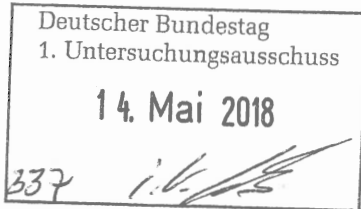
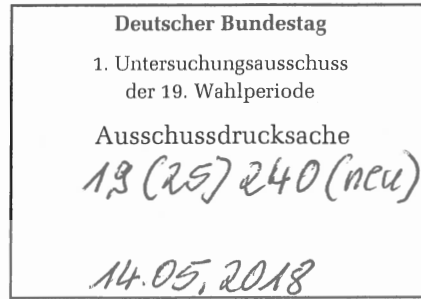


Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff



*14.05.18*



Rudolf-Ditzen-Weg 12  
13156 Berlin

### Überblick über die föderale Sicherheitsstruktur

Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung vor dem Ersten Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am Donnerstag, dem 17. Mai 2018, 12:00 Uhr, im Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900, Konrad-Adenauer-Straße 1, 10557 Berlin.

vorgelegt von

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Recht der Umwelt, Technik und Information an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth

Mai 2018

## A. Gliederung

A. Gliederung	2
B. Literatur	7
C. Sachverhalt	11
D. Die Stellungnahme	14
I. Vorbemerkung	14
II. Frage 1 S. 1:	14
1. Die Fragestellung	14
2. Begrifflichkeiten	14
3. Bestandsaufnahme	15
a) Die wichtigsten Rechtsänderungen im Berichtszeitraum	15
b) Wesentliche Änderungen des BVerfSchG	18
c) Die wichtigsten Ereignisse unterhalb der Gesetzesebene	22
d) Wichtige gerichtliche Entscheidungen	22
4. Gemeinsame Grundlinie	23
a) Generelle Einschätzung	23
b) Überblick	23
c) Zentralisierung	24
d) Verwischung der Grenzen zwischen repressiver, präventiver und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung	24
aa) Die Dreigliederung der Sicherheitsordnung	24
aaa) Repressive Sicherheitsgewährleistung	25
bbb) Präventiv-polizeiliche Sicherheitsgewährleistung	25
ccc) Nachrichtendienstliche Sicherheitsgewährleistung	25
ddd) Der Sinn der Gliederung	25
bb) Vorverlagerung von Straftatbeständen	25
cc) Vernachrichtendienstlichung der Polizei	26
dd) Verpolizeilichung der Nachrichtendienste	27
aaa) Hineinwachsen in die Terroraufklärung	27
bbb) Ressourcen und Kompetenzzuwachs	27
ee) Verlust der Bedeutung der institutionellen Trennung	27
e) Vergrößerung der Überschneidungsbereiche	29
f) Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden immer enger	29
g) Erhebliche Zunahme von Rechtsnormen	29
h) Erhebliche Stärkung des Grundrechtsschutzes durch die Rechtsprechung	30
i) Rolle des BVerfG	30
j) Stärkung der parlamentarischen Kontrolle	31
k) Evaluationspflicht	31
l) Zunehmendes wissenschaftliche Interesse	32
m) Stärkung der Cyberabwehr	33
n) Veränderungen unterhalb der Gesetzesebene	33

5. Gründe für die Verschiebungen	33
6. Die vergleichende Perspektive der Ergänzungsfrage in Satz 2	34
a) Die Fragestellung	34
b) Keine Antwort	34
III. Frage 2	35
1. Die Fragestellung	35
2. Antwort	35
a) Begriff der Sicherheitsbehörden	35
b) Begriff der Ermittlungsbehörden	37
c) Verhältnis von Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden zueinander	37
3. Schnittstellen im Bereich der Sicherheitsbehörden	38
a) Begriff des Überschneidungsbereichs	38
b) Allgemein	38
aa) Mehrpoligkeit von Gefährdungslagen	38
bb) Vor- und Nachteile von Mehrfachzuständigkeiten	39
c) Schnittstellen im Bereich des Bundes	41
aa) Schnittstellen der Polizeibehörden untereinander	41
bb) Schnittstellen zwischen Polizeibehörden und Ermittlungsbehörden	41
cc) Überschneidungsbereich von Polizeibehörden und Nachrichtendienstbehörden auf Bundesebene	41
aaa) Zuständigkeit des BfV	41
bbb) Verhältnis des BfV zur Bundespolizei	41
ccc) BND, BKA und BPol	42
dd) Schnittstellen der Nachrichtendienste untereinander	42
ee) Nachrichtendienstbehörden und Ermittlungsbehörden	42
d) Überschneidungsbereiche der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden im Bund - Länder - Verhältnis	42
aa) Landesämter für Verfassungsschutz und Nachrichtendienste des Bundes	42
bb) Ermittlungsbehörden der Länder und Nachrichtendienste	43
cc) Polizeibehörden der Länder und Ermittlungsbehörden des Bundes	43
dd) Polizeibehörden der Länder mit Nachrichtendienstbehörden	43
ee) Ermittlungsbehörden der Länder und des Bundes	43
ff) Ermittlungsbehörden der Länder und Polizeibehörden des Bundes	43
gg) Zusammenfassung	44
e) Überschneidungsbereiche innerhalb der Länder	44
aa) Überschneidungsbereiche der Polizeibehörden untereinander	44
bb) Überschneidungsbereiche zwischen Polizeibehörden und Ermittlungsbehörden	44
cc) Überschneidungsbereiche von Polizeibehörden und Nachrichtendienstbehörden auf Landesebene	45
dd) Nachrichtendienstbehörden und Ermittlungsbehörden	45
f) Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung (wie etwa auf politischer Ebene in der IMK/MK, auf praktischer Ebene in deren Arbeitskreisen)	45
4. Verfahrensübernahme bei BKA und GBA sowie Selbsteintrittsrecht des GBA	46

5. Koordination der Zusammenarbeit durch das BfV, Zentralstellenfunktion des BfV im Verfassungsschutzverbund, Tätigwerden des BfV im Benehmen mit den LfVs (§ 5 BVerfSchG), Weisungsbefugnisse der Bundesregierung (§ 7 BVerfSchG)	46
6. Rolle von GTAZ und GETZ in der Zusammenarbeit der Behörden	48
7. Erfahrungs- und Informationsaustausch mit ausländischen Behörden	48
IV Frage 3	48
1. Die Fragestellung	48
2. Stellungnahme	49
V. Frage 4	50
1. Die Fragestellung	50
2. Der Informationsaustausch auf Grund von Bundesnormen	51
a) Allgemein	51
b) Weitergabepflicht von sich aus	51
aa) Informationsaustausch unter den Nachrichtendiensten	51
aaa) Verfassungsverbund	51
bbb) § 6 Abs. 2 BVerfSchG n.F.	52
ccc) § 3 Abs. 3 MADG u. § 14 Abs. 6 S. 3 MADG	52
ddd) § 18 Abs. 2 BVerfSchG	52
eee) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG	52
fff) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG	52
ggg) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG	52
hhh) § 21 Abs. 2 BVerfSchG	52
bb) Informationsfluss anderer Behörden an die Nachrichtendienste	52
aaa) § 18 Abs. 1 BVerfSchG	52
bbb) § 18 Abs. 1a BVerfSchG	52
ccc) § 18 Abs. 1b BVerfSchG	53
ddd) § 10 Abs. 1 MADG sowie § 22 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 18 BVerfSchG	53
eee) § 8 Abs. 2 S. 1 BNDG	53
cc) Informationsfluss der Behörden des Nachrichtendienstes an andere Behörden	53
aaa) § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG o. i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG	53
bbb) § 21 Abs. 1 BVerfSchG	53
c) Weitergabepflicht aufgrund einer Anfrage	53
aa) § 18 Abs. 3a BVerfSchG	53
bb) § 20 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG	53
cc) § 20 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG.	54
dd) § 162 StPO	54
d) Weitergabebefugnisse ohne Pflichten	54
aa) Informationsfluss an die Nachrichtendienste	54
aaa) § 18 Abs. 1, Abs. 1b BVerfSchG	54
bbb) § 23 Abs. 2 S. 2 BNDG	54
ccc) § 23 Abs. 1 BNDG	54
ddd) § 23d Abs. 4 ZFdG	54
eee) § 23d Abs. 5 ZFdG	54

fff) § 20v Abs. 5 S. 3 BKAG	54
ggg) § 20v Abs. 5 S. 4 BKAG	55
bb) Informationsfluss von den Nachrichtendiensten an andere Stellen	55
aaa) § 19 Abs. 4 BVerfSchG	55
bbb) § 19 Abs. 2 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG oder i.V.m. § 11 Abs. 1 MADG	55
ccc) § 19 Abs. 3 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG oder i.V.m. § 11 Abs. 1 MADG	55
ddd) § 19 Abs. 4 BVerfGG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG	55
eee) § 19 Abs. 1 n.F. BVerfSchG und § 11 Abs. 1 MADG i.V.m. § 19 BVerfSchG und § 24 Abs. 1 BNDG	55
eee) § 4 Abs. 4 G 10 auch i.V.m. § 3 und § 4 BNDG oder i.V.m. § 4a und § 5 MADG	55
fff) § 7 Abs. 2 G 10	56
ggg) § 7 Abs. 3 G 10	56
hhh) § 7 Abs. 4 G 10	56
iii) § 7a Abs. 1 G 10	56
jjj) § 7a Abs. 2 G 10	56
kkk) § 8 G 10	56
cc) Übermittlungsbefugnisse an andere Stellen mit präventiven Aufgaben insbesondere von Polizeibehörden	56
aaa) § 23d Abs. 1 ZFdG	56
bbb) § 23d Abs. 3 ZFdG	57
ccc) § 23 d Abs. 6 u. 7 ZFdG	57
ddd) § 33 Abs. 1 S. 2 ZFdG	57
eee) § 20v Abs. 5 S. 1 BKAG	57
fff) § 32 Abs. 1 BPolG	57
ggg) § 32 Abs. 2 BPolG	57
hhh) Aus dem Landesrecht nur § 42 Abs. 1 BbgPolG	57
dd) Übermittlungsbefugnisse von Polizeibehörden an andere Stellen mit repressiven Aufgaben	57
ee) Übermittlungsbefugnisse von Polizeibehörden an andere Stellen zu Verwaltungswecken	58
ff) Übermittlung von Ermittlungsbehörden an Polizeibehörden	58
aaa) § 10 BKAG	58
bbb) § 17 EGGVG	58
ccc) § 481 StPO	58
gg) Übermittlung von Ermittlungsbehörden an andere Ermittlungsbehörden	58
e) Übermittlungsbitten	58
aa) § 18 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG	58
bb) § 18 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG	59
cc) § 10 Abs. 2 MADG i.V.m. § 18 BVerfSchG	59
f) Übermittlungsverbote	59
Austausch über gemeinsame Dateien	59
VI. Frage 5	59
1. Die Fragestellung	59
2. Die Kontrolle im Bereich der inneren Sicherheit	59

a) Die zwei Arten an Kontrolle	59
b) Verwaltungsinterne Kontrolle	60
aa) BfV	60
bb) BND	60
cc) MAD	60
dd) Bundespolizei	60
ee) Bundeskriminalamt	61
ff) Zollfahndung	61
gg) Generalbundesanwalt	61
c) Unabhängige verwaltungsinterne Kontrolle	61
aa) Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und der Informationsfreiheit	61
bb) Verhältnis zur G 10-Kommission	61
cc) Unabhängiges Gremium	62
d) Gerichtskontrolle	63
e) Parlamentarische Kontrolle	64
aa) Allgemein	64
bb) Vertraulichkeitsgewährleistung	65
cc) Parlamentarisches Kontrollgremium	65
dd) G 10-Kommission	66

Anlage 1: Verzeichnis der unbedeutenden Gesetzesänderungen zum BKAG, BVerfSchG, MAD und G 10 68

## B. Literatur

- Albers, Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsbereich, in: dies./ Weinzierl (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, 2010, 25 ff.
- Albers, Marion, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und Verfolgungsvorsorge, 2001, S. 116 ff.
- Bäcker, Matthias/ Giesler, Volkmar/ Harms, Monika/ Hirsch, Burkhard/ Kaller, Stefan/ Wolff, Heinrich Amadeus,, Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland vom 28. August 2013, (abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.html?nn=3316782> - letzter Zugriff 10.12.2013- im Folgenden: Regierungskommission, Bericht), S. 57 ff.
- Baier, Maximilian, Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform, 2009, S. 39 ff.
- Baldus, Manfred, Entgrenzungen des Sicherheitsrechts- Neue Polizeirechtsdogmatik, Die Verwaltung, 2014, 1 ff.
- Bausback, Winfried, Fesseln für die wehrhafte Demokratie?, NJW 2006, 1922 ff.
- Bock, Dennis, Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Jura 2017, 895 ff.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung, 2001.
- Brenner, Michael, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat, 1990.
- Brodersen, Kilian, Das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999, NJW 2000, 2536ff.
- Bruch, Peter/ Jost, Bruno/ Müller, Eckhardt/ Vahldieck, Heino, Abschlussbericht der Bund - Länder - Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013 (abrufbar unter [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/abschlussbericht-kommission-rechtsterrorismus-lang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/abschlussbericht-kommission-rechtsterrorismus-lang.pdf?__blob=publicationFile) - letzter Zugriff 10.12.2013 – im Folgenden: Bericht, BLKR).
- Büngener, Lars, Aus der Praxis des Generalbundesanwalts im Völkerstrafrecht – Aktuelle Entwicklung, ZIS 2017, 755
- Christopeit, Vera /Wolff, Heinrich Amadeus, Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste, ZG 2010, 77 ff.
- Deckers, Rüdiger/Heusel, Johanna, Strafbarkeit terroristischer Vorbereitungshandlungen - rechtsstaatlich nicht tragbar ZRP 2008, 169 ff.
- Denkowski, Charles von , Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA, Kriminalistik 2008, 410 ff.
- Dietrich, Jan-Hendrik / Eiffler, Sven-R., Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017.
- Dombert, Matthias / Räuher, Kaya, Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, DÖV 2014, 414 ff.
- Droste, Bernadette, Handbuch des Verfassungsschutzrecht, 2007.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian, BOK-GG.
- Ferik, Levent, Aus der digitalen Agenda der Bundesregierung – das geplante IT-Sicherheitsgesetz, RDV 2014, 261 ff.

- Fremuth, Michael Lysander, Wächst zusammen, was zusammengehört?, AÖR 139 (2014), 32 ff.
- Freund, Bernhard, IT-Sicherheitsgesetz, ITRB 2014, 256 ff.
- Geis, Maximilian Emanuel, Parlamentsausschüsse, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Auflage 2005, § 54.
- Götz, Volkmar, Innere Sicherheit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 85.
- Gröpl, Christoph, Das neue Recht des Bundesgrenzschutzes, DVBl 1995, 329, 335.
- Gröpl, Christoph, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993.
- Gusy, Christoph (2010), Vom neuen Sicherheitsbegriff zur neuen Sicherheitsarchitektur, VerwArch 2010, 309 ff.
- Gusy, Christoph Gutachten für den 2. Untersuchungsausschuss der 17. WP des Deutschen Bundestages zum Beweisbeschluss S. 1 vom 20.03.2012, Materialien Deutscher Bundestag, 2. UA 17 WP, MAT A S-1 zu A-Drs. 38, S. 6 ff.
- Gusy, Christoph, Grundrechte und Verfassungsschutz, 2011, S. 14 ff.
- Gusy, Christoph, Polizeirecht, 10. Aufl. 2017.
- Gusy, Christoph, Reform der Sicherheitsbehörden, ZRP 2012, 230 ff.
- Gusy, Christoph/Kapitza, Annika, in: C. Gusy (Hrsg.), Evaluation von Sicherheitsgesetzen, 2015, 9 ff.
- Paeffgen, Hans-Ullrich, Vernachrichtendienstlichung des Strafprozesses, GA 2003, 647 ff.
- Hassemer, Winfried, Sicherheit durch Strafrecht, HRRS 2006, 130 ff.
- Heckmann, IT-Sicherheit auf Raten?, MMR 2015, 289 f.
- Ibler, Martin, Polizeirecht, in: Jörg Ennuschat ua., Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 2014, § 2.
- Karlsruher Kommentar zur StPO, 6. Auflage 2008.
- Kniesel, Michael, Gefahrenvorsorge, operative Polizeirecht und Kriminalitätskontrolle, in: PFA-Schriftenreihe 3/1996, S. 63, 82 ff.
- Kral, Sebastian, Die polizeilichen Vorfeldbefugnisse als Herausforderung für Dogmatik und Gesetzgebung des Polizeirechts, 2012.
- Kuschewitz, Henning, Das Bundesverfassungsgericht und die neue "Sicherheitsarchitektur, 2014.
- Kutscha, Martin, Stellungnahme zur Anhörung vor dem Innenausschuss Stellungnahme v. 19.05.2009, Ausschussdrucksache, A-Drs 16(4)614; s. (<http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1270&id=1134>)
- Lang, Kathrin Luise, Das Antiterrordateigesetz, 2011.
- Lange, Hans-Jürgen, Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 1999.
- Lisken, Hans, Neue polizeiliche Ermittlungsmethoden im Rechtsstaat des Grundgesetzes, DRiZ 1987, 184 ff.
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian, GG, Band 3, 6. Aufl. 2010.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther, GG Kommentar, Loseblatt.
- Mokros, Reinhard, Polizeiorganisation in Deutschland, in: Lisken, Hans/ Denninger, Erhard (Hg). Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Teil B.
- Möstl, Markus, Die neue dogmatische Gestalt des Polizeirechts, DVBl 2007, 581 ff.
- Möstl, Markus, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002.



- Münchener Kommentar zum StGB, 2. Auflage 2011.
- Mundil, Daniel/Wolff, Heinrich Amadeus, Die Verlängerung der speziellen Auskunftsbefugnisse gem. § 8a BVerfSchG durch das Änderungsgesetz 2011, ZG 2012, 278 ff.
- Mundil, Daniel/ Wolff Heinrich Amadeus, Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2012/2013, 2012, S. 331, ff.
- Niggli, Marcel Alexander, Evaluation von Gesetzen und die Schwierigkeiten damit, SZK 2011, 12 ff.
- Ohler, Christoph, Mehrfachkompetenzen im bayerischen Sicherheits- und Polizeirecht, BayVBl 2002, 326 ff.
- Poscher, Ralf, Stellungnahme zur Anhörung vor dem Innenausschuss am 17.11.2011, Ausschussdrucksache 17(4)359 G, S. 16.
- Roos, Philipp, Der neue Entwurf eines IT-Sicherheitsgesetzes, MMR 2014, 723 ff.
- Roth, Hans-Peter, Neuer Referentenentwurf zum IT-Sicherheitsgesetz, ZD 2015, 17 ff.
- Sachs, Michael, GG Kommentar, 8. Aufl. 2018.
- Sachs, Michael, Urteilsanmerkung, JuS 1999,186 ff.
- Schäfer, Gerhard/ Wache, Volkhard/ Meiborg, Gerhard, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, abrufbar unter [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/veranstaltungen/120515\\_schaefer\\_gutachten.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/veranstaltungen/120515_schaefer_gutachten.pdf) - letzter Zugriff 10.12.2013).
- Schafranek, Frank Peter, Die Kompetenzverteilung zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, 2000.
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/ Ruthig, Josef, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014.
- Schewe, Christoph S., Das Ende der präventiven Rasterfahndung zur Terrorismusbekämpfung?, NVwZ 2007, 174.
- Schöndorf-Haubold, Bettina, Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, 2010.
- Sicko, Corinna, Erfüllen Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das innere Gesetzgebungsverfahren?, ZfRSoz 2011, 27 ff.
- Söllner, Sebastian, Die Verpolizeilichung, 2011.
- Steffani, W., Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: H.-P. Schneider/ Wolfgang Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 49.
- Steffani, Winfried, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: H.-P. Schneider/ Wolfgang Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 49.
- Volkman, Uwe, Urteilsanmerkung: Das Aus der präventiven Rasterfahndung ?!, JZ 2006, 918 ff.
- Weisser, Niclas-Frederic, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, 142 ff.
- Weßlau, Edda, Vorfeldermittlung, 1989.
- Wolff, Heinrich Amadeus Schriftliche Stellungnahme aufgrund des Beweisbeschlusses S. 1 des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages der 17. Wahlperiode vom 24.03.2012, Materialien Deutscher Bundestag, 2. UA 17 WP, MAT A S-1/1 zu A-Drs. 38.

- Wolff, Heinrich Amadeus, Der nachrichtendienstliche Geheimnisschutz und die parlamentarische Kontrolle, JZ 2010, 173 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Der neue Art. 45d GG und die Reform des PKGrG im Jahr 2009, in: Martin H. W. Möllers/ Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, Halbband 1, 2011, 397 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Deutschlands Sicherheitsarchitektur – Drei Entwicklungstendenzen, Festschrift für Bernd Schünemann, 2015, 843 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung, DÖV 2009, 597 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus, in: Wolfgang Kahl/ Christian Waldhoff/ Christian Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Heidelberg ua., Kommentierung von Art. 45d, Stand 2012.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes für die Anhörung am 08.06.2015, Ausschussdrucksache 18 (4) 328 B; abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoerungen/48\\_sitzung\\_inhalt/375556](https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoerungen/48_sitzung_inhalt/375556).
- Wolff, Heinrich Amadeus, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, erstellt auf Bitten des Bundesministeriums des Innern in Zusammenwirken mit dem Bundesministerium der Justiz, April 2011, S. 30 ff. (zitiert nach Typoskript).
- Wyl, Christian de /Weise, Michael /Bartsch, Alexander, Neue Sicherheitsanforderungen für Netzbetreiber, N&R 2015, 23 ff.
- Zeh, Wolfgang, Das Ausschusssystem im Bundestag, in: Hans-Peter Schneider/ders., Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 39.

## C. Sachverhalt

1. Der Deutsche Bundestag hat am 1. März 2018 einstimmig einen Untersuchungsausschuss zum Terroranschlag auf dem Breitscheidplatz in Berlin vom 19. Dezember 2016 eingesetzt. Der Ausschuss unter Vorsitz des Abgeordneten Armin Schuster (CDU/CSU) soll den Anschlag und seine Hintergründe aufklären und sich ein Gesamtbild vom Handeln der zuständigen Behörden verschaffen. Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen soll er Empfehlungen für die Arbeit der im Untersuchungsauftrag benannten Behörden sowie für die Betreuung und Unterstützung von Hinterbliebenen und Opfern solcher Anschläge entwickeln.

2. Der Untersuchungsauftrag des Untersuchungsausschusses ist in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 27.02.2018 (BT-Drs 19/943 S. 3 – 5) niedergelegt. Dort heißt es:

*Der Deutsche Bundestag beschließt:*

*Es wird ein Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes eingesetzt. Dem Untersuchungsausschuss sollen neun ordentliche Mitglieder (CDU/CSU: drei Mitglieder, SPD: zwei Mitglieder, AfD: ein Mitglied, FDP: ein Mitglied, DIE LINKE.: ein Mitglied, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: ein Mitglied) und eine entsprechende Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern angehören.*

*I.*

*Der Untersuchungsausschuss soll sich ein Gesamtbild verschaffen zu dem Terroranschlag vom 19. Dezember 2016 auf dem Breitscheidplatz in Berlin, zum Attentäter, seiner Person und seinen Alias-Identitäten, zu seinem Umfeld und seinen Kontaktpersonen sowie zu möglichen Mittätern, Hintermännern und Unterstützern.*

*Der Untersuchungsausschuss soll sich ein Urteil bilden zu der Frage, ob die Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder sowie die für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden unter Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten sachgerechte Maßnahmen ergriffen haben, ob Informationen zwischen den einzelnen Behörden zeit- und sachgerecht ausgetauscht wurden und ob mit Nachrichtendiensten und Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden im europäischen und außereuropäischen Ausland sachgerecht zusammengearbeitet beziehungsweise Informationen ausgetauscht wurden.*

*Der Untersuchungsausschuss soll sich zudem mit der Frage befassen, welche Vorgänge dazu auf der Ebene der Fach- und Rechtsaufsicht über zuständige Behörden bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, ob und welche Schlussfolgerungen aus den Vorgängen gezogen wurden oder hätten gezogen werden müssen sowie wer gegebenenfalls für Versäumnisse politisch Verantwortung trägt.*

*Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse soll auch der Untersuchungsausschuss weitere Schlussfolgerungen für Befugnisse, Organisation, Arbeit und Kooperation der Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und der Nachrichtendienste von Bund und Ländern sowie der für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden von Bund, Ländern und Kommunen ziehen und gegebenenfalls Empfehlungen für weitere Maßnahmen aussprechen.*

*Der Untersuchungsausschuss soll klären, welche Informationen welchen Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden und Nachrichtendiensten sowie für den Vollzug des Asyl- und Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden seit seiner Einreise in den Schengen-Raum bis zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses zu Anis Amri und seinen Alias-Identitäten, insbesondere zur Einschätzung seiner Gefährlichkeit, zu seinen Kontaktpersonen, zu möglichen Mittätern, Hintermännern und Unterstützern und zur Notwendigkeit und Zulässigkeit staatlicher Maßnahmen, wann vorlagen oder bei sachgerechtem Vorgehen hätten vorliegen müssen, wie diese Erkenntnisse jeweils in den Behörden bewertet wurden, wie sie gegebenenfalls zum damaligen Zeitpunkt sachgerecht hätten bewertet werden müssen und welche Entscheidungen und Maßnahmen durch die Behörden daraufhin jeweils getroffen oder ergriffen wurden oder bei*

sachgerechtem Vorgehen hätten getroffen oder ergriffen werden müssen sowie was nach dem Anschlag zur Aufklärung des Falles unternommen wurde oder hätte unternommen werden müssen.

II.

