufgaben- und Befugnisnormen.
- Am Beispiel von Speicherungs- und Löschungsvorschriften für Daten.
- Am Beispiel von Koordinierungs- und Kooperationsplattformen.
- Am Beispiel der Regelungen zu V-Mann-Einsätzen.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Arbeit der Sicherheitsbehörden haben sich im Untersuchungszeitraum erheblich verändert. Diese können und sollen hier nur insoweit einbezogen werden, als es für den Rechtsextremismus von Bedeutung ist. Zugleich sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass zahlreiche Gesetzesänderungen eher punktuellen Charakter hatten und daher auch die Arbeit der jeweiligen Behörden eher punktuell, nicht aber im Grundsatz betrafen. Insoweit haben sich die gesetzlichen Grundlagen partiell stärker verändert als die Arbeitsweise der Behörden selbst.

#### I. Aufgaben- und Befugniswandel

##### 1. Aufgabenwandel

Vorbemerkung: Die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse des Verfassungsschutzes sind bewusst offen und unbestimmt gehalten worden. Sie bilden daher die Tätigkeit der Behörden nur sehr rahmenartig und wenig konkret ab.

Der Wandel der Behördenaufgaben ist hier bereits umrissen worden (s.o. 1. Frage, III.). Die Aufgabenstellungen der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden wurden zentralisiert und funktional aneinander angenähert. Dadurch haben sich Zuständigkeitsüberschneidungen und Doppelarbeit tendenziell vermehrt. Für als sensibel angesehene Bereiche sind vielfach

---

Einem Missmanagement in den VS-Behörden kann durch bedingt automatisierte Verfahren begegnet werden: Unterschiedliche Personen müssen automatisch zu verschiedenen Zeitpunkten mit dem gleichen Vorgang und den gleichen Fragen betraut werden und eine Pflicht zur Dokumentation und Weiterleitung an andere Stellen innerhalb der Behörde haben (Kontrollmechanismus innerhalb der Behörde). (5) Eine heterogene Mitarbeiterstruktur wirkt der Entstehung ungewollter Gruppendynamiken entgegen, schafft Beurteilungsvielfalt und -kompetenz. Insbesondere sollte eine Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Verfassungsschutz gefördert werden (Förderprogramme der Polizei übernehmen).

mehrere Behörden unter unterschiedlichen Fragestellungen nebeneinander zuständig. Ein maßgeblicher Grund hierfür liegt darin, dass Fortentwicklungen des Sicherheitsrechts vielfach von bestimmten Problemperspektiven angeregt sind (Abwehr der OK, der Korruption, des internationalen Terrorismus) und in Gesetzesänderungen münden, welche die Aufgabe nicht einer einzelnen Behörde zuweisen, sondern die Ressourcen und Kompetenzen involvierter Behörden gemeinsam und nebeneinander für die neue Aufgabe mobilisieren. Dadurch ändern sich dann die Aufgaben nicht nur einzelner, sondern mehrerer Stellen. Sie nähern sich einander an und überschneiden sich zunehmend.

**Einzelbeispiele** hierfür sind die Zuständigkeitserstreckungen des Verfassungsschutzes auf die Bekämpfung der OK und des internationalen Terrorismus.<sup>22</sup> Umgekehrt lassen sich polizeiliche Aufgaben auch im Vorfeld von Gefahren und Straftaten beobachten:<sup>23</sup> Dieser sog. „dritte Sektor“ der Polizeiarbeit ist in der Sache konsentiert, wenn auch in seiner rechtlichen Zuordnung nach wie vor umstritten.<sup>24</sup> In – soweit ersichtlich – allen diesen Fällen gilt: Wenn eine neue Behördenaufgabe begründet wurde, blieb die parallele Zuordnung der Aufgabe zu der alten Behörde regelmäßig erhalten, so dass hier Doppelstrukturen entstanden. Dadurch vermehrten sich zugleich Abstimmungs- und Kooperationsbedürfnisse.

Zugleich ist aber auch festzustellen: **Gemessen am Gesamtspektrum der jeweiligen Behördenaufgaben betrafen die Gesetzesänderungen eher Randbereiche:** Die Bundespolizei blieb nach wie vor schwerpunktmäßig Grenzpolizei – mit allerdings abnehmender Tendenz. Und das BKA blieb ganz überwiegend Kriminalpolizei mit eher randständigen präventiv-polizeilichen Aufgaben. Die Grundsätze der Aufgabenstruktur blieben also unangetastet. Auch waren nicht alle Aufgabenzuweisungen ganz neu: Sie betrafen bisweilen Bereiche, in welchen der bisherige Aufgabenumfang eher umstritten war. Manche Neuerungen hätten sich also auch ohne Gesetzesänderung im Wege der Auslegung des alten Rechts erzielen lassen. Hier haben neue Gesetze eher Rechtsklarheit als neues Recht geschaffen.

Für die Praxis des Verfassungsschutzes wichtiger war der **Aufgabenwandel intra legem**, also innerhalb der gesetzlich eher rahmenartig vorgezeichneten

---

<sup>22</sup> Droste, aaO., S. 92 ff., 202 ff. (Nachw.).

<sup>23</sup> Zu einzelnen Grenzen BVerfGE 110, 33.

<sup>24</sup> Nachw. bei Weßlau, Vorfeldermitteilungen, 1989; Wolter u.a., Datenübermittlung und Vorfeldermitteilungen, 2003.

Aufgabenbereiche. Wenn also das Gesetz die Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen anordnet, so sind weder alle derartigen Bestrebungen schon erkannt noch aber auch hinreichend definiert noch können alle mit gleicher Intensität aufgeklärt werden. Hier entstehen Definitions-, Zuordnungs- und Prioritätenfragen, die gesetzlich aufgegeben, aber nicht vorgezeichnet werden. Von daher können Gefahrenszenarien entwickelt werden, welche die Prioritätensetzung prägen und dadurch Arbeitsschwerpunkte verändern können. Die Priorisierung der Aufklärung des internationalen Terrorismus und seines Um- und Vorfeldes in Deutschland seit 2001 war gewiss richtig und wichtig, aber durch Gesetze allenfalls schwach determiniert.

Die Gesetzesänderungen im Untersuchungszeitraum haben die Grundstrukturen der Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutz eher am Rande beeinflusst. Das gilt erst recht für die **Aufklärung des Rechtsextremismus**, der gesetzlich stets zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes zählte und in die Aufgaben der Polizei umso stärker hineinwuchs, je mehr er sich als gewaltbezogen bzw. terroristisch darstellte. Dieser faktische Wandel war allerdings im Untersuchungszeitraum dramatisch.

## 2. Befugniswandel

Die wichtigste Änderung der hier relevanten Arbeitsweisen erfolgte bei den Sicherheitsbehörden im Untersuchungszeitraum außerhalb der Gesetze, nämlich durch den **Einzug der EDV und der PCs** in die Dienststellen. Diese – eher langsam verlaufene, inzwischen aber weitestgehend abgeschlossene – Tendenz hat das IT-Recht, namentlich das Datenschutzrecht zur partiellen Anwendbarkeit gebracht. Daraus folgte eine erhebliche Vermehrung und Ausdifferenzierung von Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten und deren Grenzen.

Hinsichtlich der Befugnis- gilt ähnlich den Aufgabennormen: Auch hier ist eine wechselseitige Annäherung von Verfassungsschutz- und Polizeirechtsnormen festzustellen. Maßgeblich waren hier neben dem nachwirkenden Volkszählungsurteil des BVerfG<sup>25</sup> auch Ursachen, welche schon bei den Aufgabennormen beschrieben wurden. Hierzu zählte die Dominanz vergleichbarer Sicherheitsszenarien und die sich allen

---

<sup>25</sup> BVerfGE 65, 1.

Sicherheitsbehörden gleichermaßen aufdrängenden Fragen des technischen Wandels.

Bei den **Polizeibehörden** haben sich

- die **Befugnisse der Informationserhebung erheblich vermehrt** und ausdifferenziert: Inzwischen gibt es wohl keine Aufklärungsbefugnis mehr, die allein dem Verfassungsschutz und nicht auch der Polizei zukommt. Die Entwicklung wird partiell als Wandel vom Gefahrenabwehr- zum Gefahraufklärungsrecht beschrieben.
- die **Regelungen zur Informationsverarbeitung erheblich vermehrt** und ausdifferenziert. Dabei wurden allerdings ohnehin eher vorhandene Verarbeitungsformen verrechtlicht als neue geschaffen.

Beim **Verfassungsschutz**

- haben sich die **früheren Ermächtigungen zum Einsatz „nachrichtendienstlicher Mittel“ ausdifferenziert**, namentlich für besonders schwerwiegende Grundrechtseingriffe (s. insbes. § 9 BVerfSchG);
- hat sich die früher auf heimliche und verdeckte Informationsermittlung beschränkte Tätigkeit auch auf andere Mittel, insbesondere Auskunftsansprüche ausgeweitet (§ 2 G-10; § 8a BVerfSchG), wobei im Kontext von deren zwangsweiser Durchsetzung die Frage nach dem Umfang der „polizeilichen Befugnisse“ neu gestellt wurde – von denen der Verfassungsschutz gem. § 8 Abs. 3 BVerfSchG ja gerade ausgeschlossen ist.

Diese Annäherungen haben Überschneidungsbereiche geschaffen. Doch lässt sich zugleich festhalten: Sie haben die Arbeitsschwerpunkte von Verfassungsschutz und Polizei nicht wesentlich verändert. Auch gegenwärtig ist die **Polizei** keine reine oder überwiegende Gefahr- oder Verdachtsaufklärungsbehörde, sondern **zentral eine Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörde**. Diese Perspektive wird am ehesten durch einen Blick auf die Zentralstellen (BKA, LKA) relativiert oder verstellt. Hier kumulieren tatsächlich Informationsverarbeitung und Aufklärungsarbeit. Doch ist dies eher untypisch und betrifft nicht die Polizei insgesamt, auch nicht die Bundespolizei.

