

# **Sicherheitsrecht des Bundes – Recht der Nachrichtendienste in Deutschland**

von

**Prof. Dr. Kurt Graulich**  
**Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.**

Humboldt-Universität zu Berlin – Sommersemester 2019

Raum UL9 E 25

Donnerstag, d. 02.05.2019 von 12.00 bis 14.00 Uhr

Schwerpunkte 2 und 5

Veranstaltungsnummer 10727

## **Skizze und Materialien**

### **Gliederung:**

#### **III. Die Nachrichtendienste des Bundes**

##### **1. Bundesamt für Verfassungsschutz**

- a) Ziel des Verfassungsschutzes und Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern (§ 1 BVerfSchG)**
  - aa) Verfassungsschutz**
  - bb) Staatsschutz**
  - cc) Zusammenarbeit**
- b) Verfassungsschutzbehörden**
  - aa) Bundesamt für Verfassungsschutz (§ 2 Abs. 1 BVerfSchG)**
    - aaa) Bundesoberbehörde**
    - bbb) Trennungsgebot**
    - ccc) Informationsaustausch**
  - bb) Landesverfassungsschutzbehörden (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG)**
- c) Aufgaben**
  - aa) Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden (§ 3 BVerfSchG)**
    - aaa) Sammlung und Auswertung von Informationen (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG)**
      - a1) Beobachtung als Sammlung und Auswertung von Informationen**
        - aa1) Beobachtung**
        - bb1) Sammlung von Informationen**
        - cc1) Auswertung**
        - dd1) Tatsächliche Anhaltspunkte**
      - b1) Bestrebungen**
        - c1) Völkerverständigungswidrigkeit**
        - d1) Beobachtungsgegenstand und Vorfeld**
          - aa1) Beobachtungsgegenstand**
          - bb1) Vorfeld**

- bbb) Mitwirkung und Zusammenwirkung der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern Mitwirkung (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG)  
 ccc) Gesetzesbindung der Verfassungsschutzbehörden (§ 3 Abs. 3 BVerfSchG)

**Einzelheiten:**

**1. Bundesamt für Verfassungsschutz**

**a) Ziel des Verfassungsschutzes und Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern (§ 1 BVerfSchG)**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Verfassungsschutz ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b GG; die Regelung enthält sogleich die Legaldefinition des Verfassungsschutzes.

**Art. 73 GG**

**(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:**

.....

10.

**die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder**

.....

b)

**zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und**

c)

**zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,**

.....

Danach hat der **Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung**, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz). Die Vorschrift des Art. 73 Nr. 10 Buchst. b GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) zu. Sie regelt die Organisation des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich des dort umschriebenen Verfassungsschutzes (Friesenhahn in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 87 (94); Klein, in: v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Art. 73 Anm. XVII 2 und XVIII 7; Gusy, BayVBl. 1982, 201 (202)). Da eine solche Regelung der Zusammenarbeit auch die Bereiche angeben muss, auf denen die vorgeschriebene Zusammenarbeit stattfindet, hat der Bundesgesetzgeber sich zu Recht für befugt erachtet, insoweit auch die Aufgaben zu umschreiben, die den Verfassungsschutzbehörden gestellt sind (Friesenhahn, a.a.O. S. 94). Dazu gehört eine Aufgabenumschreibung für die entsprechenden Landesstellen; die Regelungen bestimmen auch den einschlägigen

Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit und die beteiligten Landesbehörden (Friesenhahn, a.a.O. S. 94; Rupp, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 157 (164); Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., S. 223; vgl. in diesem Zusammenhang auch Schatzschneider, Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, S. 81 Abs. 1; (BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63, Rn. 59).

Die **verfassungsrechtliche Einrichtungskompetenz für das Bundesamt für Verfassungsschutz** liegt in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG.

#### Art 87 GG

(1) .....Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

Danach können durch Bundesgesetz Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

Der in § 1 Abs. 1 BVerfSchG – in Anlehnung an Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b GG - formulierte **Schutzauftrag des Verfassungsschutzes** besteht darin die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu schützen.

#### § 1 BVerfSchG Zusammenarbeitspflicht

(1) Der Verfassungsschutz dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder.

(2) Der Bund und die Länder sind verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten.

(3) Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung.

Darin liegt eine **allgemeine Zielbeschreibung und Charakterisierung des Verfassungsschutzes** und keine **abschließende Aufgabenbeschreibung** der Verfassungsschutzbehörden, wie sich aus § 3 Abs. 1 BVerfSchG ergibt (Roth in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 1 Rn. 2).

#### aa) Verfassungsschutz

**Das Grundgesetz baut zwar auf die Erwartung, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen.** Es erzwingt die Loyalität zu den Werten der Verfassung aber nicht. Die freiheitliche Demokratie nimmt es, solange nicht Rechtsgüter anderer gefährdet werden, sogar hin, wenn grundlegende Werte der Verfassung in Frage gestellt werden. Die Demokratie des Grundgesetzes vertraut hierbei auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger sich mit derartiger Kritik auseinanderzusetzen und sie dadurch abzuwehren (Roth a.a.O. BVerfSchG § 1 Rn. 4).