Der Untersuchungsausschuss soll insbesondere klären,

1. ob und gegebenenfalls welche Erkenntnisse Behörden des Bundes, auch im Zusammenwirken mit Stellen von Ländern und Kommunen oder im Rahmen des polizeilichen, justiziellen und nachrichtendienstlichen Informationsaustauschs oder der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene – etwa durch die Auswertung von Telekommunikation, Observationen oder von Quellen – zum Attentäter – unter irgendeinem der von ihm benutzten Namen – sowie insbesondere zur Einschätzung seiner Gefährlichkeit, zu seinen Kontaktpersonen und zu möglichen Anschlagplänen, Mittätern, Hintermännern und Unterstützern wann vorlagen oder hätten vorliegen müssen und was aufgrund dieser Erkenntnisse jeweils veranlasst wurde oder unter Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten hätte veranlasst werden müssen;

2. ob und gegebenenfalls zu welchen Zeitpunkten Informationen zum Attentäter, zu seinen Kontaktpersonen, zu möglichen Mittätern, Hintermännern und Unterstützern im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum oder auf anderem Weg zwischen Behörden des Bundes und der Länder ausgetauscht wurden, welchen Einfluss aus welchen Gründen dabei Behörden des Bundes auf die Einschätzung der von ihm ausgehenden Gefahr nahmen, inwieweit die Sichtweise des Bundes von den Ländern gegebenenfalls geteilt und umgesetzt wurde, welche Einschätzungen aus den Ländern welchen Einfluss auf Behörden des Bundes hatten sowie wie die Ergebnisse solcher Besprechungen oder eines solchen Austauschs umgesetzt und ihre Umsetzung überprüft und dokumentiert wurden;

3. ob und gegebenenfalls zu welchen Zeitpunkten Behörden des Bundes Daten zum Attentäter, zu möglichen Mittätern, Hintermännern und Unterstützern im Rahmen des polizeilichen, justiziellen oder nachrichtendienstlichen Informationsaustauschs oder der Zusammenarbeit auf europäischer und internationaler Ebene erhalten oder übermittelt haben und was aufgrund dabei gewonnener Erkenntnisse jeweils veranlasst wurde oder hätte veranlasst werden müssen;

4. ob und gegebenenfalls wann die rechtlichen Voraussetzungen für eine Abschiebung oder eine Inhaftierung des Attentäters erfüllt waren, welche Behördeneine Zuständigkeit hatten, ob dies geprüft wurde und aus welchen Gründen welche Maßnahmen veranlasst wurden oder hätten veranlasst werden müssen;

5. ob und gegebenenfalls ab wann welchen Bundesbehörden unter welchen rechtlichen Voraussetzungen ein Recht auf Selbsteintritt beziehungsweise Übernahme der Verfahrensführung bezüglich des Attentäters oder einer seiner Kontaktpersonen, Mittäter, Hintermänner oder Unterstützer zustand, ob ein entsprechendes Vorgehen erwogen wurde und welche Entscheidung dazu aus welchen Gründen getroffen wurden;

6. ob und gegebenenfalls in welcher Weise der Attentäter, Kontaktpersonen, mögliche Mittäter, Hintermänner oder Unterstützer von Sicherheits- oder Strafverfolgungsbehörden als Informationsquelle oder als sogenannter Nachrichtenmittler genutzt wurden, ob mit so gewonnenen Informationen sachgerecht umgegangen wurde sowie ob und gegebenenfalls in welcher Weise mit Rücksicht darauf durch Behörden insbesondere des Bundes von Maßnahmen gegen mutmaßliche Beteiligte des Attentats abgesehen wurde;

7. aus welchen Gründen durch welche Stelle welcher Behörde des Bundes oder eines Landes entschieden wurde, in breitem Umfang zu einer zunächst tatverdächtig erscheinenden Person ohne jeden Tatbezug sensible personenbezogene Daten in der Öffentlichkeit preiszugeben sowie welche Schlussfolgerungen daraus für den Umgang mit solchen Informationen in Polizei- und Strafverfolgungsbehörden gezogen worden sind oder gezogen werden können und sollen;

8. wie der Attentäter nach dem Terroranschlag ins Ausland entkommen konnte und ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden insbesondere des Bundes bis zu seinem Tod in Italien zu seiner Ergreifung wann ergriffen wurden oder hätten ergriffen werden müssen;

9. welche Erkenntnisse dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder dem Bundeskanzleramt sowie der Bundesregierung insgesamt zum Attentäter wann vorlagen, ob die gebotene Information des Deutschen Bundestages (Chronologie

*u. a.) zeitgerecht, umfassend und zutreffend erfolgte und ob die Öffentlichkeit angemessen und zutreffend informiert wurde.*

3. Mit Datum vom 03.05.2018 veröffentlichte der Untersuchungsausschuss die Planung, vorbehaltlich der Genehmigung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, zu Beginn der Beweisaufnahme die öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Themenkreis „Föderale Sicherheitsstruktur“ durchzuführen. Die den Sachverständigen zugeleiteten Fragen lauten:

Sachverständige im 1. Untersuchungsausschuss Erläuternde Fragestellung zur Anhörung „föderale Sicherheitsarchitektur“

1. Wie haben sich die Grundzüge der „föderalen Sicherheitsarchitektur“ insbesondere bezogen auf die Bekämpfung des internationalen (islamistischen) Terrorismus zwischen 2011 und 2017 entwickelt? Was unterscheidet Deutschland hinsichtlich der Grundzüge der Sicherheitsarchitektur beispielhaft von anderen westlichen Staaten?
2. Welche Behörden zählen nach ihrer Aufgabenstellung in Bund und Ländern zu den „Sicherheits- und Ermittlungsbehörden“ (etwa Polizei, Zoll, Nachrichtendienste, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Justizvollzugsanstalten) und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?
  - Abgrenzung der Aufgabenbereiche insbesondere hinsichtlich der Behörden, die für die Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten des internationalen Terrorismus und die Abwehr von terroristischen Gefahren zuständig sind
  - Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung (wie etwa auf politischer Ebene in der IMK, JMK, auf praktischer Ebene in deren Arbeitskreisen)
  - Analyse der Schnittstellen – sowohl auf der Ebene der Behörden im Bund wie bezüglich der Behörden von Bund und Ländern
  - Verfahrensübernahme bei BKA und GBA sowie Selbsteintrittsrecht des GBA, Zusammenführung aller Verfahren zur gleichen Person auch bei unterschiedlichen Deliktgruppen (Drogenkriminalität, Staatsschutzdelikte, ...)
  - Koordination der Zusammenarbeit durch das BfV, Zentralstellenfunktion des BfV im Verfassungsschutzverbund, Tätigwerden des BfV im Benehmen mit den LfVs (§ 5 BVerfSchG), Weisungsbefugnisse der Bundesregierung (§ 7 BVerfSchG)
  - Rolle von GTAZ und GETZ in der Zusammenarbeit der Behörden
  - Erfahrungs- und Informationsaustausch mit ausländischen Behörden
3. Wie haben sich wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der Behörden, die für die Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten des internationalen Terrorismus und die Abwehr von terroristischen Gefahren zuständig sind, zwischen 2011 und 2017 verändert?
  - Am Beispiel praktisch bedeutsamer Aufgaben- und Befugnisnormen
  - Am Beispiel von Speicherungs- und Löschungsvorschriften für Daten
  - Am Beispiel von gemeinsamen und gemeinsam genutzten Dateien (ATD, Projektdateien, Visawarndatei etc.)
  - Am Beispiel der Regelungen zur Nutzung von Quellen (V-Personen etc.) und zum Einsatz verdeckter Ermittler
  - Am Beispiel der Stärkung der Rechte von Personen, die von behördlichen Eingriffen in Grundrechte betroffen sind, auch durch Einführung neuer Aufsichts- und Kontrollmechanismen
4. In welchen Fällen gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen
  - Polizei (als Gefahrenabwehr- und als Strafverfolgungsbehörde) und Verfassungsschutzbehörden auf Bundes- wie auf Landesebene?

- den anderen Nachrichtendiensten des Bundes und dem BfV?
  - den Landesämtern für Verfassungsschutz und dem BfV?
  - den Polizeibehörden der Länder und des Bundes?
  - Wie kann der Bund die Einhaltung von bundesgesetzlichen Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch kontrollieren und durchsetzen?
5. Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, gegebenenfalls die Rechts und Fachaufsicht aus über die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes, deren Aufgabe die Aufklärung und Bekämpfung des gewaltbereiten Islamismus sowie die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit einer derartigen Motivation ist? Wer trägt dafür die politische Verantwortung und wie ist die parlamentarische Kontrolle geregelt?

## D. Die Stellungnahme

### I. Vorbemerkung

4. Der Beweisbeschluss ist darauf gerichtet, die Entwicklung der Sicherheitsarchitektur in der Zeitspanne von 2011 bis zum 08.11.2017, bezogen auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, nachzuzeichnen, mit besonderer Betonung der Zusammenarbeit der einzelnen Behörden.
5. Der Unterzeichner hat, bezogen auf die Zeitspanne von 1992 bis 2011, für den Ersten Untersuchungsausschuss in Sachen NSU in der 17. Wahlperiode eine schriftliche Stellungnahme erstellt.<sup>1</sup> Bei der Beantwortung der hier gestellten Fragen wird es teilweise zu Überschneidungen und Wiederholungen mit dem damaligen Gutachten kommen. Darüber hinaus war der Unterzeichner, ebenfalls wie der Sachverständige Mathias Bäcker, Mitglied der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, dessen Abschlussbericht am 28.08.2013 vorgelegt wurde. Auch zu den dort niedergelegten Ansichten kann es zu Überschneidungen kommen.

### II. Frage 1 S. 1:

#### 1. Die Fragestellung

6. *Wie haben sich die Grundzüge der „föderalen Sicherheitsarchitektur“ insbesondere bezogen auf die Bekämpfung des internationalen (islamistischen) Terrorismus zwischen 2011 und 2017 entwickelt?*

#### 2. Begrifflichkeiten

7. Der Begriff Sicherheitsarchitektur erfasst das Geflecht von Behörden, Aufgaben und Befugnissen,<sup>2</sup> das von dem supranationalem Recht, dem Verfassungsrecht und einfachen

---

<sup>1</sup> Wolff, Stellungnahme aufgrund des Beweisbeschlusses S 1 des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages der 17. Wahlperiode vom 24.03.2012, Materialien Deutscher Bundestag, 2. UA 17 WP, MAT A S-1/1 zu A-Drs. 38.

<sup>2</sup> S. dazu *Bäcker*, in: Bäcker/ Giesler/ Harms/ Hirsch/ Kaller/ Wolff, „Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland vom 28. August 2013, (abrufbar unter

Recht von Bund und Ländern zur Gewährleistung der Sicherheit geschaffen wird.<sup>3</sup> Föederal meint die Beziehungen verschiedener Gebietskörperschaften oder supranationaler Ebenen, und zwar über die bundesstaatliche Architektur hinausgehend auch die Europäische Ebene.

8. Internationaler Terrorismus ist wie in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG zu verstehen. Danach ist Terrorismus die Verbreitung von Angst und Schrecken („Terror“) durch Androhung und Anwendung von Gewalt, um bestimmte Ziele zu erreichen oder auch nur Unsicherheit zu verbreiten oder bestehende Ordnungen zu destabilisieren.<sup>4</sup> Der Terrorismus ist international, wenn er ein grenzüberschreitendes Element besitzt, entweder weil er die internationale Ordnung bedrohen will oder nationale Schutzgüter beeinträchtigen will, aber dies vom Ausland aus tut. Islamistisch ist der Terrorismus, wenn das Motiv der Täter auch in einer entsprechenden Interpretation des Islams beruht. Grundzüge sind hierbei wesentliche Elemente, die bei generalisierender Betrachtung festzustellen sind.

### **3. Bestandsaufnahme**

9. Einer Bewertung ist eine Bestandsaufnahme vorzuschicken. Dabei ist zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu unterscheiden.

#### **a) Die wichtigsten Rechtsänderungen im Berichtszeitraum**

10. Speziell in den Zeitraum 2011 bis 2017 sind folgende Rechtsänderungen zu erwähnen:
  1. Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchGÄndG), v. 7.12.2011, BGBl I 2011, 2576: Änderungen aufgrund der Evaluierung des TBEG. Verbesserung der rechtsstaatlichen Voraussetzungen und Kontrolle der Auskunftsrechte gem. §§ 8a BVerfGSchG.
  2. Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EUInfoVereinfG) v. 21.7.2012, BGBl I 2012, 1566: Umsetzung des Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Änderungen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, des Bundeskriminalamtgesetzes, des Bundespolizeigesetzes, des Zollfahndungsdienstgesetzes, des Zollverwaltungsgesetzes, des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung und der Abgabenordnung.
  3. Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus v. 20.08.2012 BGBl I 1798: Errichtung der RED-Datei durch das RED-G.
  4. Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), v. 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602: Verfassungsrechtliche geforderte hinreichende bestimmte Formulierung der Bestandsdatenauskunft. Änderungen im BPolG; BKAG, ZFdG, BVerfSchG, BNDG, MADG.

---

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.html?nn=3316782> - letzter Zugriff 10.12.2013- im Folgenden: Regierungskommission, Bericht), 2013, S. 27 ff.; Gusy, für den 2. Untersuchungsausschuss der 17. WP des Deutschen Bundestages zum Beweisbeschluss S 1 vom 20.03.2012, Materialien Deutscher Bundestag, 2. UA 17 WP, MAT A S-1 zu A-Drs. 38, S. 6 ff.

<sup>3</sup> Gusy, UA-Gutachten, 2012, S. 1.

<sup>4</sup> Sachs, in: Sachs (Hg), Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 73, Rn. 46; s.a. BT-Drs. . 16/813, S. 14.

5. Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts (AWRModG), v 6.6.2013, BGBl I 2013, 1482: Umsetzung der Vorgabe des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und FDP, das Außenwirtschaftsrecht zu vereinfachen und deutsche Sondervorschriften aufzuheben, die deutsche Exporteure gegenüber ihren europäischen Konkurrenten benachteiligen – kleinere Folgeänderungen im ZFdG.
6. Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (ATDGuaÄndG), v. 18.12.2014, BGBl I 2014, 2318 (2016 I 48): Änderungen in Folge der Entscheidung des BVerfG.
7. GVVG-Änderungsgesetz (GVVG-ÄndG), 12.6.2015, BGBl I 2015, 926: Umsetzung der Resolution 2178 (2014) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zur Strafbarkeit der Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat gemäß § 89a StGB. Mit der Erweiterung des § 89a StGB werden das Reisen sowie der Versuch des Reisens als weitere Vorbereitungshandlung einer terroristischen Tat unter Strafe gestellt. Weiter wurde § 89c StGB geschaffen mit dem die Strafbarkeit der Finanzierung terroristischer Straftaten in einer Norm mit einem einheitlichen Strafraumen zusammengefasst wurde. Zudem regelt die Vorschrift mit Absatz 1 Nummer 8 auch die Bekämpfung der Finanzierung entsprechender Reisetätigkeit zu terroristischen Zwecken.
8. Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (NSUUABTEmpfUmsG) vom 12.06.2015 (BGBl I 2015, 925 f.): Das Gesetz setzt die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages für den Bereich der Justiz um, soweit die Bundesebene betroffen ist. Erweiterung der Kompetenzen des GBA.
9. IT-Sicherheitsgesetz (IT-SiG), 17.7.2015, BGBl I 2015, 1324: Änderungen des BSIG mit drei Zielen: Stärkung der IT-Sicherheit für alle Nutzer des Internets, Stärkung der IT-Sicherheit von kritischen Infrastrukturen und Stärkung der Netze des Bundes.
10. Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BVerfSchZusAVerbG), v. 17.11.2015 (BGBl I 2015, 1938): Die Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund wird die Stärkung der Koordinierungsaufgabe effektiver gestaltet, die IT-Nutzung auch zur Stärkung der Analysefähigkeit erweitert. Der Informationsfluss auch von anderen Behörden wird verbessert. Datenschutzbelange werden durch eine gesetzliche Regelung der elektronischen Akte, der Aktenvernichtung und klare Regelungen zu den Voraussetzungen für Übermittlungen an Polizeibehörden aufgegriffen. Für den Einsatz von Vertrauensleuten durch das BfV, der in der Bund-Länder-Kommission und im Untersuchungsausschuss umfassend betrachtet worden ist, wird ein gesetzlicher Rahmen gesetzt. Daneben erfolgt zum Verfassungsschutz durch Aufklärung im Hinblick auf jüngere Rechtsprechung eine Neuregelung der Öffentlichkeitsarbeit. Im Übrigen werden Regelungen zur Früherkennung von Cyber-Gefahren ergänzt.
11. Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161: Umsetzung der Ergebnisse der Evaluierung, die von Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2576) gefordert war. Die Befugnisse zur Bekämpfung des Terrorismus wie besondere Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen, Kreditinstituten, Telekommunikationsdienstleistern und Teledienstleistern werden erneut befristet.
12. Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818: Verbesserung der Zusammenführung und der übergreifenden Analyse der Daten, die bei den Behörden vorhanden sind, die bei der Aufklärung des transnational



operierenden und vernetzten Terrorismus tätig sind. Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) erhält spezielle Befugnisse zur Einrichtung gemeinsamer Dateien mit Partnerdiensten. Möglichkeit der Verlängerung der bereits auf nationaler Ebene geschaffenen gemeinsame Projektdaten der Sicherheitsbehörden.

13. Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (PKNDwFoG), v. 30.11.2016, BGBl I 2016, 2746: Ergänzungsgesetz zur Reform von 2009: Schaffung des Amtes einer bzw. eines „Ständigen Bevollmächtigten des Parlamentarischen Kontrollgremiums“.
  14. Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGBÄndG), v. 22.12.2016, BGBl I 2016, 3150: Umsetzung der Änderung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs durch die Änderungen von Kampala, insbesondere durch Normierung des Verbrechens der Aggression. Änderung des StGB und des G 10.
  15. Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BNDAuslFmAufklG), v. 23.12.2016, BGBl I 2016, 3346: Rechtliche Normierung strategische Fernmeldeaufklärung von Ausländerinnen und Ausländern im Ausland vom Inland aus (sogenannte „Ausland- Ausland- Fernmeldeaufklärung“).
  16. Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts (BArchNG) v. 10.3.2017, BGBl I 2017, 410; Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit des BND - § 1 BNDG.
  17. Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes BKAG1997NStruktG), 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354: Erlass des neuen BKAG 2018.
  18. Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜGÄndG 1), v. 16.6.2017, BGBl I 2017, 1634: Erweiterung des personellen Geheim- und Sabotageschutz um einen materiellen. Daneben wurde das Verfahren bei der Sicherheitsüberprüfung für die betroffenen Personen sowie die Verwaltung vereinfacht und darüber hinaus für die betroffenen Personen transparenter gestaltet.
  19. Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), 30.6.2017, BGBl I 2017, 2097: Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (EU) 2016/679, Umsetzung der der JI-Richtlinie (EU) 2016/680 und Anpassung der Nachrichtendienstgesetze.
  20. Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630): Schaffung u.a. einer Pflicht für Zeugen, bei der Polizei zu erscheinen, Änderungen im Befangenheitsrecht und die Möglichkeit einer Fristsetzung im Beweisantragsrecht. Der Erprobung zeitgemäßer Instrumente zur Ermittlung des wahren Sachverhalts soll die Regelung zur verpflichtenden audiovisuellen Aufzeichnung von Beschuldigtenvernehmungen im Ermittlungsverfahren dienen. Die Onlinedurchsuchung wird eingeführt in die StPO.
11. Tauscht man die Perspektive und nimmt man die wichtigsten Sicherheitsgesetze zum Ausgangspunkt ergeben sich folgenden Änderungen im Bereichszeitraum.

#### **a) Wesentliche Änderungen des BKAG**

Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EUInfoVereinfG) v. 21.7.2012, BGBl I 2012, 1566

§ 3 Abs. 3 § 14a, § 20 m BKAG

Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), 20.6.2013 BGBl I 2013, 1602

v.a. § 7 Abs. 3 bis 7 Auskunftsrecht und § 20b Abs. 3 bis 7

Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung (ZustAnpV 10), v. 31.8.2015, v. BGBl I 2015, 1474	§§ 11, 15
Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 20.04.2016, BGBl I 2016, 1136	§§ 14, 20g, 20h, 20j, 20k, 20l, 20m Abs. 1, 3, 20u Abs. 1, 2, 20v Abs. 4 S. 2, Abs. 5 S. 1-4, Abs. 6. S. 3
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), v. 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	Unbedeutend § 9a Abs 4 S. 2
Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG1997NStruktG), v. 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354	v.a. §§ 15a Abs. 1 S. 9, 20y, 20z, 39
Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG1997NStruktG), 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354	Außerkräfttreten des alten BKAG zum 25.5.2018, Inkrafttreten des BKAG 2018
<b>b) Wesentliche Änderungen des BVerfSchG</b>	
Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchGÄndG) v. 7.12.2011, BGBl I 2011, 2576	v.a. §§ 8a-8c, 9 u. 12 Abs. 3
Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602	§ 8d TKD-Auskunft
Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BVerfSchZusAVerbG), 17.11.2015, BGBl I 2015, 1938	v.a. Neufassung §§ 5, 8 Abs. 2, § 15, 16, 17, 18, Einfügung §§ 9a, 9b, 13 Abs. 3 und 4; 14 Abs 3, 15 Abs. 1 S. 2, §18 Abs. 1 b
Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161	Befristung zentraler Normen bis zum 10.1.2021
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG) 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	Änderung §§ 11, 22a, Einfügung 22b; 22c : Gemeinsame Dateien mit ausl. ND
Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), 30.6.2017, BGBl I 2017, 2097	Änderung zahlreicher Normen, Anpassung an das neue Datenschutzrecht
<b>Änderungen des BNDG</b>	
Getz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchGÄndG), v. 7.12.2011, BGBl I 2011, 2576	Änderung von § 2a BNDG a.F. unbedeutend
Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), v. 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602	Einfügung § 2b TKD-Auskunft
Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BVerfSchZusAVerbG), v. 17.11.2015, BGBl I 2015, 1938	Änderungen von §§ 3 S. 2, 5 Abs. 2, 9 Abs. 1, 9a Abs. 3 u. Abs. 6 S. 4Projektbezogene gem. Dateien
Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), v. 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161	Außerkräfttreten einiger Befugnisnormen zum <b>10.1.2021</b>
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), v. 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	Änderung von § 2b S. 2 Auskunftsverlangen und § 9a Abs. 4 S. 2Projektbezogene. Dateien

Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BNDAusIFmAufkIG), v. 23.12.2016, v. BGBl I 2016, 3346	Einfügung von §§ 9-18 BNDG – Neunummerierung des gesamten Gesetzes
Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts (BArchNG) v. 10.3.2017, BGBl I 2017, 410	§ 33 S. 3 und 4 (Einfügung) Änderung zahlreicher
Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), v. 30.6.2017, BGBl I 2017, 2097	Normen, Anpassung an das neue Datenschutzrecht
<b>Änderung des MADG</b>	
Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchGÄndG), v. 7.12.2011, BGBl I 2011, 2576	§ 4a
Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), v. 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602	§ 4a, b
Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BVerfSchZusAVerbG), v. 17.11.2015, BGBl I 2015, 1938	§§ 3, 5, 6, 10, 13
Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), v. 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161	Befristung zentraler Normen bis zum 10.1.2021
Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), 30.6.2017, BGBl I 2017, 2097	Änderung zahlreicher Normen, Anpassung an das neue Datenschutzrecht
<b>Änderungen des G 10</b>	
Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchGÄndG), v. 7.12.2011, BGBl I 2011, 2576	§ 2, 10
Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts (AWRModG), v. 6.6.2013, BGBl I 2013, 1482	§ 7 Abs. 4
GVVG-Änderungsgesetz (GVVG-ÄndG), 12.6.2015, BGBl I 2015, 926	§§ 3, 7
Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BVerfSchZusAVerbG), v. 17.11.2015, BGBl I 2015, 1938	§§ 1, 2, 3, 5, 6, 7, 14,
Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161	Befristung zentraler Normen bis zum 10.1.2021
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	§ 15
Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (PKNDwFoG), v. 30.11.2016, BGBl I 2016, 2746	§ 15
Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGBÄndG), v. 22.12.2016, BGBl I 2016, 3150	§§ 3, 7
Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BNDAusIFmAufkIG), v. 23.12.2016, BGBl I 2016, 3346	§§ 2, 7, 8
Berichtigung des Gesetzes zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G10NRGber 2017), v. 2.2.2017, BGBl I 2017, 154	§ 7
Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜGÄndG 1), v. 16.6.2017, BGBl I 2017, 1634	§ 2
Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU), 30.6.2017, BGBl I 2017, 2097	Anpassung an das neue Datenschutzrecht
Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630)	§ 17
<b>Änderungen des ATDG</b>	
Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 24.03.2013, BGBl I 2013, 1270	§§ 1, 2, 3, 5, 10

Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (ATDGuaÄndG), v. 18.12.2014, vBGBl I 2014, 2318 (2016 I 48)	§§ 1, 2, 3,4,5,6,9,10
<b>RED-G</b>	
Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (TED-G), 20.8.2012, BGBl I 2012, 1798	Inkrafttreten der Änderung am 1.2.2016
Gesetz zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (ATDGuaÄndG), v. 18.12.2014, BGBl I 2014, 2318 (2016 I 48)	§§ 1, 2,3,5,6,7,10, 11, 15
<b>Änderungen des ZFdG</b>	
Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EUInfoVereinfG), 21.7.2012, BGBl I 2012, 1566	§§ 3, 34-35a
Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts (AWRModG), 6.6.2013, BGBl I 2013, 1482	§§ 23a, 23c, 23d
Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602	§§ 7 Abs. 5 bis 9, § 15, 23g, 27, 41a
Gesetz zur Neuorganisation der Zollverwaltung (ZollVNeuOG), 3.12.2015, BGBl I 2015, 2178	§§ 1, 3, 4,6,7,10, 18-23b, 30s, 40
Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch (MhBekVerbG/BZRGuSGB8ÄndG), 11.10.2016, BGBl I 2016, 2226	§ 23d Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b
Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGBÄndG), 22.12.2016, BGBl I 2016, 3150	§ 23d
Gesetz zur Einbeziehung der Bundespolizei in den Anwendungsbereich des Bundesgebührengesetzes (BGebGBPolG), 10.3.2017, BGBl I 2017, 417	§§ 8, 23, 26, 32b
Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (EUGwRL4UmsG), 23.6.2017, BGBl I 2017, 1822	§§ 11, 33,
Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630)	§§ 22a,32a Abs. 3 Nr. 2
<b>Änderungen des BStG</b>	
IT-Sicherheitsgesetz (IT-SiG), 17.7.2015, BGBl I 2015, 1324	§§ 1, 2, 3, 4, 5,7, 7a, 8-8c, 10, 13,14
Gesetz für sichere digitale Kommunikation und Anwendungen im Gesundheitswesen sowie zur Änderung weiterer Gesetze (SdKANwGesWuaÄndG, 21.12.2015, BGBl I 2015, 2408	§ 8c
Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (EURL2016/1148UmsG), 23.6.2017, BGBl I 2017, 1885	§§ 2, 3,5,5a, 7a, 8a, 8b, 8c 10.,11.,13,14
<b>PKGrG</b>	
Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (PKNDwFoG), 30.11.2016, BGBl I 2016, 2746	§§ 3, 4,5,5a, 5b, 6,8, 10, 12,
Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (VersRücklGuaÄndG), v. 5.1.2017, BGBl I 2017, 17	12a
<b>Änderungen des StGB</b>	
Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Umsetzung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen	§ 130

begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (EURaBes913/2008uaUmsG), 16.3.2011, BGBl I 2011, 418	
Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (NSUUABTEmpfUmsG), 12.6.2015, BGBl I 2015, 925	§ 46
GVVG-Änderungsgesetz (GVVG-ÄndG), v. 12.6.2015, BGBl I 2015, 926	§§ 89a, 89c, 261
Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung (ZustAnpV 10), 31.8.2015, BGBl I 2015, 1474	§§ 89a, 89b, 129b
Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (VerkdHSpFruSpPfIEG), 10.12.2015, BGBl I 2015, 2218	§§ 202d, 205
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	§§ 84, 85, 129a
Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGBÄndG), 22.12.2016, BGBl I 2016, 3150	§§ 80a, 138 140
Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (StrVermAbRefG), 13.4.2017, BGBl I 2017, 872	Änderung zahlreicher Normen
Dreiundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (StrÄndG 53), 11.6.2017, BGBl I 2017, 1612	§§ 66, 68b,
Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs (EAJEGuERVFöG), 5.7.2017, BGBl I 2017, 2208	§§ 78c, 353d,
Vierundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (StrÄndG 54), v 17.7.2017, BGBl I 2017, 2440	§§ 129, 129a
Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630)	§§ 44, 129, 266a
<b>Änderungen des TKG</b>	
Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften (PTSRNG), v 24.3.2011, BGBl I 2011, 506 (941)	§§ 112, 113, 123, 149
Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 24.02.2012, BGBl I 2012, 460	§§ 113 Abs. 1 S. 2
Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen (TKomRegÄndG), 3.5.2012, BGBl I 2012, 958 (1717)	Grundlegende Reform
Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft (TKG2004Änd/BDAuskNeuRG), v. 20.6.2013, BGBl I 2013, 1602	§§ 113, 115, 149
IT-Sicherheitsgesetz (IT-SiG), 17.7.2015, BGBl I 2015, 1324	§§ 100, 109, 109a, 149
Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (VerkdHSpFruSpPfIEG), 10.12.2015, BGBl I 2015, 2218	§§ 113a-g, 121, 149, 150
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	§§ 95, 111, 112, 115, 149, 150
Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BNDAuslFmAufklG), v. 23.12.2016, BGBl I 2016, 3346	§§ 110, 114,
Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung (StrVermAbRefG), 13.4.2017, BGBl I 2017, 872	§ 43
Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG1997NStruktG), 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354	§ 110
Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (EURL2016/1148UmsG), 23.6.2017, BGBl I 2017, 1885	§§ 100, 109, 109a, 149,
Drittes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG2004ÄndG 3), 27.6.2017, BGBl I 2017, 1963	§§ 41a, 43a, 45, 45d, 47a, 116, 123, 126 149

Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen (GeheimnisSchDritterNRG), 30.10.2017, BGBl I 2017, 3618	§ 99
---	------

12. Bezogen auf die Sicherheitsgesetze im engeren Sinne (BNDG, BVerfSchG, MADG, G 10, ATDG, RED-G, ZFdG) sind weitere Gesetzesänderungen, die in den Augen des Unterzeichners nicht wesentlich sind, der Vollständigkeit halber in der Anlage 1 aufgeführt.

