

# Christoph Gusy

## Das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS)

### Übersicht

- |     |   |     |   |
|-----|---|-----|---|
| 1   | NADIS im System sicherheitsdienstlicher Datenverarbeitung                 | 3.2 | Informationshilfe als Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes |
| 1.1 | Das nachrichtendienstliche Informationssystem                             | 3.3 | Die Bedeutung der NADIS-Richtlinien   |
| 1.2 | Das Informationssystem der Polizei  | 3.4 | Die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes                                    |
| 1.3 | Zusammenfassung   | 4   | Der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei              |
| 2   | Rechtsgrundlagen der Errichtung von NADIS                                 | 4.1 | Der Inhalt des Trennungsgebotes   |
| 3   | Rechtsgrundlagen der Informationsspeicherung und Übermittlung durch NADIS | 4.2 | Trennungsgebot und Datenübermittlung  |
| 3.1 | Die Informationsübermittlung durch NADIS als Informationshilfe            | 5   | Zusammenfassung   |

Die Umstellung der nachrichtendienstlichen Informationsspeicherung auf die elektronische Datenverarbeitung bewirkte zugleich eine wesentliche Steigerung der Zugriffsmöglichkeiten auf die vorhandenen Daten. Die früher umständlichen Prozesse der Registratur, Ermittlung vorhandener Daten und deren Weitergabe an Dritte reduzierten sich so auf eine in Sekundenschnelle zu bewältigende Aufgabe. Dadurch neu entstehende technologische Möglichkeiten einer Zusammenschaltung verschiedener Datenverarbeitungsanlagen ermöglichen zugleich eine intensive Kooperation der Betreiber solcher Rechner. Diese kann über Zentralcomputer weiter vereinfacht und beschleunigt werden.

Eine derartige Einrichtung zur Erhöhung geheimdienstlicher Kooperation stellt das nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS dar. NADIS ist eine *Großrechenanlage*, die im *Bundesamt für Verfassungsschutz* aufgestellt ist und eine Übersicht über solche Vorgänge enthält, welche von den zugelassenen Benutzern gespeichert sind.

### 1 NADIS im System sicherheitsdienstlicher Datenverarbeitung

NADIS ist zwar eine der größten, aber keineswegs die einzige Form sicherheitsdienstlichen Datenaustauschs. Vielmehr hat sich zu diesem Zweck ein verzweigtes System unterschiedlicher Dateien herausgebildet, die von unterschiedlichen Trägern zu unterschiedlichen Zwecken je unterschiedlichen Benutzern zugänglich gemacht werden.

## 1.1 Das nachrichtendienstliche Informationssystem

a) NADIS steht in der Trägerschaft der Nachrichtendienste; es wird betrieben vom Bundesamt für Verfassungsschutz<sup>1</sup>. *Angeschlossen* sind das Bundesamt selbst, die Landesämter für Verfassungsschutz, der militärische Abschirmdienst und der Bundesnachrichtendienst. *Zugriffsrechte* haben außerdem die Abteilungen Staatsschutz des Bundeskriminalamtes, deren eigene Datensammlungen (PIOS) umgekehrt den Nachrichtendiensten offenstehen. Sämtliche genannten Stellen leiten Informationen an NADIS weiter und sind umgekehrt zum Abruf dort gespeicherter Daten berechtigt. Dieser Datenaustausch erfolgt nicht im on-line-Verbund, wohl aber durch Fernschreib- und Magnetbandaustausch. Sonstige Behörden und Gerichte können zumindest mittelbar von den gespeicherten Daten profitieren, wenn sie – etwa im Rahmen einer Einstellungsüberprüfung für den öffentlichen Dienst – Auskünfte vom Bundesamt oder einem Landesamt für Verfassungsschutz einzuholen berechtigt sind.

NADIS schließt somit den Datenbestand von 15 Bundes- und Landesbehörden zusammen. Sie zählen – bis auf das Bundeskriminalamt – zum nachrichtendienstlichen Bereich. Es ist somit das zentrale Instrument geheimdienstlicher Kooperation. Die horizontale wie vertikale Trennung der Dienste wird dadurch relativiert, indem jeder Zugriff auf den Datenbestand der anderen Beteiligten erlangen kann. Schlägt sich so die kompetentielle und organisatorische Trennung der Ämter nicht in einer strikten Informationstrennung nieder, so wird dadurch der abrufbare Bestand geheimdienstlichen Wissens wesentlich erhöht.

b) Der Inhalt der bei NADIS gespeicherten Informationen ist mit denen der angeschlossenen Stellen nicht identisch. Das Informationssystem verzeichnet lediglich *allgemeine personenbezogene Daten*, insbesondere die genauen Vor- und Nachnamen, ferner etwa Geburtstag, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Anschriften, Telefonnummern, Kraftfahrzeugkennzeichen, Konto- und Schließfachnummern der Betroffenen. Zusammen mit diesen werden die Aktenzeichen aller Unterlagen vermerkt, welche bei einem oder mehreren der angeschlossenen Stellen über den Betroffenen geführt werden. Die Informationen selbst verzeichnet NADIS nicht; sie sind erst aufgrund eines NADIS-Vermerks bei den jeweiligen Diensten abrufbar. Das nachrichtendienstliche Informationssystem ist demnach ein Fundstellenverzeichnis über sämtliche, von den Geheimdiensten gespeicherten Daten sowie zumindest eine Vielzahl von Daten des Bundeskriminalamtes. Legt ein angeschlossenes Amt eine Information oder einen Vermerk an, so wird diese Tatsache an NADIS gemeldet, welches sie bereits vorhandenen Fundstellen über den Betroffenen hinzufügt oder aber ihn neu in die Datei aufnimmt. In dieser sind Hinweise über mindestens 2 Mio. Bundesbürger gespeichert; Schätzungen gehen von einer Speicherung personenbezogener Daten über 8 bis 9 Mio. Bundesbürger aus.

Der nachrichtendienstliche Datenaustausch vollzieht sich somit unter Einschaltung von NADIS in zwei Schritten: Zunächst wird über das zentrale Informa-

<sup>1</sup> Zum folgenden eingehend J. Bölsche, *Der Weg in den Überwachungsstaat*, 1979, S. 35 ff.; F. A. Koch, *Bürgerhandbuch Datenschutz*, 1981, S. 199 ff.

tionssystem abgefragt, ob über eine Person Erkenntnisse vorliegen und wo sie geführt werden. Aufgrund der NADIS-Auskunft kann sodann von dem jeweiligen Dienst der Inhalt dieser Erkenntnisse abgefragt werden. Das Informationssystem stellt somit seinerseits nicht den vollständigen Verbund her, sondern ermöglicht erst den Zugriff im Einzelfall. Herr der Daten bleibt, was die Erkenntnisse betrifft, diejenige Stelle, welche sie ermittelt und zunächst gespeichert hat. NADIS ist lediglich Herr der allgemeinen Daten. Lediglich diese werden auch der Zentraldatei übermittelt.

