

Elektronische Datenverarbeitung bei den Nachrichtendiensten

Von Privatdozent Dr. Christoph Gusy, Hagen

Die Nachrichtendienste in der Bundesrepublik sind in 14 Behörden unterteilt, deren Aufgaben partiell differieren, deren Organisation gegeneinander verselbständigt ist, die aber funktionell untereinander verflochten sind. Dies ist Konsequenz der historischen Entwicklung. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der im Inneren des Reiches arbeitende Geheimdienst beim RSHA (Gestapo, SD) aufgelöst und im Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozeß zur verbrecherischen Organisation erklärt¹. Der außerhalb der Reichsgrenzen arbeitende Geheimdienst, welcher der Wehrmacht angegliedert war, wurde zwar formal zerschlagen, aber gleichzeitig in amerikanischer Verantwortung unter seinem bisherigen Leiter *Gehlen* rekonstruiert². Die deutschen Stellen verfügten demnach im Jahre 1949 über keinen eigenen Geheimdienst; die entstehende Bundesrepublik war ein nachrichtendienstliches Niemandsland. Dies sollte durch das künftige Grundgesetz auch zunächst nicht geändert werden. Der Herrenchiemseer Entwurf und die ersten Vorentwürfe zum Grundgesetz enthielten jedenfalls keine diesbezüglichen Bestimmungen. Erst aufgrund einer interfraktionellen Absprache, deren Motive unklar sind, stellt der Abgeordnete *Zinn* in der 58. Sitzung des Hauptausschusses des parlamentarischen Rates v. 6. 5. 1949³ die Anträge auf Aufnahme derjenigen Bestimmungen, die sich auf die Nachrichtendienste bezogen und beziehen (heute: Art. 73 Nr. 10, 87 I 2 GG). In Reaktion darauf und die dadurch befürchtete Machtkonzentration erging die bekannte Nr. 6 des Alliierten Genehmigungsschreibens zum GG v. 12. 5. 1949, welche den sog. »Polizeibrief« zum Inhalt der Genehmigung machte. Die Entstehungsgeschichte der nachrichtendienstlichen Vorschrif-

1 Siehe zur Gestapo *Graf*, Politische Polizei zwischen Demokratie und Diktatur, 1983; *Delarue*, Geschichte der Gestapo, 1979.

2 Zum Schicksal der »Organisation Gehlen« s. *Zolling/Höhne*, Pullach Intern, 1971, S. 95 ff.; *Charisius/Mader*, Nicht länger geheim, Berlin (Ost), 1980, S. 138 ff.

3 Stenoprotokolle, S. 767; JöR n. F. 1, 481 f., 651 f.

ten im Grundgesetz liegt somit im Dunkeln; Begründungen sind nicht bekannt; eine Diskussion im Parlamentarischen Rat und seinen Ausschüssen fand nicht statt.

I. Nachrichtendienste

Das Grundgesetz ließ nur Nachrichtendienste zu, ordnete sie aber nicht zwingend an. Die Geschichte deutscher Dienste begann aber schon im Jahre 1950.

1. Ämter für Verfassungsschutz

Am 27. 9. 1950 beschloß der Bundestag das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. Dessen § 2 I 1 schrieb die Einrichtung eines Bundesamtes für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde vor. Das Amt selbst wurde gegründet aufgrund der Anordnung der Bundesregierung über die Errichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz v. 7. 11. 1950. Es untersteht dem Bundesminister des Innern. Zugleich wurde in § 2 II ZusammenarbeitsG den Ländern vorgeschrieben, eine Behörde zur Bearbeitung für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zu bestimmen. Die Länder errichteten daraufhin eigene Ämter oder bestimmten Abteilungen ihrer Innenministerien für diese Aufgabe. Jene Stellen, ihre Aufgaben und Befugnisse wurden allmählich gesetzlich geregelt; in einigen Ländern bestanden sie noch 1975 ohne gesetzliche Grundlage⁴. Ein Bundesamt steht so elf Landesämtern gegenüber.