Die Nutzung neuer Befugnisse (Lauschangriffe, Online-Durchsuchungen u.a.), der Einsatz avancierter technischer Mittel (Drohnen, Trojaner u.a.) und schwerwiegende Grundrechtseingriffe stellen also nicht den Normalfall nachrichtendienstlicher oder polizeilicher Arbeit dar, sondern bilden



Ausnahmefälle. Die überwältigende Mehrheit ihrer Informationen kommt denn auch aus anderen Quellen (offene Quellen, Anzeigen Dritter). Insoweit **haben sich die Rechtsgrundlagen stärker verändert als die zentralen Quellen der Informationsgewinnung durch die Behörden selbst.**

Das gilt erst recht hinsichtlich der Aufklärung und Abwehr von Gefahren des **Rechtsextremismus**. Hier haben sich die **maßgeblichen Befugnisnormen eher wenig verändert**. Die allgemeinen Befugnisse sind auch auf sie anwendbar. Soweit sich diese wandelten, galten und gelten die allgemeinen Anforderungen, vor allem hinsichtlich gewaltbezogener und terroristischer Bestrebungen. Besondere Rechtsänderungen mit Blick auf sie gab es im Untersuchungszeitraum nicht.

## **II. Speicherungs- und Löschungsvorschriften hinsichtlich personenbezogener Daten**

Die Speicherung personenbezogener Daten und deren Grenzen hat im Untersuchungszeitraum einen erheblichen Verrechtlichungsschub erfahren, der insbesondere der Umsetzung des Volkszählungsurteils des BVerfG und der nachfolgenden Rechtsprechung zur informationellen Selbstbestimmung geschuldet war. Die anfangs eher tentativen Regelungen haben sich inzwischen weitgehend harmonisiert und folgen erkennbar allgemeinen Grundsätzen.

Danach (s. etwa § 12 BVerfSchG, § 32 BKAG) unterliegt die Speicherung im Normalfall den Grundsätzen der

- **Zweckbindung der Daten:** Diese dürfen zu denjenigen Zwecken gespeichert werden, zu denen sie die erhebende Behörde benötigt; dadurch wird der Speicherungszweck an die Behördenaufgabe im Hinblick auf die betroffene Person gebunden;
- **Übermaßverbot** (dies wird partiell nur implizit in Bezug genommen und in den maßgeblichen Gesetzen nicht weiter operationalisiert);
- **Überprüfungspflicht:** Diese ist an bestimmte Prüfungsfristen gebunden (je nach Dateierrichtungsanordnung; regelmäßig: max. 5 Jahre);
- **Löschungsfristen** (nur in Ausnahmefällen).

Nur für Daten aus besonders schwerwiegenden Grundrechtserhebungen hat das BVerfG zusätzliche Vorkehrungen verlangt.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Insbes. seit BVerfGE 100, 313.

Damit folgen die Gesetze weitgehend dem Konzept des prozeduralen Datenschutzes, also des Datenschutzes durch Überprüfungsfristen und -verfahren. Demgegenüber haben sich materiell-rechtliche Ansätze nur in Ausnahmefällen durchgesetzt. Die genannten Grundsätze prägen inzwischen die Datenverarbeitungsregeln in allen Sicherheitsgesetzen. Auf diese Weise wurde einerseits den Verrechtlichungsanforderungen des BVerfG Genüge getan, andererseits den Erfordernissen der Aufgabenerfüllung der Behörden Rechnung getragen. Diese Tendenz ist sowohl in ihren Grundzügen wie auch in manchen Details auf Kritik gestoßen, hat sich aber – nicht zuletzt mangels erkennbarer, hinreichend substantiierter Alternativen – durchgesetzt.

Auf jene Weise sind die Grundsätze der Speicherung und Löschung konsolidiert; die **Einzelheiten** finden sich regelmäßig in den **Errichtungsanordnungen von Dateien bzw. in internen Vorschriften der Behörden.**

Die Regelungstechniken zu deren Vollzug folgten beim Verfassungsschutz und bei der Polizei vergleichbaren Grundsätzen. **Eine ernsthafte Gefährdung der Handlungsfähigkeit oder der Effektivität der Aufgabenerfüllung der Sicherheitsbehörden durch die Speicherungs- und Lösungsregelungen sowie die auf ihrer Grundlage etablierte Praxis hat sich nicht gezeigt.**

Wichtigste **Konsequenzen der gesetzlichen Neuregelungen in der Praxis** waren eine verstärkte Systematisierung der Datensammlungen in den Behörden, die Entlastung von veralteten und nicht mehr benötigten Datensammlungen sowie ein verbessertes Bewusstsein für die Bedeutung der Grundsätze der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Datenverarbeitung für den jeweiligen Behördenzweck. Diese Grundsätze wurden partiell in Abstimmung mit Datenschutzbeauftragten, partiell von den Behörden allein eingeführt. Viel spricht dafür, dass die behördlichen Datensammlungen seitdem effizienter geworden und damit nicht nur für den Datenschutz, sondern auch die Verfolgung von Behördenzwecken besser nutzbar sind. Die Datenschutzregelungen haben also auf diese Weise auch zur Optimierung der behördlichen Aufgabenerfüllung beitragen können. Auch wenn sie dafür nicht allein ursächlich waren (es gab auch andere Ursachen aus dem Fortschreiten der IT-Technik und gewandelten Verwaltungskulturen), so haben sich Unzuträglichkeiten weder für die einzelnen Behörden noch für deren Zusammenarbeit gezeigt. Gewiss gab es in den 80er und 90er Jahre noch Missverständnisse zum Datenschutz, welche in Abschottungstendenzen, unkooperative Praktiken und mancherlei „Datenpannen“ mündeten. Doch

stützten sie sich gerade nicht auf das Gesetz, sondern auf Missverständnisse um dieses. Und eine höhere Pannenanfälligkeit des Datenschutzrechts im Vergleich zu anderen rechtlich geregelten Materien lässt sich nicht beobachten. Bestätigt wird dies durch jüngere Diskussionsrichtungen, welche eher Kontroll- und Rechtsschutzdefizite Betroffener in den Blick nehmen und hier nach Abhilfe suchen.

Auch wenn es beim Datenverarbeitungs- und -schutzrecht sowie beim Datenschutz demnach durchaus noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt, bleibt im Rahmen des Untersuchungsauftrages festzuhalten:

- Die Entwicklungen verliefen bei den Sicherheitsbehörden in vergleichbarer Weise und haben ihre Arbeitsfähigkeit nicht signifikant beeinträchtigt. Das gilt weder für die Arbeit der einzelnen Behörden wie auch für deren Zusammenarbeit.
- Im Hinblick auf die Aufklärung des **Rechtsextremismus** gab es keine unüberwindlichen datenschutzrechtlichen Hindernisse für die Aufklärung jener Bestrebungen und der geplanten bzw. begangenen Straftaten.

### III. Koordinierungs- und Kommunikationsplattformen

S. o. 2. Frage, V.

### IV. V-Mann-Einsätze

**V-Leute sind Personen, die aus dem zu beobachtenden Milieu stammen und dieses auch nach Vereinbarung mit Sicherheitsbehörden auskundschaften.** Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden, welche in ein Milieu eingeschleust werden, um dieses zu beobachten, werden nicht als V-Leute bezeichnet. Die tatsächliche Bedeutung von V-Leuten darf nicht überschätzt werden. Sie erbringen nur einen kleinen Anteil an nachrichtendienstlichen Informationen. Doch können sie diese gerade dort erlangen, wo überschaubare Personenkreise abgeschottet agieren. Hier helfen andere Erkenntnismittel in der Regel nicht weiter oder wären unzulässig. Wer auf V-Leute verzichtet, verzichtet weitgehend auf die Zugangsmöglichkeit zu solchen Informationen. Dass die V-Leute richtig geführt und ihre Informationen richtig bewertet werden müssen, versteht sich von selbst. Sie sind die relativ unzuverlässigste Quelle der Sicherheitsbehörden. Insbesondere müssen Maßnahmen ergriffen werden, dass sich die V-Leute weder umkehren (also die Behörden im Interesse der beobachteten Organisationen ausspionieren) noch mit ihren Geldern die beobachteten Aktivitäten finanzieren oder gar am Leben

erhalten. Nur wenn diese Vorkehrungen sichergestellt werden können, kann der Einsatz von V-Leuten sinnvoll sein. Vorhandene Einsatzszenarien sind daraufhin kritisch zu überprüfen.

Im Untersuchungszeitraum wurde die Tätigkeit von V-Leuten im Verfassungswie im Polizeirecht geregelt. Diese Bestimmungen ähneln einander weitgehend und weisen einheitliche Grundmuster auf. Maßgeblich ist, dass sie praktisch allein einen zentralen Aspekt des V-Leute Einsatzes betreffen, nämlich die Befugnisse der V-Leute zu grundrechtsrelevanten Beobachtungen. **V-Leute werden als schwerwiegender Grundrechtseingriff qualifiziert, ihre Tätigkeit daher vergleichsweise hohen rechtlichen Anforderungen unterworfen.** So richtig und wichtig dies ist: Damit sind alle anderen wichtigen Fragen des V-Mann-Einsatzes gesetzlich nicht geregelt. Dies betrifft ihre Gewinnung, ihre Rechtsstellung<sup>27</sup> und die praktisch wichtige Frage der Zulässigkeit ihrer Beteiligung an Straftaten. Auch etwa die vom BVerfG angesprochene Frage nach der Zulässigkeit von Parteiverboten gegenüber solchen Parteien, in denen V-Leute tätig sind,<sup>28</sup> ist rechtlich nicht geregelt worden. Für eine derart **weitreichende Regelungsabstinenz** werden nachvollziehbare Gründe angeführt. Doch bleibt festzuhalten: Die meisten wichtigen V-Mann-Fragen sind gesetzlich ausgespart, rechtlich umstritten bzw. wenig geklärt und daher aus rechtlicher Sicht als offen zu bezeichnen. Zugleich zeigt sich: Die Regelungen zum V-Mann-Einsatz steuern deren Handlungen nur in einzelnen Bereichen. So ist es etwa rechtlich weder ausgeschlossen noch sonst geregelt, dass mehrere V-Leute einer Behörde eine bestimmte Bestrebung, Organisation oder ein Gremium nebeneinander und unabhängig voneinander aufklären (dies kann in Einzelfällen durchaus sinnvoll sein), mehrere V-Leute unterschiedlicher Sicherheitsbehörden eine Bestrebung, eine Organisation oder ein Gremium aufklären (und so unwissentlich Parallel- bzw. Doppelarbeit leisten) oder V-Leute von Sicherheitsbehörden die Tätigkeit der von ihnen beobachteten Gruppen zugleich beeinflussen, mitfinanzieren oder gar lenken.