Als nachrichtendienstliche Einrichtung unterliegt NADIS grundsätzlich den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes; dabei gelten jedoch diejenigen Einschränkungen, welche für derartige Dateien gesetzlich vorgesehen sind (§ 12 Abs. 2, § 13 Abs. 2, 3, § 19 Abs. 3 § 3, 4, Abs. 4, § 4 BDSG).

## 1.2 Das Informationssystem der Polizei

Unabhängig von dem nachrichtendienstlichen Informationssystem wird das *Informationssystem der Polizei (INPOL)* geführt. Es ist im Bundeskriminalamt angesiedelt. Angeschlossen sind das BKA selbst, die Kriminalpolizei- und Polizeidienststellen der Länder, die Bundesgrenzschutzdirektionen, das Zollkriminalinstitut und zwei Staatsanwaltschaften. INPOL ist ein umfassender Computerverbund, bestehend aus 8 Unterdateien, wobei nicht alle Verbundteilnehmer zu jeder Datei unbeschränkten Zugriff haben<sup>2</sup>.

a) Diese Unterdateien speichern bisweilen gleiche, bisweilen verschiedene Daten zu je unterschiedlichen Zwecken.

Der *zentrale Personenindex (ZPI)* enthält alle verfügbaren Informationen über überregional tätige Straftäter sowie täterbezogene Daten aus jeder anderen Unterdatei. Gespeichert sind die Personalien der Betroffenen, Haftdaten, Fundstellenhinweise auf anderweitig geführte Akten und erkennungsdienstliche Behandlung. Diese betreffen nicht lediglich Daten solcher Personen, welche im Rahmen der Zuständigkeit des BKA observiert, verfolgt oder sonst behandelt wurden, sondern zudem alle in den Bundesländern gespeicherten Personendaten. Gegenwärtig sind über 2 Mio. Informationen erfaßt.

Die *Unterdatei Personenfahndung* enthält Daten über ausgestellte Haftbefehle, Aufenthaltsermittlungen für die Justiz nach Straftätern, Zeugen und Geschädigten sowie über Ausländer, gegen die Ausweisungsverfügungen bzw. Einreiseverbote erlassen worden sind. Teilsysteme dieser Unterdatei sind die *personenbezogene Informationssammlung PISA*, die ihrerseits wiederum untergliederte *beobachtende Fahndung BEFA* und die *länderbezogene Informationssammlung LISA*, welche polizeiliche Auslandsstraftaten sammelt.

Die *Unterdatei Diebstahl* bezieht sich auf als gestohlen bzw. verloren gemeldete Gegenstände, zugleich auch Daten der rechtmäßigen Eigentümer oder Besitzer. Ein Zugriff Dritter ist gegenwärtig nur auf die Daten der Gegenstände möglich.

Die *Haftdatei* erfaßt jede richterlich angeordnete Freiheitsentziehung. Hierzu

---

<sup>2</sup> Hierzu und zum folgenden Koch, ebd., S. 199 ff.

zählen nicht nur Haftbefehle, sondern auch Unterbringungen in Anstalten, etwa nach den Unterbringungsgesetzen der Länder. Somit sind keineswegs nur Daten von Straftätern erfaßt. Zugriff haben hier neben den allgemeinen Verbundteilnehmern die Staatsanwaltschaften und der Generalbundesanwalt.

Die *Straftaten- und Straftäter-Datei SSD* erfaßt Informationen über Personen und Straftaten aus den Deliktsgruppen Raub, Erpressung, Geiselnahme und Scheckbetrug im gesamten Bundesgebiet, aus dem Saarland alle Straftaten. Eine Erweiterung ist möglich und wohl auch beabsichtigt. Zugriff auf diese Unterdateien haben nur das BKA und die Landeskriminalämter.

Die *Unterdatei Daktyloskopie* sammelt erkennungsdienstlich abgenommene Fingerabdrücke von über 2 Mio. Personen.

Die zentrale Fundstellen-Dokumentation für umfangreiche Ermittlungskomplexe ist spezialisiert auf Terrorismus- und Rauschgifttaten. Als „Instrument für vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ erfaßt sie *Personen, Institutionen, Objekte und Sachen (PIOS)*. PIOS-Terminals befinden sich auch im Ausland, etwa auf dem Pariser Flughafen; die Datei kooperiert etwa mit dem FBI und Scotland Yard. Zugriff haben lediglich die zuständigen Abteilungen des BKA und der Landeskriminalämter. Daneben kann auch die Terrorismus-Abteilung des Bundesamtes für Verfassungsschutz den Inhalt der Datei PIOS abrufen. Diese ist somit die umfassende Vorfeld- und Fahndungsdatei.

Schließlich existieren in INPOL Spezialdaten für einzelne Deliktsbereiche, welche teilweise noch nicht in EDV-Form vorhanden sind. Sie überschneiden sich weitgehend mit dem zentralen Personenindex ZPI und der Straftaten- und Straftäter-Datei SSD.

b) Insgesamt enthalten die INPOL-Computer ca. 10 Mio Personendatensätze. Als noch nicht vollausgebauter Verbund sollen die gespeicherten Informationen letztlich allen Polizeidienststellen, den Grenzüberwachungsbehörden und den Zollämtern zugänglich gemacht werden, die über eigene Terminals bereits gegenwärtig teilweise an das System angeschlossen sind. Bereits gegenwärtig findet auch ein internationaler Datenaustausch statt, der auch ausländischen Stellen einen Zugriff auf INPOL-Informationen ermöglicht. Das *digitale integrierte Breitband-Sondernetz der Polizei für Sprache, Bild, Daten DISPOL* soll im angestrebten Endstadium jedem Teilnehmer an jeder Stelle den Zugriff auf sämtliche Daten ermöglichen.

### 1.3 Zusammenfassung

Gegenwärtig lassen sich somit zwei staatliche Informationsnetze im Sicherheitsbereich unterscheiden. Sie entsprechen der grundsätzlichen Trennung von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden.

NADIS ist das zentrale Fundstellenverzeichnis der Nachrichtendienste. In ihm sind Hinweise auf diejenigen Erkenntnisse zusammengefaßt, welche bei irgendeinem staatlichen Geheimdienst vorhanden sind. Es rationalisiert und beschleunigt die Kooperation der Nachrichtendienste untereinander, welche so trotz ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten und Organisationen unmittelbar auf die Erkenntnisse anderer Stellen zurückgreifen können.