Über die Aufgaben der neuen Behörden bestanden zunächst erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Der erste Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, *O. John*, hatte die Absicht, das Amt nach britischem Vorbild überwiegend der publizistischen Arbeit, also einer Selbstdarstellung der rechtsstaatlichen Demokratie durch Öffentlichkeitsarbeit, zu widmen. Geheimdienstliche Aktivitäten waren ihm nach seiner Vorbildung und seinem Demokratieverständnis fremd⁵. Demgegenüber vertrat die damalige Bundesregierung ein Konzept, das den präventiven Verfassungsschutz durch geheimdienstliche Maßnahmen anstrebte. Dieses letztlich verwirklichte Ziel fand seinen Niederschlag in der Aufgabenbeschreibung des ZusammenarbeitsG. Dabei hatte dem Parlamentarischen Rat ein Konzept

⁴ Überblick über die landesrechtlichen Regelungen bei *Brückner/Schmitt*, Verfassungsschutz und innere Sicherheit, 1977, S. 22 f.

⁵ *S. John*, Zweimal kehrte ich heim, 1969, S. 225 ff.

des Verfassungsschutzes vorgeschwebt, das die Bundesrepublik und ihre freiheitliche Demokratie gegen *gewaltsame* Umsturzbestrebungen sichern sollte. Deutlich wird dies schon durch den Zusammenhang des Art. 73 Nr. 10 GG, der Verfassungsschutz mit Kriminalitätsbekämpfung und Spionageabwehr auf eine Stufe stellt; ferner in Art. 9 II, 18, 21 II 1 GG, die jedenfalls auf eine aktive, aggressive Haltung gegenüber der vom Grundgesetz vorgesehenen Staatsform abstellen. Die Aufgabenumschreibung des ZusammenarbeitsG, dessen § 3 im Jahre 1972 eine wesentliche Präzisierung und Ausweitung erfuhr, wies dem Amt eine Fülle überaus heterogener Pflichten zu, die untereinander kaum Berührungspunkte aufweisen und deren Erfüllung überaus unterschiedliche Maßnahmen bedingt. Hierzu zählen:

- die Abwehr von verfassungsfeindlichen Bestrebungen im *Inland*, also insbesondere die Observierung potentiell verfassungswidriger *deutscher* Parteien und Vereinigungen;
- die Spionageabwehr, also die Verhütung von Ausspähung wichtiger öffentlicher und privater Einrichtungen durch *ausländische* Interessen;
- die Verhinderung der Gefährdung auswärtiger Belange gegen gewaltsame Beeinträchtigung, wozu insbesondere die Observierung *politischer Aktivitäten von Ausländern* zählt;
- die *Sicherheitsüberprüfung von Personen*, die Geheimnisträger werden oder in sicherheitsrelevanten Bereichen beschäftigt werden sollen;
- der präventive *Objektschutz* gegen Ausspähung durch deutsche oder ausländische Interessen.

Wie heterogen diese Aufgaben sind, zeigt sich bereits darin, daß die Organisationsstruktur des BfV die dargestellte Aufgabenumschreibung relativ genau widerspiegelt⁶. Dabei waren die Dienste ursprünglich *organisationsbezogen* tätig; ein Bereich, den sie selbst noch heute als ihre Hauptaufgabe betrachten. Im Zentrum ihrer Tätigkeit standen daher nicht einzelne Personen, sondern organisierte Personenzusammenschlüsse, insbesondere

6 Zur Organisation des Bundesamtes für Verfassungsschutz *Kortmann*, Verfassungsschutz in Bund und Ländern, 1979, S. 30; danach gliedert sich das Amt in folgende Abteilungen:

- Abt. Z: Organisation und Verwaltung, Schulung
- Abt. I: Zentrale Fachfragen, nachrichtendienstliches Informationssystem (NADIS)
- Abt. II: Rechtsextremismus
- Abt. III: Linksextremismus
- Abt. IV: Spionageabwehr
- Abt. V: Geheimschutz
- Abt. VI: Sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern
- Abt. VII: Terrorismus

Parteien und Vereine. Deutlich wird dies etwa aus dem Material, das in dem SRP- und dem KPD-Verbotsverfahren eingebracht wurde⁷. Im Laufe der Zeit wuchsen die Ämter beständig an, der Haushalt des BfV hat sich seit 1952 verzwanzigfacht⁸, der Personalbestand nahm nahezu in gleicher Weise zu. Parallele Entwicklungen vollzogen sich bei den Landesämtern.