### **c) Die wichtigsten Ereignisse unterhalb der Gesetzesebene**

13. Darüber gibt es zwei wesentliche Ereignisse unterhalb der gesetzlichen Ebene.
14. Mit Erlass vom 06.04.2017 – „Erlass über die Errichtung der Zentralen Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich vom 06.04.2017“ – der am gleichen Tag in Kraft trat und im gemeinsamen Ministerialblatt des Bundes vom 06.04.2017 veröffentlicht wurde (im Folgenden Errichtungserlass oder EE), ist die Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich (im Folgenden ZITiS) errichtet worden.<sup>5</sup> ZITiS wurde gemäß § 1 Abs. 1 EE im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern mit Sitz in München errichtet. Sie hat gemäß § 2 Abs. 1 EE die Aufgabe, Behörden und Organisationen des Bundes mit Sicherheitsaufgaben (im folgenden BOS) in technischer Hinsicht unter anderem bei der Verwendung der entwickelten Produkte, im Rahmen von Wissensmanagement durch Bereitstellung einer Wissensplattform sowie insbesondere auch durch technischen Support zu unterstützen. In § 2 Abs. 2 EE werden die Aufgaben in nicht abschließender Weise näher konkretisiert und der Sache nach in drei Bereiche unterteilt: Unterstützungs- und Beratungsleistungen sowie zweitens Entwicklungsleistungen als auch drittens Forschung.
15. Weiter wurde auch nach 2011 das Phänomen der Abwehrzentren, das schon vorher durch das gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ) begründet worden war, fortgeschrieben. So wurde ein gemeinsames Abwehrzentrum Rechtsextremismus (GAR) im Dezember 2011 gegründet, das dann im November 2012 in das gemeinsame Extremismus- und Terrorismuszentrum (GETZ) überführt wurde.<sup>6</sup>

### **d) Wichtige gerichtliche Entscheidungen**

16. Als wichtige gerichtliche Entscheidungen lassen sich nennen:
- BVerfG, Beschl. v. 13.06.2017, 2 BvE 1/15, Reichweite des Frage- und Informationsrechts des Deutschen Bundestages bezogen auf die die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Nachrichtendienste;
  - BVerfG, Ut. v. 17.01.2017, 2 BvB 1/13, NPD-Verbotsverfahren II;
- Dokumenttyp: Urteil
- BVerfG, Beschl. v. 20.09.2016, 2 BvE 5/15, BVerfGE 143, 1-21 Verwerfung von Anträgen im Organstreitverfahren bzgl. der Herausgabe der sog. NSA-Selektorenliste;
  - BVerfG, Ut. v. 20.04.2016, 1 BvR 1966/09 u.a., BVerfGE 141, 220, Entscheidung zum BKAG;
  - BVerfG, Beschl. v. 16.06.2015, 2 BvR 2718/10, BVerfGE 139, 245 u.a.: Grenzen der Eilkompetenz der Ermittlungsbehörden für die Anordnung einer Durchsuchung gem. §§ 102, 105 Abs 1 S. 1 Halbs 2 StPO;

<sup>5</sup> GMBI 2017, Nr. 15, S. 274 f.

<sup>6</sup> siehe Bericht Regierungskommission S. 171.

- BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013, 2 BvE 6/08 u.a., Abgeordnetenüberwachung.
- BVerfG, Ut. v. 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277, ATDG-Urteil;
  - BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012, 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151, Bestandsdatenspeicherung, Zuordnung dynamischer IP-Adressen;
  - BVerfG, Beschl. v. 12.10.2011, 2 BvR 236/08, BVerfGE 129, 208, u.a.: Entscheidung zum TKÜNReglG;
  - BVerfG, Beschl. v. 20.09.2016, 2 BvE 5/15, BVerfGE 143, 1 ff.: NSA-Sektorenliste, G 10-Kommission;
  - BVerwG, Ut. v. 15.06.2016, 6 A 7/14, NVwZ 2016, 1487, Bundesnachrichtendienst; Auskunft über Herkunft und Empfänger von Daten;
  - BVerwG, Ut. v. 28.05.2014, 6 A 1/13, BVerwGE 149, 359 ff.: Rechtsschutz gegen Anordnung einer strategischen Beschränkung des Telekommunikationsverkehrs durch den Bundesnachrichtendienst;
  - BVerwG, Ut. v. 13.12.2017, 6 A 7/16: Unzulässigkeit der Verwendung der anonymisierten Metadaten aus einem G 10 Datenstrom für die Datenbank VERAS.

#### **4. Gemeinsame Grundlinie**

##### **a) Generelle Einschätzung**

17. Wie dieser Überblick zeigt, ist der Gesetzgeber in dem relevanten Berichtszeitraum sehr aktiv gewesen. In den Augen des Unterzeichners hat er dabei keine neue strukturelle Grundlinie begründet, sondern die seit 2001 bestehende Grundlinie im Wesentlichen fortgesetzt. Eine spezielle Entwicklung der föderalen Sicherheitsstruktur in den Jahren 2011 bis 2017 ist daher nicht festzustellen. Von 2011 bis 2017 hat sich die Sicherheitsstruktur vielmehr in der Weise weiterentwickelt, wie es seit 2001 angelegt ist. Diese Grundlinie, d. h. die Veränderungen der Sicherheitsarchitektur, sind oft beschrieben worden.<sup>7</sup> In den Augen des Unterzeichners sind sie durch folgende Umstände gekennzeichnet.<sup>8</sup>

##### **b) Überblick**

18. Als allgemeine Tendenzen lassen sich nennen:
- Es kommt zu einer zunehmenden Zentralisierung, insbesondere bemüht sich der Bund in kleinen Schritten um eine Stärkung seiner Kompetenzen im Sicherheitsbereich.
  - Die Trennung zwischen repressiver und präventiver Sicherheitsgewährleistung verschiebt sich, weil vereinzelt die Strafbarkeit ins Vorfeld verlegt wurde.
  - Die Nachrichtendienste wandeln sich von Aufklärungsbehörden mit primärer Zielrichtung der politischen Information, zu Aufklärungsbehörden mit der Aufgabe spezifischer Sicherheitsgewährleistungen.
  - Die Überschneidungsbereiche vergrößern sich.
  - Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden wird immer enger.
  - Die Rechtsnormen nehmen erheblich zu.

---

<sup>7</sup> S. dazu *Wolff*, UA-Gutachten, 2012, S. 31 ff.; *Baldus*, Die Verwaltung 2014, 1 ff.; *Gusy*, VerwArch 2010, 309 ff.

<sup>8</sup> vgl. dazu schon zuletzt Sachverständigen Gutachten: Die Entwicklung der Sicherheitsarchitektur in Deutschland und Baden-Württemberg, Dezember 2015, S. 69 ff.

- Der Grundrechtsschutz wird durch die Rechtsprechung erheblich gestärkt.
- Das BVerfG spielt eine erhebliche Rolle.
- Die parlamentarische Kontrolle wird verbessert.
- Die Evaluationen und Befristungen werden zum Standard.
- Das wissenschaftliche Interesse nimmt zu; das Sicherheitsrecht wird zum eigenen Rechtsgebiet.
- Stärkung der Cyber-Abwehr.
- Es gibt erhebliche Reformbemühungen außerhalb der gesetzlichen Regelungen.

### c) Zentralisierung

19. Die Zentralisierung zeigt sich an einem Anwachsen der Kompetenzen der Bundesbehörden, einer Europäisierung und einer stärkeren Verstaatlichung.

Der Bund bemüht sich permanent um die Erweiterung seiner Kompetenzen im Sicherheitsbereich, teilweise mit Erfolg.<sup>9</sup> Diese Entwicklung ist alt. Im Berichtszeitraum ist insbesondere die Stärkung des Bundesamts für Verfassungsschutz durch das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), 26.7.2016 (BGBl I 2016, 1818) zu nennen. Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes stärkt die Rechte des BfV erheblich, vor allem in folgenden Bereichen:

- Bessere Zusammenarbeit zwischen den Inlandsnachrichtendiensten;
- Stärkung der Rolle des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV);
- Gesetzliche Regelung zu den „V-Leuten“.

20. Weiter kam es durch das Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (NSUUABTEmpfUmsG) vom 12.06.2015 (BGBl I 2015, 925 f.) zu einer Erweiterung der Zuständigkeiten des GBA.

21. Zur Zentralisierung gehört neben der Stärkung der Bundeskompetenz auch die stärkere Europäisierung des Polizeirechtes. (s. Art. 3 Abs. 2 EUV „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) Man spricht insoweit von einer Sicherheitsverbundverwaltung, die sich in Richtung weitergehender Einflussnahme der Union bewegt.<sup>10</sup>

### d) Verwischung der Grenzen zwischen repressiver, präventiver und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung

#### aa) Die Dreigliederung der Sicherheitsordnung

22. Deutschland hat eine klare Sicherheitsarchitektur.<sup>11</sup> Unterschieden wird zunächst zwischen innerer und äußerer Sicherheit.<sup>12</sup> Die äußere Sicherheit meint die Verteidigung. Gemäß Art. 87a GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Die Verteidigung durch die Streitkräfte wird ergänzt durch die Existenz eines Zivilschutzes.<sup>13</sup> Der Begriff der

<sup>9</sup> *Lisken/Denninger*, in: dies., Handbuch, 2012, C, Rn. 142; *Gusy*, VerwArch 2010, 309, 324 ff.; *Wolff*, in: Möllers/ Ooyen (Hg.), Jahrbuch, 2007, 229 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu *Schöndorf-Haubold*, Sicherheitsverwaltungsrecht, 2010; *Götz*, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, 2006, § 85, Rn. 44 ff.

<sup>11</sup> S. dazu und zum Folgenden schon *Wolff*, UA-Gutachten Bund, 2012, S. 65 ff.; *ders.*, in: FS f. Schünemann, 2015, 843 ff.; *Bruch* u.a. BLK-Bericht, 2013, S. 27 ff.; *Gusy*, UA-Gutachten, 2012, S. 1 ff.

<sup>12</sup> *Götz*, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, 2006, § 85, Rn. 17; *Kuschewitz*, Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 11 f.

<sup>13</sup> *Kuschewitz*, Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 33 f.



Verteidigung ist umstritten, die herrschende Meinung versteht ihn als Abwehr eines militärischen Angriffs von außen. Militärische Angriffe sind solche, hinter denen ein Staat oder ein staatsähnliches Gebilde steht. Terroristische Angriffe von außen werden demgegenüber nicht als Verteidigungsfall, sondern als Unglücksfall im Sinne von Art. 35 Abs. 3 GG verstanden. Terroristische Angriffe, gleich ob sie dem Linksextremismus, islamistischen Terrorismus oder Rechtsextremismus zuzuschreiben sind, und unabhängig davon, ob sie von innen oder außen geführt werden, unterfallen nicht der Verteidigung im Sinne von Art. 87a GG. Die innere Sicherheit umfasst den Sicherheitsbereich außerhalb der äußeren Sicherheit. Sie kann u.U. ein Tätigwerden im Ausland erfordern (z.B. bei der Abwehr terroristischer Angriffe). Sie ist geprägt von einer dreigeteilten Sicherheitsstruktur, die zwischen repressiven, präventiv-polizeilichen und präventiv-nachrichtendienstlichen Sicherheitsgewährleistungen unterscheidet.<sup>14</sup>

*aaa) Repressive Sicherheitsgewährleistung*

23. Repressiv meint die pönale Verfolgung der Verletzung strafrechtlich geschützter Rechtsgüter. Die Besonderheit der repressiven Verfolgung liegt in der vorgesehenen Sanktion, der innerhalb der Gewährleistung des Staates eine ganz zentrale Rolle eingeräumt wird: der Strafe. Infolge der Sanktionierung sind erhebliche rechtsstaatliche Sicherungen zu Gunsten des Betroffenen vorgesehen, die deutlich über das hinausgehen, was bei präventiven Maßnahmen erforderlich ist. Repressive Maßnahmen bedürfen einer stärkeren Rechtfertigung als präventive Maßnahmen, da mit repressiven Maßnahmen immer ein Unwerturteil verbunden ist.

*bbb) Präventiv-polizeiliche Sicherheitsgewährleistung*

24. Die präventiv-polizeiliche Sicherheitsgewährleistung hat demgegenüber die Aufgabe, Gefahren für polizeiliche Schutzgüter zu erkennen und deren Beseitigung zu gewährleisten.

*ccc) Nachrichtendienstliche Sicherheitsgewährleistung*

25. Die Sicherheitsgewährleistung durch Nachrichtendienste unterscheidet sich von jener der Polizei durch zwei Elemente. Ihre Aufgabe besteht nicht in der Beendigung von Gefahrenlagen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern in der Informationssammlung. Außerdem ist ihr Aufgabenbereich deutlich im Vorfeld der polizeilichen Gefahr angesiedelt, d.h. im Bereich der Verdachtslagen.

*ddd) Der Sinn der Gliederung*

Die Dreigliederung hat zwei Gründe:

- Die Aufteilung soll die Freiheitsrechte des Bürgers schützen nach dem Leitgedanken, dass diejenige Behörde, die alles weiß (Nachrichtendienste), nicht alles dürfen soll und diejenige Behörde, die alles darf (Polizei), nicht alles wissen soll.
- Durch die Aufteilung wird die Gefahrenabwehr effektiviert, weil die Teile der Sicherheitsgewährleistung jeweils derjenigen Behörde zugeordnet werden, die dafür am besten geeignet ist.

26. Diese klassische Ausrichtung besteht weiterhin, ist aber dabei sich zu verschieben, ohne dass dadurch die bisherigen Grundfesten berührt würden.

bb) Vorverlagerung von Straftatbeständen

27. Die erste Veränderung liegt in einer Vorverlagerung der Geschehnisse, die unter Strafe gestellt werden. Es kam vereinzelt zu einer Ausweitung der Straftatbestände in das

---

<sup>14</sup> S. nur *Ibler*, in: Ennuschat u.a., Recht, 2014, § 2 Rn. 124 ff.

Tatvorfeld.<sup>15</sup> Man spricht von Funktionalisierung und meint damit den verstärkten Einsatz als Instrument der Kriminalpolitik.<sup>16</sup> Durch die Stärkung der Funktion als „Präventionsstrafrecht“ werden die Grenzen zwischen Strafverfolgung und polizeilicher Prävention vermischt. Im Berichtszeitraum ist hier vor allem das GVVG-Änderungsgesetz (GVVG-ÄndG), 12.6.2015 (BGBl I 2015, 926) zu nennen. Werden klassische Vorbereitungsstadien und Stadien der Planung von Straftaten selbst ihrerseits unter Strafe gestellt, so werden die entsprechenden neuen Straftatbestände zum Teil der Rechtsordnung, dessen Schutz der Polizei obliegt.<sup>17</sup> Auf der anderen Seite wurde im Polizeibereich die Trennung zur Strafrechtsverfolgung verringert, weil die Vorbeugung von Straftaten ausdrücklich in den Aufgabenbereich der Polizei aufgenommen wurde<sup>18</sup> (allerdings schon außerhalb des Berichtszeitraums).

#### cc) Vernachrichtendienstlichung der Polizei

28. Bei der Polizei kam es zunächst einmal aufgrund des Volkszählungsurteils (BVerfGE 65, 1, 42) zu der Normierung einer Reihe von Informationserhebungs-, Weitergabe-, Speicherungs- und Zweckentfremdungsvorgängen, die früher auf einfache Amtshilfavorschriften oder die Vorstellung des einheitlichen Informationsraums einer Behörde gestützt wurden und einer gesetzlichen Grundlage bedurften. Dies betraf auch den Polizeibereich. Auf dieses Informationsrecht aufsetzend wurden diese Informationsrechte – teilweise zeitlich verzögert – an Eingriffsschwellen angeknüpft, die nicht in gewohnter Weise an die polizeirechtliche Gefahr klassischer Polizeigüter anknüpfte. Dies liegt weitgehend darin, dass einzelfallgesetzlich Eingriffsbefugnisse für Situationen im Gefahrenvorfeld geschaffen wurden. Wesentlicher Grund für die Vorverlagerung ist der politisch gewollte Übergang vom Rechtsgüterschutz zum Präventivschutz. Der Schutz wird nicht mehr vom Rechtsgut her gedacht, sondern von der Gefahrenquelle. Der Beginn dieses Denkens liegt vor den Gefahren des internationalen Terrorismus und ist schon mit der Zunahme der organisierten Kriminalität ins Polizeirecht eingezogen. Organisierte Kriminalität kann nur dann erfolgreich bekämpft werden, wenn sie auch in ihren nicht-spektakulären Erscheinungsformen, d.h. in ihren organisatorischen und informationellen Strukturen erforscht werden kann.<sup>19</sup> Als weiterer Grund der Gefahrenvorsorge sind die verbesserten Informationstechniken und die erhöhte Mobilität zu nennen, die eine besondere Gefahrenquelle begründen, die nur mit neuen Informationseingriffen beherrschbar sind.
29. Wie der Überblick oben zeigt, verlaufen die Gesetzgebungstätigkeiten im Bereich der Nachrichtendienstgesetze (MADG, BNDG, BVerfSchG) oft parallel zu denen der Gefahrenabwehrgesetze (BKAG, s.a. ZfDG). Sofern sich die Vorfeldverlagerung zugleich auf einen Rechtsgüterschutz bezieht, dem auch der Schutzauftrag der Nachrichtendienste zugeordnet ist, liegt darin zugleich in gewisser Form die „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> S. dazu *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, S. 319 ff.; *Bäcker* u.a. Regierungskommission, Bericht, 2013, S. 36 ff.

<sup>16</sup> *Joecks*, MüKo-StGB, 2. Auflage 2011, Einleitung, Rn 110; *Hassemer*, HRRS 2006, 130 ff.

<sup>17</sup> *Deckers/Heusel*, ZRP 2008, 169; *Puschke*, StV 2015, 457 ff.; *Paeffgen*, GA 2003, 647 ff.; *Bäcker*, in: FS f. Schenke, 2011, S. 331 ff.; positiv in der Tendenz dagegen *Sieber*, NSTZ 2009, 353 ff.

<sup>18</sup> Z.B. § 1 Abs. 3 ASOG Bln; § 1 Abs. 1 S. 2 BbgPolG; s. dazu *Rachor*, in: Lisken/Denninger, Handbuch (2007, F, Rn. 160 f.; *Albers*, Determination, 2001, S. 116 ff.; *Möstl*, DVBl 2007, 581 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizeirecht, 2007, Rn. 32.

<sup>20</sup> *Möstl*, Garantie, 2002, S. 408; *Kniesel*, Gefahrenvorsorge, in: PFA-Schriftenreihe 3/1996, S. 63, 82 ff.; *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 301 ff.; *Lang*, Antiterrordateigesetz, 2011, S. 40 ff.; instruktiv zur BKA Novelle, von *Denkowski*, Kriminalistik 2008, 410, 412: „problematische Steigerung des Gehalts

dd) Verpolizeilichung der Nachrichtendienste

*aaa) Hineinwachsen in die Terroraufklärung*

30. Durch den Anschlag des 11. September 2001 hat sich die Art der Aufgabenerledigung der Nachrichtendienste zunächst erheblich verändert, ohne dass die gesetzliche Aufgabenbeschreibung geändert wurde. Die Nachrichtendienste waren zunächst als Instrument der „politischen Information“ gedacht, wuchsen aber in die Terrorvorbeugung hinein. So finden sich in den Gesetzen nun auch Eingriffstatbestände, die das Vorliegen einer Gefahr voraussetzen. Es kam, soweit dies von außen beurteilbar ist, zu einer stärkeren Konzentration der Nachrichtendienste auf die Gefahrenaufklärung oder verdichtete Gefährdungslagen, zu einer intensiveren Orientierung auf personengenaue Kontrolle und Überwachung sowie auf die Früherkennung potentieller Gewaltanwendung. Auch hier ist wiederum auf die weitgehend parallele Rechtsentwicklung von BNDG, BVerfSchG, MADG einerseits und BKAG, BPolG und ZfDG andererseits zu verweisen.

*bbb) Ressourcen und Kompetenzzuwachs*

31. Die Haushaltspläne der Nachrichtendienste sind geheim. Der Personal- und Finanzbestand ist schwer von außen abzuschätzen. Es ist aber davon auszugehen, dass die in der politischen Diskussion gängige Auffassung, dass die Nachrichtendienste auch in der Spanne von 2011 bis 2017 erhebliche zusätzliche Mittel und Stellen erhalten haben, zutreffend ist. Die tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten einer Behörde hängen im Wesentlichen von ihren Ressourcen ab. Auch wenn der Aufgabenbereich einer Behörde nicht verändert wird, ihr aber erheblich mehr personelle und sachliche Ressourcen zugewiesen werden, verändert dies die Bedeutung der Behörde sehr.

So führte etwa das Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜGÄndG 1), v. 16.6.2017 (BGBl I 2017, 1634) aber auch das Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAGNStruktG), 1.6.2017 (BGBl I 2017, 1354) zu erheblichen Erhöhung der Ressourcen.

32. Im Berichtszeitraum hat das BfV neue Kompetenzen erhalten, durch Änderung des § 3 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 8 G-10 und durch die Stärkung seiner Rolle innerhalb des Verfassungsverbundes, durch die klare Regelung zur Bestandsdatenauskunft. Der BND hat die Befugnis § 4 BND n.F. erhalten. Ob die Einführung von § 9-18 BNDG eine Erweiterung der Befugnisse ist oder eine Einschränkung, kommt auf den Standpunkt an. Im Ergebnis dürfte es keine substantielle Erweiterung sein.

ee) Verlust der Bedeutung der institutionellen Trennung

33. Die sicherheitsrechtliche Diskussion fußte zu Beginn des Grundgesetzes auf der Grundannahme, dass die organisatorische Aufteilung des Vorfeldbereichs an die Nachrichtendienste und des Gefahrenbereiches an die Polizei entweder verfassungsrechtlich gefordert sei oder zumindest zur Folge hätte, dass die Befugnisse der Nachrichtendienstbehörden verfassungsrechtlich anderen Maßstäben unterlägen als solche der Polizei.<sup>21</sup> Diese Vorstellung ist aufgrund des ersten nachkonstitutionellen verfassungsrechtlichen Impulses, der Entwicklung des verfassungsrechtlichen Datenschutzes, verloren gegangen.<sup>22</sup> Der freiheitliche Aspekt, der 1949 mit

---

nachrichtendienstlicher Erkenntnisse in kriminalpolizeilichen Prognosen“; ein Verbot der Umrüstung der Polizei in Nachrichtendienste fordert *Fremuth*, AöR 139 (2014), 32, 69.

<sup>21</sup> *Hoffmann-Riem*, JZ 1978, 335, 336; *Lisken*, DRiZ 1987, 184, 188; *Weßlau*, Vorfeldermittlung, 1989, S. 225 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

Behördentrennungen verfolgt wurde, wird heute zum großen Teile vom Datenschutz gewährleistet. Die Aufteilung in den Vorfeldbereich einerseits und den Gefahrenbereich andererseits ist ein möglicher, aber kein von der Verfassung geforderter Weg.<sup>23</sup>

34. Das BVerfG misst der organisatorischen Trennung zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten bei der Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Eingriffsgrundlage wenig Gewicht bei. Es hat dabei qualifizierte Informationseingriffe allein zur Erstellung von allgemeinen Lagebildern nicht zugelassen<sup>24</sup> und auch bei präventiven Informationseingriffen einen gesteigerten Anlass für den Eingriff verlangt - orientiert an den Begriffen des Polizeirechts. Das Vorliegen einer konkreten Gefahr für hochrangige Güter sei auch beim Tätigwerden im Vorfeld erforderlich.<sup>25</sup> Es ist nicht bereit, hinsichtlich der Bestimmtheitsanforderungen und hinsichtlich der Verhältnismäßigkeitsabwägungen unterschiedliche Maßstäbe danach anzuwenden, ob die Ermächtigte eine Polizei, eine Strafverfolgungs- oder eine Nachrichtendienstbehörde ist.<sup>26</sup> Vorfeldermittlungen durch die Polizeibehörden richten sich nach gleichen oder zumindest vergleichbaren Maßstäben wie Vorfeldbefugnisse der Nachrichtendienste.<sup>27</sup>
35. Der Gleichklang, den das Gericht zwischen Vorfeld-Informationseingriffen und Gefahrenabwehr-Informationseingriffen sieht, bezieht sich vor allem auf die Parallelität der verfassungsrechtlich geforderten Güte des zu schützenden Rechtsguts, nicht aber auf eine zwingende Parallelität der gesetzlichen Ausgestaltung. So kann einfachrechtlich die Prognose über den Eintritt der jeweiligen potentiellen Rechtsnormverletzung je nach Aufgabenbereich der Behörde unterschiedlich formuliert sein. Die Informationseingriffe, auch intensiver Art, setzen nach dem BVerfG nicht immer das Vorliegen einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne voraus.<sup>28</sup> Zum Schutz hochrangiger Güter ist es auch bei reinen Verdachtlagen zulässig, gewissermaßen stichprobenartig auch grundrechtsempfindliche „Tiefenbohrungen“ vorzunehmen. Deutlich wird dies etwa an der gesetzlichen Konstruktion der Eingriffsschwelle bei § 3 G-10 (deren Verfassungsmäßigkeit bisher nicht ernsthaft in Frage gestellt wurde). Die als Anknüpfung gewählten Strafrechtsnormen, deren Beeinträchtigung die Telekommunikationsbeschränkung erlauben, sind solche, die, sofern die (bevorstehende bzw. bewirkte) Verletzung in Frage steht, sowohl polizeiliche<sup>29</sup> als auch strafverfolgungsrechtliche Telekommunikationsüberwachung (§ 100a StPO) rechtfertigen würden. Nach § 3 G-10 ist eine nachrichtendienstliche Aufklärung aber deutlich vor dem polizeilichen Gefahrenbereich oder der Straftatverwirklichung möglich. Hinsichtlich der Gefahrenprognose genügt es, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, eine entsprechende Rechtsnormverletzung sei geplant. Von der Tatbestandsverwirklichung der Strafnormen (Bereich der repressiven Strafverfolgung) oder der Gefahr ihrer Verletzung (polizeiliche präventive Abwehr) ist die Situation des § 3 G-10 daher weit entfernt (1. Planung, 2. Verdacht, 3. Anhaltspunkte). Offen ist, ob es nicht

<sup>23</sup> Baldus, ThürVBl 2013, 25, 28 f. m.w.N.; ders., Die Verwaltung 2014, 1, 11 ff.; s.a. Schafranek, Kompetenzverteilung, 2000, S. 157; Kral, Vorfeldbefugnisse, 2012, S. 26 ff.; ausführlich Fremuth, AÖR 139 (2014), 32 ff.

<sup>24</sup> BVerfGE 115, 320 (Ls 1).

<sup>25</sup> BVerfGE 115, 320 (Ls 1); s. dazu Volkmann, Urteilsanmerkung, JZ 2006, 918 ff.; zustimmend Schewe, NVwZ 2007, 174.; kritisch Bausback, NJW 2006, 1922 ff.; Hillgruber, JZ 2007, 209, 213.

<sup>26</sup> BVerfG, Ut. vom 02.03.2010, 1 BvR 256/05, Rn. 232, BVerfGE 125, 260 ff.; großzügiger allerdings BVerfG, Beschl. vom 24.01.2012, 1 BvR 1299/05, juris Rn.177, BVerfGE 130, 151 ff.

<sup>27</sup> Wolff, in: FS f. Schünemann, 2014, S. 848 f.; Baldus, ThürVBl 2013, 25, 28 f.

<sup>28</sup> Möstl, Garantie, 2002, S. 407; ders., Stellungnahme, 2008, S. 5 f.