Demgegenüber ist *INPOL das polizeiliche Gegenstück von NADIS*. Es dient

Fahndungs-, Präventions- und Ermittlungsaufgaben und koordiniert dadurch die föderal organisierten Polizeidienststellen. Dabei ist INPOL mehr als ein bloßes Fundstellenverzeichnis, in ihm sind auch Erkenntnisse selbst gespeichert. Die grundsätzliche Trennung dieser Informationssysteme bedeutet jedoch nicht, daß sie völlig autonom voneinander operierten. Vielmehr bestehen *wechselweise Zugriffsmöglichkeiten* weit über den Einzelfall hinaus. Die Staatsschutz-Abteilung des Bundeskriminalamtes nutzt NADIS als Personenindex und Aktenregister, so daß die Erkenntnisse der Nachrichtendienste zugleich Grundlage polizeilicher Maßnahmen werden können. Die so für die Polizeistellen von den Nachrichtendiensten erlangten Daten können auch in INPOL eingehen, insbesondere in die Vorfeld-Datei PIOS, und von dort über den zentralen Personenindex auch in andere Teilsysteme. NADIS liefert dem BKA jedoch nicht nur Auskünfte, sondern erhält auch Daten, welche bei Polizeidienststellen anfallen und von nachrichtendienstlichem Interesse sein können. Besteht so über die Staatsschutzabteilung ein unmittelbarer Informationszugang des BKA zu NADIS, so kann umgekehrt die Terrorismusabteilung des Bundesamtes für Verfassungsschutz auch die BKA-Datei PIOS und Fahndungspersonalien der Kriminalpolizei abrufen. Insoweit besteht zwischen beiden Informationssystemen ein Teilverbund, welcher zumindest einzelnen Abteilungen des BKA wie des Bundesamtes für Verfassungsschutz den Zugang auch zu den gespeicherten Informationen der jeweils anderen Stellen sichern.

## 2 Rechtsgrundlagen der Errichtung von NADIS

Das nachrichtendienstliche Informationssystem ist in keinem Bundes- oder Landesgesetz ausdrücklich erwähnt. Es ist als Einrichtung des Bundes durch die unveröffentlichten NADIS-Richtlinien errichtet worden. Organisatorisch ist es dem Bundesamt für Verfassungsschutz zugeordnet.

Die *Bundeskompetenz* zu seiner Einrichtung ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. NADIS stellt seinen Aufgaben nach eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes im Sinne der letzten Alternative dieser Bestimmung dar<sup>3</sup>. Dementsprechend unterliegt seine Einrichtung den Rechtmäßigkeitsanforderungen dieser Bestimmung. Voraussetzung der Behördeneinrichtung ist danach ein Bundesgesetz. Als gesetzliche Grundlage für NADIS kommt lediglich § 2 Abs. 1 ZusammenarbeitsG in Betracht, sofern das Informationssystem als Teil des in dieser Vorschrift ausdrücklich thematisierten „Bundesamtes für Verfassungsschutz“ qualifiziert werden kann. Eine solche Zuordnung wäre jedoch nur unter der Voraussetzung zulässig, daß NADIS ausschließlich Aufgaben wahrnimmt, welche zugleich Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutzes sind. Zwar ist NADIS auch zum Zwecke der Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern errichtet; seine Aufgaben reichen jedoch über diejenigen des BfV nach § 3 ZusammenarbeitsG hinaus. Vielmehr nimmt das Informationssystem auch Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes wahr, indem es für diesen Daten bereit hält, die für seine Zwecke von Belang

<sup>3</sup> Dazu Gusy, BayVBl 1982, 201 ff.

sein können. Der BND unterfällt jedoch unzweifelhaft nicht der Aufgabenbestimmung des § 3 ZusammenarbeitsG. Da für ihn eine gesetzliche Errichtung und Aufgabenzuweisung vollständig fehlt, kann zumindest insoweit NADIS auch nicht als Teil einer zulässigerweise nach Art. 87 Abs. 2 S. 2 GG errichteten Stelle des Bundes qualifiziert werden. Vielmehr ist die Einrichtung von NADIS aufgrund von § 2 Abs. 1 ZusammenarbeitsG lediglich insoweit zulässig, als dieses Informationssystem Aufgaben der Ämter für Verfassungsschutz wahrnimmt. Ähnliches gilt, soweit es Aufgaben des Militärischen Abschirmdienstes wahrnimmt, nach Art. 87a GG und, soweit es polizeilichen Zwecken dient, nach Art. 87 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. GG. Zumindest soweit das Informationssystem Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes wahrnimmt, kann seine Einrichtung somit auch nicht als Annex zulässigerweise errichteter Bundeszentralstellen qualifiziert werden. Vielmehr ist für die Einrichtung von NADIS ein eigenes Bundesgesetz erforderlich, das nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ergehen kann.

### 3 Rechtsgrundlagen der Informationsspeicherung und Übermittlung durch NADIS

Auch die Tätigkeit von NADIS ist in keinem Gesetz ausdrücklich geregelt. Vielmehr ist insoweit auf die allgemeinen Vorschriften des Bundesrechtes zurückzugreifen.

#### 3.1 Die Informationsübermittlung durch NADIS als Informationshilfe

Die Informationsspeicherung und -weitergabe von NADIS ist nach §§ 4 ff. VwVfG zu beurteilen, sofern sie sich als Amtshilfe darstellt.

Das *Amtshilfekonzept der Verwaltungsverfahrensgesetze* hat die Vornahme einzelner Maßnahmen zur Grundlage. Welche Maßnahme jeweils im Wege der Amtshilfe vorgenommen werden soll, bestimmt die ersuchende Behörde durch den Inhalt ihres Ersuchens. Das Ersuchen hat die von der ersuchten Behörde vorzunehmende Behandlung zu bezeichnen. Die Zulässigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, richtet sich nach dem für die ersuchende Behörde geltenden Recht (§ 7 Abs. 1 VwVfG), die ersuchende Behörde trägt gegenüber der ersuchten Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Maßnahme (§ 7 Abs. 2 VwVfG). Mit dieser Verantwortungszuweisung geht das Verwaltungsverfahrenrecht davon aus, daß seitens der ersuchenden Behörde zuvor die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit der jeweiligen Handlung geprüft worden ist. Nur soweit diese Prüfung positiv ausfiel, ist ein Amtshilfeersuchen zulässig. Umgekehrt richtet sich die Durchführung der Amtshilfe nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht (§ 7 Abs. 1 VwVfG), die ersuchte Behörde ist für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich (§ 7 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Dementsprechend trifft auch die ersuchte Behörde vor der Durchführung der beantragten Maßnahme eine Prüfungspflicht bezüglich ihrer eigenen Zuständigkeit und der Rechtmäßigkeit der Durchführung der beantragten Handlung.