Seit den siebziger Jahren erfuhr die Tätigkeit der Ämter eine Vielzahl von Änderungen, die sich auf Aufgaben wie Arbeitsweise bezogen und deren nahezu vollständige Umgestaltung mit sich brachte. Die Grundzüge jener Änderungen sind:

7 BVerfGE 2, 1, 20 ff.; 5, 85, 238 ff.

8 Der Personalbestand des Bundesamtes für Verfassungsschutz stieg von 139 im Jahre 1952 auf 1628 im Jahre 1976. Der Haushalt entwickelte sich folgendermaßen (nach *Walde*, ND-Report, 1971, für 1952–1971; *Brückner/Schmitt*, a.a.O. [Fußn. 4], S. 41 für 1972–1976):

1952:	5 220 400 DM
1953:	5 326 900 DM
1954:	7 752 800 DM
1955:	8 254 800 DM
1956:	8 322 500 DM
1957:	9 999 000 DM
1958:	10 656 100 DM
1959:	11 080 600 DM
1960:	11 157 700 DM
1961:	13 632 800 DM
1962:	18 262 800 DM
1963:	18 815 700 DM
1964:	18 674 300 DM
1965:	18 566 500 DM
1966:	22 415 100 DM
1967:	22 851 900 DM
1968:	23 837 400 DM
1969:	29 949 400 DM
1970:	34 055 500 DM
1971:	37 322 200 DM
1972:	48 104 400 DM
1973:	64 003 500 DM
1974:	74 358 000 DM
1975:	75 942 000 DM
1976:	80 842 000 DM
1977:	90 250 000 DM
1978:	134 168 000 DM
1979:	135 544 000 DM
1980:	134 928 000 DM
1981:	140 333 000 DM
1982:	155 865 000 DM

- Die Mitwirkung bei der Überprüfung aller Personen, die in den öffentlichen Dienst eingestellt werden⁹. Dadurch haben die Aufgaben gesteigerte *quantitative* Bedeutung. Bezogen sie sich bislang überwiegend auf Organisationen, so wurden sie nunmehr auf Personen ausgedehnt. Die dargestellten Überprüfungsaufgaben aus § 3 II ZusammenarbeitsG wurden erst jetzt gesetzlich normiert. Statt der überschaubaren Klientel des traditionellen Verfassungsschutzes gerieten jetzt Millionen in das Blickfeld dieser Behörden.
- Die Verschiebung der Prüfungsmaßstäbe: Gegenstand der Verfassungsschutzaufgaben war nicht mehr allein der aktive, aggressive Kampf gegen die freiheitliche Demokratie, sondern die Frage danach, ob sich der Bürger mit dem Grundgesetz identifiziert, also im Staat des Grundgesetzes sich »zu Hause fühlt«. Fraglich ist nur, ob die Identifikation mit den Grundzügen der Verfassung oder jeder Einzelnorm¹⁰ stattfinden mußte. Hierdurch erfuhr die Arbeit eine *qualitative* Ausweitung.
- Die Erweiterung der Eingriffskompetenzen der Ämter: Das Abhören von Telefongesprächen, in den fünfziger Jahren noch Gegenstand einer Skandalaffäre¹¹, wurde in §§ 2, 4 II 1 a G-10 den Verfassungsschutzbehörden gestattet. Dieses Gesetz, das Teil der Notstandsgesetzgebung war, gilt nicht für den Notstandsfall, sondern auch in der Normalsituation.
- Die Einführung der EDV bei den Behörden:¹² Hier waren die Ämter keineswegs Vorreiter; diese Rolle kam vielmehr dem Bundeskriminalamt zu. Seitdem hielt der Computer auch beim Verfassungsschutz Einzug. Die überkommenen Karteikästen und Aktensammlungen werden automatisiert. Dieser Prozeß ist noch nicht abgeschlossen, doch sind Grundzüge nachrichtendienstlicher EDV-Ströme inzwischen erkennbar.