Dabei soll nicht verkannt werden, dass hier rechtliche Regelungen besonders schwierig sind. Ein Grund dafür liegt darin, dass die V-Leute nicht wegen ihrer besonderen Rechtstreue gewonnen werden und zudem bei ihrer praktischen Tätigkeit kaum steuerbar oder überwachbar sind. Rechtliche Regelungen ihres Verhaltens sind also kaum durchzusetzen. Von daher ist der Gedanke nachvollziehbar, dass es wenig sinnvoll ist rechtliche Regelungen zu

---

<sup>27</sup> Zur Rechtsstellung der V-Leute aufgrund zivilrechtlichen Vertrages BVerwG, NVwZ-RR 2010, 682.

<sup>28</sup> BVerfGE 107, 339, 363 ff. (NPD-Verbot).

erlassen, an welche nur eine Seite – nämlich die Sicherheitsbehörde als Auftraggeber der V-Leute – effektiv gebunden wäre, die andere Seite hingegen nicht. Umgekehrt lassen sich einige Materien ausmachen, in welchen gesetzliche Vorgaben durchaus denkbar wären. Dies beträfe Regelungen über die Zulässigkeit des Einsatzes von V-Leuten in politischen Parteien; über die Beteiligung der V-Leute an Straftaten und Regelungen über die Heranziehung von Informationen der V-Leute als Beweise in Gerichtsverfahren. Möglicherweise sind auch weitere Materien dieser Art denkbar.

Im Sinne des Untersuchungsauftrags bleibt festzuhalten: **Zulässigkeit und Tätigkeit der V-Leute sind gesetzlich anerkannt, aber nur in einzelnen – allerdings wichtigen - Detailfragen geregelt.** Nur insoweit haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert. Im Übrigen unterliegen sie weitgehend den Zweckmäßigkeitserwägungen der Sicherheitsbehörden. Darin liegt aus der Sicht dieser Behörden eine relative Stärke des Instruments, aus der Sicht des Rechts hingegen dessen relative Schwäche. Daran hat sich im Untersuchungszeitraum trotz eines gewissen Bemühens um Verrechtlichung im Grundsatz wenig geändert.

## 4. Frage

Wann beziehungsweise in welchen Fällen gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen

- den Polizeibehörden und den Verfassungsschutzämtern auf Bundes- wie auf Landesebene
- den anderen Nachrichtendiensten und dem Bundesamt für Verfassungsschutz
- den Landesämtern für Verfassungsschutz und dem Bundesamt für Verfassungsschutz
- Welche gesetzlichen Vorgaben bestehen für den Inhalt und den zeitlichen Umfang einer solchen Zusammenarbeit?
- Seit wann bestehen entsprechende gesetzliche Verpflichtungen?
- Welche Formen gibt es für eine Kontrolle der Einhaltung von bundesgesetzlich geregelten Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch durch Landesbehörden seitens des Bundes (vgl. Art. 84 GG)?

### I. Überblick

Zusammenarbeitsregeln finden sich in zahlreichen verstreuten Vorschriften (s. etwa BT-Drs. 16/2875, S. 5),<sup>29</sup> unter denen aus historischen Gründen dem BVerfSchG eine zentrale Rolle zukommt. Die sondergesetzlich geregelte **Zusammenarbeit bezieht sich auf den Informationsaustausch**, also die Übermittlung bei einer Behörde vorhandener Informationen an eine andere. Als derartige Formen sind geregelt:

- das **Ersuchen** einer Behörde an eine andere um Informationsübermittlung (z.B. § 17 BVerfSchG: Ersuchen des BfV an andere Stellen),
- die Übermittlung von Behörden ohne Ersuchen, sog. **Spontanübermittlung** (z.B. § 18 Abs. 2 BVerfSchG: Übermittlung durch andere Stellen an das BfV; § 19 BVerfSchG: Übermittlung durch das BfV an andere Stellen),
- die **Spontanübermittlung in besonderen Fällen** (ohne Ermessen: z.B. § 20 BVerfSchG),
- die Übermittlung zwischen Länderbehörden (§ 21 BVerfSchG),
- die **Errichtung und der Betrieb gemeinsamer Dateien mehrerer Behörden** (§ 22a BVerfSchG; ADTG; E-REG).

---

<sup>29</sup> Weitere Fälle über die hier erfassten Behörden hinaus bei *Droste*, aaO., S. 474 ff.

Die Unterstützungstatbestände verknüpfen regelmäßig drei Tatbestandsvoraussetzungen (s.a. etwa § 10 BKAG):

- den **Bezug der Informationen auf die Aufgaben beteiligter Behörden** (Absender, Empfänger oder beide),
- die **Erforderlichkeit** für diesen Zweck, also die Anforderungen des Übermaßverbots, insbesondere das Fehlen milderer Mittel,
- die Einräumung von **Ermessen** (dies fehlt nur bei den Spontanübermittlungen in besonderen Fällen).

Besondere Einschränkungen finden sich demgegenüber insbesondere zum **Schutz besonderer Gruppen oder besonderer Rechte Betroffener** (z.B. § 23 BVerfSchG).

Zentraler Aspekt solcher Kooperationsverhältnisse ist demnach das **Vorliegen einer Aufgabenüberschneidung von Sicherheitsbehörden** in konkreten Fällen. Nur dann darf die Information von einer Behörde rechtmäßig erhoben und an eine andere abgegeben werden. Wenn also eine Verfassungsschutzbehörde Informationen über (geplante) Straftaten erhält, dann darf sie die Information an die Polizei übermitteln. Ähnliches gilt, wenn die Polizei Informationen über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung u.ä. erhält.

Dagegen finden sich in den Sondergesetzen keine besonderen Regelungen darüber

- dass eine Behörde eine andere um grundrechtlich relevante Informationserhebungen ersuchen kann,
- dass mehrere Behörden gemeinsame Informationsauswertung vornehmen (Ausnahme: gemeinsame Dateien).

## II. Einzelfragen

### 1. Beispiel: BfV und Polizei (auf Bundesebene)

§§ 17 ff. BVerfSchG bestimmen wesentlich Zusammenarbeit und Informationsaustausch des BfV und der Polizei auf Bundesebene. § 18 Abs. 1 BVerfSchG legt u.a. für die Polizei, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen eine **Unterrichtungspflicht** gegenüber dem BfV (sog. **Spontanübermittlung in besonderen Fällen**, s.o.) fest. Diese umfasst die den Behörden bekanntgewordenen Tatsachen, die sicherheitsgefährdende Tätigkeiten oder Bestrebungen im Geltungsbereich des BVerfSchG erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder

darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Zu diesen gehören auch Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung – etwa durch gewalttätige Extremisten.

Nach § 18 Abs. 2 BVerfSchG dürfen die genannten Behörden, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis und soweit sie Aufgaben nach dem BPolG wahrnehmen, weiter von sich aus dem BfV oder den LfV auch alle anderen ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist (sog. **Spontanübermittlung**); insoweit besteht allerdings **Ermessen**, das seinerseits von der Sicherheit der Information und der Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung des BfV reduziert wird. Besteht daher nicht ohnehin schon eine Übermittlungspflicht nach § 18 Abs. 1 BVerfSchG im konkreten Fall, ist folglich dennoch eine Übermittlung an das BfV gem. § 18 Abs. 2 BVerfSchG möglich, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen, dass etwa eine Straftat einen extremistischen Hintergrund hat.

Gem. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG trifft auch das BfV eine **Übermittlungspflicht** und zwar an die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich deren Sachleitungsbefugnis, die Polizei bzgl. der dem BfV bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten<sup>30</sup> erforderlich ist. Einschränkende Übermittlungsverbote enthält § 23 BVerfSchG.

**Sonderfälle der Übermittlungspflicht**, auch für das BfV, an das BKA regeln §§ 24 S. 2; 26 Abs. 1 S. 3 BKAG, für Fälle in denen Daten erforderlich sind, um eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Mitgliedern der Verfassungsorganen des Bundes abzuwehren sowie von Personen im Zeugenschutz; bei letzteren auch bei Gefahren für deren Willensentschließung und -betätigung oder wesentliche Vermögenswerte.

---

<sup>30</sup> Gem. § 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG sind diese die in §§ 74a und 120 des GVG genannten Straftaten sowie sonstige Straftaten, bei denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Nr. 10 lit. b) oder c) GG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Dies kann etwa die Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates im Falle der Fortführung einer für verfassungswidrig erklärten Partei, § 74a GVG i.V.m. § 84 StGB, sein.



## 2. Beispiel: Landesämter für Verfassungsschutz und Landespolizeibehörden

Bestimmungen über Zusammenarbeit und Informationsaustausch bzw. Zusammenarbeits- und Informationspflichten der Landespolizeibehörden gegenüber den LfV finden sich in allen landesgesetzlichen Regelungen zum Verfassungsschutz.<sup>31</sup> Diese sind durchweg am BVerfSchG orientiert, der Normaufbau gleicht mit kleineren Abweichungen weitgehend dem § 20 Abs. 1 BVerfSchG – der sich freilich auf die gegenläufige Richtung vom BfV zur Polizei bezieht. Hierbei wird teils auf die Nennung des Kriteriums „erforderlich“ verzichtet (etwa § 19 LVerfSchG Hamburg), teils der Wortlaut von „übermitteln [...] von sich aus“ zu „haben zu übermitteln“ gewandelt (etwa § 8 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 LVerfSchG Hessen), wobei in letzterem kein Unterschied liegt.

Für die Information der Länderpolizei durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder finden sich eine entsprechende Regelungsdichte.<sup>32</sup> Auch diese Regelungen sind wesentlich an § 20 Abs. 1 BVerfSchG (s.o.) orientiert, wobei teils Ermessen eingeräumt wird (etwa Art. 14 Abs.1 LVerfSchG Bayern).