Alle diese Voraussetzungen liegen bei der Informationsspeicherung und der Übermittlung durch NADIS nicht vor. Die angeschlossenen Dienste sind

verpflichtet, personenbezogene Fundstellen an das Informationssystem zu übermitteln, ohne daß es dafür eines eigenen Antrags bedürfte. Diese Verpflichtung ist unabhängig vom Einzelfall. Sofern bei einem Dienst eine Fundstelle angelegt wird, hat er dies mitzuteilen; eine Prüfung etwa darauf, ob die Fundstelle auch für die anderen angeschlossenen Dienste von Interesse sein könnte, findet nicht statt und ist auch rechtlich nicht vorgesehen. Dasselbe gilt umgekehrt auch für den Abruf von NADIS-Informationen durch die einzelnen Dienste selbst. Sie können a priori nicht feststellen, ob die NADIS-Daten für ihre Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sein können. Eine solche Prüfung kann in einem Teilverbund auch seitens des abgebenden Informationssystems nicht stattfinden, da der Abruf ohne menschliches Zutun beantwortet wird und die jeweilige Anfrage auch in keiner Weise spezifiziert ist. *Eine Zulässigkeits- oder Rechtmäßigkeitsprüfung findet so bei keinem Informations-transfer auf einer der beteiligten Seiten statt.*

Damit liegen die Voraussetzungen einer Amtshilfe bei solchen Informations-transfers nicht vor. Ein derart pauschaler Austausch geht auch über die Zusammenarbeit in Einzelfällen, wie sie von den Amtshilfebestimmungen als individualisierte Ausnahmen von der behördlichen Aufgaben- und Organisationsdifferenzierung vorgesehen ist, weit hinaus. Die Schutzvorkehrung zugunsten betroffener Bürger, wie sie etwa in § 5 Abs. 2, 3 VwVfG vorgesehen sind, würden vollständig unterlaufen. Vielmehr würde die Funktionsdifferenzierung in der Verwaltung, welche keineswegs ausschließlich aus Praktikabilitäts Erwägungen besteht, sondern zugleich in hohem Maße freiheitsschützende Bedeutung für den Bürger erlangt, in wesentlichen Bereichen aufgehoben. Dementsprechend können die §§ 4 ff. VwVfG nicht als rechtliche Grundlage für Informationsspeicherung und -transfer durch NADIS angesehen werden<sup>4</sup>.

### 3.2 Informationshilfe als Zusammenarbeit in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes?

Gemäß § 1 Abs. 1 ZusammenarbeitsG sind Bund und Länder verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung. Die dadurch begründeten Pflichten von Bund und Ländern reichen über die in § 3 Abs. 4 ZusammenarbeitsG ausdrücklich angeordnete Amtshilfe hinaus. Ob der geheimdienstliche Informations-Teilverbund NADIS eine Einrichtung derartiger Zusammenarbeit darstellt, hängt davon ab, ob eine derartige Kooperation vom ZusammenarbeitsG überhaupt geregelt ist.

Dieses Gesetz normiert die *Kooperationspflicht* von Bund und Ländern „in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“. Zuständig für die Zusammenarbeit sind das gemäß § 2 Abs. 1 ZusammenarbeitsG errichtete Bundesamt und die gemäß § 2 Abs. 2 ZusammenarbeitsG zu bestimmenden Stellen der Länder. Diese nehmen die Kooperationsaufgaben im Rahmen der in § 3 ZusammenarbeitsG vorgeschriebenen Zwecke wahr. NADIS wäre demnach eine Einrichtung

<sup>4</sup> Ebenso Denninger, ZRP 1981, 233 ff.; differenzierend Schmidt, ZRP 1979, 188 ff.

solcher Zusammenarbeit, wenn es ausschließlich im Rahmen der Aufgaben nach § 3 ZusammenarbeitsG das Zusammenwirken der Behörden nach § 2 ZusammenarbeitsG vermitteln würde. Der Auftrag von NADIS reicht jedoch über diese Zwecke weit hinaus. Das Informationssystem koordiniert nicht nur die Aktivitäten der Ämter für Verfassungsschutz, sondern darüberhinaus solche des Bundesnachrichtendienstes, des militärischen Abschirmdienstes und der Staatsschutzabteilung des Bundeskriminalamtes. Die Zusammenarbeit mit diesen ist jedoch im ZusammenarbeitsG nicht eigens thematisiert, sie kann lediglich im Wege der Amtshilfe nach § 3 Abs. 4 ZusammenarbeitsG erfolgen. Der NADIS-Informationsaustausch stellt jedoch keine Amtshilfe dar, sondern ist vielmehr als darüberhinausreichende Informationshilfe zu qualifizieren. Schon aus diesem Grunde kann das ZusammenarbeitsG keine gesetzliche Ermächtigung für den durch NADIS vermittelten Informationsaustausch zwischen sämtlichen Nachrichtendiensten und einzelnen Abteilungen des BKA darstellen.

Darüberhinaus ist § 1 Abs. 1 ZusammenarbeitsG aber auch wegen des grundrechtseingreifenden Gehaltes der nachrichtendienstlichen Informationsübermittlung als Ermächtigungsgrundlage nicht ausreichend. Die in NADIS gespeicherten Daten sind personenbezogen und insoweit gegenüber staatlichen Eingriffen grundrechtlich zumindest partiell geschützt. Das gilt sowohl für die allgemeinen Daten der betroffenen als auch für die Fundstellenhinweise, welche ihnen im Informationssystem beigelegt werden. Zwar sind diese nicht personenbezogenen Erkenntnisse, Wertungen oder Tatsachen, sie ermöglichen jedoch den unmittelbaren Zugriff auf solche Daten. Stehen diese aufgrund ihrer Erhebung zunächst lediglich dem ermittelten Dienst zur Verfügung, so stellt die Weitergabe der Fundstelle an NADIS einen zusätzlichen Akt der Entprivatisierung dar, indem dadurch die Zugriffsmöglichkeiten für andere staatliche Stellen erweitert werden. Eine derartige *Entpersönlichung personenbezogener Daten stellt einen Grundrechtseingriff dar*<sup>5</sup>, welcher einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Die pauschale Anordnung der Zusammenarbeitspflicht in § 1 Abs. 1 ZusammenarbeitsG reicht dafür nicht aus. Sie kann zwar interne Abstimmungen über Arbeitsweisen, Aufgabenabgrenzungen oder gemeinsame Einrichtungen vorschreiben, nicht hingegen Grundrechtseingriffe zulassen. Hierzu fehlt es insbesondere an jeglicher Normierung der Eingriffsvoraussetzungen und die notwendigen verfahrensrechtlichen Sicherungen zugunsten der Betroffenen.

§ 1 Abs. 1 ZusammenarbeitsG stellt somit keine gesetzliche Ermächtigung zu Informationsspeicherung und -transfer durch NADIS dar.

### 3.3 Die Bedeutung der NADIS-Richtlinien

Rechtliche Grundlagen der Errichtung von NADIS sind die unveröffentlichten NADIS-Richtlinien. Demgegenüber enthalten die Richtlinien für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes, des

---

<sup>5</sup> Nachweise bei Gusy, DÖV 1980, 431<sup>ff.</sup>



militärischen Abschirmdienstes, der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten vom 17. September 1970 i. d. F. vom 23. Juli 1973<sup>6</sup> keinen Hinweis auf die von NADIS vermittelte Kooperation. Schon aus diesem Grunde sind die Zusammenarbeitsrichtlinien keine Rechtsgrundlage für den Betrieb des Informationssystems.