Allerdings vertraut das Grundgesetz aufgrund geschichtlicher Erfahrung nicht allein darauf, die freiheitliche Demokratie werde sich im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung behaupten. Es hat darüber hinaus **dem Staat die Aufgabe übertragen, die zentralen Grundwerte der Verfassung durch – repressive – Schutzvorkehrungen zu sichern und zu gewährleisten** (Roth a.a.O. Rn. 6). Der Verfassungsschutz ist in einer freiheitlich rechtsstaatlichen Demokratie wie der unseren, die selbst der verfassungsfeindlichen politischen Betätigung einen äußersten Freiheitsspielraum lässt, die notwendige Kehrseite einer solchen liberalen Demokratie. Denn hier gibt es um der Selbstverteidigung dieser freiheitlichen Demokratie willen gegen alle Feinde der Freiheit nur die politische Alternative: alle verfassungsfeindlichen Bestrebungen, die gegen Bestand und Ordnung dieser freiheitlich rechtsstaatlichen Demokratie gerichtet sind, schon im Ansatz zu verbieten. Oder aber, und dies ist die Grundentscheidung unserer Verfassung: solche verfassungsfeindlichen Betätigungen solange unverboden zuzulassen, wie sie nicht den staatlichen Bestand und die freiheitliche Ordnung gefährden. Um die Überschreitung dieser Linie feststellen zu können, von der an verfassungsfeindliche Betätigungen zu einer Gefahr für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung werden, der nicht mehr mit politischen Mitteln, sondern nurmehr mit juristischen Mitteln begegnet werden kann, **muss man dieses Vorfeld notwendig beobachten. Unser Verfassungsschutz ist so der Preis, den wir zahlen für die innere Sicherheit in einem Staat der äußersten Freiheit, auch und gerade der politischen Betätigung, bis hin zur politischen Betätigung selbst der Ausländer** (BVerwG, Urteil vom 07. Dezember 1999 – 1 C 30/97 –, BVerwGE 110, 126-140, Rn. 22 ff.).

Die Einrichtung eines dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dienenden Verfassungsschutzes ist Ausdruck der **Entscheidung des Grundgesetzes für eine streitbare wehrhafte oder abwehrbreite Demokratie.** Diese Grundentscheidung ist im Wesentlichen aus Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG herzuleiten, kommt ferner in Art. 5 Abs. 3, Art. 10 Abs. 2 Satz 2, Art. 20 Abs. 4, Art. 61, Art. 87a Abs. 4, Art. 91 und Art. 98 Abs. 2 GG zum Ausdruck und wird in den Zuständigkeitsvorschriften der Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b und Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG bestätigt. Der Verfassungsgeber hat dies im Rahmen einer der einschlägigen Verfassungsänderungen – insbesondere für die Verknüpfung von nachrichtendienstlicher Aufgabe und Kontrolle der Dienste - wie folgt ausgedrückt:

**„Die Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst) leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit der**

**Bundesrepublik Deutschland. Sie arbeiten dabei nicht als verfassungsrechtliche Fremdkörper, sondern sind als Institute der „wehrhaften Demokratie“** in Artikel 73 Nummer 10 Buchstabe b und c sowie in Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes selbst vorgesehen. Wie alle anderen Organe der vollziehenden Gewalt unterliegen auch die Nachrichtendienste der Kontrolle durch das Parlament. Das Parlament als Sachwalter des Volkes stellt die legitimatorische Verknüpfung zwischen Souverän und Exekutive her.“ (BT-Drs. 16/12412 S. 4).

#### **bb) Staatsschutz**

Das Prinzip der wehrhaften Demokratie legt von Verfassungs wegen allen Staatsorganen und Behörden die Pflicht auf, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu bewahren und zu schützen. Zu nennen sind hier der **strafrechtliche und polizeiliche Staats- und Verfassungsschutz, der behördliche Verfassungsschutz etwa im Bereich des Versammlungs- und Vereinsrechts, schließlich auch der verfassungsgerichtliche Verfassungsschutz. Der Verfassungsschutz ist insofern Teil des übergreifend zu verstehenden Staatsschutzes** als Gesamtheit derjenigen Einrichtungen, die den Bestand des Staates, seine innere und äußere Sicherheit einschließlich der Landesverteidigung, seine verfassungsmäßige Ordnung, die Tätigkeit der Verfassungsorgane, den ungestörten Ablauf von Wahlen und Abstimmungen, die Interessen der Bundesrepublik Deutschland an ungestörten internationalen Beziehungen, den Gedanken der Völkerverständigung gegen Angriffe gleich welcher Art und welchen Ursprungs schützen sollen (Roth a.a.O. Rn. 9; Gröpl a.a.O. S. 56 ff. u. 303).

#### **cc) Zusammenarbeit**

**Nach § 1 BVerfSchG sind Bund und Länder verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten (Abs. 1), insbesondere einander gegenseitige Unterstützung und Hilfe zu leisten (Abs. 2).** Diese Vorschrift regelt auch die Zusammenarbeit der Länder untereinander (BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63, Rn. 57). **Zusammenarbeit im Sinne von Art. 73 Nr. 10 Buchst. b GG und von § 1 BVerfSchG geht inhaltlich über die Pflicht zur Hilfeleistung hinaus, die aufgrund des allgemeinen Amtshilferechts besteht.** Die Unterstützung und Hilfeleistung im Sinne von § 1 Abs. 2 BVerfSchG empfängt ihren konkreten Inhalt und ihre Grenzen daraus, dass durch sie die rechtmäßige Wahrnehmung der Aufgaben des Empfängers der Hilfe ermöglicht und gewährleistet werden soll (BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63, Rn. 66).