<sup>29</sup> Vgl nur § 33 Abs. 3 BbgPolG.

einen letzten Randbereich gibt, bei dem das BVerfG bereit ist, einer Behörde eine Eingriffsbefugnis zuzugestehen, die sie – bei gleichen Eingriffsvoraussetzungen einer anderen Behörde nicht zugestehen würde. So ist offen, ob das BVerfG es gestatten würden, wenn der Gesetzgeber die strategische Fernmeldeaufklärung gem.- § 5 G 10 – unter gleichen Eingriffsvoraussetzungen einer anderen Behörde zuweisen würde.

#### **e) Vergrößerung der Überschneidungsbereiche**

36. Verfließen die Grenzen zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen, wird die Polizei immer nachrichtendienstlicher. Beschäftigen sich die Nachrichtendienste immer mehr mit Einzelercheinungen und der Abwehr von Gefahren (und nicht nur der Aufklärung von Vorfeldlagen) und wird das Strafrecht immer mehr zum Gefährdungsstrafrecht, dann vergrößern sich notwendig die Überschneidungsbereiche der gegliederten Struktur.<sup>30</sup> Verstärkt wird diese Entwicklung durch den Umstand, dass sich die Zusammenarbeit erhöht hat<sup>31</sup> (durch die Abwehrzentren und die größeren gemeinsamen Aufgabenbereiche).

#### **f) Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden immer enger**

37. Die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden hat sich in dem Berichtszeitraum erheblich intensiviert. Als bedeutende Rechtsakte in diesem Sinne sind zu nennen:
- die Entwicklung im Bereich der Antiterrordatei (eingeführt durch ATDG, v. 22.12.2006, BGBl I 2006, 3409).
  - die Einführung der Rechtsextremismusdatei (RED-G), v. 20.8.2012, BGBl I 2012, 1798.
  - die Änderungen, die durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes erlassen wurden (Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), v. 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818).
  - das Gesetz über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EUInfoVereinfG) v. 21.7.2012, BGBl I 2012, 1566.
  - Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), v. 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818.
  - Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes BKAG1997NStruktG, v. 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354:

#### **g) Erhebliche Zunahme von Rechtsnormen**

38. Die Anzahl der parlamentarischen Gesetze im Sicherheitsbereich hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Diese Zunahme hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Die Gründe für die Zunahme sind unterschiedlich. Als wesentliche Gründe lassen sich nennen:
- die Stärkung des verfassungsrechtlichen Datenschutzes;
  - die strenge Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur erforderlichen Bestimmtheit von geheimen Informationseingriffsbefugnissen;
  - das gestiegene politische Empfinden für die Notwendigkeit der Regulierung der Nachrichtendienstbereiche.

---

<sup>30</sup> S. dazu nur *Bäcker*, u.a. Regierungskommission, Bericht, 2013, S. 150 ff.; ausführlich *Söllner*, Verpolizeilichung, 2011.

<sup>31</sup> Ausführlich dazu *Bukow*, Vorgänge, 2008, 93 ff.

39. Besonders deutlich ist das hohe Maß an Regulierung bei neuen Abschnitt 2 des BND-Gesetzes, der die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung regelt, somit einen Bereich, der früher als reiner Auslandsaufklärung teilweise als „grundrechtsfrei“ verstanden wurde.

#### **h) Erhebliche Stärkung des Grundrechtsschutzes durch die Rechtsprechung**

40. Eine erhebliche rechtliche Veränderung im Bereich der Sicherheitsarchitektur ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingetreten, auch wenn diese formal keine Rechtsänderung darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat bezogen auf geheime Informationseingriffe, unabhängig davon, um welchen Sicherheitsbereich es ging (repressiv, präventiv polizeilich, präventiv nachrichtendienstlich) deutliche Veränderungen bewirkt.<sup>32</sup> Diese Unterscheidung (geheim/offen) ist in der Rigorosität neu: Spezielle Meldepflichten, strengste Bestimmtheitsanforderungen und die Formulierung des Schutzes des absoluten Kernbereichs der Persönlichkeit gelten nur für die Normierung geheimer Informationseingriffe. Diese Entwicklung wurde im Berichtszeitraum von 2011 bis 2017 fortgesetzt, insbesondere mit der Entscheidung zum BKA-Gesetz, zum ATDG und zu den Bestandsdaten.
41. Dies hat auch nach persönliche subjektiver Wahrnehmung des Unterzeichners zu einem veränderten Bewusstsein bei den Nachrichtendiensten geführt. Es ist in der Praxis eine höhere Sensibilität für die rechtlichen Grenzen der Tätigkeit der Nachrichtendienste entstanden. Die Nachrichtendienste selbst verstehen ihre Tätigkeit nicht mehr als eine Tätigkeit im rechtsfreien Raum, sondern unterwerfen sich verstärkt rechtlichen Maßstäben und öffnen sich insofern, als die Anzahl der Mitteilungen von vergangenen Überwachungen in der Vergangenheit überproportional zugenommen hat.

#### **i) Rolle des BVerfG**

42. Die Stärkung des Grundrechtsschutzes wurde durch das Bundesverfassungsgericht durchgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher mehr als die Hälfte der Rechtsgrundlagen im geheimen Informationserhebungsbereich mit einer Grundsatzentscheidung kommentiert. Das Bundesverfassungsgericht ist im politischen Machtgefüge gerade im Bereich des Sicherheitsrechts ein erheblicher politischer Player, mit einer beschränkten Legitimation für politische Fragen.

---

<sup>32</sup> BVerfG Ut. vom 03.03.2004, 1 BvR 2378/98 u.a., BVerfGE 109, 279 (299 ff.) (akustische Wohnraumüberwachung); BVerfG, Beschl. vom 03.03.2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33 ff. (ZKA); BVerfG, Ut. vom 12.04.2005, 2 BvR 581/01, BVerfGE 112, 304 ff. (GPS); BVerfG, Ut. vom 27.07.2005, 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 ff. (präventive Telefonüberwachung); BVerfG, Ut. v. 15.02.2006, 1 BvR 357/05, BVerfGE 115, 118 ff. (LuftSiG I); BVerfG, Beschl. vom 04.04.2006, 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320 ff. (Rasterfahndung); BVerfG, Ut. vom 11.03.2008, 1 BvR 2074/05 u.a., BVerfGE 120, 378 ff. (automatische KFZ-Erkennung); BVerfG, Ut. vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07 u.a., BVerfGE 120, 274 ff. (Online-Durchsuchung); BVerfG, Ut. vom 02.03.2010, 1 BvR 256/08 u.a., BVerfGE 125, 260 ff. (Vorratsdatenspeicherung); BVerfG, Ut. vom 12.10.2011, 2 BvR 236/08, u.a. BVerfGE 129, 208 (TKÜ-Neuregelung § 100a StPO u.a.); BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012, 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151 ff. (Bestandsdatenspeicherung); BVerfG, Beschl. v. 03.07.2012, 2 PBvU 1/11, 132, 1 (LuftSiG II); BVerfG, Beschl. v. 20.03.2013, 2 BvF 1/05, BVerfGE 133, 241-(LuftSiG III); BVerfG, Ut. v. 24.04.2013, 1 BvR 1215/07 u.a., BVerfGE 133, 277 ff. (ATDG); von den Landesverfassungsgerichten s. nur VfGH SA, Ut. v. 11.11.2014, LVG 9/13 (Neuregelung des SOG LSA – u.a. Verfassungswidrigkeit der online-Durchsuchung); VfGH Thür, Ut. v. 21.11.2012, 19/19 (Bestimmtheitsgebot/Kernbereich/Mitteilungspflicht); Sächs VfGH, Ut. v. 21.07.2005, Vf. 67-II-04 (SächsVSG: enger Aufgabenzuschnitt des Sächs. VSG); Bay VfGH, Ents. V. 28.03.2003, Vf 7-VII-00 ua. (Schleierfahndung); VerfG MV, Ut. v. 18.05.2000, 5/98 (Präventive Wohnraumüberwachung verfassungswidrig); VerfG MV, Ut. v. 21.10.1999, 2 /98 (Verfassungswidrigkeit der verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung); VerfG Bbg, Ut. v. 30.06.1999, 3/98 (vorgelagerte polizeiliche Eingriffsbefugnisse); Bay VerfG, Ent. v. 11.11.1997, Vf. 22-VII-94 (BayVSG).

### **j) Stärkung der parlamentarischen Kontrolle**

43. Eine wichtige Entwicklung im Bereich der Nachrichtendienste vollzog sich auch in der deutlichen Stärkung der parlamentarischen Kontrolle. In der Vergangenheit waren mehrfach verfassungsrechtliche Bedenken aus dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Gewaltenteilung gegen eine effektive parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste angeführt worden.<sup>33</sup> Mit der Einführung von Art. 45d GG dürften diese sich erledigt haben. Generelle verfassungsrechtliche Probleme mit der gegenwärtigen Ausgestaltung sind nicht ersichtlich.
44. In den Berichtszeitraum fallen zunächst die Änderungen des Gesetzes über das parlamentarische Kontrollgremium (Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (PKNDwFoG), v. 30.11.2016, BGBl I 2016, 2746) und die Einfügung neuer Kontrollgremien für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung (Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BNDAuslFmAufklG), v. 23.12.2016, BGBl I 2016, 3346). Dagegen sind, bezogen auf das Auskunftsrecht der Abgeordneten, durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur NSA-Selektorenliste, in diesem Bereich eher die Rechte der Regierung gestärkt worden.<sup>34</sup>

### **k) Evaluationspflicht**

45. Gesetzesevaluierungen stehen zurzeit hoch im Kurs. Evaluation meint die Überprüfung der Wirkung neu eingeführter Regelung nach einer gewissen Zeit durch unabhängige Instanzen.<sup>35</sup> Im Sicherheitsbereich sind Evaluationspflicht naheliegend. Der Grund liegt in den Besonderheiten geheimer Informationseingriffe. Bekanntermaßen legt das Bundesverfassungsgericht kategorial andere Maßstäbe für staatliche Informationseingriffe an, je nachdem, ob diese geheim sind oder nicht.<sup>36</sup> Die Verborgenheit des geheimen Eingriffs führt zunächst zu fehlender Rechtsschutzmöglichkeit des Betroffenen, damit verbunden aber auch dazu, dass die betreffende staatliche Tätigkeit von keinem unabhängigen Dritten genau kontrolliert wird. Die Einschaltung der G-10-Kommission gleicht das zu großen Teilen nicht vollständig aus. Verpflichtet der Gesetzgeber die Regierung und sich selbst auch dazu, nach einem gewissen Zeitraum die Praxis zu betrachten, ermöglicht dies, die positiven Effekte, die von einer Gerichtskontrolle ausgehen, teilweise zu substituieren. Es wird einer überzogenen großzügigen Rechtsanwendung genauso vorgebeugt, wie der Aufrechterhaltung sachlich überholter Eingriffsbefugnisse.
46. Mit den Evaluationspflichten zwingt der Gesetzgeber die durch das Gesetz ermächtigte Verwaltung nach einer gewissen Zeit, die Wirkungen des Gesetzes festzustellen bzw. die Feststellung zumindest zu dulden und sich selbst dazu, die fortdauernde Notwendigkeit des eingreifenden Gesetzes zu überprüfen.
47. Evaluationspflichten besitzen in überschaubarem Umfang Nachteile. Der auffälligste Nachteil ist die dadurch ermöglichte Vermeidung der Klärung letzter Zweifel. Ist der Gesetzgeber nicht sicher, ob das Gesetz wirklich sinnvoll ist, wirklich verfassungsgemäß

---

<sup>33</sup> Wolff, in: BK-GG, Art. 45d (Stand 2012), Rn. 67.

<sup>34</sup> BVerfGE 143, 101 ff.

<sup>35</sup> Allgemein Böhret/Konzendorf, Handbuch, 2001, 272 ff.; Sicko, ZfRSoz 2011, 27 ff.; Niggli, SZK 2011, 12 ff.; kritisch zu diesem Maßstab Wolff, in: Gusy(Kapitzka, (Hg.), Evaluation, 2015, 39, 50 ff.

<sup>36</sup> Vgl. nur BVerfG, Ut. v. 16.06.2009, Az.: 2 BvR 902/06 - juris, Rn. 59-64 einerseits und BVerfGE 115, 320, 365 andererseits.

ist oder tatsächlich so wirkt, wie er es sich vorstellt, kann er die Prüfung dieser Fragen zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses offen lassen, mit der Überlegung: „Wir versuchen es einfach mal und schauen dann, was rausgekommen ist.“ Nicht immer wäre ein solches Vorgehen im Sinne des Grundgesetzes. Weitere Nachteile sind die entstehenden Kosten, die scheinbare legitimierende Wirkung von fehlerhaften oder unvollständigen Evaluierungen und der Wandel des Gesetzgebers zum Verwalter eigener Regelungen.

48. Die Evaluationspflichten sind verfassungsrechtlich unproblematisch. Sie verschieben das Machtgefüge zwischen Parlament und Verwaltung nicht nennenswert, belasten die Gewaltenteilung kaum und sind positiv durch eine Kompensationsfunktion für den eingeschränkten Rechtsschutz gegenüber geheimen Eingriffsbefugnissen und durch das Demokratieprinzip gerechtfertigt. Verfassungspolitisch sind sie mehr als nur zu begrüßen und dürfen als eine Errungenschaft der letzten Zeit betrachtet werden.<sup>37</sup>
49. Dabei haben sich die Anforderungen an die Evaluation mit der Zeit durchaus verändert. Der Gesetzgeber tendiert in den neueren Gesetzen zu detaillierten Vorgaben bezüglich des Evaluationsauftrags, insbesondere in Bezug auf beizuziehenden externen Sachverstand. Der Gesetzgeber genügt sich nicht mehr mit einer reinen Methodenberatung.<sup>38</sup>
50. Offen ist noch die Frage, wann eine Evaluationspflicht verfassungsrechtlich gebot ist. Das BVerfG hat bisher nur im Gesetz vorgesehenen Evaluierungspflichten eine Bedeutung beigemessen, weil sie den verantwortungsvollen Umgang des Gesetzgebers mit Unsicherheiten belegen und so auch die Schwere eines Grundrechtseingriffs auf unsicherer Tatsachengrundlage abschwächen. Umgekehrt wurde noch niemals ein Gesetz deswegen für verfassungswidrig erklärt, weil es eine Evaluierungspflicht nicht vorgesehen hat. Dennoch kann das Fehlen einer Evaluierungspflicht die Verfassungswidrigkeit dann auslösen, wenn ein Grundrechtseingriff durch verfahrensrechtliche Absicherungen abgemildert werden könnte, aber nicht abgemildert wird und wegen dieser fehlenden Abmilderung insgesamt unverhältnismäßig ist, sofern die Evaluierungspflichten ein Element der möglichen Abmilderungen darstellen.

### **I) Zunehmendes wissenschaftliche Interesse**

51. Die Wissenschaft hat das Gebiet neu entdeckt;<sup>39</sup> es gibt neue Kommentare,<sup>40</sup> viele wissenschaftliche Abhandlungen und sogar jüngst eine eigene spezielle Fachzeitschrift.<sup>41</sup> Die rechtliche Entwicklung wird begleitet von einer heftigen politischen Diskussion, die umschrieben wird mit dem Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> *Mundil/Wolff* in: Möllers/van Ooyen (Hg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2012/2013, 2012, 331 ff.; *Gusy/Kapitza*, in: Gusy (Hg.), Evaluation 2015, 9 ff.; s. zu den Standards: *Albers*, in: dies./Weinzierl (Hg.), Standards 2010, 25, 29 ff.; dies. *VerwArch* 2008, 481.

<sup>38</sup> Ebenso *Poscher*, Stellungnahme, 2011, S. 16; *Mundil/Wolff* (2012), S. 331.

<sup>39</sup> *Gärditz*, Sicherheitsrecht als Perspektive, *GSZ* 2017, 1 ff.

<sup>40</sup> Siehe nur *Dietrich/Eiffler*, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017; *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014.

<sup>41</sup> *GSZ* Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht.

<sup>42</sup> S. nur: *Notz*, Freiheit und Sicherheit, *DRiZ* 2017, 266 ff.; *Krings*, Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, *ZRP* 2015, 167 ff.; *von Frankenberg*, Sicherheitsgesetzgebung, *NK* 2015, 276 ff.



### **m) Stärkung der Cyberabwehr**

52. Die Stärkung der Cyber-Abwehr wird zunächst deutlich am IT-Sicherheitsgesetz v. 17.07.2015.<sup>43</sup> Gewollt war die Verbesserung der IT-Sicherheit, insbesondere die des Zugangs zum Internet, vor allem durch Betreiber sogenannter kritischer Infrastrukturen und der Bundesbehörden. Die Gesetz verfolgt vor allem drei Ziele:<sup>44</sup>
- Stärkung der IT-Sicherheit für alle Nutzer des Internets,
  - Stärkung der IT-Sicherheit von kritischen Infrastrukturen.
  - Stärkung der Netze des Bundes.
53. Diese Ziele verfolgen die neue Regelungen vor allem mit folgenden Mitteln:
- eine Inpflichtnahme der Betreiber so genannter kritischer Infrastruktur,
  - einer Aufgaben-, Kompetenz- und Ressourcenerweiterung des BSI,
  - der Verstärkung der amtlichen Warn- und Beratungstätigkeit der Öffentlichkeit durch das BSI,
  - eine Ressourcenerweiterung des BfV und BND.
  - Erweiterung der Möglichkeiten zur Überwachung der Telekommunikation gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 G 10.
  - Das BSI erhält neue Aufgaben und Befugnisse.<sup>45</sup> Es wird zu einer zentralen Meldestelle für Störungen der IT-Sicherheit der Betreiber kritischer Infrastruktur, es wird zu einer „IT-Sicherheits-Teststelle“ und zu einer Informations- und Warnstelle.
  - Das BKA erhält weitergehende Ermittlungsbefugnisse für Straftaten im Bereich der IT-Sicherheit, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BKAG-E.
  - Ergänzend kann die Gründung der Behörde ZITis genannt werden, die durch die Spezialisierung im Bereich der IT-Sicherheit, diesen Bereich effektuieren will

### **n) Veränderungen unterhalb der Gesetzesebene**

54. Die Veränderungen der Grundzüge der föderalen Sicherheitsstruktur sind weitgehend vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgenommen worden, aber nicht nur. Auf rein administrativen Maßnahmen beruhen zunächst die Einrichtung der sogenannten Abwehrzentren.

### **5. Gründe für die Verschiebungen**

55. Die Gründe für die Verschiebung sind vielfältig und zudem als politischer Prozess schwer einer abschließenden Rationalisierung zugänglich. Grundsätzlich ist die Sicherheitsarchitektur kein Wert an sich, sondern ein zweckgebundenes Gebäude, das eine der zentralen Aufgaben des Staates sicherstellen soll. Verändern sich die Gefährdungssituationen für die innere und äußere Sicherheit des Staates, verändert sich auch die angemessene Reaktion des Staates zur Aufgabenerfüllung. Wesentliche Gründe für die Veränderung der Sicherheitsarchitektur dürften daher auch Veränderungen der Gefährdungslagen selbst sein. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich als Gründe für die Entwicklung nennen:
- Die Gefährdungsquellen für die innere Sicherheit haben sich durch die erhöhte Mobilität und die erleichterte Kommunikation durch elektronische Fortschritte in

---

<sup>43</sup> BGBl I 1324 ff. (Nr. 31).; s. dazu: *de Wyl/Weise/Bartsch*, N&R 2015, 23 ff.; *Roth*, ZD 2015, 17 ff.; *Freund*, ITRB 2014, 256 ff.; *Ferik*, RDV 2014, 261 ff. *Roos*, MMR 2014, 723 ff.; *Heckmann*, MMR 2015, 289 ff.

<sup>44</sup> Ausführlich *Seidl*, jurisPR-ITR 7/2014 Anm. 2, unter C.

<sup>45</sup> S. dazu *Roos*, MMR 2014, 723, 728.

dem Sinne verändert, dass Kriminalität und Sicherheitsgefährdungen nicht mehr so stark örtlich lokalisiert sind wie früher.

- Unterstützt wurde dies durch die Öffnung der Grenzen und die größere Internationalität der Gefährdungsquellen.
- Die Gefährdungsquellen haben sich weiter insofern verändert, als die Urheber neue Strukturen gewonnen haben, die insbesondere durch die Verstärkung der organisierten Kriminalität, durch die Erscheinung des internationalen Terrorismus und durch die neue Erscheinung der Computerspionage auffallen.
- Weiter hat sich die Sicherheitslage insgesamt durch die Globalisierung und die stattdessen „zunehmende Beweglichkeit der Kapitalflüsse verändert.
- Darüber hinaus haben sich die politischen Rahmenbedingungen, gerade auf internationaler Ebene für Deutschland verändert.
- Schließlich besteht die Überzeugung weiterer politischer Kreise, dass die Wertsetzung der Verfassung, gerade die Zurückhaltung auf dem Gebiet des Polizeirechts für den Bund, nicht überzeugend sei.
- Maßgeblichen Einfluss besitzt weiter die vor 2001 so nicht wahrgenommene Gefahr des extremistischen islamischen Terrorismus.

## **6. Die vergleichende Perspektive der Ergänzungsfrage in Satz 2**

### **a) Die Fragestellung**

56. Was unterscheidet Deutschland hinsichtlich der Grundzüge der Sicherheitsarchitektur beispielhaft von anderen westlichen Staaten?

### **b) Keine Antwort**

57. Der Unterzeichner verfügt nicht über ausreichende rechtsvergleichende Kenntnisse, um die Frage seriös zu beantworten

### **III. Frage 2**

#### **1. Die Fragestellung**

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

#### **2. Antwort**

##### **a) Begriff der Sicherheitsbehörden**

59. Sicherheitsbehörden werden verstanden, als die Behörden, deren Hauptaufgabe darin besteht, den Eintritt von Rechtsgutbeeinträchtigungen präventiv zu verhindern.<sup>46</sup> Diese Begriffsfassung begründet sich wie folgt: Es gibt im einfachen Recht keinen verbindlichen Sprachgebrauch. Die Bundesgesetze verwenden mitunter den Begriff der Sicherheitsbehörden, ohne ihn näher zu erläutern.<sup>47</sup> Sofern gesetzliche Bestimmungen bestehen, die den Begriff näher umschreiben oder definieren, wie etwa § 73 Abs. 3 AufenthG,<sup>48</sup> § 29 BVFG,<sup>49</sup> § 7a GGBefG<sup>50</sup> und §§ 20 f. BVerfSchG,<sup>51</sup> § 4 Satellitendatensicherheitsverordnung,<sup>52</sup> weichen sie voneinander ab. Sie sind abhängig vom Zweck des jeweiligen Gesetzes. Selbständige Bedeutung besitzen bereichsspezifische Bezeichnungen der Sicherheitsbehörden, etwa der Luftsicherheitsbehörde,<sup>53</sup> der Nationalen Sicherheitsbehörde,<sup>54</sup> der Schiffssicherheitsbehörde<sup>55</sup> oder der Sicherheitsbehörde für das Eisenbahnwesen.<sup>56</sup> Der Sprachgebrauch der Bundesgesetze lässt somit eine einheitliche Begriffsbildung nicht zu.

---

<sup>46</sup> So auch *Wolff*, UA-Gutachten Bund, 2012, S. 10.

<sup>47</sup> Bspw. § 18 Abs. 8 BKAG; Art. 4 MARPOL-Gesetz; § 31 Abs. 1 AufenthV; § 11 Kriminalaufbahnverordnung.

<sup>48</sup> Danach sind Sicherheitsbehörden der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt, die Landesämter für Verfassungsschutz; die Landeskriminalämter, sofern sie nicht Nachrichtendienstbehörden sind.

<sup>49</sup> Aufgezählt werden: der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst, die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt.

<sup>50</sup> Als Sicherheitsbehörden werden (nicht abschließend) insbesondere das Bundesamt für Strahlenschutz, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, das Bundesinstitut für Risikobewertung, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, das Robert-Koch-Institut, das Umweltbundesamt, das Wehrwissenschaftliche Institut für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe und das Eisenbahn-Bundesamt verstanden.

<sup>51</sup> Danach sind die Sicherheitsbehörden die Polizeibehörden. Unklar ist, ob nur in ihrer Funktion der Gefahrenabwehr oder auch der Strafverfolgung.

<sup>52</sup> Der Begriff Sicherheitsbehörden hat den Klammerzusatz „(militärische, nachrichtendienstliche, polizeiliche) der NATO, der Europäischen Union oder eines ihrer Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene“.

<sup>53</sup> Vgl. §§ 3, 5, 7 LuftSiG.

<sup>54</sup> Vgl. z.B. § 1 Abs. 2 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz, BMI als Nationale Sicherheitsbehörde.

<sup>55</sup> § 13 Gesetz zur Verbesserung der Sicherheit der Seefahrt durch die Untersuchung von Seeunfällen und anderen Vorkommnissen - Seesicherheits-Untersuchungs-Gesetz.

<sup>56</sup> § 5 Abs. 1e S. 2 AEG.

60. Ist der Begriff von der Rechtslage her nicht zwingend vorgegeben, liegt es nahe, ihn nach seiner Funktion zu bestimmen.<sup>57</sup> Sicherheitsbehörden sind danach die staatlichen Stellen, denen die Erfüllung der Sicherheitsgewährleistung obliegt. Was unter Gewährleistung der Sicherheit zu verstehen ist, wird unterschiedlich verstanden.<sup>58</sup> Der Begriff der Sicherheit setzt sich zumindest aus drei Komponenten zusammen: (a) aus einem geschützten Rechtsgut, (b) einer bestimmten Beeinträchtigungsstufe oder einem Beeinträchtigungsgrad, und (c) einer bestimmten Form von Beeinträchtigung. Je nachdem, wie das Rechtsgut definiert wird, kann der Kreis des Sicherheitsrechts unterschiedlich weit verstanden werden. Das engste Verständnis von Sicherheit erfasst nur den Schutz zentraler, vitaler Rechtsgüter, insbesondere der in Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG genannten, wie Leib, Leben und körperliche Bewegungsfreiheit. Gleichgestellt sind in der Regel gewisse kollektive Rechtsgüter, wie Bestand des Staates oder der Schutz von strafrechtlich in besonderer Weise geschützten Rechtsgütern. Eine Stufe höher ist Sicherheit zu verstehen als die Abwesenheit der Beeinträchtigung weiterer Rechtsgüter (Wohnung, Eigentum, rechtliche Forderungen) bzw. kollektiv gesehen, der Schutz der durch Strafgesetze geschützten Güter. Vom Rechtsgut ausgehend der weiteste Sicherheitsbegriff liegt vor, wenn die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung als Ganzes als Sicherheit verstanden wird (öffentliche Sicherheit). Noch weiter wird der Sicherheitsbegriff, wenn das Rechtsgut aufgelöst wird und der Schutz der Geltung des Rechts als solcher Gegenstand des Vertrauens wird (Rechtssicherheit).
61. Die Art der Beeinträchtigung kann ebenfalls divergieren, insbesondere danach, ob die Schutzgüter durch Gewalt beeinträchtigt werden. Gewalt wird dabei verstanden als die körperliche Einwirkung auf eine Sache oder Person.
62. Verlagert man den Schutz des Rechtsguts nach vorn geht es nicht mehr nur um die Gewährleistung der Abwesenheit von Beeinträchtigungen, sondern auch die Abwehr einer erwarteten Beeinträchtigung. Die Beeinträchtigungsnähe kann dabei begrifflich abgestuft werden zwischen dringender Gefahr, Gefahr im Verzug, polizeilicher Gefahr oder der Vorverlagerung vor dem Gefahrenbegriff, wie etwa Tatsachen, die eine Annahme rechtfertigen, oder Tatsachen, die einen Verdacht rechtfertigen,<sup>59</sup> bzw. am weitest gehend, tatsächliche Anhaltspunkte, die eine Annahme rechtfertigen.
63. Auszuklammern wären zumindest aus dem eigentlichen Begriff der Sicherheitsbehörden damit die Behörden, die keinen spezifischen Gefahrenabwehrauftrag besitzen, sondern repressiv und überwiegend verwaltend (außerhalb der Prävention) tätig sind. Die Behörden der repressiven Verfolgung sind folglich nur unter den Begriff der Sicherheitsbehörden i.w.S. zu fassen. Nach diesem Verständnis wären Sicherheitsbehörden (i.e.S.):
- die Streitkräfte, mitsamt der zivilen Ergänzung des Zivilschutzes (vgl. Art. 12a GG), d.h. Behörden, die für die Gutachterfrage eher irrelevant sind;
  - die Gefahrenabwehrbehörden: je nach landesrechtlicher Organisation Polizeibehörden und Ordnungsbehörden,
  - die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder.