Auch die NADIS-Richtlinien reichen dazu nicht aus. Da die Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten einen Grundrechtseingriff darstellt, ist für sie eine *gesetzliche Ermächtigungsgrundlage* erforderlich. Diesem Erfordernis wird durch Verwaltungsvorschriften nicht genügt. Die NADIS-Richtlinien sind somit – ungeachtet ihres in der Öffentlichkeit nicht bekannten Inhaltes – nicht als hinreichende Ermächtigungsgrundlagen anzusehen.

### 3.4 Die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes

Das Speichern personenbezogener Daten durch NADIS kann demnach nur nach § 9 BDSG zulässig sein, die Übermittlung derartiger Daten an die angeschlossenen Stellen nach § 10 BDSG. Die Übermittlung solcher Informationen von den Diensten an NADIS und von NADIS an die Dienste richtet sich dementsprechend ausschließlich nach § 10 BDSG. Dieser müßte demnach eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für den zwischen dem Informationssystem und den angeschlossenen Stellen bestehenden Teilverbund abgeben.

a) § 10 BDSG statuiert drei *Voraussetzungen für rechtmäßige Datenübermittlung*: die rechtmäßige Erfüllung einer staatlichen Aufgabe, die Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers für deren Erfüllung und die Erforderlichkeit der Übermittlung zur Erfüllung dieser Aufgabe<sup>7</sup>. Durch diese Einschränkungen wird der Grundsatz der Informationsdifferenzierung im staatlichen Organisationsgefüge bestätigt; jede Weitergabe von Daten ist lediglich unter näher spezifizierten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zulässig.

§ 10 BDSG ermächtigt nicht pauschal zur Weitergabe aller vorhandenen Daten an Dritte; vielmehr knüpfen die Rechtmäßigkeitsanforderungen an den einzelnen Übermittlungsvorgang an. Jede einzelne Weitergabe von Daten ist nur unter der Voraussetzung zulässig, daß die genannten Rechtmäßigkeitsanforderungen vorliegen. Inwieweit dies der Fall ist, unterliegt der Verantwortung der abgebenden Behörde. Dieser Verantwortung kann sie nur gerecht werden, wenn die Rechtmäßigkeit des Übermittlungsvorganges festgestellt werden kann. Eine pauschale Datenübermittlung ohne jede Rechtmäßigkeitsfeststellung würde diesen Anforderungen nicht genügen, da die materiellen Restriktionen des BDSG in einem solchen Falle faktisch leerlaufen. Vielmehr gebietet die Bindung der Exekutive an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), daß geeignete Mechanismen zur Herstellung und Sicherung dieser Bindung bereitstehen. *Jede staatliche Stelle ist dementsprechend zu einer Prüfung der Gesetzmäßigkeit ihres eigenen Handelns verpflichtet.* Diese Verpflichtung trifft auch die abgebende Behörde bei der Datenübermittlung. Sie hat sicherzustellen, daß ein Informationstransfer

6 Veröffentlicht in FR vom 7. 11. 1979, S. 5.

7 Zur Anwendbarkeit des Datenschutzrechts *Kalkbrenner*, FSR Samper, 1982, S. 100 ff.

nicht unter Voraussetzungen stattfindet, welche eine solche Rechtmäßigkeitsprüfung von vornherein unmöglich machen. Vielmehr müssen geeignete Vorkehrungen zur Verfügung stehen, um die Vereinbarkeit einer Datenübermittlung mit dem Datenschutzrecht überprüfen zu können. Diese Prüfungsmöglichkeit muß in jedem Übermittlungsfall bestehen.

Ein auch nur teilweiser Datenverbund entspricht jenen Anforderungen hingegen nicht. Hier werden die bereitgestellten Informationen von der Empfängerbehörde selbständig abgerufen, ohne daß die abgebende Stelle auf den Übermittlungsvorgang irgendeinen Einfluß hätte. Sie erlangt nicht einmal Kenntnis von der Weitergabe. Eine Rechtmäßigkeitsprüfung des Übermittlungsvorganges ist in diesem Falle nicht mehr möglich; die in § 10 BDSG statuierte Verantwortlichkeit der abgebenden Behörde kann nicht mehr gesichert werden. Dementsprechend ist ein derartiger *Teilverbund*, wie er durch NADIS verwirklicht worden ist, auch nach § 10 BDSG nicht zulässig. Eine andere Auffassung würde auch dem Charakter der Informationsweitergabe als Grundrechtseingriff nicht gerecht.

b) Darüberhinaus legt § 10 BDSG dem nachrichtendienstlichen Informationsaustausch durch das Zuständigkeitskriterium weitere Schranken auf. Eine Weitergabe ist lediglich zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben oder zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

Die Abgabe einer Nachricht von einer angeschlossenen Stelle an NADIS ist *nur in seltenen Fällen zur Erfüllung der Aufgaben des abgebenden Dienstes erforderlich*. Besteht die Aufgabe der Nachrichtendienste regelmäßig im Sammeln und Auswerten von Informationen, so können sie sich insoweit für ihre Aufgabenerfüllung auf das eigene Sammeln beschränken. Durch die Abgabe an Dritte erlangen sie regelmäßig weder zusätzliche Daten noch vermögen sie ihre eigene Informationslage dadurch zu verbessern. Eine solche Verbesserung könnte lediglich im Tauschwege eintreten, sofern die empfangenden Stellen von der Informationsübermittlung durch die abgebende Stelle ihrerseits ihre Bereitschaft abhängig machen, umgekehrt von den bei ihnen vorhandenen Informationen der abgebenden Stelle Mitteilung zu machen. Die Informationsweitergabe an NADIS wäre demnach für jeden angeschlossenen Dienst der Preis, von den anderen Teilnehmern Daten aus seinem eigenen Zuständigkeitsbereich zu erhalten. Ein derart weitgefaßtes Erforderlichkeitsverständnis würde jedoch die Restriktionen des Datenschutzrechts vollständig umgehen. Die Verbesserung des Informationsaustauschs würde in diesem Fall als Aufgabe jeder öffentlichen Stelle qualifiziert, so daß § 10 BDSG zu einer Ermächtigungsgrundlage für erweiterte Datenübermittlung interpretiert würde. Dieser Ansicht widerspräche jedoch vollständig dem restringierenden Zweck des Datenschutzrechts, der auf Beschränkung der Informationsübermittlung auf das erforderliche Minimum angelegt ist. Aus diesem Zweck ist auch das Kriterium der Erforderlichkeit zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der zu übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben eng zu interpretieren. Eine Verwendung eigener Informationen als Tauschobjekte zur Verbesserung der Informationslage der abgebenden Behörde ist demnach unzulässig.