Der Verfassungsschutzbehörde vorliegende **Informationen**, deren Richtigkeit zweifelhaft oder bestritten ist, sind - als solche gekennzeichnet - gemäß BVerfSchG § 1 einer anderen Verfassungsschutzbehörde zu **übermitteln**. Nicht mitzuteilen sind lediglich Informationen, die mit Sicherheit als unerheblich für die Auswertung der anderen Verfassungsschutzbehörde angesehen werden können; dazu gehören in jeder Hinsicht bedeutungslose Tatsachen sowie inhaltlich als unrichtig erkannte Informationen (BVerwGE a.a.O. juris Rn. 67 ff.).

Formen der Zusammenarbeit sind laufende gegenseitige Information und Unterrichtung über Erkenntnisse, Erkenntnislücken, Erfahrungen sowie aufgabenrelevante Vorkommnisse. Dazu gehört aber auch Koordinierung der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wie z.B. die abgestimmte Festlegung von Beobachtungsobjekten. Positive oder negative Kompetenzkonflikte sind zwischen allen betroffenen Verfassungsschutzbehörden bona fide abzustimmen (Roth a.a.O. § 1 Rn. 22 ff.). **Eine Weisungsbefugnis besteht nicht.** Es gibt aber eine Zusammenarbeitsrichtlinie für BfV und LfV, die auf der IMK mit Beschluss vom 7.12.2012 abgestimmt worden ist. Sie ist eine Verwaltungsvereinbarung (Roth a.a.O. Rn. 27).

## b) Aufgaben

Den Nachrichtendiensten kommt die Aufgabe zu, **Aufklärung bereits im Vorfeld von Gefährdungslagen zu betreiben.** Ihr Datenzugriff dient dabei zugleich verschiedenartigen und weit gefassten Zielen wie dem Schutz vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen im Inland und vor innerstaatlichen Tätigkeiten ausländischer Geheimdienste, dem Schutz vor gewaltbereiten Bestrebungen, die den gesamten Bereich der „auswärtigen Belange“ gefährden, oder dem Schutz vor Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind (vgl. § 3 Abs. 1 BVerfSchG, § 1 Abs. 2 BNDG, § 1 Abs. 1 MADG sowie § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 G 10). **Sie haben mannigfaltige Bestrebungen auf ihr Gefahrenpotenzial hin allgemein zu beobachten und sie gerade auch unabhängig von konkreten Gefahren in den Blick zu nehmen** (vgl. BVerfGE 122, 120 <145> ). Diesem vorfeldbezogenen Aufgabenspektrum entsprechend haben die Nachrichtendienste weitreichende Befugnisse zur Datensammlung, die weder hinsichtlich der konkreten Tätigkeitsfelder spezifisch ausdefiniert noch hinsichtlich der jeweils einzusetzenden Mittel detailscharf ausgestaltet sind. **Für die Behörden des Verfassungsschutzes umfassen sie Methoden und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung wie etwa den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen** (vgl. § 8 Abs. 2 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 LVSG Baden-Württemberg) (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. April 2013 1 BvR 1215/07 Rn 116 ff.).

### aa) Bundesamt für Verfassungsschutz (§ 2 Abs. 1 BVerfSchG)

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG unterhält der Bund für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde.

#### § 2 BVerfSchG Verfassungsschutzbehörden

**(1) Für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde. Es untersteht**

dem Bundesministerium des Innern. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.

(2) Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander unterhält jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Mehrere Länder können eine gemeinsame Behörde unterhalten.

**Es untersteht dem Bundesministerium des Innern.** Zweck des Verfassungsschutzes und der darauf gerichteten Zusammenarbeit ist der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder und der Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Die Befugnis des Bundes zur Regelung der Zusammenarbeit bezieht sich ihrem Inhalt nach darauf, die Zusammenarbeit sowohl des Bundes mit den Ländern als auch der Länder untereinander zu regeln (BT-Drs. 11/4306 S. 59 ff.).

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfasst mehr als die bloße Befugnis, die Einrichtung von Behörden vorzuschreiben, die im Bund und bei den Ländern zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zuständig sein sollen. Der Bundesgesetzgeber kann insbesondere den in Artikel 73 Nr. 10 GG und Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG verwendeten Begriff des Verfassungsschutzes sowie des Schutzes auswärtiger Belange näher umschreiben und inhaltlich konkretisieren, wie dies für den Aufgabenbereich des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes bereits durch das Verfassungsschutzgesetz von 1950 vorgenommen wurde. **Die Regelung der Zusammenarbeit schließt auch das Abstimmen und Koordinieren der Tätigkeit von Bundes- und Landesbehörden ein.** Eine derartige Abstimmung und Koordinierung ist nur möglich, wenn ein Mindestmaß gemeinsamer Aufgabenbereiche von Bundes- und Landesbehörden konkretisiert und festgelegt wird (BT-Drs. 11/4306 S. 59 ff.).

#### aaa) Bundesoberbehörde

§ 2 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG bestimmt, das **BfV als Bundesoberbehörde einzurichten und nicht etwa als Abteilung des BMI.** Wie bereits ausgeführt liegt die verfassungsrechtliche Einrichtungskompetenz für das BfV in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG; Art. 87 Abs. 1 GG zählt diejenigen Verwaltungszweige auf, die in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt werden (BVerfG, Entscheidung vom 24. Juli 1962 – 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62 –, BVerfGE 14, 197, Rn. 48).