---

<sup>57</sup> S. dazu Götz, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, 2006, § 85, Rn. 1 ff.

<sup>58</sup> Für die Themenstellung zu eng ist etwa der Begriff der technischen Sicherheit, verstanden als Vorbeugung vor Unfällen (technische Sicherheit und Sicherheit im Straßenverkehr); in diesem Sinne kommt er auch in Gesetzestexten vor, z. B. § 5 Abs. 1f S. 2 AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz); s. dazu BT-Drs. 16/2703, S. 11.

<sup>59</sup> Gusy, Polizeirecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 125 ff.

## **b) Begriff der Ermittlungsbehörden**

64. Zum Begriff der Sicherheit gehört nicht nur die Abwesenheit der Beeinträchtigung von Schutzgütern in Bezug auf bestimmte Formen der Beeinträchtigung, sondern auch die wirkungsvolle Ahndung und der Ausgleich von stattgefundenen Beeinträchtigungen.<sup>60</sup> Dieser Bereich der Sicherheitsarchitektur ist den Ermittlungsbehörden übertragen. Ermittlungsbehörden sind die staatlichen Stellen, denen die Ermittlung von Straftaten auferlegt ist.<sup>61</sup>
65. Sofern der Begriff der Ermittlungsbehörde auf Normebene vorkommt, meint er Behörden, die mit der Aufklärung von Straftaten beauftragt sind.<sup>62</sup> Die Ermittlungsbehörden sind demnach diejenigen, denen der repressive Sicherheitsauftrag überwiesen ist.
66. Fraglich ist, ob in den Begriff der Ermittlungsbehörden auch die Behörden einzubeziehen sind, denen die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zugewiesen ist. Sachlich ist dies möglich, weil Ordnungswidrigkeiten formal gesehen zur repressiven Sicherheitsgewährleistung gehören. Die Einbeziehung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens würde den Begriff der Ermittlungsbehörden aber uferlos werden lassen. Soll der Begriff einen sinnvollen Kern haben, ist er wie oben vorgeschlagen zu verstehen.
67. Versteht man die Ermittlungsbehörden wie vorgeschlagen, gehören zu Ihnen:
- die Staatsanwaltschaften – mitsamt des Polizeivollzugs als Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft,
  - die Zollbehörden,
  - die Finanzbehörden.
68. Fraglich kann sein, ob auch die ordentliche Gerichtsbarkeit als Ermittlungsbehörde zu begreifen ist. Der Begriff Behörde weist der Sache nach auf die vollziehende Gewalt, zu der die Gerichte nicht gehören. Den Gerichten ist aber wegen Art. 92 GG der Ausspruch der Strafe allein zugewiesen.<sup>63</sup> Die Verhängung einer Kriminalstrafe gehört zur Rechtsprechung im Sinne von Art. 92 GG und kann daher der dritten Gewalt nicht entzogen werden. Die Gerichte sind weiter verpflichtet, die Feststellung der Straftat selbst vorzunehmen. Sie sind daher funktional ebenfalls als Ermittlungsbehörden zu qualifizieren.

## **c) Verhältnis von Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden zueinander**

69. Das Verhältnis der Ermittlungsbehörden und der Sicherheitsbehörden zueinander wird durch die staatliche Kompetenzordnung einerseits und die Normen zur Amtshilfe, zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch andererseits geregelt. Bemerkenswert ist dabei, dass die Trennung zwischen Ermittlungsbehörden und Sicherheitsbehörden vor allem funktional und nicht nur institutionell getroffen wird. Die gleiche Behörde kann sowohl Ermittlungsbehörde als auch Sicherheitsbehörde sein, wie etwa bei der Polizei deutlich wird. Die wirkliche Trennung zwischen Ermittlungsbehörden und Sicherheitsbehörden wird daher erst dann relevant, wenn die Behörden Eingriffsbefugnisse gegenüber dem Bürger wahrnehmen, weil diese entweder dem

---

<sup>60</sup> Götz, in: Isensee/ Kirchhof, HStR V, 2006, § 85, Rn. 14.

<sup>61</sup> S. dazu und zum Folgenden schon *Wolff*, UA-Gutachten Bund, 2012, S. 11.

<sup>62</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2b BKAG; § 5 Abs. 3 S. 3 der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Friedhofs-, Bestattungs- und Leichenwesen (Bestattungsverordnung) des Saarlandes.

<sup>63</sup> BVerfGE 22, 49, 77 f.

repressiven Bereich oder dem präventiven Bereich zuzuordnen sind. Ebenfalls deutlich wird die Überschneidung im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts. Dieses vermittelt repressive Befugnisse, die den meisten Sicherheitsbehörden zugeordnet werden.

70. Eine gewisse Sonderstellung genießen einerseits die Nachrichtendienste und andererseits die Staatsanwaltschaften. Die Nachrichtendienste werden nur präventiv tätig und besitzen keine Befugnisse als Ermittlungsbehörden, während die Staatsanwaltschaften der Sache nach nur Ermittlungsbehörden sind und keine präventive Sicherheitsgewährleistung betreiben.
71. Zwischen der repressiven und der präventiven Sicherheitsgewährleistung besteht aber eine innere Verbindung, die insbesondere dazu führt, dass der Gesetzgeber den Informationsaustausch zwischen diesen Bereich gesetzlich privilegiert hat.

### **3. Schnittstellen im Bereich der Sicherheitsbehörden**

#### **a) Begriff des Überschneidungsbereichs**

72. Schnittstellen werden verstanden als Berührungspunkte und Überschneidungsbereich der Sicherheitsbehörden untereinander bzw. mit den Ermittlungsbehörden. Nicht darunter gefasst wird die Doppelfunktionalität von Informationen, die dazu führt, dass die Information der einen Behörde auch für eine andere Behörde in völlig anderem Zusammenhang Bedeutung erlangen kann.

#### **b) Allgemein**

##### **aa) Mehrpoligkeit von Gefährdungslagen**

73. Schnittstellen sind ein bekanntes Phänomen. Die gegliederte Sicherheitsarchitektur und die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung führen dazu, dass für eine Gefährdungs- oder Verdachtslage mehr als eine Sicherheitsbehörde zuständig sein kann. Die Überschneidungsbereichsproblematik wird besonders deutlich, wenn man sich nicht auf eine einzelne Gefährdungssituation, sondern auf eine politisch motivierte Gruppe bezieht.
74. Je nach Gefährdungslage kann der gleiche Komplex die Zuständigkeit aller drei Arten von Sicherheitsbehörden (repressiv, präventiv-polizeilich, präventiv-nachrichtendienstlich) eröffnen. Wenn eine Gruppe religiöser Extremisten in der Vergangenheit Anschläge vorgenommen hat und dies in der Zukunft wiederholen möchte, sind zuständig:
  - die zuständige Verfassungsschutzbehörden in dessen Land ein Tätigwerden vorliegt,
  - das Bundesamt für Verfassungsschutz gemäß § 5 Abs. 2 BVerfSchG,
  - die Polizeibehörden, sofern es um die Abwehr künftiger Straftaten geht,
  - die Bundespolizei sofern eine Infrastrukturanlage innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereich betroffen sein kann;
  - die Ermittlungsbehörden für die Verfolgung der vorausgehenden Straftaten,
  - bei internationaler Beziehung zusätzlich der BND;
  - das BKA bei einer internationalen Terrorismus.
75. Die Überschneidungsbereichsproblematik wird dadurch verschärft, dass im Sicherheitsbereich Mehrfachzuständigkeiten grundsätzlich zugelassen werden.<sup>64</sup> Es gibt keine Kollisionsregeln, die sicherstellen, dass für jede Gefährdungslage nur eine

---

<sup>64</sup> Ausführlich am Beispiel des bayerischen Rechts Ohler, BayVBl 2002, 326 ff.

Sicherheitsbehörde zuständig ist. Dies wäre auch verfassungsrechtlich zweifelhaft und rechtspolitisch unerwünscht, da der Staat ein Interesse daran haben muss, Gefährdungen effektiv zu bekämpfen.

#### bb) Vor- und Nachteile von Mehrfachzuständigkeiten

#### 76. Mehrfachzuständigkeiten rufen Probleme hervor:<sup>65</sup>

- Es kann zu einem Informationssplitting auf verschiedene Behörden kommen.
- Es entstehen partiell doppelte Kosten.
- Die Konzentration der Ressourcen auf eine Ermittlungszuständigkeit kann ggf. mehr Informationsgewinn erbringen, als die Ressourcenaufteilung auf zwei parallel arbeitende Behörden.
- Das Tätigwerden verschiedener Behörden folgt oft unterschiedlichen politischen Leitideen und unterschiedlichen Einsatzstrategien, mit der möglichen schlimmsten Folge, dass die beiden Sicherheitsbehörden sich gegenseitig behindern.
- Die Kontrolle wird zersplittert, keine Instanz kann den staatlichen Einsatz insgesamt mehr kontrollieren; jede Behörde ist teilweise blind.
- Es kommt zum Kompetenzgerangel, zum institutionellen Selbstschutz und zu Eitelkeiten; jede Behörde besitzt ein institutionelles Eigeninteresse. Auf diese Weise kann es rein praktisch dazu kommen, dass bei der Ermittlung zweier Behörden die Aufklärung schwerer fällt, als wenn nur eine zuständig wäre.
- Die Behörden überwachen sich wechselseitig, teilweise in völliger Unkenntnis.
- In die Grundrechte der Betroffenen wird gleich zweimal eingegriffen.

Den Nachteilen stehen Vorteile gegenüber:

- Unterschiedliche Behörden haben verschiedene Möglichkeiten, Informationen aus vertraulich arbeitenden verfassungsfeindlichen Bestrebungen zu gewinnen.
- Eine doppelte Informationsgewinnung des gleichen Zustands erlaubt, die Verlässlichkeit der gewonnenen Informationen zu überprüfen.
- Unterschiedliche Aufgabenbereiche und unterschiedliche behördliche Befugnisse rechtfertigen unterschiedliches Tätigwerden, obwohl es zu einer Parallelität kommt.

#### 77. Ob die Überschneidungsbereiche möglichst klein zu halten sind oder nicht, ist eine schwierige Frage. Aufgrund der Erkenntnisse, die bisher durch die Untersuchungsausschüsse in Sachen der Aktivitäten des Trios zum Nationalsozialistischen Untergrund aus Thüringen gewonnen wurden,<sup>66</sup> liegt die Annahme nahe, es sei ratsam, die Kompetenzbereiche strenger als bisher abzugrenzen und möglichst geringe Überschneidungsbereiche vorzusehen.<sup>67</sup> Der Bundesgesetzgeber ist mit der drittletzten Änderung zum Bundesverfassungsschutzgesetz diesen Weg gegangen und hat die

---

<sup>65</sup> S. dazu *Wolff*, in: FS f. Schünemann, 2015, 843, 850 f.

<sup>66</sup> S. dazu Abschlussbericht des 2. Untersuchungsausschuss ("Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund") vom 22.08.2013, BT-Drs. 17/14600; *Bruch* u.a., BLK-Bericht, 2013, S. 123 ff.; *Schäfer/Wache/Meiborg*, Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“ vom 14.05.2012, abrufbar unter [http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/veranstaltungen/120515\\_schaefer\\_gutachten.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/veranstaltungen/120515_schaefer_gutachten.pdf) - letzter Zugriff 9.5.2018.

<sup>67</sup> *Gusy*, ZRP 2012, 230, 231.

Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den Landesbehörden deutlich intensiviert.<sup>68</sup>

78. Will man Überschneidungsbereiche vermeiden, muss man die Aufgaben klar zuordnen. Dazu ist mitunter die Entscheidung notwendig, wem man eine Aufgabe zuweist. Diese Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Prüft man mit einer gewissen Vereinfachung, so gilt:

- Die Polizeibehörden besitzen exekutive Eingriffsbefugnisse, die in der Lage sind, ablaufende Kausalverläufe zu unterbrechen, die Nachrichtendienste besitzen diese nicht. Dies weist Vor- und Nachteile auf. Der Vorteil ist, dass beim Tätigwerden der Nachrichtendienste die Freiheitsrechte der Bürger geringer beeinträchtigt werden, weil Exekutivmaßnahmen von den Nachrichtendiensten nicht drohen. Umgekehrt sind demgegenüber die Polizeibehörden leichter in der Lage, die festgestellten Gefährdungen auch unmittelbar zu beenden, sodass die Zuweisung der Polizei effizienter im Hinblick auf Veränderungen der Kausalverläufe sein dürfte.

- Die Polizeibehörden sind größere Personalkörper, die nicht nur die Aufgabe der Vorfeldermittlung besitzen, sondern den großen Bereich der Gefahrenabwehr und zum Teil den Bereich der Kriminalitätsaufklärung. Die Nachrichtendienste sind demgegenüber kleinere, konzentriertere Behörden. Dies hat für die Aufklärung des Vorfeldbereichs Vor- und Nachteile. Bei den Nachrichtendiensten liegen die Vorteile darin, die mit einer Spezialisierung einer Behörde verbunden sind. Es kommt in der Regel zu einer höheren Personaldichte für die konkrete Aufgabe, als wenn die Aufgabe Teil einer großen Behörde wäre. Weiter ist die Erfahrung kumulierter und verdichteter. Die Gefahr, dass die Behörde sich „verzettelt“, ist geringer. Ein Vorteil der Nachrichtendienste durch die Spezialisierung ist zudem, dass die Vertraulichkeit besser gewährleistet wird.

Die Vorteile einer Aufgabenerledigung durch die Polizei beruhen demgegenüber darauf, dass die Aufgaben mehr in der Art wie andere Verwaltungsaufgaben erledigt werden. Eine grundsätzliche, isolierte Fehlentwicklung ist ausgeschlossen. Es tritt durch eine höhere Personalfuktuation eine höhere Transparenz ein. Die Erfahrungen aus dem Bereich der Gefahrenabwehr, die auf die Vorfeldermittlung übertragbar sind und positiven Einfluss genießen können, würden übertragen werden.

- Die Einordnung der Vorfeldermittlung in die Polizeibehörden führt dazu, dass diese Aufgaben teilweise gesetzlich, teilweise im Wege des Gesetzesvollzugs mehr an der Struktur der überwiegenden Aufgaben der Polizeibehörden teilnehmen. Auch dies weist wiederum Vor- und Nachteile auf. Die Vorteile sind, dass die Transparenz größer sein dürfte, die Rechtskontrolle anders wahrgenommen würde und der besondere Charakter der Aufgabe der Vorfeldermittlung ein wenig verloren ginge. Die Vorteile bei den Nachrichtendiensten sind demgegenüber, dass die Vertraulichkeit erhöht wird und die Ernsthaftigkeit, mit der die konkrete Aufgabe wahrgenommen wird, besser gewährleistet sein dürfte.

- Die Zuweisung zu Polizeibehörden folgt nach der bundesstaatlichen Kompetenzzuweisung anderen Regeln als die Zuweisung von nachrichtendienstlichen Aufgaben. Es kann daher sein, dass die gleiche Aufgabe im Überschneidungsbereich, je nachdem ob man sie gesetzlich zu einer Polizeiaufgabe oder zu einer Nachrichtendienstaufgabe erklärt, in den Kompetenzbereich unterschiedlicher Körperschaften, Länder oder Bund, fällt. Das Überwiegen der Vor- oder Nachteile, die damit verbunden sind, hängt davon ab, aus welcher Sicht man auf die Situation blickt.

---

<sup>68</sup> Vgl. Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes vom 17.11.2015 (BGBl I 2015, 1938).



### **c) Schnittstellen im Bereich des Bundes**

#### aa) Schnittstellen der Polizeibehörden untereinander

79. Auf Bundesebene sind zwischen den Polizeibehörden nicht sehr viele Schnittstellen vorhanden. Dies liegt daran, dass die Polizeikompetenz des Bundes insgesamt gegenständlich stark eingeschränkt ist und daher wenig Möglichkeiten für überschneidende Zuständigkeitsbereiche bestehen.<sup>69</sup> Polizeibehörden mit nennenswerten präventiven Aufgabenbereichen sind auf Bundesebene nur die Bundespolizei und das BKA im Bereich der Abwehr der Gefahren des internationalen Terrorismus. Untergeordnet kommt noch die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten hinzu.
80. Zwischen der präventiven Kompetenz des BKA und der Bundespolizei sind allerdings erhebliche Überschneidungen denkbar, da die Transportwege, für die grundsätzlich die Bundespolizei zuständig ist, insbesondere die Flughafen- und die Bahnanlagen für den internationalen Terrorismus relevante potenzielle Anschlagziele bilden. Weiter ist im Bereich des Terrorismus selbst zur „kleinen Kompetenz“ des Bundestagspräsidenten ein Überschneidung denkbar, da das Parlament als das Herzstück westlicher Demokratien ein Wahrzeichen freiheitlicher Staaten ist und daher für

#### bb) Schnittstellen zwischen Polizeibehörden und Ermittlungsbehörden

81. Auf der Ebene der Ermittlungsbehörden und der Polizeibehörden sind die Überschneidungen geringer, da die Ermittlungszuständigkeit des BKA und auch des GBA kein Feld betreffen, das die Zuständigkeit der Bundespolizei erfasst. Denkbar sind Überschneidungen zwischen den repressiven und präventiven Zuständigkeiten des BKA selbst, diese sind aber innerbehördlicher Natur. Hier hilft die Zweckbindung des Datenschutzes. Die Polizeigewalt der Bundestagspräsidentin bzw. des -präsidenten kann sich theoretisch mit den Ermittlungszuständigkeiten von Bundesbehörden überschneiden, besonders praktisch dürfte dieser Fall aber nicht sein.

#### cc) Überschneidungsbereich von Polizeibehörden und Nachrichtendienstbehörden auf Bundesebene

82. Die Überschneidungsebenen der Nachrichtendienstbehörden zu Bundesbehörden sind dagegen vielfältig.

##### *aaa) Zuständigkeit des BfV*

83. Die Zuständigkeiten des BfV überschneidet sich mit den Präventivaufgaben des BKA sehr weitgehend. Das BKA ist für die Abwehr der Gefahren durch den internationalen Terrorismus zuständig. Im Vorfeld des Eintritts der Gefahr liegt das Tätigwerden der Akteure des internationalen Terrorismus, die zugleich die Zuständigkeit des BfV eröffnet. Die Zuständigkeit des BfV endet dabei nicht, wenn die Verdachtslage sich verdichtet zu einer Gefahr, vielmehr bleibt dann die Zuständigkeit des BfV bestehen. Ab einer Gefahrverdichtung arbeiten somit der Sache nach das BKA und das BfV nebeneinander, allerdings mit unterschiedlichem Ermittlungsschwerpunkt und mit unterschiedlichen Befugnissen.

##### *bbb) Verhältnis des BfV zur Bundespolizei*

84. Bestrebungen, die gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind, verdichten sich nicht selten zu Anschlägen auf Infrastrukturmaßnahmen und somit auch auf die Bereiche, für die die Bundespolizei eine Zuständigkeit besitzt. Daher

---

<sup>69</sup> Vgl. dazu nur *Mokros*, in: Lisken/Denninger (Hg.), 2007, B Rn. 21.

überschneiden sich die Tätigkeitsfelder des BfV einerseits und der Bundespolizei andererseits, wobei auch hier wiederum gilt, dass das BfV auf Informationssammeln ausgerichtet ist und die Bundespolizei auf Gefahrenabwehr.

*ccc) BND, BKA und BPol*

85. Zwischen dem BND und der präventiven Zuständigkeit des BKA zur Abwehr des internationalen Terrorismus besteht eine enge Übereinstimmung. Der internationale Terrorismus entsteht häufig aus Bestrebungen aus dem Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. Es ist faktisch kein Angriff, der seinen Ursprung im Ausland hat, denkbar, der die Voraussetzungen des § 4a BKAG-alt (§ 5 BKAG 2018) erfüllt, der nicht im Vorfeld zugleich den Aufgabenbereich des BND gemäß § 1 Abs. 2 BNDG berührte. Ansonsten gilt das zum BfV Gesagte entsprechend.

Die Berührungspunkte des BND zur Bundespolizei dürften dem gegenüber rudimentär sein.

dd) Schnittstellen der Nachrichtendienste untereinander

86. Die Schnittstellen der Nachrichtendienstbehörden des Bundes sind in vielfältiger Form denkbar.
87. Relevante Verdachtsmomente des MAD sind in aller Regel zugleich auch relevante Verdachtsmomente des BfV, und zwar immer dann, wenn sie sich nicht auf den Bereich der Bundeswehr beschränken. Zwischen MAD und BND besteht vor allem im Tätigkeitsbereich gem. § 14 MADG.
88. Gefahrenlagen aus dem Ausland, die in das Inland hineinwirken, können sowohl die Zuständigkeit des BND als auch die Zuständigkeit des BfV begründen. Die Schnittstellen sind dabei vor allem thematischer Art. Die Aufgabenzuweisungen des BfV, des BND und sind aber im Ergebnis so zugeschnitten, dass das Tätigkeitsfeld der jeweiligen Mitarbeiter räumlich in aller Regel voneinander getrennt liegen wird.

ee) Nachrichtendienstbehörden und Ermittlungsbehörden

89. Die Nachrichtendienste, insbesondere das BfV, aber auch der MAD und der GBA bzw. das BKA besitzen enge Überschneidungen. Liegt eine Straftat im Bereich der Staatssicherheit vor, können in aller Regel in deren Vorfeld und in deren Nachgang auch die Inlandsnachrichtendienste ermitteln. Die Ziele, die Kompetenzen und die Folgen sind andere als die rechtlichen Möglichkeiten der parallelen Ermittlung der Strafverfolgungsbehörden, an der parallelen Ermittlung selbst, ändert dies nichts.

**d) Überschneidungsbereiche der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden im Bund - Länder - Verhältnis**

aa) Landesämter für Verfassungsschutz und Nachrichtendienste des Bundes

90. Die Schnittstellen zwischen Landesämtern für Verfassungsschutz und des Bundesamts für Verfassungsschutz sind weitreichend.<sup>70</sup> Der Aufgabenbereich der Landesämter wird durch § 3 BVerfSchG für den Bund und die Länder gemeinsam definiert. Es besteht eine weitgehende gesetzliche Aufgabenüberschneidung.
91. Die Abgrenzung der Landesverfassungsschutzbehörden zu den Bundesverfassungsschutzbehörden ist im § 5 BVerfSchG geregelt. Danach sind

---

<sup>70</sup> S. dazu und zum Folgenden schon *Wolff*, UA-Gutachten Bund, 2012, S. 39 ff.

grundsätzlich die Landesbehörden zuständig (§ 5 Abs. 1 BVerfSchG). Das Bundesamt ist zuständig, sofern die Bestrebungen sich entweder gegen den Bund richten, über den Bereich eines Landes hinausgehen, sich auf Gewaltanwendung beziehen, ausländische Belange der Bundesrepublik Deutschland berühren oder das Landesamt (bzw. die Verfassungsschutzbehörde) das Bundesamt ersucht. Vom Normtext des § 5 BVerfSchG her ist eine parallele Zuständigkeit der Landesämter und des Bundesamtes daher in einer Reihe von Fällen gegeben. Auch zum MAD gilt eine weitgehende Übereinstimmung, da der MAD die Aufgabenfelder des BfV für den Bereich der Bundeswehr übernimmt. Die Überschneidungsbereiche zwischen Landesverfassungsschutzbehörden und Bundesnachrichtendienst sind demgegenüber vergleichbar mit den Überschneidungsbereichen vom BfV zum BND mit der Besonderheit, dass bei einer reinen Länderzuständigkeit der internationale Bezug tatsächlich im geringeren Maße auftreten wird.

bb) Ermittlungsbehörden der Länder und Nachrichtendienste

92. Überschneidungsbereiche zwischen den Ermittlungsbehörden der Länder und den Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder sind grundsätzlich denkbar, da Verdachtslagen sich zu polizeirechtlichen Gefahren verdichten können. Nahe liegt die Zuständigkeit spezieller polizeilicher Stellen, die für spezielle Gefahren zuständig sind, die eine Nähe zum Verfassungsschutz oder zum Staatsschutz besitzen.

cc) Polizeibehörden der Länder und Ermittlungsbehörden des Bundes

93. Überschneidungsbereiche der Polizeibehörden der Länder mit den Ermittlungsbehörden des Bundes dürften selten sein, da in der Praxis zunächst die Ermittlungstätigkeit durch die Ermittlungsbehörden der Länder vorgenommen worden sein dürfte, bis die Sache vom Bund übernommen wird. Erst wird daher in der Regel eher eine „Erst-dann“ als eine Parallelität vorliegen. Aufgrund der Mehrpoligkeit von terroristischen Aktivitäten, kann aber sein, dass Taten aus unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Zuständigkeiten auslösen und daher Bundes –und Landesbehörde gegen die gleiche Organisation ermitteln aus unterschiedlichen Ansatzpunkten.

dd) Polizeibehörden der Länder mit Nachrichtendienstbehörden

94. Überschneidungsbereiche der Polizeibehörden der Länder mit den Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder, insbesondere mit dem BfV und MAD, aber selbst mit dem BND, sind grundsätzlich denkbar. Die Zuständigkeiten der Nachrichtendienste des Bundes sind gegenständlich deutlich weiter als die Zuständigkeit der Bundesbehörden im Polizeibereich, sodass bei der Verdichtung einer nachrichtendienstlichen Verdachtslage zu einer Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung häufig die polizeiliche Zuständigkeit von Landesbehörden und nicht von Bundesbehörden begründet sein wird.

ee) Ermittlungsbehörden der Länder und des Bundes

95. Die Zuständigkeit der Ermittlungsbehörden des Bundes richtet sich nach der Zuständigkeit des GBA und des BKA. Hier gilt das Enumerationsprinzip für den Bund (§ 4 BKAG; §§ 74a, 120, 142a, 143 GVG). Eine Parallelität hinsichtlich der gleichen Tat ist von Gesetzes wegen weitgehend ausgeschlossen. Aufgrund der Mehrpoligkeit von terroristischen Aktivitäten ist aber auch hier denkbar, dass Bundes –und Landesbehörde gegen die gleiche Organisation wegen unterschiedlicher Taten ermitteln.

ff) Ermittlungsbehörden der Länder und Polizeibehörden des Bundes

96. Überschneidungen der Ermittlungsbehörden der Länder mit der Bundespolizei sind denkbar, da die Verfolgung von Straftaten innerhalb der Zuständigkeit der Bundespolizei

nicht in die Zuständigkeit der Ermittlungsbehörden des Bundes fällt. Das Bundespolizeigesetz sieht eine ausdrückliche Regelung für die Strafverfolgung durch die Bundespolizei vor, nach der auch die Zuständigkeit der sonstigen Polizei für die Strafverfolgung unberührt bleibt (§ 12 BPolG).

gg) Zusammenfassung

97. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Sicherheitsbereich über weite Bereiche Überschneidungen bestehen. Diese Überschneidungsbereiche bestehen zum einen innerhalb eines Sicherheitsbereichs (polizeilich/nachrichtendienstlich und repressiv) zwischen den verschiedenen Behörden, zum anderen überlagern sie die Sicherheitsbereiche zugleich. Die Überlagerungen sind nicht für alle Gefährdungsbereiche gleich groß, aber durchweg erheblich. Groß sind sie vor allem im Bereich des Verfassungsschutzes. Die größte Überlagerung dürfte bei einem terroristischen Akt internationalen Charakters auf einem Bahn- oder Fluggelände begründet sein.