Demnach kann die Abgabe gespeicherter Daten an NADIS in den meisten Fällen lediglich *zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden*

*Aufgaben* erforderlich sein. Dementsprechend dürfte jeder Dienst nur solche Informationen abgeben, welche bei ihm angefallen sind, jedoch der Zuständigkeit anderer Dienste unterfallen. Eine solche Überschneidung ist jedoch wegen der zwischen den Nachrichtendiensten bestehenden Aufgabendifferenzierung keineswegs der Regelfall. Schon diese Tatsache rechtfertigt dementsprechend keineswegs die Übermittlung selbst von Hinweisen auf sämtliche angefallene Informationen an NADIS. Darüberhinaus ist vor jeder Übermittlung zu prüfen, ob ein Fall einer Aufgabenüberschneidung überhaupt besteht. Voraussetzung dafür ist zunächst, daß von der abgebenden Stelle die Daten in rechtmäßiger Weise gewonnen worden sind. Dies ist lediglich der Fall, wenn sie zur Erfüllung der eigenen Aufgaben erforderlich waren. Sind sie unter Verstoß gegen diese Restriktionen, etwa unter Überschreitung der eigenen Zuständigkeit ermittelt worden, so ist die Informationserhebung rechtswidrig. Rechtswidrig erhobene Informationen dürfen nicht an Dritte übermittelt werden<sup>8</sup>. Zulässig ist die Datenübermittlung nur, wenn die Information auf rechtmäßige Weise erlangt wurde. In diesem Fall ist von dem abgebenden Dienst sorgfältig zu prüfen, ob die Nachricht zugleich zur Erfüllung der Aufgaben des empfangenen Dienstes erforderlich ist. Dies ist etwa zwischen den Ämtern für Verfassungsschutz und dem Bundesnachrichtendienst nur in Ausnahmefällen denkbar, da der Verfassungsschutz zur Aufklärung von Vorgängen im Inland, der Bundesnachrichtendienst hingegen zur Ermittlung von auslandsbezogenen Informationen zuständig ist. Nur wenn eine Information zugleich in- und auslandsbezogen ist, ist hier ein Austausch zulässig. Diese Restriktionen dürfen nicht durch die Zwischenschaltung von NADIS umgangen werden, indem als Zuständigkeit des Informationssystems die Aufbewahrung sämtlicher nachrichtendienstlich relevanter Daten verstanden wird. Ein derartiger Informationspool würde die Informationsdifferenzierung zwischen den staatlichen Stellen vollständig aufheben, indem dem Zuständigkeitskriterium des § 10 BDSG keine limitierende Bedeutung mehr beigemessen werden würde. Vielmehr würde ein solcher Zusammenschluß von Informationen in zentralen Dateien mit Weitergabebefugnis auf eine Freistellung der bei ihr vorhandenen Daten von den Restriktionen des Datenschutzrechts hinauslaufen. Jede Stelle hätte Zugriff auf sämtliche Daten, die bei anderen Stellen gespeichert sind. Eine solche Informationstransparenz zu vermeiden, ist jedoch gerade das Anliegen des § 10 BDSG. Das Zuständigkeitskriterium stellt dementsprechend erhebliche limitierende Anforderungen an den Datenaustausch zwischen den Sicherheitsdiensten. Lediglich solche Informationen, welche vom abgebenden Dienst im Rahmen seiner Zuständigkeit rechtmäßig erhoben worden sind, dürfen an andere Dienste abgegeben werden, wenn sie zur Erfüllung von deren Aufgaben von Bedeutung sind. *Erschöpft sich hingegen die Relevanz der Daten mit ihrer Bedeutung für die ermittelnde Stelle, so ist jede Weitergabe unzulässig.*

c) Die aus § 10 BDSG folgenden Restriktionen für die Datenübermittlung mögen gerade im Recht der Nachrichtendienste als schwerfällig und bisweilen hinderlich erscheinen. Sie sind jedoch die Konsequenz des Fehlens eigener

<sup>8</sup> Gusy, DÖV aaO (Fn. 5); Schatzschneider, Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, 1979, S. 192 ff.

bereichsspezifischer Regelungen, welche den Erfordernissen effektiven Staatsschutzes einerseits und den grundrechtlich geschützten Belangen der Bürger andererseits Rechnung tragen. Sicherlich ist die Wahrung der Verfassung ein hoher Wert; sie darf jedoch gegenüber dem vom Grundgesetz normierten Freiheiten der Betroffenen lediglich mit verfassungsgemäßen Mitteln durchgesetzt werden. Erfordert hier das Grundgesetz für Grundrechtseingriffe den Gesetzesvorbehalt, so ist die Exekutive an die bestehenden Gesetze gebunden. Das gilt nicht nur für die Vorteile, welche ihr aus dem Fehlen bereichsspezifischer Datenschutzregelungen erwachsen, sondern zugleich für jene Nachteile, welche aus einem nur fragmentarisch geregelten Verfassungsschutzrecht resultieren.

#### 4 Der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei

NADIS vermittelt nicht nur den Datenaustausch zwischen den unterschiedlichen Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder, sondern steht zudem im Schnittpunkt wechselseitiger Informationshilfe zwischen den Diensten und dem Bundeskriminalamt. Diese wird ermöglicht durch den *Anschluß der Staatschutzabteilung des BKA an NADIS und des Bundesamtes für Verfassungsschutz an PIOS*. Die Vereinbarkeit dieser informationellen Verknüpfung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Dateien mit dem verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Trennungsgebot ist umstritten.

##### 4.1 Der Inhalt des Trennungsgebotes

a) Das Genehmigungsschreiben der Alliierten zum Grundgesetz nimmt ausdrücklich Bezug auf den „Polizeibrief“ der Militärgouverneure vom 14. April 1949. Dessen Nr. 2 gestattet der Bundesregierung, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll *keine Polizeibefugnisse* haben. Ausdrücklich ist damit angeordnet, daß Nachrichtendienst und Polizeibehörden voneinander getrennt sein sollen. Zweck des Trennungsgebotes sollte sein, die Entstehung einer allmächtigen Sicherheitsbehörde, wie sie die Gestapo im Dritten Reich darstellte, zu verhindern. Dem Trennungsgebot unterfallen alle Nachrichtendienste des Bundes und der Länder.<sup>9</sup> Es ist in § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG und den Verfassungsschutzgesetzen der Länder ausdrücklich wiederholt. Auch Nr. 3 der Dienstanweisung vom 4. Dezember 1968 für den Bundesnachrichtendienst<sup>10</sup> bestätigt diesen Grundsatz.