Die **zusätzliche verfassungsrechtliche Befugnis zur Errichtung des BfV als Bundesoberbehörde ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG** (Roth a.a.O. Rn. 4). Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können außerdem für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. **Diese Bestimmung ist nicht nur eine Organisationsnorm, sondern eine Kompetenznorm, die dem Bund ausdrücklich eine**

**zusätzliche Verwaltungskompetenz eröffnet**, d.h. also im Sinne von Art. 83 GG etwas anderes zulässt.

**Für Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Kompetenznorm spricht der Wortlaut: Das einleitende "Außerdem" kann nur anknüpfend verstanden werden, nämlich in Bezug auf die in den beiden ersten Absätzen des Art. 87 aufgeführten Fälle bundeseigener Verwaltung.** Die Errichtung einer Bundesoberbehörde durch nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz setzt also nicht voraus, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes im Grundgesetz schon anderweitig begründet oder wenigstens zugelassen ist (BVerfG, Entscheidung vom 24. Juli 1962 – 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62 –, BVerfGE 14, 197, Rn. 52). Aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde ergibt sich, daß sie nur für Aufgaben errichtet werden kann, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können. Dagegen schließt GG Art 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht aus, daß eine Bundesoberbehörde errichtet wird, die ihre Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit einer bereits bestehenden anderen Bundesoberbehörde oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, oder in Anlehnung an eine solche, auf der Ebene der Gleichordnung erfüllen kann. GG Art 87 Abs. 3 S. 1 GG enthält eine ausschließliche Bundeskompetenz, deren Ausübung nicht von Voraussetzungen abhängen kann, die das GG für den Fall der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sachregelung aufstellt (BVerfG a.a.O. Rn. 52).

Mit der Verleihung der **Zentralstellenfunktion** hat der Gesetzgeber von einer Möglichkeit in der Verfassung Gebrauch gemacht, einen besonderen Verwaltungstyp einzurichten. Eine **Zentralstelle kann als verfassungskonformer Typ von Mischverwaltung angesehen werden.** Darin liegen koordinierende und kooperierende Kompetenzen.

### **bbb) Trennungsgebot**

**Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.** Damit ist ein einfachgesetzliches organisatorisches Trennungsgebot von Polizei und BfV begründet worden. Aus dem Verfassungstext lässt es sich nicht ableiten. Wer eine verfassungsgleiche Ableitung aus dem sog. Polizeibrief der westalliierten Militärgouverneure als verbindlich unternimmt, muss von einem fortbestehenden Verfassungsvorbehalt ausgehen, der – als Souveränitätseinbuße – mit der gewordenen völker- und staatsrechtlichen Position der Bundesrepublik Deutschland nicht in Einklang zu bringen ist. **Das einfachgesetzliche Trennungsgebot steht einer gemeinsamen ressortmäßigen Unterstellung von BfV und Polizeibehörden des Bundes beim BMI nicht entgegen.** Sie ist zum einen im Gesetz selbst vorgesehen (Roth a.a.O. § 2 Rn. 8 ff.). Und zum anderen werden auf der Ebene des BMI keine vollzugspolizeilichen Aufgaben wahrgenommen, auf die sie das Trennungsgebot bezieht.



### ccc) Informationsaustausch

**Davon zu unterscheiden ist das informationelle Trennungsgebot.** Ein kontinuierlicher und institutionalisierter Informationsaustausch widerspricht dem Trennungsgebot nicht, sondern ist der notwendige Ausgleich für die sonst durch die organisatorische Trennung drohenden Wissensverlust (Roth a.a.O. Rn. 12). Allerdings ergibt sich aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein informationelles Trennungsprinzip, wonach ein **Datenaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden letzterer nur ausnahmsweise zulässig ist**, nämlich wenn es einem **herausragenden öffentlichen Interesse dient**, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebote stehen, rechtfertigt. Zur Effektivität der Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus darf der Gesetzgeber, wenn er einen Informationsaustausch allein auf der Grundlage der Einzelübermittlungsvorschriften für unzureichend hält, eine sie koordinierende Verbunddatei zur Informationsanbahnung wie die Antiterrordatei schaffen. Die **Verhinderung und Verfolgung von terroristischen Straftaten**, die international organisiert und zur Verbreitung von Angst und Schrecken verübt werden, stellt die zuständigen staatlichen Behörden vor besondere Herausforderungen. Da solche Straftaten besonders schwer zu erfassen sind und die Zielpersonen sich oft in hohem Maße konspirativ verhalten, hängt der Erfolg einer wirksamen Aufgabenwahrnehmung der Sicherheitsbehörden hier in besonderer Weise davon ab, dass wichtige Informationen, die bei einer Behörde anfallen, auch für andere Behörden erschlossen werden und durch das Zusammenführen und Abgleichen der verschiedenen Daten aus diffusen Einzelerkenntnissen aussagekräftige Informationen und Lagebilder werden. Es liegt auf der Hand, dass eine speziell strukturierte Datei mit Grundprofilen von in den Fokus der Behörden geratenen Personen sowie mit Nachweisen, bei welchen Behörden Informationen zu welchen Personen zugänglich sind, die Aufgabenwahrnehmung wesentlich verbessern kann. Ebenso tragfähig ist die Annahme, dass den Behörden in dringenden Eilfällen unmittelbar bestimmte Informationen anderer Behörden zur Verfügung stehen müssen, um diesen eine erste Gefährdungseinschätzung und damit sachgerechte weitere Maßnahmen zu ermöglichen (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377, Rn. 131 ff.).