Die Ämter für Verfassungsschutz, die allein in der Bundesrepublik, nicht hingegen im Ausland arbeiten dürfen, stehen schon wegen dieser räumlichen Beschränkung unter einem hohen Rechtfertigungsdruck. Sie werden von den Mitarbeitern des BND nicht als »echte Nachrichtendienste«, sondern als Amateure angesehen. Eine Bewertung ist kaum möglich: Die Ämter

⁹ Diese Mitwirkung ist den ÄfV in einigen Ländern durch Gesetz zur Pflicht gemacht (s. etwa Bay. Art. 2 II 4; Nds. § 3 II VerfSchG); für den Bund und die übrigen Länder werden sie aus den allgemeinen Aufgabenzuweisungen »herausgelesen«, wenn auch diese Sichtweise nicht unumstritten ist. Kritisch zu derartigen Aktivitäten *Blanke* u. a., Ohne Zweifel für den Staat, 1982, S. 85 ff.; *Schneider/Spool/Rasehorn*, in: Narr, Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, 1977, S. 3 ff.; *Brückner/Schmitt*, a.a.O. (Fußn. 4), S. 183 ff.

¹⁰ So einerseits BVerfGE 39, 334 ff.; andererseits BVerwGE 47, 330 ff.; s. auch BVerfGE 46, 43.

¹¹ Dazu BT-Drucks. IV/1544.

¹² Überblick bei *Steinmüller*, Kursbuch 56, 1979, 169.

machen überwiegend durch Skandale von sich reden, der »graue nachrichtendienstliche Alltag« entzieht sich jedem Einblick von außen.

2. Bundesnachrichtendienst

Der Bundesnachrichtendienst¹³ steht in personeller und partiell auch funktioneller Kontinuität zum Geheimdienst der Wehrmacht, dem zentral die Ostaufklärung oblag. Nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst von den Amerikanern mit seinem alten Leiter *Gehlen* rekonstruiert, wurde er im Jahre 1955 durch die Bundesrepublik von den Amerikanern übernommen. Über eine gesetzliche Grundlage verfügt er bis heute nicht; ein Zustand, der entweder gegen Art. 87 I 2 GG oder aber gegen Art. 87 III GG verstößt. Die Aufgaben des BND sind in einer »Dienstanweisung« v. 4. 12. 1968 geregelt¹⁴. Danach hat er folgende Aufgaben:

13 Dazu jüngst *Gusy*, DV 1984, 237; *Rieger*, ZRP 1985, 3; kritisch zur Arbeit des BND *Nollau*, Das Amt, 1978, 195 ff.

14 BT-Drucks. 7/3246, S. 47; die Organisation des Bundesnachrichtendienstes gliedert sich in vier Abteilungen:

Abt. I: Nachrichtendienstliche Aufklärungsarbeit

Abt. II: Technischer Nachrichtendienst

Abt. III: Sammlung, Sichtung und Auswertung von Erkenntnissen, Unterrichtung der Bundesregierung, des Bundeskanzlers und der zuständigen Ministerien

Abt. VI: Verwaltungsaufgaben (Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter, Dokumentation, EDV, allgemeine Verwaltung, zentrale Aufgaben)

Der Etat des BND entwickelte sich folgendermaßen (bis 1971 nach *Walde*, a.a.O. [Fußn. 9], S. 91):

1958: 41 489 400 DM

1959: 43 000 600 DM

1960: 43 356 700 DM

1961: 44 282 400 DM

1962: 52 497 600 DM

1963: 58 093 200 DM

1964: 58 093 200 DM

1965: 63 093 200 DM

1966: 65 093 200 DM

1967: 66 207 200 DM

1968: 69 440 200 DM

1969: 72 200 000 DM

1970: 75 400 000 DM

1971: 78 449 400 DM

1972: 89 250 000 DM

1973: 94 500 000 DM

1974: ??????????????