Ungeachtet der allgemein anerkannten hohen Bedeutung des Trennungsgebotes ist dessen Inhalt wenig geklärt. Tatbestandliche Anknüpfungspunkte sowohl des Polizeibriefes wie der Verfassungsschutzgesetze sind die Nachrichtendienste. Ihnen werden bestimmte Befugnisse ausdrücklich nicht zuerkannt. *Kein Nachrichtendienst ist befugt, gegenüber den Bürgern Gebots-, Verbots- oder Duldungsverfügungen zu erlassen*. Auch jede Art sonstiger Zwangsausübung, etwa die

<sup>9</sup> Gusy, BayVBl 1982, 206.

<sup>10</sup> Siehe BT-Drucks. 7/3246, S. 47.

Anwendung unmittelbaren Zwanges, ist ihnen untersagt. Diese Beschränkungen würden jedoch umgangen, wenn Geheimdienste und Polizeibehörden organisatorisch zusammengefaßt würden. In einem solchen Fall würden zwar die Zwangsbefugnisse nicht den Nachrichtendiensten zustehen, die Intention des Ausschlusses von polizeilichen Befugnissen wäre jedoch umgangen. Sie besteht gerade darin, nachrichtendienstliche und polizeiliche Zuständigkeiten nicht in einer Behörde zu vereinigen. Hieraus resultiert das *Trennungsgebot als organisatorische Absicherung* des Ausschlusses polizeilicher Kompetenzen für die Nachrichtendienste. Danach sind die Dienste und Polizeibehörden getrennt voneinander zu errichten und zu betreiben. Das gilt sowohl für die Amts- und Stellenorganisation als auch für das beschäftigte Personal. Kein Amt darf sowohl einem Nachrichtendienst als auch einer Polizeibehörde zugeordnet sein; kein Amtswalter darf sowohl bei der einen als auch der anderen Behörde beschäftigt sein. Das so verstandene Trennungsgebot wäre allerdings noch unzureichend, wenn die Geheimdienste in der Lage wären, die ihnen nicht zuerkannten Polizeibefugnisse von anderen Behörden ausüben zu lassen. Kein Nachrichtendienst ist daher befugt, selbst die Entscheidung darüber zu treffen, ob von einer Polizeibehörde gegen einen Bürger Zwangsmaßnahmen ergriffen werden sollen oder nicht. Daher sind Weisungsbefugnisse der Verfassungsschutzämter gegenüber Polizeibehörden durch die Landesgesetze bisweilen ausdrücklich ausgeschlossen. Auch auf andere Weise dürfen die Verfassungsschutzämter die Polizei nicht zu Zwangsmaßnahmen veranlassen. Insbesondere dürfen sie solche nicht im Wege der Amtshilfe durchführen lassen. Keine staatliche Stelle darf Restriktionen ihrer Aufgaben dadurch umgehen, daß sie andere Instanzen einschaltet. Andernfalls würde das organisatorische Trennungsgebot durch amtliche Hilfeleistung im Einzelfall unterlaufen. Dementsprechend schließen einige Verfassungsschutzgesetze der Länder das Recht der Verfassungsschutzämter aus, im Wege der Amtshilfe um die Vornahme polizeilicher Zwangsmaßnahmen zu untersuchen (etwa: § 3 Abs. 4 VerfassungsschutzG NW)<sup>11</sup>.

b) Daß dem Trennungsgebot auch für den Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei Bedeutung zukommen kann, wird bisweilen bestritten<sup>12</sup>. Danach ist insoweit der Amtshilfeverkehr ausschließlich nach § 3 Abs. 4 ZusammenarbeitsG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG zu beurteilen; demgegenüber kommt § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG und den vergleichbaren Vorschriften der Länder insoweit keine Bedeutung zu. Diese begrenzen dann ausschließlich den Einsatz der „nachrichtendienstlichen Mittel“ nach § 3 Abs. 3 S. 2 ZusammenarbeitsG.

Ein solcher Vorrang des § 3 Abs. 4 ZusammenarbeitsG für den Datenaustausch durch NADIS wird jedoch schon dadurch ausgeschlossen, daß dieser Teilverbund nicht den Tatbestand jener Vorschrift erfüllt. Bei dieser Datenübermittlung handelt es sich gerade *nicht* um *Amtshilfe*, sondern um die wesentlich umfassendere *Informationshilfe*<sup>13</sup>. Ist diese von der Amtshilfe qualitativ ver-

11 Zum ganzen ausführlich *Denninger*, ZRP 1981, 231 ff.; *Bull.*, DöV 1979, 690 f.; *Lisken*, NJW 1982, 1481 ff.

12 Insbesondere von *Evers*, ZRP 1980, 110, 112.

13 Siehe oben 3.1.

schieden, so wird sie von § 3 Abs. 4 ZusammenarbeitsG zumindest nicht abschließend geregelt. Zumindest insoweit steht er damit einer Anwendung des § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG auf die Informationshilfe nicht entgegen. Aber auch für die Informationsübermittlung im Amtshilfeverkehr kann das Trennungsgebot nicht ohne Bedeutung bleiben. Fordert es die organisatorische Ausdifferenzierung der Nachrichtendienste aus den Polizeibehörden, so würde dieses Gebot umgangen, wenn durch enge zwischenbehördliche Verflechtungen im Wege von Informationsaustausch und Kooperation ein Zustand herbeigeführt würde, der die Trennung zwar nicht formell, aber doch der Sache nach aufhebt. Der Polizeibrief war darauf gerichtet, die institutionelle Zusammenfassung von nachrichtendienstlichem Wissen und polizeilicher Macht zu verhindern. Zu anderen als polizeilichen Zwecken sollten Zwangsbefugnisse nicht eingesetzt werden dürfen. Umgekehrt sollten die Nachrichtendienste auf die ihnen eigenen Erkenntnisquellen und -mittel beschränkt bleiben. Mit einem solchen Gebot ist nicht zu vereinbaren, wenn polizeiliche und nachrichtendienstliche Daten zusammengeschlossen werden, also Erkenntnisse der Polizeibehörden sämtlich zugleich den Nachrichtendiensten zugänglich gemacht werden und umgekehrt. Dadurch bliebe die Beschränkung der nachrichtendienstlichen Erkenntnisquelle wirkungslos. Ein *Datenpool von Nachrichtendiensten und Polizei würde demnach gegen das Trennungsgebot verstoßen*.<sup>14</sup>

#### 4.2 Trennungsgebot und Datenübermittlung

a) Ein derartiger Informationspool wäre jedenfalls verwirklicht, wenn zwischen dem Bundeskriminalamt und den Nachrichtendiensten ein on-line-Verbund bestehen würde. NADIS und PIOS stellen keinen solchen Vollverbund dar. Sie begründen eine weitgehende Verflechtung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Informationen im Teilverbund. Von der Polizei ermittelte Informationen sind für einige Stellen im Bundesamt für Verfassungsschutz unmittelbar abrufbar; Hinweise auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse können von der Staatsschutzabteilung des BKA über NADIS unmittelbar abgerufen werden. Die Aufnahme von Daten in NADIS oder PIOS begründet so zugleich deren Bereitstellung für die jeweils andere Seite. Diese Bereitstellung ist nicht der Zweck der Aufnahme, wohl aber deren Begleiterscheinung. Der Zweck der Einstellung in diese Dateien ist bei PIOS ein ausschließlich polizeilicher, bei NADIS ein – zumindest primärer – nachrichtendienstlicher. Demnach macht jede Seite der anderen Informationen zugänglich, welche sie für eigene Belange gespeichert hat. *NADIS und PIOS stellen so eine unmittelbare Zugriffsmöglichkeit auf Erkenntnisse der jeweils anderen Seite dar*, ohne daß ein irgendwie gearteter Austauschvorgang stattfinden müßte. Damit unterlaufen sie die für das Trennungsgebot vorgesehene informationelle Ausdifferenzierung beider Stellen. Ein solcher unmittelbarer Zugriff auf die Dateien der jeweils anderen Seite ist daher unzulässig.