Für die Übermittlung von Informationen zwischen (Verfassungsschutz-) Behörden unterschiedlicher Länder enthält § 21 Abs. 1 BVerfSchG eine Regelung die an § 20 BVerfSchG (s.o.) anknüpft. Weiter bestehen Sonderregelungen für den Austausch von Informationen zwischen Polizeibehörden eines Landes, mehrerer Länder und des Bundes, vgl. nur § 32 Abs. 1 BPolG; § 27 Abs. 1 S. 1 PolG NRW.

---

<sup>31</sup> Vgl. Baden-Württemberg: § 43 Abs. 3 PolG, § 9 Abs. 1 LVerfSchG; Bayern: Art. 39 Abs. 4 PAG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 LVerfSchG; Berlin: § 27 Abs. 1 LVerfSchG; Brandenburg: § 14 Abs. 1 und Abs. 2 LVerfSchG; Bremen: § 36c Abs. 3 PolG i.V.m. § 18 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Hamburg: § 19 Abs. 2 LVerfSchG; Hessen: § 8 Abs. 1 und 2 S. 2 LVerfSchG; Mecklenburg-Vorpommern: § 24 Abs. 3 LVerfSchG; Niedersachsen: § 40 Abs. 3 SOG i.V.m. § 15 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Nordrhein-Westfalen: § 16 Abs. 1 LVerfSchG; Rheinland-Pfalz: § 34 Abs. 3 POG, § 13 Abs. 1 LVerfSchG; Saarland: § 15 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Sachsen: § 10 LVerfSchG; Sachsen-Anhalt: § 17 Abs. 1 LVerfSchG; Schleswig-Holstein: § 193 Abs. 4 LVwG i.V.m. § 23 Abs. 3 LVerfSchG; Thüringen: § 41 Abs. 2 S. 2 PAG i.V.m. § 12 Abs. 1 LVerfSchG.

<sup>32</sup> Vgl. Baden-Württemberg: § 10 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Bayern: Art. 14 Abs. 1 LVerfSchG („darf“); Berlin: § 22 Abs. 1 und 2 LVerfSchG („können“); Brandenburg: § 16 Abs. 1 LVerfSchG („darf“); Bremen: § 21 Abs. 1 LVerfSchG; Hamburg: § 14 Abs. 1 LVerfSchG („darf“); Hessen: § 10 LVerfSchG; Mecklenburg-Vorpommern: § 20 Abs. 1 und 2 LVerfSchG; Niedersachsen: § 18 Abs. 1 LVerfSchG; Nordrhein-Westfalen: § 18 LVerfSchG ; Rheinland-Pfalz: § 14 Abs. 2 Nr. 2, 3 LVerfSchG („darf“); Saarland: § 17 Abs. 1, 2 und 3 LVerfSchG; Sachsen: § 12 LVerfSchG: Abs. 2 – vgl. dazu SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310; Sachsen-Anhalt: § 19 LVerfSchG; Schleswig-Holstein: § 19 Abs. 1 und 2 LVerfSchG („können“); Thüringen: § 14 Abs. 1 S. 2 LVerfSchG („darf“).

### 3. Beispiel: Nachrichtendienstliche Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit des BfV mit dem **BND** folgt vergleichbaren Regelungen zur soeben dargestellten Frage (s.o., vgl. § 8 Abs. 1 und Abs. 3 BNDG, § 9 Abs. 1 und 2 BNDG), insb. verweist das BNDG entsprechend dem **MADG** in wesentlichen Fragen auf das BVerfSchG. Eine § 3 MADG entsprechende Regelung fehlt allerdings.

Für die **Zusammenarbeit der Landesämter für Verfassungsschutz mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz** setzt § 2 Abs. 2 BVerfSchG zunächst voraus, dass jedes Land für die Zusammenarbeit einerseits mit dem Bund und andererseits mit den Ländern eine Behörde zur Bearbeitung der „Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“ zu unterhalten hat,<sup>33</sup> die Aufgaben dieser Stellen sind in § 3 BVerfSchG entsprechend denen des BfV geregelt. Sind die Aufgaben dementsprechend gleich festgelegt, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten. Diese nimmt § 5 Abs. 1 BVerfSchG<sup>34</sup> auf und grenzt sie dahin ab, dass die jeweiligen LfV Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben primär im Zuständigkeitsbereich ihres Landes sammeln, auswerten und diese sowohl an das BfV als auch an die übrigen LfV übermitteln, soweit dieses für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.<sup>35</sup> Aus der Ausrichtung auf die „Erforderlichkeit“ kann auch ein unterschiedlicher Übermittlungsumfang zwischen BfV und anderen LfV bzw. den unterschiedlichen LfV folgen. Ist eine Übermittlung in diesem Sinne erforderlich, so besteht demnach eine Übermittlungspflicht; die Übermittlung hat dann unverzüglich zu erfolgen.

Die Zuständigkeit des BfV richtet sich nach § 5 Abs. 3 BVerfSchG, es ist etwa dann zuständig, wenn sich Bestrebungen und Tätigkeiten, im Sinne der Aufgabenbeschreibung des § 3 Abs. 1 BVerfSchG, über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken. Entsprechend der Regelung des § 5 Abs. 1 BVerfSchG für die Länderbehörden hat auch das BfV die LfV über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist, zu unterrichten, § 5 Abs. 3 BVerfSchG; im Unterschied zu § 5 Abs. 1 BVerfSchG muss also durch das BfV nicht zwingend auch eine Auswertung der Unterlagen vorgenommen werden.

---

<sup>33</sup> Als Landesämter für Verfassungsschutz in Form von Landesoberbehörden im Geschäftsbereich der Innenminister/-senatoren in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen sowie Thüringen. Als Abteilungen der Innenministerien in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>34</sup> Diese Regelung unterfällt der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG.

<sup>35</sup> Einzelne Länder wiederholen dieses in ihren Landesverfassungsschutzgesetzen, vgl. § 19 LVerfSchG Berlin; § 13 Abs. 1 LVerfSchG Hamburg; § 18 LVerfSchG Mecklenburg-Vorpommern; § 17 LVerfSchG Schleswig-Holstein.

Bedeutsam für die Erfüllung der Unterrichtungspflichten sind die beim BfV geführten gemeinsamen Dateien, § 6 BVerfSchG. Es handelt sich hierbei grds. um Hinweisdateien.<sup>36</sup>

#### 4. Inhalt und Umfang jener Zusammenarbeit

Die genannten Bestimmungen sind seit 1990 eingeführt und seitdem mehrfach präzisiert, in ihren Grundzügen aber nicht wesentlich überarbeitet worden.

Über die Zusammenarbeit enthalten die Gesetze keine näheren Angaben (außer: bei gemeinsamen Dateien, die im Anwendungsbereich des § 22a BVerfSchG für bestimmte Zeit errichtet werden).

Der **Umfang der Zusammenarbeit** ergibt sich aus der konkreten Behördenaufgabe, also der Zuständigkeitsüberschneidung im Einzelfall. Er ist nur durch die Behördenzuständigkeiten und das Übermaßverbot begrenzt, bedarf also in diesem Rahmen besonderer Konkretisierung im Einzelfall. Er wird in zentralen Fallgruppen regelmäßiger Zusammenarbeitsbedürfnisse bisweilen durch Kommunikationsplattformen, gemeine Projektgruppen oder informelle Vereinbarungen konkretisiert.<sup>37</sup>

Im Übrigen bestehen Kooperationspflichten im Rahmen der Behördenzuständigkeiten jederzeit und **so lange, wie diese im Einzelfall notwendig sind**, um eine Bestrebung aufzuklären, eine Gefahr abzuwehren oder eine Straftaten aufzuklären. Eine **zeitliche Grenze** ergibt sich allenfalls aus besonderen Überprüfungs- und Löschungsvorschriften (dazu o. 3. Frage, II.).

#### 5. Zusammenfassung

Die genannten Regelungstypen entsprechen den allgemeinen Grundzügen des deutschen Datenverarbeitungs- und -schutzrechts. Doch sind sie insgesamt eher **steuerungsschwach**. Maßgebliche Gründe hierfür liegen in

- den zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen (etwa: Behördenaufgaben und der Relevanz für diese),
- den vielfältigen Ermessensregelungen (außer bei den Spontanübermittlungen in besonderen Fällen),

---

<sup>36</sup> *Droste*, aaO., S. 74; zu diesen und dem automatisierten Austausch von Informationen näher ebd. S. 75 ff.

<sup>37</sup> Beispiele bei *Droste*, aaO., S. 577 ff.

- den bisweilen gegenläufigen Interessenlagen der beteiligten Stellen (s.o. 2. Frage, IV.).

Derart steuerungsschwache Vorschriften mögen aus guten Gründen eingeführt worden sein. Doch bleibt festzuhalten: **Zwingende gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit** außerhalb des Ermessensbereichs **gibt es nur äußerst selten**. Hierzu zählen namentlich die genannten Spontanübermittlungen in besonderen Fällen und - nach verbreiteter Auffassung – § 138 StGB. Und selbst bei ersteren findet sich noch eine erhebliche Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen.

Die Zusammenarbeit ist also schon aufgrund Gesetzes von zahlreichen Einzelfallabwägungen abhängig. Diese sind durch interne Anweisungen, Praktiken u.a. gewiss näher konkretisiert. Doch entsteht hier eine ganz erhebliche Steuerungs-, Orientierungs- und Legitimationsschwäche in einem ebenso grundrechts- wie auch sicherheitssensiblen Bereich.