**e) Überschneidungsbereiche innerhalb der Länder**

aa) Überschneidungsbereiche der Polizeibehörden untereinander

98. Im Bereich der Länder bestehen zwischen den Ordnungsbehörden einerseits und Polizeivollzugsbehörden andererseits, die begrifflich ggf. anders gefasst werden, erhebliche Überschneidungsbereiche.

bb) Überschneidungsbereiche zwischen Polizeibehörden und Ermittlungsbehörden

99. Auf der Ebene der Ermittlungsbehörden und der Polizeibehörden sind die Überschneidungsbereiche sehr unterschiedlich. Sofern die Polizeibehörden (zumindest wenn es sich zugleich um Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft handelt) tätig werden, handelt es sich nicht selten um einen Fall der repressiven Sicherheitsgewährleistung als auch um einen Fall der polizeilichen Sicherheitsgewährleistung. Häufig kann die gleiche Handlung der Polizeivollzugsbehörden sowohl der Verfolgung von Straftaten dienen als auch der Abwehr von polizeilichen Gefahren. Dieser sehr große Grenzbereich wird gegenwärtig mit folgenden zwei Prinzipien beantwortet. Zum einen kann die Handlung entweder der Strafverfolgung oder der polizeilichen Gewährleistung dienen, eine Doppelnatur wird grundsätzlich abgelehnt. Weiter entscheidet über die Zuordnung der von den Polizeibehörden selbst gesetzte Schwerpunkt der Aktion.<sup>71</sup> Die Verwaltung ist dabei nicht völlig frei, so heißt es: „Im Konflikt zwischen präventivem und repressivem Tätigwerden (in der Form der Strafverfolgungsvorsorge) muss für die Polizei der Rechtsgüterschutz stets Vorrang haben. Erkennt die Polizei durch den Einsatz der besonderen Mittel der Datenerhebung, dass alsbald eine (Sexual-)Straftat droht, so muss sie zu deren Verhinderung frühzeitig eingreifen.“<sup>72</sup>

Sofern die Staatsanwaltschaften handeln, ist der Überschneidungsbereich dagegen deutlich geringer. Es kann sein, dass sich aus der Verfolgung von Straftaten zugleich das Vorliegen einer polizeilichen Gefahr ergibt. In diesem Fall sind aber nicht die Ermittlungsbehörden zuständig, sie haben vielmehr nur die Möglichkeit, die relevanten Informationen den zuständigen Ordnungsbehörden und Polizeibehörden zu übermitteln.

---

<sup>71</sup> *Ibler*, in: Ennuschat u.a., Recht, 2014, § 2, Rn. 132 ff.

<sup>72</sup> VG Freiburg, Ut. v. 27.11.2012, 3 K 1607/11, juris Rn. 56.

cc) Überschneidungsbereiche von Polizeibehörden und Nachrichtendienstbehörden auf Landesebene

100. Die Überschneidungsebenen zwischen Verfassungsschutzbehörden und Polizeibehörden bestehen auf allen Zuständigkeitsfeldern der Verfassungsschutzbehörde; sie verdichten sich oft zu Lagen, die die Schwelle zur polizeilichen Gefahr überschreiten.

dd) Nachrichtendienstbehörden und Ermittlungsbehörden

101. In der Regel besteht zwischen dem Landesamt (bzw. der Verfassungsschutzbehörde) für Verfassungsschutz und den Ermittlungsbehörden eine klare Abgrenzung, die sich allerdings rein tatsächlich so nicht durchhalten lässt. Sofern das Landesamt verfassungsfeindliche Bestrebungen aufklärt, handelt es sich häufig um Bestrebungen, deren Mitglieder zugleich in einzelnen Fällen des Gesamtgeschehens Straftaten aufgedeckt haben. Umgekehrt können auch die Ermittlungsbehörden, wenn sie Straftaten im Einzelfall klären, mit ihren weitgehenden Mitteln Sondererkenntnisse einer Gesamtbestrebung aufdecken, die im Interesse der Verfassungsschutzbehörde ist. Es ist daher so, dass bei beiden Behörden im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit oftmals Informationen anfallen, die auch für die andere Behörde interessant sind. Die Ziele, die Kompetenzen und die Folgen sind andere als die rechtlichen Möglichkeiten der parallelen Ermittlung der Strafverfolgungsbehörden eröffnen. An der parallelen Ermittlung selbst ändert dies nichts.

**f) Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung (wie etwa auf politischer Ebene in der IMK/MK, auf praktischer Ebene in deren Arbeitskreisen)**

102. Die Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung auf politischer Ebene sind von Seiten der Wissenschaft schwer überschaubar, da sie vor allem außerhalb des gesetzlich geregelten Bereiches liegen. Bekannt sind die Abstimmungen innerhalb der Innenministerkonferenz. Seit 1954 kommen Innenminister und -senatoren der Länder im Rahmen einer freiwilligen Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der Innenpolitik regelmäßig zusammen. Daraus entstand eine Struktur dieser Zusammenarbeit („Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ - kurz: Innenministerkonferenz = IMK). Die meisten Themen, die die Minister und Staatssekretäre in ihren Sitzungen erörtern, werden von den sechs ständigen Arbeitskreisen der IMK vorbereitet. Der Fragenkreis der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung – insbesondere für die Bereiche Gefahrenabwehr, Polizeiangelegenheiten und Terrorismusbekämpfung – fällt in die Zuständigkeit des Organs des Arbeitskreises II (Innere Sicherheit). In personeller Hinsicht setzt sich der AK II aus den Leitern der bei den Landesinnenministerien bestehenden Polizeiabteilungen sowie dem Präsidenten des BKA, dem Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit beim Bundesminister des Inneren (für die Bundespolizei) und dem Präsidenten der Deutschen Hochschule der Polizei zusammen. Entschieden wird in diesem Gremium durch Beschluss.<sup>73</sup> Zur Ausarbeitung der Beschlussvorlagen stehen dem AK II mehrere Untergremien zur Verfügung, die ihrerseits mittels Mehrheitsbeschluss abstimmen. Eine gesetzliche Grundlage für den AK II besteht nicht. Er ist auf einen Beschluss der IMK zurückzuführen. Der Verfassungsschutz ist demgegenüber im AK IV organisiert.<sup>74</sup> Strukturelle Änderungen im Vergleich zum AK II sind nicht ersichtlich.
103. In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 02.02.2012 sind noch eine Reihe von kleineren Koordinationsgremien genannt, die

---

<sup>73</sup> Lange, Sicherheit, 1999, S. 121 ff.

<sup>74</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/8535, S. 12 f.

überwiegend als Untergliederung des IMK fungieren (speziell zum Rechtsradikalismus: Dazu zählen:<sup>75</sup> (a) Amtsleitertagung der Verfassungsschutzbehörden (ALT), (b) Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt (AG Kripo), (c) Kommission Staatsschutz (K ST), (d) Bund-Länder-Arbeitsgruppe PMK-rechts (BLAG PMK-rechts), (e) Arbeitsgruppe Operativer Informationsaustausch Rechtsextremismus (AG OIREX), (f) Informationsgruppe zur Beobachtung und Bekämpfung rechtsextremistischer/ -terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte (IGR), (g) Koordinierungsgruppe Politisch motivierte Kriminalität-rechts (KG PMK-rechts).

104. In beiden Bereichen handelt es im Schwerpunkt um strategische Abstimmungen und weniger um einen operativ orientierten Informationsaustausch. Die Austausch ist datenschutzrechtlich daher weniger kritisch zu bewerten als operative Informationsaustausche.

#### **4. Verfahrensübernahme bei BKA und GBA sowie Selbsteintrittsrecht des GBA**

105. Der Unterzeichner ist von Haus aus Öffentlich-Rechtlicher und mit den Einzelheiten des Strafverfahrens wenig vertraut. Die Zuständigkeiten des GBA ergeben sich aus dem GVG.<sup>76</sup> Das Übernahmerecht ist in §§ 74a, Abs. 2, § 120 Abs. 2, § 142a GVG niedergelegt. Die Zuständigkeiten des GBA und das Eintrittsrecht wurden durch Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (NSUUABTEmpfUmsG) vom 12.06.2015 (BGBl I 925 f.) gestärkt. Das Gesetz setzt die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages für den Bereich der Justiz um, soweit die Bundesebene betroffen ist. Die Begründung der Zuständigkeit des Generalbundesanwalts wurde vereinfacht, und es wurde durch gesetzliche Änderungen sichergestellt, dass der Generalbundesanwalt frühzeitig in laufende Ermittlungen eingebunden wird, wenn sich aus diesen Anhaltspunkte dafür ergeben, dass seine Zuständigkeit in Betracht kommt. Zudem wird der bisherige Lösungsmechanismus für Kompetenzkonflikte zwischen Staatsanwaltschaften verschiedener Länder in § 143 Abs. 3 GVG derart erweitert, dass er auf Antrag einer übernahme- oder abgabewilligen Staatsanwaltschaft auch zur Herstellung eines Sammelverfahrens genutzt werden kann.

#### **5. Koordination der Zusammenarbeit durch das BfV, Zentralstellenfunktion des BfV im Verfassungsschutzverbund, Tätigwerden des BfV im Benehmen mit den LfVs (§ 5 BVerfSchG), Weisungsbefugnisse der Bundesregierung (§ 7 BVerfSchG)**

106. Die Zentralstellenfunktion des BfV im Verfassungsverbund wurde durch das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG) vom 26.7.2016 (BGBl I 2016, 1818) erheblich verbessert. Dies Veränderungen sind Folgerungen aus dem, was die parlamentarischen Gremien als Mitursache für den fehlenden Erfolg bei der Verhinderung der Anschläge der NSU diagnostiziert haben.<sup>77</sup> Es ging wohl darum, die Befugnisse der Nachrichtendienste aufgabenbezogen an den Stellen zu verändern, an denen Schwächen aufgrund konkreter Vorfälle diagnostiziert oder vermutet werden. Dabei wird im Ergebnis die Rolle des BfV –

---

<sup>75</sup> S. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/8535, S. 12 -14.

<sup>76</sup> S. zu den Ermittlung m Bereich des Völkerstrafrechts den Bericht von *Büngener*, ZIS 2017, 755 f.; s. allgemein *Bock*, Jura 2017, 895 ff.

<sup>77</sup> S. auch schon Buch u.a., Abschlussbericht, 2013, S. 195; *Dietrich*, in: *Dietrich/Eifler* (Hg.), Handbuch, 2013, III, § 3, Rn. 39.

im Verhältnis zu den Landesämtern – insgesamt aber deutlich erweitert, indem seine Zuständigkeit bei „Gewaltbezug“ auch auf landesinterne Vorgänge erweitert wird und es über die Vorgaben für die gemeinsame Datennutzung sachlich mittelbar die Schwerpunktsetzung in den Ländern beeinflussen kann. So wurde durch § 5 Abs. 2 BVerfSchG die Auswertungstätigkeit nun deutlich dem BfV zugewiesen, während sie beim alten Gesetzestext mit § 5 Abs. 1 BVerfSchG den Landesbehörden zugewiesen war. Auf diese Weise wird vom Normtext her die Stellung des BfV zentral gestärkt. Das BfV bildet nun die zentrale Ermittlungseinheit für die Auswertung aller Daten des Verfassungsschutzes. Die Auswertungsbefugnis bezieht sich vom Normtext dabei auch auf Bestrebungen, deren Tätigkeit sich auf ein Land beschränkt. § 5 Abs. 2 BVerfSchG. Durch § 5 Abs. 2 BVerfSchG wird der Inlandsnachrichtendienst vom Gesetzestext her deutlich zentralisiert.

107. Weiter wurden dem BfV weitere Koordinationsvorgaben zugewiesen (§ 5 Abs. 3 BVerfSchG): Die Vorschrift schafft einheitliche Standards für die Zusammenarbeit des BfV mit den Landesämtern, die auch die Arbeitsschwerpunkte und die Relevanzkriterien für die Übermittlung vorsehen. Durch die Festsetzung von Arbeitsschwerpunkten und die Festlegung von Relevanzkriterien für die Ermittlung von Informationen wird erheblich in die Schwerpunktsetzung der Tätigkeit der Landesämter eingegriffen. § 5 Abs. 3 BVerfSchG ermöglicht daher eine erhebliche Steuerung der Tätigkeit der Landesämter durch das BfV. Inwieweit für diese Steuerung die Zustimmung der Landesämter nötig ist, ist nicht ganz klar zu beantworten. Das BfV erhält ausdrücklich die Aufgabe technische und fachliche Fähigkeiten bereitzustellen (§ 5 Abs. 4 Nr. 2 BVerfSchG). § 5 Abs. 5 BVerfSchG legt die Zuständigkeit für die Kommunikation mit den befreundeten Nachrichtendiensten im Ausland fest. Er weist diese Kompetenz dem BfV zu. Er beschränkt die Kompetenz der Landesämter für die eigene internationale Kommunikation auf Fallgestaltungen, bei denen die Länder unmittelbar zentral betroffen sind.
108. Zentral für den Verfassungsverbund ist die wechselseitige Unterrichtungspflicht bei Relevanz (§ 6 Abs. 1 BVerfSchG): Die wechselseitige Unterrichtungspflicht als solche entspricht der früheren Rechtslage. Der Maßstab für die Ermittlung wechselt vom Maßstab der „Erforderlichkeit“ zur „Relevanz“. Der Begriff der Erforderlichkeit ist ein datenschutzrechtlicher Begriff, der allgemein in allen datenschutzrechtlichen Vorschriften verwendet wird und dadurch eine gewisse Kontur erhält. Der Begriff der Relevanz ist – soweit ersichtlich – neu. Die Gesetzesbegründung<sup>78</sup> ist so zu verstehen, dass der Informationsfluss durch den Wechsel von Erforderlichkeit zur Relevanz erweitert werden soll und daher die Hürde der Relevanz leichter erfüllt wird als die der Erforderlichkeit. Die Erleichterung des Informationsflusses dient offenbar dem Zweck, den Informationsaustausch zu verbessern, weil gerade darin eine der Ursachen für NSU-Anschläge gesehen wird. Ob diese Absenkung erscheint nicht zwingend. Der Maßstab der Erforderlichkeit ist niedrig genug, um einen sinnvollen Informationsaustausch zu gewährleisten. Es wird eine Sonderdoktrin für den Informationsaustausch der Nachrichtendienste eingeführt. In den anderen Sicherheitsbereichen bleibt es bei der Erforderlichkeit als untersten Maßstab für den Informationsaustausch. Es stellt sich daher die Frage, weshalb der Austausch im Nachrichtendienstbereich auf einer niedrigeren Ebene stattfinden soll als im sonstigen Sicherheitsbereich. Die Absenkung kann sich nur über die Aufgabe der Nachrichtendienste rechtfertigen.
109. Gemäß § 6 Abs. 2 BVerfSchG sind alle Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, gemeinsame Dateien zu führen. Neben § 5 BVerfSchG stellt § 6 BVerfSchG eine zentrale

---

<sup>78</sup> BR-Drs. 123/15, S. 27.

Änderung des Reformvorhabens dar, die die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden erheblich ausdehnt. Die Ermächtigung zu den gemeinsamen Dateien und die Möglichkeiten der Recherche aller Behörden in dieser Datenbank erweitert den Kreis der Nutzer und die Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zu der Lösung der 17-fachen Amtsdateivariante erheblich.

110. Ob die Änderungen von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG bzw. der Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG gedeckt sind, scheint aus wissenschaftlicher Sicht nicht völlig eindeutig. Es ist zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht diese Fragen klären wird.

#### **6. Rolle von GTAZ und GETZ in der Zusammenarbeit der Behörden**

111. Die Rolle des GTAZ lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht schwer beurteilen, da es keine gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit gibt, die Zusammenarbeit nicht protokolliert wird und auch nicht von unabhängigen Dritten begleitet wird, geschweige denn transparent gemacht wird. Der Unterzeichner hat sich im Rahmen der Regierungskommission zur Bearbeitung der Sicherheitsgesetze dahingehend ausgesprochen, dass seiner Meinung nach eine generelle gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit in Abwehrzellen zum gegenwärtigen Zeitpunkt notwendig ist.<sup>79</sup> Themenbezogene Zentren, insbesondere wenn sie mit dauerhaft angestelltem Personal ausgestattet sind und objektiv eine behördenähnliche Struktur besitzen, relativieren die Selbstständigkeit der beteiligten Behörden, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land, die Rechtfertigungsbedürftigkeit konkreter Datenflüsse und den Gedanken der Verfahrenstrennung. Die Gefahr der Verletzung des Gebots der Einhaltung der konkreten Rechtsgrundlagen für die Übermittlung personenbezogener Daten wird durch die Einrichtung der Zentren von den beteiligten Behörden bewusst und final erhöht. Der informelle Informationsaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Zentren für die Effektivität der Sicherheitsgewährleistung ein erheblicher Fortschritt war und die Zentren in der Lage sind, Abschottungstendenzen, die in der Vergangenheit bestanden, in erheblichem Umfang zu überwinden.

#### **7. Erfahrungs- und Informationsaustausch mit ausländischen Behörden**

112. Der Informationsaustausch mit ausländischen Nachrichtendiensten ist aus wissenschaftlicher Sicht jedenfalls schwer überschaubar, weil er weitgehend auf nicht veröffentlichten Regelungen beruht. Das Bundesverfassungsgericht hat den Austausch durch seine Entscheidung über die NSA Sektorenliste der parlamentarischen Kontrolle teilweise entzogen. Der Gesetzgeber ist dabei, wie der Gesetzesüberblick oben zeigt, auch den internationalen Informationsaustausch Schritt für Schritt zu regeln.

### ***IV Frage 3***

#### **1. Die Fragestellung**

113. Wie haben sich wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der Behörden, die für die Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten des internationalen

---

<sup>79</sup> Bäckler u.a., Regierungskommission, Bericht, 2013, S. 172 ff.; s.a. ; Fremuth, AöR 139 (2014), 32, 68, a.A Weisser, NVwZ 2011, 142, 145; Dombert/ Räuher, DÖV 2014, 414, 416.



Terrorismus und die Abwehr von terroristischen Gefahren zuständig sind, zwischen 2011 und 2017 verändert?

## **2. Stellungnahme**

114. Hinsichtlich der Verschiebung der Grundstrukturen sei auf die Antwort von Frage eins verwiesen.
115. Die Darstellung der Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Einzelnen ist nicht einfach, sofern sie über eine Aufzählung der einzelnen Gesetze hinaus strukturell hinausgehen soll. Der Sache nach lässt sie sich mit dem Begriff der „kontrollierten punktuellen Erweiterung“ umschreiben.
116. Änderungen in einem Umfang, dass sie auch strukturelle oder systematische Auswirkung auf die Sicherheitsbehörden haben, sind insbesondere das künftig in Kraft tretende neue BKAG, das insbesondere eine einheitliche Dateistruktur im BKA einführen soll und die gesetzliche Regulierung der „Ausland-Ausland-Aufklärung“ beim BND.
117. Darüber hinaus kam es zu punktuellen Veränderungen im Bereich der Kompetenzen. So wurden zunächst die Auskunftsbefugnisse der Nachrichtendienste (§ 8a ff. BVerfGSchG) mehrfach nachgezeichnet, dabei sowohl erweitert, als auch eingeschränkt. In die StPO wurde die „Online-Durchsuchung“ eingeführt. Die Bestandsdaten-Auskunft wurde ausdrücklich neu geregelt. Die Bundespolizei erhielt die Befugnis zur Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung. Die Verwendung personenbezogener Daten von Minderjährigen wurde durch Absenkung des Mindestalters erweitert. Dem BKA neu zugewiesen sind die Aufenthalts- und Kontaktverbote und die elektronische Aufenthaltsüberwachung. Die Befugnis zum Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern wurde sowohl im Bundespolizeigesetz als auch im Verfassungsschutzgesetz ausdrücklich geregelt. Bei den Bestandsdaten und den Regelungen zu den verdeckten Ermittlern kann man sich darüber streiten, ob es sich um neue Befugnisse handelt oder nur alte Befugnis auf rechtstaatlichen Boden gestellt wurden.
118. Die Zusammenarbeit wurde deutlich verschärft. Die Regelung zu den gemeinsamen Dateien wurde neu gefasst. Der nationale und der internationale Inflationaustausch wurde vereinzelt deutlicher geregelt. Gleichzeitig wurde die Kontrolle verdeutlicht. Die Befugnisse der Bundesbeauftragten für Datenschutz wurden klargestellt. Die Auskunftsverlangen wurden eingeschränkt. Die parlamentarische Kontrolle wurde durch die ständigen Beauftragten verschärft. Im Bundesverfassungsschutzgesetz wurde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausdrücklich geregelt. Im Gesetz zur Sicherheitsüberprüfung wird der Betroffene auf jeden Fall über den Ausgang informiert. Die zentrale Weitergabenorm, § 19 BVerfSchG, wurde verfassungskonform formuliert.
119. im Bereich der gemeinsam genutzten Dateien ist die Entwicklung aus wissenschaftlicher Sicht unübersichtlich. Die Anzahl der existierenden Dateien ist nicht publik, da die Dateianordnungen (sofern es sie noch gibt) in aller Regel geheim sind. Weiter ist die Frage der Errichtung konkreter Dateien im Wesentlichen eine Frage der Rechtspraxis. Eine wesentliche Entwicklung, die auch der Wissenschaft nicht verborgen blieb, ist die Ablösung der Dateianordnungen im BKAG. Die Dateianordnungen waren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Rechtspraxis ein wesentliches Instrument zur rechtsstaatlichen Sicherstellung der Voraussetzungen von Dateien, da sie ermöglichten, die Ausrichtung einer Datei unter juristischen Gesichtspunkten anhand der Dateianordnungen zu überprüfen. Im Bereich des BKAG wird künftig die juristische Prüfung auf die Abfrage im Einzelfall verlagert. Dies erschwert die Kontrolle erheblich.

120. Es ist offensichtlich, dass der Gesetzgeber im Berichtszeitraum sich bemüht hat, behördenübergreifende gemeinsame Dateien zu fördern und im Projektbereich auf zeitlich befristete Zeiträume spezielle Dateien zu ermöglichen. Inwieweit dieses Bestreben die Praxis unterstützt, ist von außen schwer zu beurteilen.
121. Im Bereich der gesetzlichen Regelung gemeinsamer Dateien (ATDG und RED-G) ist die Diskussion nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Umsetzung der Vorgaben durch den Gesetzgeber ruhiger geworden.
122. Der Einsatz verdeckter Ermittler hat ausführliche Regelungen erfahren, auch auf Bundesebene. Die Regelungen besitzen im Einzelnen gewisse Abweichungen, haben aber einen gemeinsamen Kern. Die Änderungen im Bereich Rechtsquellen der V-Leute ist eine der zentralen Entwicklungsbereiche der letzten Jahre.
- 122a Lösungsregelungen kommen zunächst vor im Bereich des Kernbereichsschutzes (vgl. § 3a, § 3b, § 5a G 10; § 11 BNDG ), im Rahmen der Vernichtung von Lösungsprotokollen (§ 4 Abs. 1, § 5 Abs. 2 G 10; § 10 Abs. 1 RED-G; 33 Abs.5 ZFdG; § 15 Abs. 2 BNDG;), bei fehlender Erforderlichkeit (§ 6 Abs. 1, § 8 Abs. 4, § 15 Abs. 6 G 10; § 6 Abs. 2 MADG; § 4 Abs. 2 RED-G; § 5 Abs. 2 RED-G; § 18 Abs. 4 ZFdG; § 39 Abs. 2 ZFdG; § 10 Abs. 2 BNDG; § 12 Abs. 4 BNDG; § 8b Abs.2 BVerfGSchG; § 12 Abs. 2 BVerfGSchG). Relevant für die gestellte Fragen sind aber vor allem die Lösungsspflichten, die sich auf gespeicherte Daten beziehen, bei denen die Erforderlichkeit nicht wirklich verneint werden kann, bzw. bei denen eine zeitlich wiederholten Prüfpflicht eingeführt wird (§ 23d Abs. 9 ZFdG; § 13 Abs. 3 BVerfGSchG; § 11 Abs. 2 BVerfGSchG) bei denen aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit keine unbeschränkte Speicherung zugelassen werden kann, etwa bei Minderjährigen (§ 7 MADG; 3 11 Abs. 2 BVerfGSchG) oder bei Dateien (§ 39 Abs.4 ZFdG). Zu der Angemessenheit der Prüfpflichten kann aus externer wissenschaftlicher Sicht schwer etwas Substantielles vorgetragen werden. Prüfpflichten als solche erscheinen aber das richtige Instrument zu sein, um staatliche Sicherheitsinteresse und private Schutzinteressen verfahrensmäßig sinnvoll zum Ausgleich zu bringen.
123. Die Rechte der betroffenen Personen wurden nicht grundsätzlich verändert, aber in kleineren Schritten verbessert. Zunächst ist hier die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz genannt, die erhebliche Fortführung der Grundsätze zu den geheimen Informationseingriffen brachte. Weiter hat der Gesetzgeber die Auskunftsrechte der Nachrichtendienste stärker eingeschränkt. Die Datenschutzkontrolle durch die Bundesbeauftragte für Datenschutz im Nachrichtenbereich wurde konkretisiert. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde in § 8 BVerfSchG genannt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Entscheidung zur Verwertung anonymisierter Metadaten aus einer G 10 Beschränkung die Rechte des Einzelnen erheblich erweitert.

## **V. Frage 4**

### **1. Die Fragestellung**

124. In welchen Fällen gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen
- Polizei (als Gefahrenabwehr- und als Strafverfolgungsbehörde) und Verfassungsschutzbehörden auf Bundes- wie auf Landesebene?
  - den anderen Nachrichtendiensten des Bundes und dem BfV?
  - den Landesämtern für Verfassungsschutz und dem BfV?

- den Polizeibehörden der Länder und des Bundes?
- Wie kann der Bund die Einhaltung von bundesgesetzlichen Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch kontrollieren und durchsetzen?

## **2. Der Informationsaustausch auf Grund von Bundesnormen**

### **a) Allgemein**

125. Der Austausch personenbezogener Daten bedarf wegen des grundrechtlichen Datenschutzes einer gesetzlichen Grundlage. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind dabei von der Besonderheit gekennzeichnet, dass den Sicherheitsbehörden eine ganze Reihe von Übermittlungsbefugnissen zustehen, diese aber in der Regel nicht zum Austausch verpflichtet sind. Deutlich wird dies, wenn man die bestehenden Informationsweitergabebefugnisse gliedert nach den Gesichtspunkten,
- welche Rechtsgrundlagen die Behörden zu einer Weitergabe von sich aus verpflichten,
  - welche Rechtsgrundlagen eine solche Pflicht auf Anfrage begründen,
  - welche Rechtsgrundlagen das Recht, aber keine Pflicht zur Informationsweitergabe normieren,
  - welche Normen die informationssuchende Behörde nur zu einer Anfrage berechtigen.
126. Konzentriert man sich nur auf die eigentliche datenschutzrechtliche Ermächtigung i.S.v. § 1 Abs. 3 BDSG und lässt die sonstigen Anforderungen, wie insbesondere den spezifischen Schutz der Minderjährigen (§ 24 BVerfSchG), die Übermittlungsverbote (vgl. etwa § 23 BVerfSchG) und die Prüfpflichten (§ 25 BVerfSchG) zur Entlastung des Überblicks weg, und greift auf eine etwas verkürzte Wiedergabe zurück, lässt sich folgender Überblick erstellen.