Nicht mit dem Trennungsgebot vereinbar ist dementsprechend die Einräumung

<sup>14</sup> Riegel, RiA 1981, 53.

von Abrufmöglichkeiten der eigenen Informationen zugunsten der jeweils anderen Seite. Hierdurch würde die informationelle Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei in unzulässiger Weise aufgehoben.

b) *Zulässig ist demgegenüber die Abgabe von Informationen auf Antrag der empfangenden Stelle.* Das Trennungsgebot untersagt demnach die wechselseitige Informationshilfe im Wege des Voll- oder Teilverbundes, es steht demgegenüber einem Informationstransfer im Wege eines an der Amtshilfe orientierten Datenaustauschs nichts entgegen.

Als Grenze solcher Hilfeleistungen wird vielfach gleichfalls das Trennungsgebot, wie es etwa in § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG niedergelegt ist, angesehen. Stehen danach polizeiliche Befugnisse oder Kontrollbefugnisse den Nachrichtendiensten nicht zu, so wird diese Bestimmung dahin ausgelegt, daß die Polizei den Nachrichtendiensten keine Daten übermitteln darf, welche ihr durch den Einsatz von Zwangsmitteln bekannt geworden sind<sup>15</sup>. Zur Begründung dafür wird angeführt, der Ausschluß polizeilicher Befugnisse für die Nachrichtendienste beziehe sich nicht lediglich darauf, daß diese Zwangsmittel weder selbst noch durch Dritte einsetzen dürfen. Vielmehr bestehe auch ein Verbot, sich die Ergebnisse eines solchen Einsatzes durch Dritte zunutze zu machen. Das Trennungsgebot erscheint demnach als Verwertungsverbot für Informationen, welche durch polizeiliche Mittel erlangt sind.

Das Trennungsgebot wird auf den Rechts- und Amtshilfeverkehr angewandt, um zu verhindern, daß die organisatorische Trennung von Polizei- und Nachrichtendienste durch wechselseitige Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen unterlaufen wird. Sein Adressat sind primär die Nachrichtendienste; ihnen sollen keine polizeilichen Befugnisse zuerkannt werden. Unvereinbar mit einem solchen Gebot sind demnach alle Vorkehrungen, durch welche den Diensten selbst oder durch Dritte derartige Befugnisse eingeräumt würden. Dementsprechend wäre eine Übermittlung von Informationen, welche durch polizeiliche Zwangsmittel erlangt worden sind, unzulässig, sofern dadurch die Befugnisse der Nachrichtendienste erweitert würden.

Eine derartige Erweiterung läßt sich jedoch nicht feststellen. Durch die Nutzung solcher Daten erlangen die Dienste keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber dem Bürger. Diese sind vielmehr im Zeitpunkt des Informationstransfers bereits ausgeübt. Bei dem Einsatz der Zwangsmittel dürfte die Polizei lediglich zu eigenen Zwecken handeln. Sofern die Nachrichtendienste auf so gewonnene Erkenntnisse zurückgreifen, erweitern sie ihre eigenen Befugnisse nicht; insbesondere erlangen sie selbst keine polizeilichen Zwangsmittel. Bezieht sich § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG lediglich auf die Informationsgewinnung durch die Nachrichtendienste, so sind die Gewinnungsmethoden der Polizei von ihm nicht tangiert.

Untersagt sind allerdings sämtliche Maßnahmen, durch welche die Restriktionen des § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG umgangen werden könnten. *Die polizeiliche Informationsgewinnung durch Zwangsmittel muß rechtmäßig gewesen sein.*

<sup>15</sup> Bull, DöV 1979, 695; Roll, JuS 1979, 241; Riegel, NJW 1979, 953 f.; Bull in Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 149 f.; dagegen Martens, JR 1981, 356; Steinbömer, DVBl 1981, 346.

Sie muß zudem im Zeitpunkt des Übermittlungsersuchens abgeschlossen sein. Unzulässig ist es hingegen, unter Berücksichtigung nachrichtendienstlicher Belange polizeiliche Zwangsmaßnahmen einzuleiten oder fortzusetzen. Übermittelt werden dürfen demnach nur Daten, die aufgrund rechtmäßiger, abgeschlossener Zwangsmaßnahmen bei der Polizei bereits gespeichert sind. Insoweit steht § 3 Abs. 3 S. 1 ZusammenarbeitsG einem Informationstransfer nicht entgegen.

## 5 Zusammenfassung

Das nachrichtendienstliche Informationssystem ist als Teilverbund angelegt. Es enthält die allgemeinen personenbezogenen Daten jedes Bürgers, über den bei einem der angeschlossenen Dienste Erkenntnisse vorliegen, und die Fundstellennachweise für diese Erkenntnisse. Angeschlossen sind das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Bundesnachrichtendienst, der militärische Abschirmdienst, die Ämter für Verfassungsschutz der Länder und die Staatsschutzabteilung des Bundeskriminalamtes. Als Gegenstück zu NADIS besteht im Bundeskriminalamt das polizeiliche Informationssystem INPOL, an welches das BKA und die Landeskriminalämter angeschlossen sind; auf einige Dateien haben alle Polizeidienststellen, Zoll- und Grenzschutzbehörden unmittelbar Zugriff. An die Vorfelddatei PIOS, die für die Rauschgift- und Terrorismusbekämpfung eingerichtet ist, ist auch das Bundesamt für Verfassungsschutz angeschlossen.

NADIS ist durch Verwaltungsvorschrift eingerichtet. Diese Grundlage reicht zur Erfüllung der Voraussetzung des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG nicht aus.

Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung an und durch NADIS ist § 10 BDSG. Sondergesetzliche Vorschriften bestehen nicht. Ein Datenverbund, insbesondere on-line-Anschlüsse, sind mit dem Datenschutzrecht nicht vereinbar. Ein solcher Informationspool von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden würde zudem gegen das verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Trennungsgebot verstoßen. Zulässig ist lediglich eine Informationsübermittlung auf Antrag.