Wichtig ist demgegenüber aber auch: Das Mittel einer Verbesserung der informationellen Zusammenarbeit kann nicht überwiegend darin gesucht werden, die dort vorhandenen Informationsmengen zu erhöhen und so den Zugriff auf personenbezogene Daten für einzelne oder alle Behörden zu vergrößern. Diese Tendenz würde mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Betroffener in Konflikt geraten. **Entscheidend kann folglich nicht die Vergrößerung der verfügbaren Informationsmenge, sondern allein deren optimale Verteilung zwischen den Behörden sein.**

### III. Bundesaufsicht über Kooperationsverhältnisse

Die Aufsicht des Bundes über **Landesbehörden bei der Ausführung von Bundesgesetzen** folgt grundsätzlich den allgemeinen Regeln aus Art. 83, 84 GG. Danach steht dem Bund grundsätzlich die **Rechtsaufsicht** und nur in besonders statuierten Fällen dagegen auch die **Fachaufsicht** zu (Art. 84 Abs. 3, 5 GG). Im Übrigen besteht die allgemeine Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht der Länder über ihre eigenen Behörden fort.

Diese Klage wird durch Sondervorschriften des Grundgesetzes für die Sicherheitsbehörden im Allgemeinen und die Verfassungsschutzbehörden im Besonderen grundsätzlich nicht berührt. Dies gilt sowohl für Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG (Zusammenarbeitskompetenz) als auch für Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG

(Zentralstellenkompetenz). Für Erstere werden zwar besondere Weisungs- aber keine besonderen Aufsichtsrechte diskutiert.<sup>38</sup> Für Letztere werden besondere Aufsichts- und Weisungsrechte nur ganz vereinzelt angenommen: Sie könnten durch Gesetz begründet werden.<sup>39</sup> Die überwiegende Auffassung lehnt auch dies ab.<sup>40</sup>

Grundsätzlich in den Bahnen jener Auffassungen statuieren § 7 BVerfSchG (für die Verfassungsschutzbehörden der Länder) und § 4 Abs. 4 BKAG (für das BKA) bestimmte Weisungsrechte dieser Bundesbehörden an die jeweiligen Landesbehörden, für welche sie die Zentralstelle darstellen (also LfV oder LKA). Sie betreffen dementsprechend die Kooperation von Bundeszentralstelle und „ihren“ Ansprechpartnern auf der Landesebene, also den Rahmen der einzelnen Felder der Zusammenarbeit i.S.d. Art 73 Nr. 10 GG.

**Eine besondere Kooperationsaufsicht des Bundes hinsichtlich der Kooperation von Landesbehörden untereinander ist demgegenüber weder grundgesetzlich noch gesetzlich vorgesehen** (s. dazu schon o. S. 23 – 24). Zwar regelt das BVerfSchG zahlreiche Kooperationsverhältnisse zwischen Sicherheitsbehörden, namentlich die Zusammenarbeits- und Hilfeleistungspflicht (§ 1 Abs. 2, 3 BVerfSchG), die wechselseitige Unterrichtungspflicht (§ 5 Abs. 1, 3 BVerfSchG), den Informationsaustausch (auch mit gemeinsamen Dateien (§ 6 BVerfSchG) und die Abstimmungspflicht (§ 5 Abs. 2 BVerfSchG) sowie bestimmte Formen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Landesbehörden miteinander (§ 21 BVerfSchG) sowie die Schaffung und Erhaltung der organisatorischen Voraussetzungen dafür auf Landesebene (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG).

Jenen materiell-rechtlichen Grundsätzen entsprechen jedoch keine besonderen Regelungen über die dabei maßgeblichen Aufsichtsverhältnisse. Besondere Formen oder Verfahren über die allgemeine Rechtsaufsicht hinaus gibt es demnach nicht. Hier ist vielmehr die Aufsicht durch die Landesbehörden verantwortlich.

---

<sup>38</sup> *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, 87. Lfg., 1998, Art. 73 Nr. 10 GG Rn. 76; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, 58. Lfg., 2010, Art. 73 Rn. 234; *Pestalozza*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 3.A., 1991, Art. 73 Rn. 604; *Jarass/Pieroth*, GG, 8.A., 2006, Art. 73 Rn. 31; nach *Heintzen*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6. A., 2011, Art. 73 Rn. 111, sollen dem Bund aus dieser Norm weder besondere Weisungs- noch besondere Aufsichtsrechte zustehen.

<sup>39</sup> *Lerche*, in *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6.A., 2011, Art. 87 Rn. 129.

<sup>40</sup> *Burgi*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6.A., 2011, Art. 87 Rn. 47; *Jarass/Pieroth*, GG, 8.A., 2006, Art. 87 Rn. 5; *Gusy*, DVBl 1993, 1117, 1121.

Dies schließt nicht aus, dass es hierzu zwischen Bundes- und Landesbehörden interne Abstimmungen über bestimmte Verfahrensweisen und Modalitäten der Aufgabenerfüllung gibt<sup>41</sup> und deren Durchsetzung von den beteiligten Bundesbehörden (BfV, BKA) auch durchgesetzt wird. Die Aufsichtsrechte über diese Bundesbehörden (also diejenigen der Bundesregierung) werden davon jedoch ebenso wenig berührt wie deren politische Verantwortung gegenüber dem Bundestag.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Dazu etwa *Droste*, aaO., S. 60 ff., 66 ff.

<sup>42</sup> Dazu auch u. 5. Frage. Hier zeigt sich erneut die o.g. Schnittstellenproblematik; dazu näher o. 2. Frage, IV.

## 5. Frage

Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, insbesondere ggf. die Rechts- und Fachaufsicht über die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes aus, deren Aufgabe die Aufklärung und Bekämpfung des Rechtsextremismus sowie die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten mit derartigem Hintergrund ist? Wer trägt dafür die politische Verantwortung und wie ist die parlamentarische Kontrolle geregelt?

### I. Grundlagen

Fach- und Rechtsaufsicht sind im System des Grundgesetzes wichtige Grundbedingungen rechtsstaatlicher und demokratischer Aufgabenerfüllung. Dazu zählt auch eine Zuordnung und Ausgestaltung der Aufsichtswege und -mittel, welche deren effektive Erkennbarkeit und Ausübbarkeit gewährleistet. „Aufsichtsfreie Zonen“ darf es deshalb grundsätzlich nicht geben.<sup>43</sup> Jedenfalls für den Sicherheitsbereich gilt: Hier gibt es sie auch nicht.<sup>44</sup>

Das Grundgesetz trennt die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern. Bundesbehörden stehen unter der Aufsicht von Bundesbehörden, Landesbehörden unter der Aufsicht von Landesbehörden. Dies wirkt auch auf die **parlamentarische Kontrolle** zurück: Deren Kontrollbereich geht so weit wie der Handlungs- und Aufsichtsbereich der jeweiligen Regierung, für den Bundestag der Bundesbehörden, für den Landtag der Landesregierung. Infolge der Eigenständigkeit der jeweiligen demokratischen Verantwortungs- und Legitimationszusammenhänge in Bund und Ländern müssen die jeweiligen Aufsichtsverhältnisse getrennt, eindeutig erkennbar und lückenlos zugeordnet sein.<sup>45</sup> Diese Zusammenhänge sind im Bund durch Bundesrecht, im Land durch Landesrecht sicher zu stellen.

Für den Bund und dessen Sicherheitsbehörden wird die Aufsicht im Rahmen des grundgesetzlich vorgeschriebenen Hierarchieprinzips von derjenigen Stelle wahrgenommen, in deren Geschäftsbereich eine Behörde organisiert

---

<sup>43</sup> Dazu *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem u.a., GVWR I, 2006, § 14 Rn. 60. Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 278 ff.

<sup>44</sup> Auch nicht für das BKA; anders früher *Ahlf*, Das BKA als Zentralstelle, 1985, S. 99 ff.

<sup>45</sup> BVerfGE 125, 175, 241 f.

ist. Soweit dies durch Gesetz geschah, ist dort die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde explizit oder implizit geregelt.

Beispiele:

- BfV: BMI (§ 2 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG),
- BND: Bundeskanzleramt (§ 1 Abs. 1 S. 1, § 12 Abs. 1 S. 1 BNDG),
- MAD: BMV (§ 1 Abs. 1 MADG),
- BPol: BMI (§ 1 Abs. 1 S. 2),
- BKA: BMI,
- Bundesanwaltschaft: BMJ (§ 147 GVG),
- ZKA: BMF (§ 1 Nr. 3; § 3 FVG; s.a.a. § 3 Abs. 4 FVG: Wird das ZKA im Geschäftsbereich anderer Ministerien tätig, erteilen diese jedenfalls die Weisungen).

**Wer im Rahmen der Aufgabenverteilung in der jeweiligen Regierung die oberste Aufsicht hat, trägt die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament.** Der Vielzahl der Sicherheitsbehörden auf der Bundesebene entspricht eine – allerdings etwas geringere – Vielzahl der Aufsichtsbehörden und der politisch Verantwortlichen. Diese Pluralität reproduziert sich im Übrigen auf der Länderebene.

## II. Aufsichtsfragen bei Kooperationsgremien

Jedem Ministerium obliegt die Aufsicht über die ihm nachgeordneten Stellen. **Arbeiten mehrere einer Aufsichtsbehörde nachgeordnete Stellen untereinander zusammen, so obliegt ihr die Aufsicht auch über die Zusammenarbeit der „gemeinsamen“ Aufsichtsbehörde.** **Arbeiten mehrere Behörden zusammen, welche unterschiedlichen Aufsichtsbehörden unterstehen – etwa Verfassungsschutzbehörden und Staatsanwaltschaften –, so obliegt jede von ihnen, hinsichtlich ihres Anteils der Zusammenarbeit, der Aufsicht der für sie zuständigen Stelle.** Die Aufsicht ist dann also eine geteilte. Dies gilt sowohl für die Bund-Länder-Kooperation als auch für die Kooperation über Ressortgrenzen hinweg.

Damit entsteht gerade im Kooperationsbereich<sup>46</sup> eine **Zuständigkeitsvermischung** nicht allein bei den handelnden, sondern auch bei den Aufsichtsbehörden, welche die rechtsstaatliche und – wegen der

---

<sup>46</sup> Dessen Bedeutung auch im Sicherheitsbereich ist als hoch anzusehen, s. schon o. 2. Frage, III.; ferner *Morlok*, in: Lange u.a., Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2.A., 2009, S. 331; *Gusy*, in: Jahrbuch der öffentlichen Sicherheit 2010/11, S. 21.



Vermengung der parlamentarischen Kontrolle – die demokratische Legitimation des Staatshandelns gefährden kann.