»1. Die nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung durch Beschaffung und Auswertung von Informationen auf außenpolitischem, wirtschaftlichem, rüstungstechnischem und militärischem Gebiet; die Aufklärung der gegnerischen Nachrichtendienste (Gegenspionage); die Erledigung sonstiger nachrichtendienstlicher Aufträge des Bundeskanzlers und der Bundesregierung im Ausland; die Spionageabwehr innerhalb des Bundesnachrichtendienstes, sofern der Chef des Bundeskanzleramtes nicht im Einzelfall eine andere Regelung trifft.

2. Auf innenpolitischem Gebiet wird der BND nicht tätig.

3. Exekutivbefugnisse besitzt der BND nur, soweit sie ihm für besondere Aufgaben durch Bundesgesetz übertragen werden«.

Der BND erforscht demnach das Ausland. Dadurch unterscheidet er sich von den Ämtern für Verfassungsschutz, die inländische Vorgänge aufklären. Unzutreffend ist die vielfach geäußerte Ansicht, der BND werde im Inland nicht tätig. Begrenzt ist lediglich der *Inhalt* der zu erforschenden Informationen, nicht hingegen der Ort, an dem sie erhoben werden sollen. Es gibt keine Vorschrift, die dem BND das Tätigwerden im Bundesgebiet untersagt¹⁵; demgegenüber ergibt sich aus §§ 2, 3 i. V. m. 4 II 1 d, 2 G-10 ausdrücklich die Befugnis zur Aufklärung durch Post- und Telefonkontrolle im Inland¹⁶.

Die Aufsicht über den BND führt das Bundeskanzleramt. Dem Dienst fehlen infolge gesetzlicher Aufgaben- und Befugnisregelungen auch konkrete rechtliche Grenzen seiner Handlungsmöglichkeiten. Er operiert nahezu im »rechtsfreien Raum«, ein Zustand, der insbesondere angesichts der jüngeren Erkenntnisse zur informationellen Selbstbestimmung¹⁷ als verfassungswidrig zu qualifizieren ist. Das Bewußtsein von der rechtsstaatlichen wie demokratischen Notwendigkeit einer rechtlichen Begrenzung seiner eigenen Tätigkeit ist beim Bundesnachrichtendienst im Vergleich zu den anderen Diensten relativ unterentwickelt. Die Erfolge dieses Nachrichten-

1975: 108 535 000 DM

1976: 110 000 000 DM

1977: 116 522 000 DM

1978: 127 200 000 DM

1979: 137 070 000 DM

1980: 153 000 000 DM

1981: 169 868 000 DM

1982: 181 205 000 DM

15 Dies gilt auch nicht für Nr. 3 der Dienstanweisung. »Exekutivbefugnisse« bezieht sich auf Befugnisermächtigungen, nicht auf die Aufgabenumschreibung des BND.

16 I. E. ebenso *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. A., 1984, S. 221; *Schoreit*, Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, 1979, S. 65: s. eingehend BT-Drucks. 7/3246, S. 47 ff.

17 BVerfGE 65, 1; *Gusy*, VerwA 1983, 91; *Simitis*, NJW 1984, 398; *Krause*, JuS 1984, 268.

dienstes bei der Auslandsaufklärung waren in der unmittelbaren Nachkriegszeit kaum zu überschätzen, er galt als wohl kundigste Einrichtung bei der Aufklärung in Osteuropa. Seit der Einschleusung eines östlichen Agenten in eine Leitungsposition bei dem Nachrichtendienst nahmen Erfolge und Wirksamkeit schon zu *Gebhens* Zeiten ständig ab. Gegenwärtig zählt er nicht mehr zu den führenden Nachrichtendiensten in der Welt.

Die Arbeitsweise des BND ist eher konservativ; traditionelle Mittel der Aufklärung nehmen gegenüber modernen technischen Einrichtungen sehr weiten Raum ein. Auch die EDV hielt erst spät Einzug in Pullach; die Umstellung des Nachrichtendienstes ist noch nicht abgeschlossen. Der Dienst ist nach außen nahezu hermetisch abgeschirmt; die Mitarbeiter begreifen sich als einzige »echte« Geheimdienstler in der Bundesrepublik. Eine spezielle Ausbildung für die Mitarbeiter gibt es nicht; die fremdsprachlichen, ethnologischen, geographischen, physikalischen wie technischen Kenntnisstandards sind – im Vergleich zum Stand von Wissenschaft und Technik – als nicht optimal einzustufen.