### bb) Landesverfassungsschutzbehörden (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG)

**Nach § 2 Abs. 2 BVerfSchG unterhält jedes Land für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes.** Der Bund besitzt, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Zwecke des Verfassungsschutzes einschließlich des Schutzes auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland zu regeln, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 10 b und c des Grundgesetzes. Zweck des Verfassungsschutzes und der darauf gerichteten Zusammenarbeit ist der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder und der Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf

gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. **Die Befugnis des Bundes zur Regelung der Zusammenarbeit bezieht sich ihrem Inhalt nach darauf, die Zusammenarbeit sowohl des Bundes mit den Ländern als auch der Länder untereinander zu regeln.**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfaßt nicht die gesamte sachliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes. Die Kompetenz umfaßt allerdings mehr als die bloße Befugnis, die Einrichtung von Behörden vorzuschreiben, die im Bund und bei den Ländern zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zuständig sein sollen. **Der Bundesgesetzgeber kann insbesondere den in Artikel 73 Nr. 10 des Grundgesetzes und Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes verwendeten Begriff des Verfassungsschutzes sowie des Schutzes auswärtiger Belange näher umschreiben und inhaltlich konkretisieren. Die Regelung der Zusammenarbeit schließt zum anderen auch das Abstimmen und Koordinieren der Tätigkeit von Bundes- und Landesbehörden ein.** Eine derartige Abstimmung und Koordinierung ist nur möglich, wenn ein Mindestmaß gemeinsamer Aufgabenbereiche von Bundes- und Landesbehörden konkretisiert und festgelegt wird. Die Festlegung dieses Mindestmaßes ist notwendigerweise Aufgabe des Bundes. Denn die auf Artikel 73 Nr. 10 Buchstaben b und c des Grundgesetzes gestützten Regelungen haben den Sinn, eine Zusammenarbeit zu schaffen, die in der Bundesrepublik Deutschland einen Verfassungsschutz ermöglicht, der wirksam arbeitet und das vom Grundgesetz gewollte Gesamtgefüge dieses Staates bewahren hilft. Die Regelung eines Mindestbestandes von Aufgaben, auf die sich die Zusammenarbeit erstreckt, sowie von allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorschriften gehört daher untrennbar zu dem Regelungsauftrag gemäß Art. 73 Nr. 10 Buchstabe b und c des Grundgesetzes. Hiermit befassen sich die §§ 1 bis 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs (BT-Drs. 4737 S. 50).

**Die Landesgesetzgeber haben über die Vorgabe durch die Bundesverfassung hinaus einen eigenen Gestaltungsspielraum, wie sie die LfV ausgestalten. Ein organisatorisches Trennungsgebot ist ihnen nicht vorgegeben.** Allerdings gelten die Grundsätze über das informationelle Trennungsgebot auch für sie.

### c) Aufgaben

In § 3 BVerfSchG werden die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder beschrieben.

#### § 3 BVerfSchG Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

(1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über  
1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,

2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

- (2) Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken mit
1. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,
  2. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen,
  3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisaufnahme durch Unbefugte,
  4. bei der Überprüfung von Personen in sonstigen gesetzlich bestimmten Fällen,
  5. bei der Geheimschutzbetreuung von nichtöffentlichen Stellen durch den Bund oder durch ein Land.

Die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 sind im Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867) geregelt. Bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nummer 5 ist das Bundesamt für Verfassungsschutz zur sicherheitsmäßigen Bewertung der Angaben der nichtöffentlichen Stelle unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder befugt. Sofern es im Einzelfall erforderlich erscheint, können bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nummer 5 zusätzlich die Nachrichtendienste des Bundes sowie ausländische öffentliche Stellen um Übermittlung und Bewertung vorhandener Erkenntnisse und um Bewertung übermittelter Erkenntnisse ersucht werden.

- (3) Die Verfassungsschutzbehörden sind an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden (Artikel 20 des Grundgesetzes).

**Die davon gesonderte Regelung in § 4 BVerfSchG definiert Gesetzesbegriffe und geht somit über die Aufgabenbeschreibung hinaus.**

Insbesondere die Befugnisnormen der §§ 8ff. BVerfSchG setzen die Aufgabenbeschreibung sowie die Begriffsdefinition durch inhaltliche Bezugnahmen voraus („...zur Erfüllung seiner Aufgaben...“). **Die Aufgabenbeschreibung enthält die Grundlage für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden, befugt aber nicht zu Eingriffen in subjektive Rechte.**

§ 3 Abs. 1 BVerfSchG weist den Verfassungsschutzbehörden als ihre wesentliche Aufgabe bei der präventiven Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen zum Schutze der wehrhaften Demokratie die **Aufgabe der Beobachtung** zu. § 3 Abs. 2 BVerfSchG regelt darüber hinaus die **Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden bei Sicherheitsüberprüfungen** (Roth in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, BVerfSchG § 3 Rn. 3). § 3 BVerfSchG regelt die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden (nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz). Sie müssen von allen Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wahrgenommen werden. Daneben bleibt es den Gesetzgebern der Länder freigestellt, im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz den jeweiligen Verfassungsschutzbehörden weitergehende Aufgaben zuzuweisen, soweit hierdurch nicht eine Beeinträchtigung der Aufgabenstellung nach diesem Gesetz stattfindet (BT-Drs. 11/4306 S. 60 ff.).