Die Aufsicht über Kooperationsgremien ist mehr und anderes als die Aufsicht über deren einzelne „Mitglieder“ oder Bedienstete. Das gilt insbesondere für die Aushandlungs-, Konsens- und ggf. Entscheidungsbildung in ihnen. Hier können Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einschlägig werden, welche als kollegiale und kooperative sich einer Aufsicht über die einzelnen Beteiligten entziehen. Daher bedarf es hier einer Aufsicht über solche Kooperationsbehörden oder -stellen insgesamt, und zwar neben der Aufsicht über die einzelnen beteiligten Behörden oder Bediensteten.<sup>47</sup> Dem kommt gerade im Sicherheitsbereich wegen der hohen Zahl von Kooperationsgremien und -plattformen (s.o. 2. Frage, V.) erhebliche Bedeutung zu.

Die operative Sicherheitsgewährleistung bedarf daher nicht bloß einer Aufsicht ihrer Teilnehmer, sondern auch der Kooperationsstellen selbst. Jedenfalls soweit es sich bei solchen Stellen um Sonderformen im Anwendungsbereich gesetzlich geregelter Aufsichtsverhältnisse handelt, sind auch die **besonderen Aufsichtsrechte gesetzlich zu regeln**. Dies ist etwa beim GTAZ der Fall, das beim BKA angesiedelt ist und damit zugleich der Aufsicht über das BKA unterstellt ist. Ähnliches gilt für das geplante RED-G.

Wenn hingegen eine Kooperationsstelle nicht durch Gesetz errichtet ist, findet sich regelmäßig auch keine gesetzliche Regelung der Aufsicht. In solchen Fällen entsteht somit lediglich eine gesetzlich geregelte Aufsicht über die Teilnehmer, welche in Kooperationsverhältnissen am Rande oder außerhalb dieser Aufsicht agieren. Hier entsteht die konkrete **Gefahr von Aufsichtslücken, die zu Lücken bei der politischen Verantwortlichkeit und damit zu demokratischen Legitimationslücken führen können**.

### III. Allgemeine Schwächen der Aufsicht

Aber auch dort, wo die Aufsichtsverhältnisse klar geregelt sind, zeigt sich gerade bei den Nachrichtendiensten eine strukturelle Aufsichtsschwäche sowohl innerhalb der Exekutive wie auch bei der parlamentarischen

---

<sup>47</sup> Anders aber wohl BReg, BT-Drs. 16/2432, S. 2, zum Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM): „Eine spezifische Rechtsgrundlage für diese Zusammenarbeit ist nicht erforderlich“, es sei auch „keine eigenständige Behörde oder Organisation“. Ähnlich für das GTAZ wohl *Weisser*, NVwZ 2011, 142.

Kontrolle. Sie hängen beide miteinander zusammen: Was die Exekutivspitzen nicht wissen, können sie auch im Parlament (und auch in dessen ggf. zuständigen Spezialgremien) nicht vortragen. Und wo das Parlament keine Informationszugänge erlangen kann, dort kann es auch nicht legitimieren.

Die bislang stattgefundenen Nachrichtendienstenqueten haben gezeigt: Regelmäßig schienen die Aufsichtsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig informiert, um noch steuernd eingreifen zu können. Offenbar stehen dem Streben nach Geheimhaltung von Informationen innerhalb und zwischen den Behörden (s.o. 2. Frage, IV. 2.) keine (ausreichenden) Anreize gegenüber, zur wirksamen Ausübung von Aufsichtsfunktionen notwendige Informationen an Leitungsstellen innerhalb oder außerhalb des Hauses oder das Parlament weiter zu leiten. Auch wenn man davon ausgehen könnte, dass dies im „grauen Behördenalltag“ geschieht, so erscheinen jedenfalls in problematischeren Situationen Aufsichtsstellen in Exekutive und Parlamenten nicht hinreichend informiert, obwohl gerade dann der Steuerungs-, Aufsichts- und Legitimationsbedarf besonders groß ist.

Hier hat der Bundestag sich erst in jüngerer Zeit bemüht, die eigenen Kontrollrechte zu verbessern (Art. 45d GG und Gesetz zu Art. 45d GG v. 17.07.2009, BGBl I S. 1977). Gewiss war dies ein Schritt in die richtige Richtung, der jedoch weiter gegangen werden sollte. Insbesondere muss es darum gehen, die **Informationslage nicht nur des Parlaments, sondern auch der Aufsichtsbehörden in der Exekutive zu verbessern.**

Hierzu kann die Schaffung eines **ständigen Geheimdienstbeauftragten** ein richtiger Schritt sein.

## Anlagen

### Anlage 1

Kooperationsgremien zwischen Sicherheitsbehörden

### Anlage 2

Kooperationsplattformen zwischen Sicherheitsbehörden

## Anlage 1: Kooperationsgremien zwischen Sicherheitsbehörden

Abkürzung	Name	Stellung/Beteiligte/Sitz	Aufgaben/Rechtsrahmen	Von/bis
-	Informations- und Analyseboard Rechtsextremistische Kameradschaften <sup>1</sup>	BKA, BfV, MAD		2004
-	Projekt: „Rechtsextremistische Kameradschaften“ <sup>2</sup>	Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder	Vorgänger der Analyseboards	bis Ende 2002
-	Länder-IGR	es existieren eine Vielzahl <sup>3</sup>		
<b>AG Kripo</b>	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt <sup>4</sup>	Unterausschuss AK II, ständige Geschäftsstelle beim BKA, Vorsitz des PräsBKA <sup>5</sup> ; Mitglieder: Leiter der LKA, des BKA <sup>6</sup>	Abstimmung der Polizeien von Bund und Ländern, Vorbereitung der Beschlüsse der IMK <sup>7</sup> , 2 Sitzungen pro Jahr, Telefonkonferenzen	1964
<b>AG OIREX</b>	Arbeitsgruppe Operativer Informationsaustausch Rechtsextremismus (früher AG OIK)	BKA, BfV, MAD, GBA	„Auswertung aller zugänglichen Informationen mit dem konkreten Ziel der Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in ekektive Maßnahmen“ <sup>8</sup> ; tagt mindestens einmal monatlich	2003

<sup>1</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 22.

<sup>2</sup> *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts (VerfSchR), 2007, S. 477 Fn. 1544.

<sup>3</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 22; beispielhafte Nennung bei *Droste*, VerfSchR, S. 580 Fn. 1829 und *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2010, S. 138 ff.

<sup>4</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 13.

<sup>5</sup> Darunter weitere Kommissionen, *Lange*, Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 122 ff.

<sup>6</sup> *Wirth* (Hg.), Kriminalistik-Lexikon, 4. Aufl., S. 40 f.

<sup>7</sup> *Wirth* (Hg.), Kriminalistik-Lexikon, 4. Aufl., S. 40 f.

<sup>8</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 14.

<b>AK II (IMK)</b>	Innenministerkonferenzen z Arbeitskreis II - Innere Sicherheit	Abteilungsleiter der Innenministerien; PräsBKA; PräsDHPol		
<b>AK IV (IMK)</b>	Innenministerkonferenzen z Arbeitskreis IV - Verfassungsschutz	Abteilungsleiter der Innenministerien; PräsBfV		
<b>ALT</b>	Amtsleitertagung der Verfassungsschutzbehörden		Abstimmung zwischen den Verfassungsschutzbehörden, zwei Sitzungen pro Jahr <sup>9</sup>	
<b>BLAG PMK-rechts</b>	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Politisch motivierte Kriminalität -rechts <sup>10</sup>	Sachbearbeiter von BKA, LKA Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt; GBA	unter K ST, tagt anlassbezogen, mindestens einmal jährlich - Aktualisierung des „Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung der PMK-rechts-“ <sup>11</sup> (VS-NfD <sup>12</sup> ) und „Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Bekämpfung der Politisch motivierten Kriminalität -rechts“ (VS-NfD)	Februar 2009
<b>BVA</b>	Bundesverwaltungsamt	BPol, BKA	„Das BMI beabsichtigt daher, für das BfV, die BPol und das BKA gemeinsame TKÜ- Technik in einem Servicezentrum-TKÜ (SC-TKÜ) aufzubauen. Als Vorteile dieser Lösung werden geringere Kosten, flexiblere und schneller Anpassung an veränderte Technik und höhere und flexiblere Kapazitätsreserven erwartet. Parallel sollen Experten im Bereich der Telekommunikationsüberwachung in einem Kompetenzzentrum-TKÜ (CC-TKÜ) zusammenarbeiten, um dem technologischen Wandel besser begegnen zu können, die Zusammenarbeit mit der TK-Industrie zu optimieren sowie gezielt die Bedarfsträger zu beraten.“ <sup>13</sup>	1959

<sup>9</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 12.

<sup>10</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 13.

<sup>11</sup> Dazu *Kock/Köhler*, in: Bannenberg/Jehle (Hrsg.), *Gewaltdelinquenz - Lange Freiheitsentziehung - Delinquenzverläufe*, 2011, S. 197.

<sup>12</sup> Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch.

<sup>13</sup> BT-Drs. 16/10137, S. 3; de Maizièrre habe dieses Vorhaben aber nach der Amtsübernahme gekippt, vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Innenminister-de-Maizièrre-verhindert-Abhoerzentrale-923768.html>.

<b>GAR</b>	Gemeinsames Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus <sup>14</sup>	BKA und BfV, BPol, Europol., BND, MAD, GBA, Beteiligungs- „auforderung“ an die Länder; Sitz: Köln (mit der nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle NIAS) und Meckenheim (mit der polizeilichen Informations- und Analysestelle PIAS),	tägliche Lagebesprechung, operativen Informationsaustausch, Fallauswertung und Analysen. Zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden soll der Informationsfluss verbessert und operative Maßnahmen reibungsloser koordiniert werden; Behördenvertreter treffen sich zweimal wöchentlich	Dezember 2012
<b>GTAZ</b>	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum <sup>15</sup>	Berlin; BKA, BfV, BND, ZKA, MAD, BPol, GBA, BAMF, LKÄ und LfV	Kooperation von Behörden, Koordinierungstelle	Dezember 2004
<b>IGR</b>	Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/-terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte (IGR) <sup>16</sup>	GBA, BKA, BfV, BMI Landesjustiz, -polizei, und Verfassungsschutzbehörden	in die KG PMK -rechts- „überführt“ <sup>17</sup>	1992-2007
<b>IMK</b>	Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder	Arbeitstreffen <sup>18</sup> auf Ministerebene; Landesinnenminister und Bundesinnenminister als Gast; Geschäftsstelle ist dem Bundesrat angegliedert	keine offiziellen oder formalen Entscheidungskompetenzen <sup>19</sup> - nur Empfehlungen/Vorlagen; aber: , wesentlich deckungsgleich mit dem Innenausschuss des Bundesrates <sup>20</sup>	1954

<sup>14</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 14.