3. Militärischer Abschirmdienst

Der militärische Abschirmdienst wurde mit der Bundeswehr im Jahre 1956 gegründet. Er entstand in enger personeller Verknüpfung mit dem BND aus einer Sicherungsgruppe im Amt *Blank*¹⁸. Der Dienst ist eine Einrichtung der Bundeswehr nach Art. 87 a I GG und im Rahmen der Organisationsgewalt des Bundesministers der Verteidigung errichtet. Eine gesetzliche Grundlage hat er bis in die Gegenwart nicht¹⁹. Seine Organisation ist eingegliedert in das Amt für Sicherheit der Bundeswehr; er ist entsprechend der Gliederung der Truppe aufgebaut. Die Aufsicht steht dem Bundesminister für Verteidigung zu. Aufgabe des MAD ist es, »im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verteidigung die Bundeswehr in ihrem personellen Bestand (militärisches und ziviles Personal) sowie in ihren Anlagen, Einrichtungen und Gegenständen gegen (verfassungsfeindliche) Bestrebungen und Tätigkeiten zu schützen²⁰«. Daraus ergibt sich:

18 Eingehend zum MAD *Gusy*, *DöV* 1983, 60; *DER SPIEGEL* 1984, Heft 40, S. 30 ff.

19 Kritisch dazu *Klein*, *VVDStRL* 37, 92; *Riegel*, *NJW* 1979, 955 f.; *Schwan*, *NJW* 1980, 1997.

20 Im einzelnen sind dies nach § 1 II der Zusammenarbeitsrichtlinien v. 18. 9. 1970 i. d. F. v. 20. 7. 1973;

a) Verfassungsfeindliche Bestrebungen (z. B. Verstöße gegen Art. 9 II, 18, 21 II GG),

b) friedensverräterische Bestrebungen (z. B. §§ 80–80 a StGB),

c) hochverräterische Bestrebungen (z. B. §§ 81–83 a StGB),

- Der MAD operiert im Inland wie im Ausland: Wo die Bundeswehr ist, ist auch der MAD. Im Zentrum der Aufgaben dieses Dienstes steht die Erhebung von Informationen im Inland über Vorgänge im Inland. Problematisch ist dabei die Abgrenzung der Aufgaben insbesondere zwischen MAD und ÄfV. Diese erfolgt prinzipiell nach dem Schutzobjekt: Für die Bundeswehr ist *auch* der MAD zuständig; die Kompetenzen des BfV nach dem ZusammenarbeitsG werden jedoch durch Verwaltungsvorschriften nicht eingeschränkt. Die militärischen Stellen neigen hier zu vielfachen Kompetenzüberschreitungen. Was sicherheitsrelevant ist, ist danach auch für die Bundeswehr sicherheitsrelevant und daher vom MAD zu erforschen. Entgegen ständiger Praxis bezieht sich der Aufgabenbereich des MAD nicht auf Kriegsdienstverweigerer und Untaugliche, Reservisten nach Beendigung ihrer Wehrdiensttauglichkeit und Persönlichkeiten des politischen Lebens ohne speziellen Bezug zur Verteidigungspolitik.
- Der MAD ist der einzige Nachrichtendienst der Bundeswehr. Insbesondere hat diese keinen eigenen Geheimdienst zur Auslandsaufklärung. Dazu ist sie vielmehr auf den BND angewiesen. Der MAD wird ausschließlich defensiv tätig. Seine Aufgaben dürfen nicht diejenigen der Bundeswehr nach Art. 87 a, 65 a GG überschreiten.
- Dem MAD kommen keine Eingriffsbefugnisse gegenüber dem Bürger zu. Insbesondere die Ermächtigung nach § 3 III ZusammenarbeitsG kommt ihm ebensowenig wie dem BND – im Gegensatz zu den ÄfV – zu.
Auf- und Ausbau²¹ des MAD wurden in den sechziger und siebziger Jahren wesentlich dadurch behindert, daß es der Bundeswehr nicht gelang, hin-