#### **aa) Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden (§ 3 BVerfSchG)**

##### **aaa) Sammlung und Auswertung von Informationen (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG)**

Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
4. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.

##### **a1) Beobachtung als Sammlung und Auswertung von Informationen**

###### **aa1) Beobachtung**

§ 3 Abs. 1 definiert als originäre und spezifische Aufgabe des BfV und der LfV die Sammlung und Auswertung von Informationen; beide Aspekte zusammen machen die Beobachtung aus. Die **Beobachtung** dient der Aufklärung, ob Bestrebungen beispielsweise gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorliegen (Roth a.a.O. § 3 Rn. 86 ff.).

###### **bb1) Sammlung von Informationen**

Die „**Sammlung**“ meint zunächst die aktive oder passive Gewinnung von Informationen, schließt jedoch das anschließende bewusste Festhalten und planvolle Speichern der gewonnenen Informationen in Sach- oder Personenakten bzw. Dateien ein (Roth a.a.O. Rn. 88). § 3 Abs. 1 BVerfSchG führt den Begriff der „**Information**“ ein, der in weiteren Regelungen mehrfach Verwendung findet. Information ist ein Oberbegriff, der sowohl personenbezogene als auch sachbezogene Vorgänge umfasst, als auch unabhängig vom Medium ist, auf dem die Information verfestigt ist. Zu den „**Unterlagen**“ sind beispielsweise Flugschriften, Broschüren, Fotografien und ähnliches zu rechnen. Für Informationen mit Dateibezug verwendet der Entwurf den Begriff „**Daten**“ (BT-Drs. 11/4306 S. 60 ff.).

### cc1) Auswertung

Die „**Auswertung**“ umfasst mehrere Schritte: Zu den durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG umschriebenen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden gehört die Auswertung der von ihnen gesammelten Unterlagen. Zur "Auswertung" im Sinne dieser Vorschrift zählt die **Sichtung** der bei der Behörde selbst und/oder anderen Verfassungsschutzbehörden vorliegenden Auskünfte, Nachrichten und sonstigen Unterlagen daraufhin, ob sie unter dem Gesichtspunkt der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG genannten Bestrebungen, wenn auch nur als Mosaikstein, irgendeine Relevanz haben können. Diese Tätigkeit kann auch durch **Anfrage einer Behörde** außerhalb des Verfassungsschutzes ausgelöst werden (BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63, Rn. 63).

### dd1) Tatsächliche Anhaltspunkte

Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG ist gem. § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG das **Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte** für verfassungsfeindliche Bestrebungen, konkret für Gefährdungen der gesetzlich näher beschriebenen Verfassungsrechtsgüter. Die Regelung verlangt keine Gewissheit darüber, dass Bestrebungen vorliegen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind (BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 –, BVerwGE 137, 275-318, Rn. 28). Das Tatbestandsmerkmal "tatsächlicher Anhaltspunkt" verlangt allerdings mehr als bloße Vermutungen. Es müssen konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den **Verdacht** vorliegen (vgl. hierzu auch: Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 - BVerfGE 100, 313 <395>). Zur Annahme eines Verdachts kann ferner die Gesamtschau aller vorhandenen tatsächlichen Anhaltspunkte führen, wenn jeder für sich genommen einen solchen Verdacht noch nicht zu begründen vermag (BVerwGE 137, 275-318, Rn. 30).

### b1) Bestrebungen

Unter dem Begriff „**Bestrebungen**“ i. S. von § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BVerfSchG sind aktive Verhaltensweisen zu verstehen, die auf die Beseitigung oder Beeinträchtigung von Grundwerten der freiheitlichen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland

oder eines sonstigen der im Gesetz aufgezählten Schutzgüter gerichtet sind. Die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind durch die Rechtsprechung (BVerfGE 2, 1 ff. und 5, 85 ff.) sowie durch den Gesetzgeber in § 92 StGB inhaltlich festgelegt worden. Darüber hinaus knüpft § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BVerfSchG an die Begriffe „Bestand und Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ an, so wie sie der Gesetzgeber in § 92 StGB ebenfalls definiert hat (BT-Drs. 11/4306 S. 60 ff.).

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG sind **"Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung"** nur die in diesem Sinne verfolgten politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen. Das Tatbestandsmerkmal einer **"politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweise"** erfordert damit über das bloße Vorhandensein bestimmter Bestrebungen hinaus **ein aktives, nicht jedoch notwendig kämpferisch-aggressives Vorgehen** zu deren Realisierung. Dementsprechend umschreibt das Gesetz verfassungsschutzrelevante Bestrebungen nicht als politisch motiviert, sondern als politisch bestimmt. Bestrebungen müssen also zum einen politisch determiniert, folglich objektiv geeignet sein, - über kurz oder lang - politische Wirkungen zu entfalten (Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, S. 165). Kein Bestandteil des Merkmals "Bestrebung" ist ausweislich des Wortlauts der Norm ein **"aktiv kämpferisches" Verhalten**. Zudem definiert das Gesetz den Begriff der Bestrebung nicht anhand der Merkmale legal/illegal. **Es kommt nicht darauf an, ob bestimmte Verhaltensweisen erlaubt sind oder nicht** (Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, S. 168) (BVerwG, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 –, BVerwGE 137, 275-318, Rn. 59).