<sup>15</sup> Dazu *Weisser*, NVwZ 2011, 142; vgl. a. Pressemitteilung des BMI, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/G/gatz\\_de.html?nn=109632](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/G/gatz_de.html?nn=109632) sowie <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/GTAZ.html?nn=107094>.

<sup>16</sup> Vgl. auch BT-Drs. 13/1117.

<sup>17</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 15.; BT-Drs. 17/7902, S. 14 f.

<sup>18</sup> *Lange/Frevel*, in: *Lange/Ohly/Reichertz*, Auf der Such nach neuer Sicherheit, 2. Aufl. , 2009, S. 137.

<sup>19</sup> *Lange/Frevel*, in: *Lange/Ohly/Reichertz*, Auf der Such nach neuer Sicherheit, 2. Aufl. , 2009, S. 137.

<sup>20</sup> *Lange/Frevel*, in: *Lange/Ohly/Reichertz*, Auf der Such nach neuer Sicherheit, 2. Aufl. , 2009, S. 138.

<b>K ST</b>	Kommission Staatsschutz	Abteilungsleiter Staatsschutz der LKÄ und Abteilungsleiter Staatsschutz BKA	polizeiliches Gremium unter AG Kripo; zwei Sitzungen pro Jahr, Telefonkonferenzen (2 Wochen-Rhythmus) <sup>21</sup>	
<b>KG PMK- rechts</b>	Koordinierungsgruppe Politisch motivierte Kriminalität – rechts			
<b>KGT</b>	Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung	BfV, LfV, BKA, LKA, GBA	„Die Aufgaben der KGT bestehen im wesentlichen in der Koordinierung des schnellen und umfassenden Informationsaustauschs, der Bewertung der Lagebilder, der Abstimmung von Maßnahmen, des Einsatzes von Ressourcen, der Fortschreibung bestehender und Entwicklung neuer Bekämpfungskonzepte.“ <sup>22</sup>	1991 <sup>23</sup>
<b>KIAR</b>	Koordinierte Internetauswertung Rechtsextremismus <sup>24</sup> [BfV]	BfV		Dezember 2011
<b>NADIS</b>	NachrichtenDienstliches InformationsSystem	BfV, BKA, LfV <sup>25</sup>	Informationsverbund der Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder, nur Indexdatei; RGL: § 6 BVerfSchG <sup>26</sup>	
<b>NIAS-R</b>	Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle Rechtsextremismus <sup>27</sup> [BfV]	BfV <sup>28</sup>	BfV (Anbindung an GAR)	Dezember 2012

<sup>21</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 13.

<sup>22</sup> BT-Drs. 12/1033, S. 2.

<sup>23</sup> <http://www.statewatch.org/analyses/no-79-germany-permanent-state-of-preemption.pdf>

<sup>24</sup> BT-Drs. 17/8431, S. 6.

<sup>25</sup> Droste, VerfSchR, S. 418.

<sup>26</sup> Droste, VerfSchR, S. 418; Normann, APuZ 12/2007, S. 11, 13; Zahlenmaterial: Verfassungsschutzbericht, aktuell: 2010.

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/8431, S. 6.

<sup>28</sup> BfV als Betreiber; bei NIAS allgem. sind auch LfV, MAD, BND beteiligt vgl. Söllner, Die Verpolizeilichung, S. 155 Fn. 822; Droste, VerfSchR, S. 481.

PG-F	Projektgruppe Früherkennung <sup>29</sup> (BKA)	BKA		2006 bis 2010, dann Aufgaben „integriert“
------	---	-----	--	--

---

<sup>29</sup> BT-Drs. 17/8535, S. 7.



## Anlage 2: Kommunikationsdateien und Datenbanken<sup>1</sup>

Abkürzung	Name	Art	Inhalt/ Aufgabe	Verfügbar seit
<b>Rechtsextremismus</b>				
-	EG Zeit	Verbunddatei	Ermittlungsverfahren wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung	2007
<b>GED ST TRIO</b>	Gemeinsame Ermittlungsdatei ST „TRIO“	Verbunddatei	Verarbeitung von Ermittlungserkenntnissen im aktuellen Ermittlungsverfahren der BAO „TRIO“ zur Strafverfolgung (gehört zu INPOL-FALL)	2011
<b>AUMO</b>	GEWALTTÄTER POLITISCH MOTIVIERTER AUSLÄNDERKRIMINALITÄT	Verbunddatei	Verhinderung u Verfolgung politisch motivierter Straftaten – Bereich Ausländerkriminalität	2001
<b>REMO</b>	GEWALTTÄTER RECHTS (gehört zu INPOL-Zentral)	Verbunddatei	Verhinderung u Verfolgung politisch rechts motivierter Straftaten (auch iZm. Musikkonzerten, öffentl. Aktionen u Veranstaltungen, Aufmärschen, Gefahrenabwehr)	2001
-	Lagefall ST TRIO (gehört zu INPOL-FALL)	Verbunddatei	Strafverfolgung, Verarbeitung von Ermittlungserkenntnissen (Hinweise, Spuren) im aktuellen Verfahren der BAO „TRIO“	2011
<b>PMK-rechts-Z</b>	Politisch motivierte Kriminalität rechts - Zentralstelle	Verbunddatei	Sammlung u Auswertung von Informationen iZm politisch motivierter Kriminalität - rechts- der beauftragten Referate (gehört zu INPOL-FALL)	2008
<b>RED</b>	Rechtsextremismusdatei	Verbunddatei	Sammlung und Auswertung von Informationen über Personen und Sachen iZm dem gewaltbereiten Rechtsextremismus	2012

<sup>1</sup> Ausgenommen sind solche Datenbanken, die offensichtlich einem anderen Themenkreis zuzuordnen sind.

<b>ReKa</b>	Rechtsextremistische Kameradschaften	Zentraldatei	Klarheit über Anzahl, Umfang, Organisationsstruktur von Kameradschaften + ähnlichen Gruppierungen um geplante und begangene Straftaten + ihre Verbindungen aufzudecken → Suche nur nach Personen- o Organisationsnamen mögl.	2001 Gelöscht 2010
<b>Internationaler Terrorismus</b>				
<b>ATD</b>	Anti-Terror-Datei	Verbunddatei	schnellerer, standardisierter Zugriff auf Daten zu Personen und Unterstützern des internationalen Terrorismus	2007
-	DABIS	Zentraldatei	Bekämpfung islamischer Terrorismus	2002 Gelöscht 2008
-	EG 69 ANSAR AL ISLAM	Verbunddatei	Informationssammlung zu Verstößen gegen §129b StGB	2004
<b>FIT</b>	Fundstellennachweis islamistischer Terrorismus	Verbunddatei	Präventive personenbezogene Erkenntnisse von Bund u Länder	2003 Gelöscht 2007
-	Innere Sicherheit	Verbunddatei	Verhütung, Aufklärung politisch motivierter Straftaten mit länderübergreifender , internationaler, erheblicher Bedeutung	1980
<b>IgaSt</b>	International agierende gewalttätige Störer	Zentraldatei	Sammlung/ Auswertung von Informationen zu international agierenden, gewaltbereiten Störern: Bereich Globalisierung	2003 Gelöscht 2008 und überführt in PMK-links-Z
<b>InTE-Z</b>	Internationaler Terrorismus Extremismus	Zentraldatei	Bekämpfung des internationalen Terrorismus/ Extremismus (Islamismus, PMK Ausländer, Verbrechen gegen d. Menschlichkeit)	2005

-	Personenliste ST-32	Zentraldatei	Tabellarische Übersicht und Grunddaten aktueller Gefährder, relevanter Personen, Beschuldigter mit islamistisch terroristischem Potential	2006
-	USA	Verbunddatei	Verdacht der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung in Tateinheit mit Mord und Angriffen auf den Luftverkehr	2001
-	<sup>2</sup>	Amtsdatei	Auswerteprojekt „Islamischer Terrorismus“ gemäß § 7 Abs. 1 BKAG	2003 Gelöscht
<b>Linksextremismus</b>				
<b>LIMO</b>	GEWALTTÄTER LINKS	Verbunddatei	Verhinderung u Verfolgung politisch motivierter Straftaten Phänomenbereich links	2001
<b>PMK- links- Z</b>	Politisch motivierte Kriminalität links - Zentralstelle	Zentraldatei	Sammlung und Auswertung von Informationen iZm. politisch motivierter Kriminalität links der beauftragten Referate	2008
<b>Straftaten gegen die Öffentliche Sicherheit</b>				
<b>FADAS</b>	Falldaten Spionage	Zentraldatei	Dient dem BKA als Informations-, Vorgangsbearbeitungs- und Auswertesystem iZm Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit	2000
-	Genozid Zentraldatei	Zentraldatei	Zentralstelle Bekämpfung Kriegsverbrechen	2005 Gelöscht 2009
-	GUZ 2004	Verbunddatei	Verdacht des versuchten Landesverrats, Verstoß gegen das KWKG	2005
-	LANDESVERRAT	Zentraldatei	Landesverrat, Gefährdung der äußeren Sicherheit, Agententätigkeit	2006

<sup>2</sup> Dateinamen von Amtsdateien sind teilweise nicht einsehbar.