### **b) Weitergabepflicht von sich aus**

#### **aa) Informationsaustausch unter den Nachrichtendiensten**

##### *aaa) Verfassungsverbund*

127. Das Verhältnis der Verfassungsschutzbehörden untereinander ist nicht durch besondere Übermittlungsbefugnisse gekennzeichnet, vielmehr gilt der deutlich darüber hinausgehende Grundsatz der Zusammenarbeit. Daher regeln §§ 17 ff. BVerfSchG dieses Verhältnis überhaupt nicht. Die Pflicht der Verfassungsschutzbehörden zur Zusammenarbeit ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 2 BVerfSchG. § 1 Abs. 3 BVerfSchG spricht von Hilfeleistung.
128. Den Informationsaustausch zwischen den Verfassungsschutzbehörden untereinander regelt § 6 Abs. 1 BVerfSchG. Danach ist der Sache nach ein Übermitteln aller relevanten Informationen vorgesehen. Der Begriff „übermitteln“ ist als Weitergabe personenbezogener Daten an Dritte zu verstehen. Im Hintergrund zu dieser speziell normierten Zusammenarbeitspflicht steht schon Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, der ebenfalls von einer Zusammenarbeitspflicht ausgeht.<sup>80</sup> Es ist von einer uneingeschränkten Informationspflicht der Länder gegenüber dem BfV auszugehen.<sup>81</sup> Aufgrund des

---

<sup>80</sup> vgl. Droste, Handbuch, 2007, S. 65, zu § 5 S. 68.

<sup>81</sup> Vgl. Droste, Handbuch, 2007, S. 70.

parallelen Aufgabengebiete spricht man von einer Aufgabenparallelität.<sup>82</sup> Die Zusammenarbeit geht hin bis zu gemeinsamen Verbunddateien gem. § 6 Abs. 2 BVerfSchG n.F.

*bbb) § 6 Abs. 2 BVerfSchG n.F.*

129. Gem. § 6 Abs. 2 BVerfSchG n.F. führen die Ämter von Bund und Ländern gemeinsame Dateien.

*ccc) § 3 Abs. 3 MADG u. § 14 Abs. 6 S. 3 MADG*

130. Gem. § 3 Abs. 3 MADG unterrichten sich der MAD und das BfV wechselseitig über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Gem. § 14 Abs. 6 S. 3 MADG gilt das Gleiche im Verhältnis von MAD und BND.

*ddd) § 18 Abs. 2 BVerfSchG*

131. Neu geregelt ist die Übermittlung von Daten vom BND an das BfV auf Ermessensbasis in § 18 Abs. 2 BVerfSchG. Da es eine Ermessensnorm ist, gehört diese Norm eigentlich zum Bereich d) Weitergabebefugnis ohne Pflichten.

*eee) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG*

132. Das BfV übermittelt dem BND personenbezogene Daten zu dessen Aufgabenerfüllung gem. § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG. Für den Informationsfluss vom BND zum BfV fehlt dagegen eine vergleichbare Norm.

*fff) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG*

133. Der BND übermittelt dem MAD personenbezogene Daten zu dessen Aufgabenerfüllung gem. § 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG. Hier besteht eine Dopplung zu § 14 Abs. 6 S. 3 MADG.

*ggg) § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG*

134. Der MAD übermittelt dem BND personenbezogene Daten zu dessen Aufgabenerfüllung gem. § 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG. Hier besteht ebenfalls eine Dopplung zu § 14 Abs. 6 S. 3 MADG.

*hhh) § 21 Abs. 2 BVerfSchG*

135. Parallel zu § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG übermitteln die Verfassungsschutzbehörden der Länder dem BND und dem MAD personenbezogene Daten.

bb) Informationsfluss anderer Behörden an die Nachrichtendienste

*aaa) § 18 Abs. 1 BVerfSchG*

136. Alle Bundesbehörden unterrichten gem. § 18 Abs. 1 BVerfSchG von sich aus das Bundesamt für Verfassungsschutz oder die Verfassungsschutzbehörde des Landes über sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder gewaltsame verfassungsfeindliche Bestrebungen.

*bbb) § 18 Abs. 1a BVerfSchG*

137. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übermittelt von sich an das Bundesamt für Verfassungsschutz; die Ausländerbehörden eines Landes übermitteln von sich aus der Verfassungsschutzbehörde des Landes personenbezogene Daten im Aufgabenbereich der Verfassungsschutzbehörden gem. § 18 Abs. 1a BVerfSchG.

---

<sup>82</sup> Droste, Handbuch, 2007, S. 82; Brenner, Bundesnachrichtendienst, 1990, 11.

*ccc) § 18 Abs. 1b BVerfSchG*

138. (1b) Die Staatsanwaltschaften und, vorbehaltlich der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis, die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes sowie andere Zolldienststellen, soweit diese Aufgaben nach dem Bundespolizeigesetz wahrnehmen, unterrichten von sich aus das Bundesamt für Verfassungsschutz oder die Verfassungsschutzbehörde des Landes über alle ihnen bekanntgewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich ist. Auf die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes findet Satz 1 keine Anwendung.

*ddd) § 10 Abs. 1 MADG sowie § 22 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 18 BVerfSchG*

139. Gem. § 10 Abs. 1 MADG (bezogen auf Bundesbehörden) bzw. § 22 Abs. 1 BVerfSchG i.V.m. § 18 Abs. 1 BVerfSchG (bezogen auf die Landesbehörden) gilt das Gleiche zugunsten des MAD.

*eee) § 8 Abs. 2 S. 1 BNDG*

140. Die Staatsanwaltschaften, prinzipiell die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes und eingeschränkt die Zolldienststellen übermitteln gem. § 23 BNDG von sich aus dem BND personenbezogene Daten zu dessen Eigensicherung.

cc) Informationsfluss der Behörden des Nachrichtendienstes an andere Behörden

*aaa) § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG o. i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG*

141. Das BfV übermittelt den Staatsanwaltschaften, prinzipiell den Polizeien, von sich aus personenbezogene Daten zwecks Verhinderung oder Verfolgung von näher bezeichneten Staatsschutzdelikten gem. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG.<sup>83</sup> Gem. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG i.V.m. § 24 Abs. 3 BNDG gilt die gleiche Pflicht für den BND und gem. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 MADG für den MAD.

*bbb) § 21 Abs. 1 BVerfSchG*

142. Parallel zu § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG übermitteln die Verfassungsschutzbehörden der Länder den Staatsanwaltschaften und prinzipiell den Polizeien gem. § 21 Abs. 1 BVerfSchG personenbezogene Daten.

**c) Weitergabepflicht aufgrund einer Anfrage**

aa) § 18 Abs. 3a BVerfSchG

143. Die Finanzbehörden müssen auf entsprechende Anfrage hin dem BfV und den Verfassungsschutzbehörden der Länder Auskunft erteilen, ob eine Körperschaft i.w.S. die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt (Befreiung von der Körperschaftsteuer wegen gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken).

bb) § 20 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG

144. Gem. § 20 Abs. 2 BVerfSchG dürfen die Polizeien zur Verhinderung von Staatsschutzdelikten das BfV um Übermittlung personenbezogener Daten ersuchen, mit der Folge, dass die Pflicht gem. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG eingreift.

---

<sup>83</sup> Ausführlich dazu *Gazeas*, Übermittlung, 2014, S. 292 ff.

cc) § 20 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG.

145. Der BND darf das BfV um die Übermittlung personenbezogener Daten gem. § 20 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG ersuchen, mit der Folge, dass die Pflicht gem. § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG eingreift.

dd) § 162 StPO

146. Gemäß § 162 StPO kann die Staatsanwaltschaft und abgeschwächt gem. § 163 StPO die Polizeibehörden, zum Zweck der Strafverfolgung von allen Behörden Auskunft verlangen.

**d) Weitergabebefugnisse ohne Pflichten**

aa) Informationsfluss an die Nachrichtendienste

*aaa) § 18 Abs. 1, Abs. 1b BVerfSchG*

147. Die Staatsanwaltschaften, prinzipiell die Polizeien, die Behörden des Zollfahndungsdienstes und eingeschränkt die Zolldienststellen und der Bundesnachrichtendienst dürfen von sich aus dem Bundesamt für Verfassungsschutz oder der Verfassungsschutzbehörde des Landes personenbezogene Daten im Aufgabenbereich der Verfassungsschutzbehörden übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit bestehen.

*bbb) § 23 Abs. 2 S. 2 BNDG*

148. Die gleichen Behörden dürfen gem. § 23 Abs. 2 S. 2 BNDG von sich aus dem BND personenbezogene Daten im Rahmen seines Aufgabenbereiches bezüglich der in § 5 Abs. 1 S. 3 des Artikel 10-Gesetzes genannten Gefahrenbereiche übermitteln.

*ccc) § 23 Abs. 1 BNDG*

149. Die Bundesbehörden dürfen gem. § 23 Abs. 1 BNDG dem BND zu dessen Eigensicherung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 BNDG, oder im Rahmen seines Aufgabenbereiches bezüglich der in § 5 Abs. 1 S. 3 G 10 genannten Gefahrenbereiche personenbezogene Daten übermitteln.

*ddd) § 23d Abs. 4 ZFdG*

150. Das Zollkriminalamt darf personenbezogene Daten aus einer Telekommunikations- o. Postüberwachung gem. § 23d Abs. 4 ZFdG an Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie an den Militärischen Abschirmdienst zur Sammlung und Auswertung von Informationen über gewaltsame verfassungsfeindliche Bestrebungen oder, wenn der Verdacht sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht besteht, übermitteln.

*eee) § 23d Abs. 5 ZFdG*

151. Gleiches gilt zu Gunsten des BND gem. § 23d Abs. 5 ZFdG, zu dessen Aufgabenbereich bezüglich der in § 5 Abs. 1 S. 3 des Artikel 10-Gesetzes genannten Gefahrenbereiche.

*fff) § 20v Abs. 5 S. 3 BKAG*

152. Personenbezogene Daten, die das BKA aufgrund seiner präventiven Befugnisse zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erhoben hat, darf es gem. § 20v Abs. 5 S. 3 BKAG an die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie an den Militärischen Abschirmdienst zur Sammlung und Auswertung von Informationen über gewaltsame verfassungsfeindliche Bestrebungen oder, wenn der Verdacht sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht besteht, übermitteln.

*ggg) § 20v Abs. 5 S. 4 BKAG*

153. Ebenso darf es diese Daten gem. § 20v Abs. 4 S. 4 BKAG im Rahmen seines Aufgabenbereiches dem BND bezüglich der in § 5 Abs. 1 S. 3 des Artikel 10-Gesetzes genannten Gefahrenbereiche übermitteln.

bb) Informationsfluss von den Nachrichtendiensten an andere Stellen

*aaa) § 19 Abs. 4 BVerfSchG*

154. Gem. § 19 Abs. 4 BVerfSchG darf das BfV personenbezogene Daten zur Erfüllung eigener Aufgaben oder für Zwecke der öffentlichen Sicherheit an inländische öffentliche Stellen übermitteln. § 24 Abs. 1 BNDG regelt Paralleles für den BND und gem. § 11 Abs. 1 MADG gilt § 19 Abs. 1 BVerfSchG entsprechend zu Gunsten des MAD.

*bbb) § 19 Abs. 2 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG oder i.V.m. § 11 Abs. 1 MADG*

155. § 19 Abs. 2 BVerfSchG normiert eine Übermittlungsbefugnis des BfV an die Parteien des Nordatlantikvertrages. Gem. § 24 Abs. 1 BNDG gilt § 19 Abs. 2 BVerfSchG entsprechend für den BND und gem. § 11 Abs. 1 MADG i.V.m. § 19 Abs. 2 BVerfSchG entsprechend zu Gunsten des MAD.

*ccc) § 19 Abs. 3 BVerfSchG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG oder i.V.m. § 11 Abs. 1 MADG*

156. Gem. § 19 Abs. 3 BVerfSchG darf das BfV zur Erfüllung eigener Aufgaben oder zur Wahrung eines erheblichen Sicherheitsinteresses des Empfängers an ausländische öffentliche Stellen personenbezogene Daten übermitteln. Diese Norm gilt wieder analog für den BND und den MAD.

*ddd) § 19 Abs. 4 BVerfGG auch i.V.m. § 24 Abs. 2 BNDG*

157. Gem. § 19 Abs. 4 BVerfSchG darf das BfV personenbezogene Daten an andere Stellen übermitteln, wenn dies (a) zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, (b) des Bestandes des Bundes oder eines Landes, (c) der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder (d) zur Gewährleistung der Sicherheit von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen nach § 1 Abs. 4 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes erforderlich ist. Gem. § 24 Abs. 1 BNDG gilt § 19 Abs. 4 BVerfSchG entsprechend für den BND.

*eee) § 19 Abs. 1 n.F. BVerfSchG und § 11 Abs. 1 MADG i.V.m. § 19 BVerfSchG und § 24 Abs. 1 BNDG*

158. § 19 BVerfSchG n.F. bildet die schon angesprochen Neuregelung, die die Weitergabe von Informationen aus qualifizierten Informationserhebungseingriffen unter besonderen Anforderungen stellt.

*eee) § 4 Abs. 4 G 10 auch i.V.m. § 3 und § 4 BNDG oder i.V.m. § 4a und § 5 MADG*

159. Personenbezogene Daten, die vom Gesetzgeber dem G 10-Regime unterstellt werden (individuelle Telekommunikationsbeschränkungen gem. § 3 G 10/ besondere Auskunftsbegehren gem. § 8a BVerfSchG/ IMSI-Chatcher gem. § 9 Abs. 4 BVerfSchG/ präventive Wohnraumüberwachung gem. § 9 Abs. 2 BVerfSchG), können vom BfV an die zuständigen Behörden gem. § 4 Abs. 4 G 10 (bzw. i.V.m. § 8b Abs. 2 S. 6 BVerfSchG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 4 S. 4 BVerfSchG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 2 S. 6 BVerfSchG) zur Verhinderung, Aufklärung oder Verfolgung von Katalogstraftaten i.S.v. § 3 Abs. 1, 1a und § 7 Abs. 4 G 10 bzw. zur Vorbereitung und Durchführung eines Verfahrens nach Artikel 21 Abs. 2 S. 2 GG oder einer Maßnahme nach § 3 Abs. 1 S. 1 VereinG übermittelt werden.

160. Das Gleiche gilt gem. § 4 Abs. 4 G 10 (bzw. i.V.m. § 8b Abs. 2 S. 6 BVerfSchG u. § 3 BNDG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 4 S. 4 BVerfSchG und § 5 BNDG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 2 S. 6 BVerfSchG und § 5 BNDG) für Übermittlungen durch den BND.
161. Das Gleiche gilt gem. § 4 Abs. 4 G 10 (bzw. i.V.m. § 8b Abs. 2 S. 6 BVerfSchG u. § 4a MADG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 4 S. 4 BVerfSchG und § 5 MADG bzw. i.V.m. § 9 Abs. 2 S. 6 BVerfSchG und § 5 MADG) für Übermittlungen durch den MAD.  
*fff) § 7 Abs. 2 G 10*
162. Der BND darf personenbezogene Daten, die aus einer strategischen Fernmeldebeschränkung gem. § 5 G 10 stammen, gem. § 7 Abs. 2 G 10 an Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie an den MAD zur Sammlung und Auswertung von Informationen über gewaltsame verfassungsfeindliche Bestrebungen oder, wenn der Verdacht sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht besteht, übermitteln. Die Norm wird gerade geändert (s.o. S.24)  
*ggg) § 7 Abs. 3 G 10*
163. Der BND darf personenbezogene Daten, die aus einer strategischen Fernmeldebeschränkung gem. § 5 G 10 stammen, gem. § 7 Abs. 3 G 10 an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zu dessen näher eingegrenzten Aufgaben übermitteln.  
*hhh) § 7 Abs. 4 G 10*
164. Der BND darf personenbezogene Daten, die aus einer strategischen Fernmeldebeschränkung gem. § 5 G 10 stammen, zwecks Verhinderung von in § 7 Abs. 4 G 10 genannten Katalog-Straftaten gem. § 7 Abs. 4 G 10 an die zuständigen Behörden übermitteln (s.o. S.24).  
*iii) § 7a Abs. 1 G 10*
165. Der BND darf personenbezogene Daten, die aus einer strategischen Fernmeldebeschränkung gem. § 5 G 10 stammen, gem. § 7a Abs. 1 G 10 an die ausländischen Nachrichtendienste übermitteln, wenn dies (a) zur Wahrung außen- oder sicherheitspolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland oder (b) zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des ausländischen Staates erforderlich ist.  
*jjj) § 7a Abs. 2 G 10*
166. § 7a Abs. 2 G 10 normiert eine Übermittlungsbefugnis des BND an die Parteien des Nordatlantikvertrages.  
*kkk) § 8 G 10*
167. Personenbezogene Daten, die aus einer ausnahmsweise gem. § 8 Abs. 1 G 10 zum Schutz einer im Ausland befindlichen Person zulässigen strategischen Kontrolle erhoben wurden, dürfen zur Verhinderung von Straftaten, die solche Gefahren hervorrufen, die die Anordnung nach § 8 G 10 rechtfertigen, übermittelt werden.  
cc) Übermittlungsbefugnisse an andere Stellen mit präventiven Aufgaben insbesondere von Polizeibehörden  
*aaa) § 23d Abs. 1 ZFdG*
168. Das Zollkriminalamt darf zwecks Verhütung von in § 23d Abs. 1 ZFdG genannten Katalog-Straftaten personenbezogene Daten aus einer Telekommunikations- o. Postüberwachung gem. § 23d Abs. 1 ZFdG an die zuständigen Behörden übermitteln.



*bbb) § 23d Abs. 3 ZFdG*

169. Das Zollkriminalamt darf personenbezogene Daten aus einer Telekommunikations- oder Postüberwachung gem. § 23d Abs. 3 ZFdG an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle oder an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zwecks Erfüllung näher genannter Verwaltungsaufgaben übermitteln.

*ccc) § 23 d Abs. 6 u. 7 ZFdG*

170. Gem. § 23d Abs. 6 u. 7 ZFdG darf das Zollkriminalamt personenbezogene Daten aus einer Telekommunikations- oder Postüberwachung an die dort genannten ausländischen Stellen zum Zwecke der Straftatenverhütung bzw. -verfolgung übermitteln.

*ddd) § 33 Abs. 1 S. 2 ZFdG*

171. Die Zollfahndungsdienste dürfen personenbezogene Daten, die nicht auf einem intensiven Informationseingriff beruhen, an andere Stellen gemäß § 33 Abs. 1 S. 2 ZFdG zwecks (a) Zollfahndungsaufgaben, (b) Strafverfolgungs- und vollzugsaufgaben, (c) Gefahrenabwehr oder (d) zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einzelner übermitteln.

*eee) § 20v Abs. 5 S. 1 BKAG*

172. Personenbezogene Daten, die das BKA aufgrund seiner präventiven Befugnisse zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erhoben hat, darf es gem. § 20 Abs. 5 S. 1 BKAG (a) an Gefahrenabwehrbehörden zwecks Abwehr oder Verhütung von Straftaten, die in § 129a Abs. 1, Abs. 2 StGB genannt sind und bei (b) besonders sensiblen Eingriffen (Wohnung, IT-Grundrecht und Telekommunikation) nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, sowie (c) zur Strafverfolgung, bei sensiblen Daten aber nur für Straftaten mit Höchststrafandrohung von mindestens fünf Jahren, übermitteln.

*fff) § 32 Abs. 1 BPolG*

173. Die Bundespolizei darf gem. § 32 Abs. 1 BPolG der Zollverwaltung zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben personenbezogene Daten übermitteln.

*ggg) § 32 Abs. 2 BPolG*

174. An andere Stellen darf die Bundespolizei Daten übermitteln zur (a) Erfüllung eigener Aufgaben, (b) Strafverfolgungs- und -vollzugsaufgaben, (c) Gefahrenabwehr oder (d) Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte Einzelner gem. § 32 Abs. 2 BPolG. Die Weitergabe an ausländische Stellen und nicht-öffentliche Stellen ist in § 32 Abs. 4 BPolG normiert.

*hhh) Aus dem Landesrecht nur § 42 Abs. 1 BbgPolG*

175. Gem. § 42 BbgPolG können zwischen Polizeibehörden personenbezogene Daten übermittelt werden, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

dd) Übermittlungsbefugnisse von Polizeibehörden an andere Stellen mit repressiven Aufgaben

176. § 23d Abs. 2 ZFdG: Das Zollkriminalamt darf personenbezogene Daten aus einer Telekommunikations- oder Postüberwachung gem. § 23d Abs. 2 ZFdG an die zuständigen Behörden übermitteln zwecks Verfolgung von in § 100a StPO genannten Straftaten.

ee) Übermittlungsbefugnisse von Polizeibehörden an andere Stellen zu Verwaltungswecken

177. § 33 Abs. 1 S. 1 ZFdG: Personenbezogene Daten, die nicht auf intensiven Informationseingriffen beruhen, dürfen Behörden des Zollfahndungsdienstes an andere Dienststellen der Zollverwaltung für deren Aufgabenerfüllung gem. § 33 Abs. 1 ZFdG übermitteln.

ff) Übermittlung von Ermittlungsbehörden an Polizeibehörden

*aaa) § 10 BKAG*

178. Im Rahmen seines repressiven Aufgabenbereiches kann das Bundeskriminalamt (BKA) personenbezogene Daten an andere Polizeien gem. § 10 Abs. 1 BKAG im Rahmen derer Aufgabenerfüllung und anderen Behörden gem. § 10 Abs. 2 BKAG zum Zwecke (a) seiner Aufgabenerfüllung, (b) zum Zwecke der Strafverfolgung, (c) zum Zwecke der Gefahrenabwehr und (d) zum Zwecke der Abwehr schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte einzelner übermitteln.

*bbb) § 17 EGGVG*

179. Gem. § 17 EGGVG dürfen Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften an öffentliche Stellen des Bundes oder eines Landes personenbezogene Daten übermitteln, sofern dies erforderlich ist (a) zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, (b) für ein Verfahren der internationalen Rechtshilfe, (c) zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, (d) zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person oder (e) zur Abwehr einer erheblichen Gefährdung Minderjähriger.

*ccc) § 481 StPO*

180. Gem. § 481 StPO dürfen die Polizeibehörden nach Maßgabe der Polizeigesetze personenbezogene Daten aus Strafverfahren verwenden. Die Norm enthält eine umfangreiche Ermächtigung zur Zweckänderung der zu repressiven Zwecken erhobenen Daten in präventive Zwecke.<sup>84</sup>

gg) Übermittlung von Ermittlungsbehörden an andere Ermittlungsbehörden

181. § 474 Abs. 1 StPO: Gemäß § 474 Abs. 1 StPO erhalten die Behörden der Rechtspflege untereinander die erforderlichen Informationen. Gemäß Abs. 2 erhalten andere Stellen nur Informationen (a) zum Zwecke der Verfolgung von Ersatzansprüchen im Zusammenhang mit Straftaten und (b) ansonsten nur bei Bestehen spezieller Übermittlungsbefugnisse.

**e) Übermittlungsbitten**

aa) § 18 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG

182. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zur Erfüllung seiner Aufgaben die Staatsanwaltschaften und prinzipiell die Polizeien sowie andere Behörden gem. § 18 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG um Übermittlung erforderlicher Informationen ersuchen, wenn sie nicht aus allgemein zugänglichen Quellen oder nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden können.

---

<sup>84</sup> Vgl. *Gieg*, in: Hannich (Hg.) *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 6. Auflage 2008, § 481, Rn. 1; *Brodersen*, *NJW* 2000, 2536, 2539 f.

bb) § 18 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG

183. Für die Verfassungsschutzbehörden der Länder gilt gemäß § 18 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG Entsprechendes gegenüber den Bundesbehörden und den Staatsanwaltschaften und eingeschränkt gegenüber den Polizeien des Bundes und anderer Länder gegenüber.

cc) § 10 Abs. 2 MADG i.V.m. § 18 BVerfSchG

184. Gem. § 10 Abs. 2 MADG gilt § 18 Abs. 1 und § 18 Abs. 2 BVerfSchG zugunsten des MAD analog.

**f) Übermittlungsverbote**

185. § 23 BVerfSchG formuliert allgemeine Übermittlungsverbote. Danach ist die Übermittlung unzulässig:

1. wenn die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen überwiegen,
2. überwiegende Sicherheitsinteressen dies verlangen,
3. gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen.<sup>85</sup>

186. Für Jugendliche gilt eine Sonderregelung in § 24, eine Nachbesserungspflicht sieht § 26 BVerfSchG vor. Die speziellen Übermittlungsvorschriften sind gemäß § 27 BVerfSchG und gemäß § 1 Abs. 3 BDSG gegenüber dem BDSG vorrangig.

**Austausch über gemeinsame Dateien**

187. Informationsaustausch ist auch über die Schaffung gemeinsamer Dateien möglich. Diese sind projektbezogen in § 22a BVerfGSchG geregelt bzw. Bezogen aus ausländischen Nachrichtendiensten in §§ 22b f. BVerfGSchG und ohne Projektbeschränkung in § 6 Abs. 2 BVerfGSchG. Für den MAD ist eine Beteiligung über § 3 Abs. 3 S. 2 MADG möglich. Der BNDG kann gemeinsame Dateien mit ausländischen öffentlichen Stellen und mit dem BfV gem. § 23 ff. BNDG pflegen.

**VI. Frage 5**

**1. Die Fragestellung**

188. Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, gegebenenfalls die Rechts- und Fachaufsicht über die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes aus, deren Aufgabe die Aufklärung und Bekämpfung des gewaltbereiten Islamismus sowie die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit einer derartigen Motivation ist? Wer trägt dafür die politische Verantwortung und wie ist die parlamentarische Kontrolle geregelt?

**2. Die Kontrolle im Bereich der inneren Sicherheit**

**a) Die zwei Arten der Kontrolle**

189. Die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden bildet Handlungen der Exekutiven, die in vielfältiger Form einer Kontrolle unterworfen sind. Es lassen sich interne Kontrollmechanismen (abhängige und unabhängige) als auch externe Kontrollmechanismen (Gerichtskontrolle und Parlamentarische Kontrolle) unterscheiden.

---

<sup>85</sup> Ausführlich und kritisch *Gazeas*, Übermittlung, 2014, S. 357 ff.

## **b) Verwaltungsinterne Kontrolle**

190. Die verwaltungsinternen Kontrollmechanismen unterliegen dem Prinzip der Verwaltungshierarchie. Sie gelten für alle Bereiche der inneren Sicherheit gleichermaßen. Der Vorteil der internen Verwaltungskontrolle liegt dabei darin, dass der Kontrolleur in aller Regel keinen eingeschränkten Maßstab besitzt. Er kann die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen überprüfen und ihm können auch im sensiblen Bereich Informationen in aller Regel nicht vorenthalten werden. Der Nachteil ist, dass er nicht unabhängig ist.

### aa) BfV

191. Das BfV untersteht gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG dem Bundesministerium des Innern. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wird gemäß § 2 Abs. 1 S.1 BVerfSchG als Bundesoberbehörde bezeichnet. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sieht in diesem Bereich eigentlich eine Zentralstelle vor. Grundsätzlich ist es dem Bund gestattet, zwischen der Einrichtung einer Zentralstelle nach Art.87 Abs.1 S. 2 GG und der Errichtung einer selbständigen Bundesoberbehörde nach Art.87 Abs. 3 S. 1 GG zu wählen, soweit die Voraussetzungen beider Ermächtigungsnormen erfüllt sind.<sup>86</sup> Da dem BfV aber erhebliche Koordinationsaufgaben zugewiesen werden, die nicht auf Art. 87 Abs. 3 GG gestützt werden können, muss es die Voraussetzungen von Art. 87 Abs. 1 GG zumindest auch einhalten.
192. Das BfV untersteht sowohl der Fach- als auch der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums des Inneren.
193. Darüber hinaus trifft das BfV von seiner Aufgabenstellung her eine spezielle Informations- und Berichtspflicht gegenüber dem BMI, die nicht als Teil der Aufsicht, sondern als Teil der Aufgabenerledigung des BfV zu werten ist (§ 16 BVerfSchG).  
Die politische Verantwortung trifft den Bundesminister des Innern.

### bb) BND

194. Der BND ist gemäß § 1 Abs. 1 BND eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes. Er unterfällt nicht Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Die Verwaltungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 i. V. m. Art. 73 Nr. 1 GG. Der BND unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundeskanzleramtes. Die politische Verantwortung liegt beim Bundeskanzleramt.

### cc) MAD

195. Der MAD wird als Teil der Streitkräfte im Sinne von Art. 87a Abs. 1 GG angesehen.<sup>87</sup> § 1 MADG unterstellt den MAD dem Bundesministerium der Verteidigung. Er ist dessen Rechts- und Fachaufsicht unterworfen.