d) den demokratischen Rechtsstaat gefährdende Bestrebungen (z. B. §§ 84–92 b StGB),

e) landesverräterische und die äußere Sicherheit gefährdende Bestrebungen (z. B. §§ 93–101 a StGB),

f) Bestrebungen, die sich im Zusammenhang mit Bestrebungen nach Buchstaben a–e gegen die Landesverteidigung richten (z. B. §§ 109–109 k StGB),

g) Bestrebungen, die auf ähnliche Straftatbestände gerichtet sind (z. B. §§ 129 StGB, 47 I Ziff. 7 AuslG),

h) sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeit im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,

i) Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, zu sammeln und auszuwerten.

21 Zum Etat des MAD (bis 1971 nach *Walde*, a.a.O. (Fußn. 9), S. 135):

1956: 448 000 DM

1957: 2 109 000 DM

1958: 2 343 000 DM

1959: 1 300 000 DM

1960: 1 300 000 DM

reichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren. Im Bundesministerium der Verteidigung wie bei den Streitkräften galt die Versetzung oder Anordnung zum MAD nicht als ehrenvoll oder erstrebenswert. Dadurch leidet die Arbeit des Dienstes in besonderem Maße.

II. Grundsätze zur Arbeitsweise der Nachrichtendienste

Die zahlreichen Dimensionen einer Aufwertung nachrichtendienstlicher Aktivitäten – insbesondere der ÄfV, aber daneben auch der anderen Dienste – sind Konsequenzen der *Reservfunktion des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes*. Die Ursache dieser Funktion liegt in der Konsequenz des grundgesetzlichen Verfassungsschutzkonzepts. Die Verfassung enthält ein überaus differenziertes Instrumentarium der Reaktion auf politische Fehlentwicklungen²², die vom einfachen Gesetzesvorbehalt (etwa: Art. 8 II GG) über das Verbotsgesetz (etwa: Art. 9 II, 26 I, II GG), die Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) und das Parteiverbot (Art. 21 II GG) bis zur Ausnahmenvorschrift von der Anwendung des Grundgesetzes überhaupt (Art. 139 GG) reicht. Dieses Instrumentarium, insbesondere Grundrechtsverwirkung und Parteiverbot, werden jedoch aus politischen Gründen nicht angewendet. Gleichwohl will man aber auf den Staatsschutzeffekt nicht verzichten, der sich aus einer politischen und rechtlichen Benachteiligung unerwünschter Gruppierungen ergibt. Man möchte einerseits das Instrumentarium nicht anwenden, andererseits aber so tun, als habe man es angewendet²³. Werden hier die verfassungsrechtlichen Vorkehrungen zur »Gefahrenabwehr« unberücksichtigt gelassen, so drängt in die entstehende Lücke nahezu automatisch jener Sektor hinein, der nicht auf konkrete Gefahrentatbestände angewiesen ist, sondern in deren Vorfeld handelt, nämlich die Nachrichtendienste. Die dadurch bedingte Informalisierung des Verfassungsschutzes führt

1961: 920 000 DM

1962: 1 264 000 DM

1963: 1 264 000 DM

1964: 1 000 000 DM

1965: 900 000 DM

1966: 900 000 DM

1967: 853 000 DM

1968: 850 000 DM

1969: 800 000 DM

1970: 1 400 000 DM

1971: 1 600 000 DM.

22 Überblick bei *Scheuner*, FS Kaufmann, 1950, S. 313.

23 *Böckenförde*, VVDStRL 30, 138 ff.

zugleich zu einer gewissen politischen Entlastung der verantwortlichen Staatsorgane und – parallel – einem partiellen Abschieben der Verantwortung für den Verfassungsschutz von der politisch verantwortlichen Regierung hin zu den politisch unverantwortlichen Behörden und Gerichten. Medium dafür sind die Nachrichtendienste durch ihre administrative Reservefunktion.