-		Amtsdatei	Verdacht der Volksverhetzung nach § 483 StPO	2005
-		Amtsdatei	Verdachts der Unterstützung terroristischer <sup>3</sup> Vereinigungen gemäß § 483 StPO	2007
-		Amtsdatei	Verdachts der Bildung einer terroristischen <sup>4</sup> Vereinigung gemäß § 483 StPO	1991
-		Amtsdatei	Verdachts der Bildung einer terroristischen <sup>5</sup> Vereinigung gemäß § 4 BKAG i.V.m. §§ 161, 163, 483 StPO	2005
<b>Allgemeine Datenbanken</b>				
-	AFIS-P	Verbunddatei	Personenidentifizierung	1993
-	APR	Verbunddatei	Aufklärung/Verhütung von Straftaten nach BtmG/GÜG	1993 Gelöscht 2008
-	Auswertung As Sahab	Amtsdatei	Auswertung von Erkenntnissen und Informationen über Druckerzeugnisse, Ton- und Bildträger, sonstige Medien gemäß §7 BKAG	2007
-	BKA- Aktennachweis	Zentraldatei	Nachweis v Kriminalakten, die im BKA aufgrund des kriminalpolizeilichen Meldedienstes o Schriftverkehrs bei Ermittlungsverfahren angelegt, aber nicht in KAN gespeichert werden	1985
<b>DAD</b>	DAN-Analyse-Datei	Verbunddatei	Vorsorge für die künftige Verfolgung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung	1998

<sup>3</sup> Genaue Zuordnung mangels weiterer Informationen nicht möglich.

<sup>4</sup> Genaue Zuordnung mangels weiterer Informationen nicht möglich.

<sup>5</sup> Genaue Zuordnung mangels weiterer Informationen nicht möglich.

-	DAREX	Zentraldatei	Auswerten von Informationen über Publikationen aller Art: Druckerzeugnisse, Handschriften, Trägermedien zur Verfolgung v Straftaten, die meldepflichtig sind sowie in Fällen v PMK	2002
-	Datenbank für digitalisierte Finger- u Handflächenabdrücke – P	Verbunddatei	Speicherung von Polizei, BPOL, Zoll, BKA aufgenommenen Finger- u Handflächenabdrücke	2004
-	Datennetzkriminalität	Verbunddatei	Abbildung von Informationen, die der Koordinierung der Recherche-, Auswerte-, Ermittlungsbereiche von Bund und Ländern bei der anlassunabhängigen Recherche im Internet dienen	2007 Gelöscht 2008
-	ERKENNUNGSDIENST	Verbunddatei	Fingerabdrücke, Lichtbilder, Personenbeschreibungen, erkennungsdienstliche Behandlungen	1985
-	Falldatei BKA Tötungs- u Sexualdelikte	Zentraldatei	Aufklärung/ Verhütung von Straftaten gegen Leben und körperliche Unversehrtheit	2005
-	Falldatei BKA-Waffen	Zentraldatei	Aufklärung, Verhütung von Straftaten gegen WaffenG und KWKG	2005
-	Gerold	Zentraldatei	Auswertung des nationalen/ internationalen Nachrichtenaustauschs zur Lagedarstellung/ -analyse	1999
<b>GS</b>	Gewalt- und Schwermriminalität	Zentraldatei	Bekämpfung der Gewalt- und Schwermriminalität	2009
-	GEWALTÄTÄTER PERSONENSCHUTZ	Verbunddatei	Verhinderung u Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifenden Bezügen o von erheblicher Bedeutung zum Nachteil von gefährdeten Personen	2004

-	Haftdatei	Verbunddatei	Nachweis über Personen, die sich aufgrund richterlicher Freiheitsentziehung wegen rw Tat in behördl. Gewahrsam befinden	1993
<b>KAN</b>	Kriminalaktennachweis	Verbunddatei	Nachweis über von Bund/ Ländern über Beschuldigte/ Verdächtige wegen schwerer oder überregionaler Taten angelegte Akten	1983
-	Lagefall BAO ST 5	Verbunddatei	Abbildung der Ermittlungsverfahren GBA	2006
-	NSIS- Personenfahndung	Verbunddatei	SIS-Fahndung nach Personen (Artikel 95 bis 99 SDÜ)	1993
-	NSIS-Sachfahndung	Verbunddatei	SIS-Fahndung nach Sachen (Artikel 100 SDÜ)	1993
-	PERSONENFAHNDUNG	Verbunddatei	Personen zur Festnahme/ Ingewahrsamnahme, Aufenthaltsermittlung, Pol. Beobachtung, Überwachung im Rahmen von Führungsaufsicht oder Zoll	1993
<b>INPOL</b>	Polizeiliches Informationssystem	Verbunddatei	Angaben zu Personen, Sachen, Kriminalfällen Alle wichtigen Meldungen zu Straftaten u – tätern, die nicht nur lokalen, regionalen Charakter haben	1972
<b>INPOL-Neu</b>	Polizeiliches Informationssystem mit neuer Hard- u Software	Verbunddatei	„...“	2003
-	SACHFAHNDUNG	Verbunddatei	Fahndung nach Sachen	1985
-	VERMI/ UTOT	Verbunddatei	Ermittlung Vermisster, Identifizierung unbekannter Toter sowie Hilfloser	1983

<b>ViCLAS</b>	Violent Crime Linkage Analysis System	Verbunddatei	Analyse-System zur Verknüpfung von Gewaltverbrechen, Erkennen von Tatzusammenhängen bei Gewaltdelikten	2000
-	Waffen	Zentraldatei	Sammlung u Auswertung bzgl. illegalen Handels mit Waffen, Munition, Sprengstoff	1998
-		Amtsdatei	Informationen über Druckerzeugnisse, Ton- und Bildträger, sonstige Medien, Abbildungen/ Erkennen von Straftaten nach § 8 BKAG	2006
-		Amtsdatei	Durchführung Pilotprojekt „Gesichtserkennung als Fahndungsmittel“ gemäß §§ 7 Abs. 1, 29 Abs. 1 BKAG	2005 Gelöscht
<b>Spezielle Dateien/ Dateien für Straftaten, die häufig mit gewaltbereitem Extremismus in Verbindung stehen</b>				
<b>ABC</b>	ABC-Kriminalität	Zentraldatei	Bekannt gewordene Fälle, Täterzusammenhänge iZm Handel mit radioaktiven, biologischen, chemischen Substanzen	2005
-	ABC-Netzwerk	Zentraldatei	Abbildung internationaler u nationaler Dienststellen	2006
<b>APOK</b>	Aufklärung, Prävention Organisierte Kriminalität	Verbunddatei	Aufklärung/ vorbeugende Bekämpfung von Straftaten der Organisierten Kriminalität	1990
-	Auswertung RG	Verbunddatei	Bekämpfung der organisierten Rauschgiftkriminalität	2001
-	Camouflage	Zentraldatei	Kommission zur Bekämpfung des illegalen Umbaus von Waffen	2005 Gelöscht 2006
<b>DEO</b>	Doku-Europa-Ost	Verbunddatei	Bekämpfung Eigentums-kriminalität	1997

-	Eigentum	Zentraldatei	Bekämpfung der Eigentumskriminalität	2008
-	Falldatei BKA – Geiselnahme/ Erpressung/ Raub	Zentraldatei	Aufklärung/ Verhütung von Geiselnahme, Erpressung und Raub	2005
-	Falldatei BKA Falschgeld	Zentraldatei	Bekämpfung Falschgeldkriminalität	2005
-	Falldatei Rauschgift - FDR	Verbunddatei	Bekämpfung Rauschgiftkriminalität	1983
-	FALSCHGELD	Verbunddatei	Bekämpfung Falschgeldkriminalität	2001
<b>FUZ</b>	Fälschung unbarer Zahlungsmittel	Verbunddatei	Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit der Fälschung unbarer Zahlungsmittel	2004
<b>FK</b>	Fälschungskriminalität	Zentraldatei	Auswertungen zu Fälschungskriminalität	2009
-	FEDOK	Verbunddatei	Finanzermittlungen	2000
-	FIU-Datei	Zentraldatei	Zentralstelle für Verdachtsanzeigen: Sammlung und Auswertung von Verdachtsanzeigen gemäß GwG	2002
-	FUSION	Verbunddatei	Bekämpfung Rockerkriminalität	2000
-	Galaxy	Zentraldatei	Bekämpfung Stoßbetrug	2006 Gelöscht 2007
-	GELDWÄSCHE	Verbunddatei	Bekämpfung Geldwäsche	2000
<b>GW</b>	Geldwäsche	Zentraldatei	Bekämpfung der Geldwäschekriminalität	2009



-	GEWALTTÄTER SPORT	Verbunddatei	Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen u sonstiger Straftaten iZm Sportveranstaltungen	2001
<b>G8</b>	Informationen iZ mit G8 Gipfel 2007 in Mecklenburg	Zentraldatei	Erkennen von Gefährdungen	2006 Gelöscht 2008
<b>IuK</b>	Informations- und Kommunikationskriminalität	Zentraldatei	Bekämpfung von Straftaten iZm Informations- und Kommunikationskriminalität	2009
-	KFZ	Verbunddatei	Bekämpfung internationale KFZ-Kriminalität	2000
-	Korruption	Verbunddatei	Fälle von Korruptionsstraftaten, Organisationsformen	1997
-	Malatok	Zentraldatei	Bekämpfung Menschenhandel	1999
<b>OK</b>	Organisierte Kriminalität	Zentraldatei	Bekämpfung der organisierten Kriminalität	2009
<b>RG</b>	Rauschgiftkriminalität	Zentraldatei	Bekämpfung von Straftaten iZm Rauschgiftkriminalität	1989 und 2005
-	Tanfoglio	Zentraldatei	Umbau von Schreckschusspistolen zu scharfen Waffen	2002 Gelöscht 2006
-	Tatmittelmeldedienst (für Spreng- und Brandvorrichtungen)	Zentraldatei	Datensammlung über Spreng- u Branddelikte	1988
-	TEC	Zentraldatei	Sammlung u Auswertung zu Proliferation, illegalem Technologietransfer	1998
-	Verimount	Zentraldatei	Sammlung u Auswertung iZm Wirtschaftskriminalität	2006 Gelöscht 2007
-	Wirtschaftskriminalität/ Korruption	Zentraldatei	Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, Umweltkriminalität und der Korruption	2009