### dd) Bundespolizei

196. Die Verwaltungskompetenz der Bundespolizei ergibt sich aus unterschiedlichen Verfassungsnormen, insbesondere aus Art. 87 Abs. 1 S. 2, Art. 87b, Art. 87 Abs. 1 GG sowie aus einer ungeschriebenen Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Die Bundespolizei untersteht gemäß Art. 57 Abs. 2 S. 2 BPolG unmittelbar dem Bundesministerium des

---

<sup>86</sup> BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 BVerfGE 110, 33.

<sup>87</sup> *Baldus*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage, 2010, Art. 87a GG, Rn. 13; *Burgi*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage, 2010, Art. 87, Rn. 49.

Inneren. Es gelten die unmittelbaren fachlichen und rechtlichen Weisungsrechte innerhalb der Behördenhierarchie.

ee) Bundeskriminalamt

197. Sofern das Bundeskriminalamt als Zentralstelle tätig wird, ergibt sich die Kompetenz aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Sofern es zur Abwehr des internationalen Terrorismus zuständig ist, ergibt sich die Kompetenz unmittelbar aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 9a GG.
198. Das BKA ist gesetzlich nicht einem bestimmten Ministerium zugeordnet. Aufgrund des Organisationsrechtes untersteht es der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums des Inneren. Hinsichtlich der Ermittlungstätigkeit untersteht es den Weisungen der Staatsanwaltschaft (§ 4 BKAG).

ff) Zollfahndung

199. Die oberste Behörde der Zollfahndung ist gem. § 1 Nr. 1 FVG das Bundesministerium der Finanzen. Dies trägt somit die rechtliche und politische Verantwortung.

gg) Generalbundesanwalt

200. Der Generalbundesanwalt ist dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz untergeordnet und untersteht dessen Aufsicht (§ 147 GVG).

**c) Unabhängige verwaltungsinterne Kontrolle**

201. Im Bereich der Selbstkontrolle der Exekutive bestehen noch besondere Kontrollinstrumente, unabhängige Exekutivorgane können die Verwaltung hier selbst kontrollieren.
202. Im Bereich der Nachrichtendienste konkurrieren vor allem drei unabhängige Kontrollinstanzen miteinander, die Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, die G 10-Kommission und jüngst das unabhängige Gremium gem. § 16 BNDG für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung. Dazu kommt noch das Vertrauensgremium für den Haushalt hinzu.

aa) Die Bundesbeauftragte für Datenschutz und der Informationsfreiheit

203. Die gesamte Bundesverwaltung unterliegt der Kontrolle der Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Da der Kern der Tätigkeiten der Nachrichtendienste in der Informationssammlung liegt, besitzt eine Kontrolle, die sich gerade auf personenbezogene Informationen beschränkt, eine erhebliche Bedeutung. Die Kontrolle der Nachrichtendienste und der geheimen Informationseingriffe durch die Bundesbeauftragte besitzt auch in der Rechtspraxis, wie an den Berichten zu ersehen ist, ein großes Gewicht. Sie kann nicht unterschätzt werden. Die Bundesbeauftragte kann dabei auch Bereiche kontrollieren, die wegen der Vertraulichkeit den Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Deutlich wird dies an § 15 Abs. 4 BVerfSchG, wonach der Betroffene die Möglichkeit hat, die Bundesbeauftragte für Datenschutz im Falle einer verweigerten Auskunft um die Kontrolle zu ersuchen.

bb) Verhältnis zur G 10-Kommission

204. Gem. § 15 Abs. 5 S. 2 G 10 unterfällt die Verarbeitung von Daten, d.h. auch die Übermittlung im automatisierten Verfahren, die nach den Normen des G 10 erhoben wurden, in die Kompetenz der G 10-Kommission. Der G 10-Kommission obliegt es daher z.B. auch zu prüfen, ob hinsichtlich dieser Daten die Voraussetzungen der §§ 2 und 3 ATDG eingehalten werden. Gem. § 24 Abs. 1 S. 3 BDSG darf die Bundesbeauftragte Daten, die

der Kontrolle der G 10-Kommission unterliegen, nicht kontrollieren, es sei denn, die Kommission ersucht sie darum.

205. Diese Einschränkung ist unsystematisch, da sie sich nur auf die Befugnisse der G 10-Kommission nach § 15 G 10 bezieht und nicht die Befugnisse der G 10-Kommission gemäß § 8b BVerfSchG erweitert wurden.
206. Durch die Abgrenzung will der Gesetzgeber vermeiden, dass zwei unabhängige Kontrollinstanzen unabhängig voneinander zuständig sind.
207. So richtig die grundsätzliche Entscheidung eines entweder/oder im Verhältnis von unabhängigen Datenschutzbehörden und G 10-Kommission ist, so unglücklich sind die Folgen in der Praxis. Die unabhängigen Datenschutzbehörden sind kleine bis mittelgroße Behörden mit hauptamtlich Beschäftigten, während die G 10-Kommission immer ehrenamtlich tätig wird. Die Praxis zeigt daher, dass die Datenschutzkontrolle durch die unabhängigen Datenschutzbehörden intensiver ist als die Datenschutzkontrolle durch die G 10-Kommission. Die G 10-Kommission prüft die Rechtmäßigkeit der ihrem Bereich unterliegenden Eingriffe, sie prüft aber nicht die sonstigen datenschutzrechtlichen Anforderungen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Antiterrorurteilentscheidung ziemlich deutlich gemacht, dass es mit dem gegenwärtigen Zustand (bezogen auf die Bundesebene) unglücklich ist und die Entscheidung des entweder/oder nur solange bereit ist zu akzeptieren, solange die G10-Kommission in ihrem Bereich die Datenschutzkontrolle deutlich erhöht.<sup>88</sup> Dort heißt es:

*„Ebenfalls ist zu gewährleisten, dass im Zusammenspiel der verschiedenen Aufsichtsinstanzen auch eine Kontrolle der durch Maßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz gewonnenen Daten – die in einer Datei, welche maßgeblich auch vom Bundesnachrichtendienst befüllt wird, besondere Bedeutung haben – praktisch wirksam sichergestellt ist. Wenn der Gesetzgeber eine informationelle Kooperation der Sicherheitsbehörden vorsieht, muss er auch die kontrollierende Kooperation zugunsten des Datenschutzes ermöglichen.“<sup>89</sup>*

208. Wegen der Nennung von Art. 10 GG liegt die Annahme nahe, dass hier das Verhältnis der G 10-Kommission zu den Datenschutzbeauftragten gemeint ist.
209. Auf Landesebene dürfte die Rechtslage parallel sein. Gem. § 3 Abs. 1 S. 5 des Gesetzes zur Ausführung des Artikel-10-Gesetzes in Brandenburg kann die Kommission dem Landesbeauftragten für Datenschutz Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Da diese Vorschrift dem § 15 Abs. 5 S. 2 G 10 entspricht, liegt es nahe, die Rechtslage des Bundes parallel auf die Landesebene des Landes Brandenburg zu übertragen.

#### cc) Unabhängiges Gremium

- 209a Gem. 16 BNDG ist für die Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung ein vornehmlich mit Richtern besetztes unabhängiges Gremium zuständig, das ähnliche Aufgaben wahrnimmt, wie die G 10-Kommission für die Telekommunikationsbeschränkung. Auf diese Weise wurden die spezialisierten Kontrollorgane der Nachrichtendienste um ein weiteres Organ erweitert. Diese führte zu einer nicht wünschenswerten Zersplitterung der Kontrolle auf viele verschiedene Gremien. Aufgrund der hohen Vertraulichkeit der Tätigkeit der Nachrichtendienste erhöht sich die tatsächliche Kontrolldichte mit zunehmendem Sachverstand und zunehmender Kenntnis der Kontrolleure. Je mehr Befugnisse auf ein Gremium bezogen sind, umso sinnvoller. Die bei der Fernmeldeaufklärung erfassten Bereiche sind thematisch auch nicht so, dass man sie unbedingt einem Richter oder einem

<sup>88</sup> BVerfG, Ut. v. 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, juris Rn. 216 = BVerfGE 133, 277 ff. (ATDG).

<sup>89</sup> BVerfG, Ut. v. 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, juris Rn. 216 u.a., BVerfGE 133, 277 ff. (ATDG).

Bundesanwalt übertragen muss. Die Volljuristen weisen nun keine besondere Sachkenntnis im Bereich der ausländischen Verhältnisse auf. Die Zuweisung der Fernmeldeaufklärung an ein anderes Gremium als die strategische Fernmeldekontrolle gemäß § 5 G 10 leuchtet auch sachlich nicht ein. Die Auslandfermeldeaufklärung und die strategische Fernmeldeaufklärung hängen systematisch eng zusammen und unterscheiden sich der Sache nach nur hinsichtlich der Betroffenen und der daraus folgenden höheren Eingriffsschwellen bei G 10.

- 209b Vergleicht man das unabhängige Gremium mit der G 10-Kommission fallen insbesondere zwei Umstände auf: Die Mitglieder der G 10-Kommission sind der Sache nach Politiker, wenn auch Juristen, die Mitglieder des unabhängigen Gremiums sind der Sache nach Richter oder kommen aus der Justiz; - Die G 10-Kommission arbeitet ehrenamtlich; das unabhängige Gremium arbeitet zwar in dieser Funktion auch nur nebenamtlich, ist aber hauptamtlich mit der Kontrolle und der Strafverfolgung verbunden. Der Unterzeichner ist persönlich der Auffassung, dass es zweifelhaft ist, ob die G 10-Kommission, mit ihrer Konstruktion der ehrenamtlichen Tätigkeit und der seltenen Sitzungstermine in der Lage ist, den Arbeitsanfall, den die deutlich gestiegenen Aktivitäten der Nachrichtendienste aufwerfen, noch bewältigen kann. Daher ist gegen die Einrichtung eines Gremiums, das genauso unabhängig ist wie die G 10-Kommission, aber schneller zu erreichen ist, öfters tagt und der Sache nach mit hauptamtlichen Mitgliedern besetzt ist, von der Konstruktion her deutlich vorzuziehen. Es bleibt daher die Frage, ob man nicht die Zuständigkeiten der G 10-Kommission im G 10 und im BVerfSchG nicht dem unabhängigen Gremium insgesamt übertragen soll, um auf diese Weise eine Zersplitterung verschiedener Gremien zu verhindern. Dies wäre nur möglich, wenn die faktische Abschaffung der G 10-Kommission mit Artikel 10 Abs. 2 GG vereinbar wäre. Dies ist streitig aber nach der hier vertretenen Auffassung der Fall, weil ansonsten die in der StPO Beschränkungen des Telekommunikationsverkehrs auch nicht möglich wären.

#### **d) Gerichtskontrolle**

210. Die dogmatisch wichtigste externe Kontrolle ist die Gerichtskontrolle durch die dritte Gewalt. Alle Behörden im Bereich der Nachrichtendienste (mit Ausnahme des parlamentarischen Kontrollgremiums, der Ausschüsse der Parlamente und evtl. noch der G-10 Kommission) bilden Teile der Exekutive und sind daher gem. Art. 19 Abs. 4 GG der Garantie des effektiven Rechtsschutzes unterworfen. Es muss die Möglichkeit bestehen, als Betroffener in effizienter Weise die deutschen Gerichte anzurufen. Diese Möglichkeit besteht nach der VwGO uneingeschränkt, mit gewissen Besonderheiten im Bereich der funktionellen Zuständigkeit bei Maßnahmen des BND (§ 50 Abs. 1 Nr. 4 VwGO). Diese Möglichkeit kann man aber nur wahrnehmen, wenn die Betroffenen von ihrer Betroffenheit wissen. Viele Informationserhebungsbefugnisse der Sicherheitsbehörden, insbesondere der Nachrichtendienste, sind aber vertraulich, d.h. die Behörden sind berechtigt, nicht offen vorzugehen und auch nicht verpflichtet, den Betroffenen unmittelbar nach dem Eingriff zu informieren, sondern nur dann, wenn es erstens um Eingriffe in sensible Grundrechte geht (v.a. Art. 10 GG, Art. 13 GG, ggf. Art. 1 Abs. 1 i.Vm. Art. 2 Abs. 1 GG) und zweitens die Unterrichtung (Mitteilung) die Maßnahme selbst nicht mehr gefährdet. Dies führt der Sache nach dazu, dass durch die Vertraulichkeit die Rechtswegmöglichkeiten eingeschränkt sind.
211. Nach Ansicht des BVerfG besteht zwischen dem Anspruch auf Kenntnis der Maßnahme der Fernmeldeüberwachung und dem gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG eine enge Verbindung.<sup>90</sup> Begrenzungen des Anspruchs auf Mitteilung müssten sich auch

<sup>90</sup> BVerfG, Urt. vom 14. 7. 1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, BVerfGE 100, 313 ff. juris Rn. 171 f.

an Art. 19 Abs. 4 GG messen lassen, seien aber umkehrt auch als Einschränkung des Rechtsschutzes i.S.v. Art. 19 Abs. 4 GG möglich, da Art. 19 Abs. 4 GG einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfe.<sup>91</sup> Wörtlich heißt es:

*„Im Licht von Art. 19 IV GG ist auch die grundsätzlich bestehende Pflicht zur Vernichtung nicht mehr erforderlicher Daten zu verstehen. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG verbietet Maßnahmen, die darauf abzielen oder geeignet sind, den Rechtsschutz der Betroffenen zu vereiteln (vgl. BVerfGE 69, 1 [49] = NJW 1985, 1519). Daher muss die Vernichtungspflicht für die Fälle, in denen der Betroffene die gerichtliche Kontrolle staatlicher Informations- und Datenverarbeitungsmaßnahmen anstrebt, mit der Rechtsschutzgarantie so abgestimmt werden, dass der Rechtsschutz nicht unterlaufen oder vereitelt wird.“<sup>92</sup>*

212. Für den Fall des Art. 10 GG gibt es in Art. 10 Abs. 2 GG für den Verfassungsschutz eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zur Beschränkung. Für die sonstigen Bereiche folgt die Befugnis zur Einschränkung aus Art. 19 Abs. 4 GG selbst.

213. Der Gesetzgeber darf den Rechtsschutz ausgestalten und darf für bestimmte Fälle von Eingriffen auch den Rechtsschutz ausschließen. So heißt es:

*„Die grundgesetzliche Garantie wirkungsvollen Rechtsschutzes schließt Einschränkungen nicht aus, wenn im Einzelfall widerstreitende grundrechtlich fundierte Interessen zum Ausgleich zu bringen sind. Hierbei müssen nicht nur die betroffenen Belange angemessen gewichtet werden, vielmehr ist in Bezug auf die Auswirkungen der Regelung auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (vgl. BVerfG, 1993-03-02, 1 BvR 249/92, BVerfGE 88, 118 <124 f>).“<sup>93</sup>*

214. Ob der Gesetzgeber in allen Fällen die Grenzen der Ausgestaltungsbefugnis bzw. des Rechtfertigungsbedarfs für Eingriffe in Art. 19 Abs. 4 GG eingehalten hat, ist umstritten.<sup>94</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht sind Verfassungsverstöße zumindest nicht offensichtlich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeskriminalamt hier neue Argumente bringen wird.

## e) Parlamentarische Kontrolle

### aa) Allgemein

215. Parlamentarische Kontrolle ist die Überprüfung von Regierung und Verwaltung.<sup>95</sup> Mit der Überprüfung wird zunächst nachvollzogen, ob sich die Regierung an die für sie relevanten Vorgaben hält. Das Ausmaß der parlamentarischen Kontrolle des Bundestages über die Bundesregierung und die Bundesverwaltung ist nicht vollständig im Grundgesetz niedergelegt und daher in Grenzbereichen streitig. Unstreitig ist, dass das gesamte Tätigwerden der Bundesverwaltung grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, zumindest sofern die Bundesregierung daran beteiligt ist. Auch die nachrichtendienstliche Tätigkeit untersteht unbestritten vollständig der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle.<sup>96</sup>

<sup>91</sup> BVerfG, Urt. vom 14. 7. 1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, BVerfGE 100, 313 ff. juris Rn. 181.

<sup>92</sup> BVerfG, Urt. vom 14. 7. 1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, BVerfGE 100, 313 ff. juris Rn. 181.

<sup>93</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.05.2006, 1 BvR 2530/04, juris Rn. 48 = BVerfGE 116, 1; s.a. BVerfG, Urt. vom 14. 7. 1999 - 1 BvR 2226/94, 2420/95 u. 2437/95, BVerfGE 100, 313 ff. juris Rn. 293.

<sup>94</sup> Bäcker u.a., Regierungskommission, Bericht, 2013, S. 279.

<sup>95</sup> Magiera, in: M. Sachs (Hg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38, Rn. 35; Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider/ eh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 49, S. 1324 ff., Rn. 2 ff.

<sup>96</sup> Vgl. nur Wolff, JZ 2010, 173 ff.



216. Die parlamentarische Kontrolle ist nicht unbeschränkt, sondern unterliegt gewissen Grenzen, insbesondere Grenzen aus der Gewaltenteilung (Kernbereich der Exekutive), den berechtigten Geheimhaltungsinteressen und den Grundrechten.<sup>97</sup>

bb) Vertraulichkeitsgewährleistung

217. Die parlamentarische Kontrolle im Nachrichtendienstbereich leidet unter struktureller Schwierigkeit. Im Parlament gilt weitgehend das Prinzip der Öffentlichkeit. Im Bereich der Sicherheitsbehörden gilt weitgehend das Prinzip der Vertraulichkeit. Bei den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten sind die Grenzen, die aus dem Gebot der Vertraulichkeit folgen, besonders intensiv. Daher kann aus diesem Gesichtspunkt mitunter die parlamentarische Kontrolle im Bereich der Nachrichtendienste weniger weit reichen als in Bereichen, die nicht in vergleichbarer Weise aus der Natur der Sache dem Vertraulichkeitsgebot unterliegen. Dies ist aber keine Grenze, die den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten per se zukommt, sondern vielmehr von Fall zu Fall einzeln zu prüfen ist.
218. Sachliche Vertraulichkeitsanliegen sind ein sachlicher Grund, um die parlamentarische Kontrolle solange zu beschränken, wie die parlamentarischen Kontrollinstanzen nicht das gebotene Maß an Vertraulichkeit ihrerseits garantieren können. Aus diesem Grund hat das Parlament es in gewisser Form selbst in der Hand, wie weit es die parlamentarische Kontrolle ausüben will, und zwar insofern es selbst eine Vertraulichkeit garantiert.

cc) Parlamentarisches Kontrollgremium

219. Wegen dieser, aus der Natur der Sache folgenden, Begrenzung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste tritt - zusätzlich und nicht anstelle - zu der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle die besondere parlamentarische Kontrolle über das so genannte Parlamentarische Kontrollgremium. Das Parlamentarische Kontrollgremium gewährleistet eine deutlich höhere Vertraulichkeit als die allgemeine parlamentarische Kontrolle. Dem Kontrollersuchen des Kontrollgremiums können daher in sehr viel geringerem Maße Gesichtspunkte der Vertraulichkeit entgegengehalten werden.
- Die parlamentarische Kontrolle des Kontrollgremiums auf Bundesebene wurde im Jahr 2009 in erheblicher Weise reformiert. Die Reform führte zum einen zur Einfügung eines eigenen Titels im Grundgesetz, Art. 45d GG,<sup>98</sup> und zum anderen zur Reform des PKGrG.<sup>99</sup> Diese Reform wurde durch das Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes (PKNDwFoG), v. 30.11.2016, BGBl I 2016, 2746 vorgeführt, indem der Ständige Bevollmächtigte geschaffen wurde.
220. Art. 45d GG spricht von Kontrolle und meint dabei – wie Art. 45b GG - die parlamentarische Kontrolle.<sup>100</sup> Die parlamentarische Kontrolle wird gegenständlich eingeschränkt auf die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes, die in der Wahrnehmung nachrichtendienstlicher Aufgaben liegt. Nachrichtendienstliche Aufgaben sind angesiedelt in der Vorfeldermittlung zum Schutz von Rechtsgütern von nationalem Rang, wie der verfassungsmäßigen Grundordnung oder der äußeren und inneren Sicherheit. Diese Tätigkeit betrifft den Bund, sofern sie von Bundesbehörden ausgeführt

---

<sup>97</sup> *Baier*, Kontrolle, 2009, S. 39 ff.

<sup>98</sup> S. dazu *Wolff*, in: Möllers/van Ooyen (Hg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011, Halbband 1, 2011, 97 ff.

<sup>99</sup> Gesetz vom 29.7.2009 (BGBl I 2346); s. dazu *Christopeit/Wolff*, ZG 2010, 77 ff.

<sup>100</sup> Vgl. nur BT-Drs. 16/12412, S. 1 und 4.

wird. Die Konkretisierung ist dem einfachen Recht überlassen, das diese in § 1 Abs. 1 PKGrG vornimmt.

221. Die neue Verfassungsnorm begründet eine in jeder Legislaturperiode neu zu erfüllende Pflicht des Bundestages, ein Gremium zur näher beschriebenen Kontrolle zu bestellen.<sup>101</sup> Die Existenzgarantie bezieht sich ausdrücklich auf ein Gremium und nicht auf einen Ausschuss. Das geschah bewusst.<sup>102</sup> Bei der Bestellung eines Gremiums ist der Bundestag in der Ausgestaltung freier als bei der Bildung eines Ausschusses.<sup>103</sup> Ausschüsse müssen aus dem Bundestag heraus gebildet werden. Die im Plenum vertretenen Fraktionen müssen in den Ausschüssen möglichst spiegelbildlich vertreten sein; diese haben das Recht, ihre Mitglieder dorthin zu entsenden, und die Abgeordneten haben grundsätzlich einen Anspruch darauf, bei der Gesamtverteilung der Ausschusssitze nicht willkürlich übergangen zu werden. Bei einem Gremium sind die Vorgaben weniger streng. So ist es etwa gestattet, eine Wahl der Mitglieder durch die Mehrheit des Plenums zuzulassen.<sup>104</sup>
222. Wie das Gremium im Gesetz gem. Art. 45d Abs. 2 GG organisatorisch auszugestalten ist, gibt Art. 45d GG nicht vor.<sup>105</sup> Die enge Verknüpfung zwischen der Verfassungsänderung und dem Ablösegesetz darf nicht dazu führen, die gegenwärtige Ausgestaltung als die von der Verfassung gewollte zu qualifizieren. Das parlamentarische Kontrollgremium in der gegenwärtigen Fassung ist nicht verfassungsfest.<sup>106</sup>

#### dd) G 10-Kommission

223. Von erheblicher Bedeutung für die Kontrolle ist weiter die G 10-Kommission.<sup>107</sup> Sie beruht der Sache nach auf Bundesebene auf Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG. Sie findet ihre Grundlage in § 15 G 10 und in § 8a BVerfSchG auf Bundesebene. Ursprünglich war die Kontrolle der G 10-Kommission nur für die Telekommunikationsbeschränkung vorgesehen und wurde als verfahrensrechtlicher Schutz auf die besonderen Auskunftsbegehren nach § 8a BVerfSchG erstreckt. Die G 10-Kommission ist die einzige unabhängige Kontrollstelle, die in einige zentrale Eingriffsverfahren einbezogen ist. Sie hat die Aufgabe, den spät einsetzenden Rechtsschutz im Vorfeld partiell auszugleichen. An die G 10-Kommission hat man sich mittlerweile gewöhnt, d.h. aber nicht, dass hier nicht erhebliche Verbesserungen möglich sind. Die Ausstattung, die Sitzungsperioden, die Arbeitsweise und die Prüfintensität sind von einer gerichtlichen Kontrolle weit entfernt. Es wäre zu prüfen, ob nicht die normale gerichtliche Kontrolle auch in den bisherigen Zuständigkeiten der G 10-Kommission eingeführt werden könnte.
224. Auf Landesebene wird die G 10-Kommission durch das Gesetz zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes geregelt. Strukturell gilt hier nichts anderes als bei der Kommission auf Bundesebene.

---

<sup>101</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45d, Rn. 23.

<sup>102</sup> Deutlich etwa bei H.-P. Uhl, BT-Plenarprotokoll 16/225, S. 24896 (C); N. Röttgen, BT-Plenarprotokoll 16/225, S. 24904 (C); W. Neskovic, BT-Plenarprotokoll 16/225, S. 24900 (B); M. Hartmann, BT-Plenarprotokoll 16/225, S. 24906 (D); s. dazu Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45d, Rn. 24.

<sup>103</sup> Deshalb kritisch gegen die Entscheidung für ein Gremium etwa Gusy, Stellungnahme, 2009, S. 2; Kutscha, Stellungnahme, 2009, S. 1.

<sup>104</sup> Geis, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 2005, § 54, Rn. 22.

<sup>105</sup> Kritisch daher Kutscha, Stellungnahme, 2009, S. 2.

<sup>106</sup> Ausführlich Christopeit/Wolff, ZG 2010, 77, 84 f.

<sup>107</sup> S. dazu Gusy, Grundrechte, 2011, S. 14 ff.

225. Ob die G 10-Kommission als ein Ausschuss der parlamentarischen Kontrolle oder der internen Verwaltungskontrolle zu sehen ist, ist nicht ganz klar. Sie besitzt eine gewisse Zwitterstellung.

Heinrich Amadeus Wolff

(Die Datei wurde per Mail versandt und ist nicht unterschrieben)

## Anlage 1: Verzeichnis der unbedeutenden Gesetzesänderungen zum BKAG, BVerfSchG, MAD und G 10

die in den Augen des Sachverständigen für die Fragestellung der Anhörung eher zweitrangig sind:

<b>Änderung des BKAG</b>	
Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts , v. 6.6.2013, BGBl I 2013, 1482	§ 9a Abs. 1 S. , 2
IT-Sicherheitsgesetz (IT-SiG) v. 17.7.2015, BGBl I 2015, 1324	§ 4 Abs 1 S. 1 Nr 5
Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (TerrBekGeBefrVerlG), 3.12.2015, BGBl I 2015, 2161	
Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TerrorBekInfoAustG), v. 26.7.2016, BGBl I 2016, 1818	§ 9a Abs 4 S. 2
Gesetz zur Neuregelung des Bundesarchivrechts (BArchNG), 10.3.2017, BGBl I 2017, 410	§ 33 Abs 5 ;
<b>Änderungen des BVerfSchG</b>	
Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus, 20.8.2012 BGBl I 2012, 1798	§ 6 S. 8
Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze, 4.11.2016, BGBl I 2016, 2473	§ 8b Abs 8 S. 1
Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, 16.6.2017, BGBl I 2017, 1634	§ 3 Abs 2
<b>MADG</b>	
Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und weiterer soldatenrechtlicher Vorschriften (SGuaÄndG), 27.3.2017, BGBl I 2017, 562	§ 1
<b>Änderung ATDG</b>	
Berichtigung des Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (ATDGuaÄndGBer), 8.1.2016, BGBl I 2016, 48	§ 4 Abs 3 (Berichtigung)
Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG1997NStruktG), 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354	§ 4 Abs 3
Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630)	§ 4 Abs 3
<b>Änderungen des RED-G</b>	
Berichtigung des Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (ATDGuaÄndGBer), 8.1.2016, BGBl I 2016, 48	§ 4 Abs 3
Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG1997NStruktG), v. 1.6.2017, BGBl I 2017, 1354	§ 4
Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG), 17.8.2017, BGBl I 2017, 3202 (3630)	§ 4
<b>Änderungen des ZFDG</b>	
Gesetz zur Änderung des ZIS-Ausführungsgesetzes und anderer Gesetze (ZISAGuaÄndG), v. 12.4.2011, BGBl I 2011, 617	Unbedeutend § 10
Neunundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht (StrÄndG 49), 21.1.2015, BGBl I 2015, 10	23d
GVVG-Änderungsgesetz (GVVG-ÄndG), 12.6.2015, BGBl I 2015, 926	§ 23d
Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung (ZustAnpV 10), 31.8.2015, BGBl I 2015, 1474	§§ 23a, 23 d