### c1) Völkerverständigungswidrigkeit

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG unterliegen **Bestrebungen im Inland, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 2 GG) gerichtet sind**, der Beobachtung durch die Verfassungsschutzbehörden. Dieser Aufgabentatbestand wurde durch das TBG v. 9.1.2002 (BGBl. I s. 361) eingefügt, weil die bisher wichtigste Rechtsgrundlage für die Beobachtung ausländischer extremistischer Organisationen, nämlich § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG zunehmend zu kurz griff (Roth a.a.O. Rn. 83 m.w.N.). Bestrebungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten, bedeuten eine erhebliche Gefahr für die Innere Sicherheit. Sie bilden einen Nährboden für die Entstehung extremistischer Auffassungen und schüren Hass, der auch vor terroristischer Gewaltanwendung nicht zurückschreckt. Es muss zulässig sein, dass der Verfassungsschutz solche Bestrebungen – auch unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – beobachtet. Diese Tätigkeiten sind vom Tatbestand **„Gedanke der Völkerverständigung“** erfasst. Er enthält ein **Verbot der Störung des Friedens unter den Völkern und Staaten**. Dies umfasst das **Verbot militärischer Gewaltanwendung im Ausland**, das Verbot, konfessionelle, rassische oder ethnische Gruppen im Ausland zu vernichten oder als Verbrechen gegen die Menschlichkeit physisch oder psychisch zu beeinträchtigen (vgl. zu friedens- und sicherheitsgefährdenden Bestrebungen, insbesondere die schweren

Verbrechen nach Artikel 5 ff. des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, BGBl. 2000 II S. 1393) (BT-Drs. 14/7386 S. 38).

Das geschützte Rechtsgut des „**friedlichen Zusammenlebens der Völker**“ ist zwar vom Begriff des „Gedankens der Völkerverständigung“ umfasst, beide Begriffe nebeneinander dienen aber der Rechtsklarheit. Zudem ist diese Formulierung in den Verfassungsschutzgesetzen verschiedener Bundesländer (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen), die diese Aufgabe bereits enthalten, aufgenommen (BT-Drs. 14/7386 S. 39).

## **d1) Beobachtungsgegenstand und Vorfeld**

### **aa1) Beobachtungsgegenstand**

Ergibt sich für das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Veranlassung zu prüfen, ob eine **Organisation, Gruppierung, Einrichtung oder Person** Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG verfolgt, so hat es sich **zunächst ohne Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel** ein Bild über die mögliche Verfolgung verfassungsfeindlicher Bestrebungen zu verschaffen. Dies erfolgt durch Sammeln und Auswerten offener, allgemein zugänglicher Informationen in Akten. Eine Erstspeicherung **personenbezogener Informationen in einer Datei ist in diesem Stadium nicht zulässig**. „**Beobachtungsobjekt**“ wird eine Organisation erst dann, wenn bei dieser Prüfung tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Bestrebung im Sinne des § 3 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz erkennbar geworden sind. Regelungen über die Zeitdauer, innerhalb der das vorgenannte Stadium des Sammelns und Auswertens offener und allgemein zugänglicher Informationen abgeschlossen sein müsste, bestehen nicht. Sie wären einerseits nicht sachgerecht, weil das Amt in dieser Phase im Wesentlichen auf Zufallserkenntnisse angewiesen ist, andererseits sind sie aber auch nicht erforderlich, weil in dieser Phase Grundrechte einzelner allenfalls geringfügig berührt werden. **Im Übrigen hat das Bundesamt für Verfassungsschutz alle Unterlagen unverzüglich zu vernichten, die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nicht (mehr) erforderlich sind.** (BT-Drs. 11/5982 S. 2).

**Sind tatsächliche Anhaltspunkte erkennbar geworden, daß sich Organisationen, Gruppierungen, Einrichtungen oder Personen im Sinne von § 3 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz betätigen, so ist zu prüfen, ob sie Ziele verfolgen, die darauf gerichtet sind, die Bundesrepublik Deutschland oder ihre freiheitliche demokratische Grundordnung ganz oder teilweise zu beseitigen.** Im Rahmen dieser Prüfung wird auch darüber entschieden, ob die Beobachtung planmäßig – erforderlichenfalls auch unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – erfolgen soll. Entsprechendes gilt auch für den seltenen Fall, daß derartige Bestrebungen von Einzelpersonen ausgehen, die sich nicht organisiert betätigen und deren Beobachtung wegen der Bedeutung ihrer Aktivitäten oder der von ihnen ausgehenden Gefahr für die in Artikel 73 Nr. 10 Buchstaben b) und c) Grundgesetz genannten Schutzgüter dennoch notwendig ist (BT-Drs. 11/5982 S. 3).

Die Prüfung der Frage, ob eine Organisation, Gruppierung oder Einrichtung nach § 3 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz zu beobachten ist, erfolgt unter Beteiligung der Verfassungsschutzbehörden der Länder. **Die Entscheidung ist in jedem Fall dem Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz vorbehalten und erfolgt in einem detailliert ausgestalteten schriftlichen Verfahren** (BT-Drs. 11/5982 S. 3).

#### **bb1) Vorfeld**

Den Nachrichtendiensten kommt die Aufgabe zu, Aufklärung bereits im **Vorfeld von Gefährdungslagen** zu betreiben. Ihr Datenzugriff dient dabei zugleich verschiedenartigen und weit gefassten Zielen wie dem Schutz vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen im Inland und vor innerstaatlichen Tätigkeiten ausländischer Geheimdienste, dem Schutz vor gewaltbereiten Bestrebungen, die den gesamten Bereich der "auswärtigen Belange" gefährden, oder dem Schutz vor Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind (vgl. § 3 Abs. 1 BVerfSchG, § 1 Abs. 2 BNDG, § 1 Abs. 1 MADG sowie § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 G 10). Sie haben mannigfaltige Bestrebungen auf ihr Gefahrenpotenzial hin allgemein zu beobachten und sie gerade auch unabhängig von konkreten Gefahren in den Blick zu nehmen (vgl. BVerfGE 122, 120 <145>; BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377, Rn. 116).

#### **bbb) Mitwirkung und Zusammenwirkung der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern Mitwirkung (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG)**

Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken gem. § 3 Abs. 2 BVerfSchG mit

1. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,
2. bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen,
3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte,
4. bei der Überprüfung von Personen in sonstigen gesetzlich bestimmten Fällen.

Die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz bei der Mitwirkung nach Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 sind im Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867) geregelt.

**§ 3 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG entspricht dem – bereits vor der Novellierung - geltenden Recht; er regelt auch die Mitwirkung des Bundesamtes für Verfassungsschutz im Bereich des Geheimschutzes.** Er wurde im Vorgriff auf ein – im Zeitpunkt der Gesetzesinitiative geplantes, und in Gestalt des SÜG verwirklichtes -



Gesetz um einen Satz 2 ergänzt. Danach dürfen **Sicherheitsüberprüfungen** grundsätzlich nur mit Kenntnis des Betroffenen und der ggf. in die Überprüfung einbezogenen Personen durchgeführt werden. Zugleich wird dann § 3 Abs. 2 Satz 2 BVerfSchG entbehrlich; die Befugnisnormen des Gesetzes werden entsprechend anzupassen sein (BT-Drs. 11/4306 S. 60 ff.).

### **ccc) Gesetzesbindung der Verfassungsschutzbehörden (§ 3 Abs. 3 BVerfSchG)**

**Die Verfassungsschutzbehörden sind gem. § 3 Abs. 3 BVerfSchG an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden** (Artikel 20 GG).

Soweit in § 3 Abs. 3 BVerfSchG Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz geregelt sind, finden sich entsprechende Normen bei den Befugnisvorschriften der §§ 6 ff. BVerfSchG (BT-Drs. 11/4306 S. 60 ff.). § 3 Abs. 3 BVerfSchG wiederholt den bereits in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung. Die – dennoch – Regelung in § 3 Abs. 3 BVerfSchG ist somit wohl dahingehend zu verstehen, dass § 3 Abs. 1 und Abs. 2 nicht von der Gesetzesbindung befreit und die Aufgabenerfüllung somit nur im Rahmen der Gesetze zulässig ist (Roth a.a.O. BVerfSchG §§3,4 Rn. 153).

## 1. Gesetze und Materialien:

Entwurf der Bundesregierung vom 09. Mai 1950 eines Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (BT-Drs. 1/924)

Gesetzentwurf vom 28.01.1986 der Abgeordneten Dr. Miltner, Dr. Laufs, Broil, Fellner, Dr. Blank, Dr. Blens, Clemens, Gerlach (Oberneu), Dr. Göhner, Kalisch, Krey, Dr. Warrikoff, Dr. Olderog, Regenspurger, Schmidbauer, Weirich, Weiß und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Hirsch, Baum, Kleinert (Hannover), Beckmann, Wolfgramm (Göttingen) und der Fraktion der FDP eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des (BT-Drs. 4737 S. 50)

Entwurf der Bundesregierung vom 06.04.1989 eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes (BT-Drs. 11/4306)

Entwurf vom 24.03.2009 der Abgeordneten Dr. Norbert Röttgen, Bernd Schmidbauer, Dr. Hans-Peter Uhl, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Thomas Oppermann, Joachim Stünker, Fritz Rudolf Körper, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d) (BT-Drs. 16/12412)

Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BT-Drs. 17/6925)

BT-Drs. 18/11281 18 Entwurf der Bundesregierung für ein Erstes Gesetzes zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes

Erstes Gesetz zur Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes Vom 16. Juni 2017, BGBl. I 2017 S. 1634

## 2. Rechtsprechung

BVerfG, Entscheidung vom 24. Juli 1962 – 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62 –  
–, BVerfGE 14, 197 –Zum Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961 - KWG  
– (BGBl. I S. 881)

BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277-377 –  
Gemeinsame Antiterrordatei der Polizeibehörden und Nachrichtendienste in  
ihrer Grundstruktur verfassungsrechtlich unbedenklich, in ihrer Ausgestaltung  
jedoch teilweise verfassungswidrig

BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1984 – 1 C 37/79 –, BVerwGE 69, 53-63 –  
Verfassungsschutz - Hilfeleistung für andere Verfassungsschutzbehörde

BVerwG, Urteil vom 07. Dezember 1999 – 1 C 30/97 –, BVerwGE 110, 126-140 –  
Beobachtung einer politischen Partei durch Amt für Verfassungsschutz;  
besondere Rechtfertigung bezüglich Verhältnismäßigkeit;  
Darlegungserfordernisse

### **3. Literatur:**

Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Berlin 2006

Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung,  
Berlin 1993

Gusy in Schenke/Graulich/Ruthig, BNDG

Huber in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes G 10

Roth in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes BVerfSchG

Siems in Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, MADG

Warg, Der gesetzliche Auftrag der deutschen Nachrichtendienste, in Dietrich/Eiffler,  
Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, S. 509 ff.