Nachrichtendienste neigen zu einer *Überschätzung der zu bekämpfenden Gefahren und damit zu einer Überschätzung ihrer eigenen Bedeutung*. Der Grund hierfür liegt in dem Umstand, daß zwischen ihrem Anspruch und ihrer Realität ein augenfälliges Mißverhältnis besteht. Der Anspruch liegt darin, den Bestand der Bundesrepublik oder der freien Demokratie zu sichern; der konkrete Erfolg besteht darin, einen radikalen Postschaffner aus dem Dienst zu entfernen oder einen Händler mit NS-Emblemen aufzudecken. Angesichts der Winzigkeit der konkret sichtbaren Bedrohung und dem nahezu vollständig fehlenden, sinnfälligen Bezug zum Bestand des Staates neigen die Dienste dazu, Gefahren aufzubauschen und zu überschätzen. Daraus entsteht eine Atmosphäre latenter Bedrohung, in der die Dienste sich selbst und die Bundesrepublik wännen, und das Bedürfnis nach einem sich stets steigenden Maß an Sicherheit. Gefahrbekämpfung im Vorfeld bedeutet eben auch, daß Gefahren im Vorfeld möglichst ausgeschaltet werden sollen. Hier entsteht ein übertriebenes Sicherheitsbedürfnis, das bisweilen rechtsstaatliche Schranken der eigenen Tätigkeit als unzumutbare Behinderung der Erfüllung existentieller Staatsaufgaben empfindet. Das in jüngerer Zeit diagnostizierte »unzureichende rechtsstaatliche Bewußtsein« ist davon die zwangsläufige Folge²⁴.

Die *Arbeit bei den Nachrichtendiensten ist nicht spannend, sondern bürokratisch, routinemäßig, langweilig, arm an sichtbarem Erfolg*²⁵. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Nachrichtendienste kaum eigene Aktivitäten entfalten können, um Gefahren tatsächlich zu bekämpfen. Vielmehr spüren sie tatsächliche oder vermeintliche Bedrohungen auf, beobachten sie und – verfassen einen Bericht. Dieser kann dann Grundlage konkreten Handelns anderer Staatsorgane sein; aber niemals nimmt der Nachrichtendienst die Abwehr selbst vor. Dabei kann es durchaus geschehen, daß die entdeckte Gefahr von Polizei oder Regierung als real gar nicht vorhanden oder zu gering qualifiziert wird, um aktive Maßnahmen zu ergreifen. Dann bleibt letztlich die Arbeit der Nachrichtendienste völlig erfolglos. Konkret geht es im Nachrichtendienst ähnlich zu wie in einem überdimensionalen Archiv, wo viel gelesen und aufgezeichnet, ausgeschnitten und abgeheftet, archiviert und weggelegt wird. Der Reiz des Außendienstes stellt sich nur für wenige

24 BT-Drucks. 10/1604, S. 69.

25 Siehe dazu auch *Fritsch*, Innere Sicherheit 3/1981, S. 19 ff.

und nur selten ein; er ist schlecht bezahlt und selbst zumeist wenig spannend.

Nachrichtendienste verspüren eine erhebliche Abneigung gegen rechtsstaatliche Kontrollen. Der Grund dafür liegt in dem Umstand, daß der eigene Erfolg auf der Geheimheit ihres Tuns basiert. Jede Kontrolle führt aber zu einer partiellen Durchbrechung der Geheimhaltung. Da geheimdienstliche Arbeit nun einmal notwendig geheim ist und ein transparenter Geheimdienst einen Widerspruch in sich darstellt, verlangen die Dienste ihre relative Freistellung von rechtsstaatlich wie demokratisch unabdingbaren Kontrollen. Gerechtfertigt wird dies aus der »praktischen Notwendigkeit« oder der »Natur der Sache«. Bei denjenigen, die eine Kontrolle der Nachrichtendienste fordern, wird ein übersteigertes Mißtrauen gegen geheimdienstliche Arbeit vermutet; dem wird die Forderung entgegengestellt, daß man auf das rechtsstaatliche Bewußtsein der Mitarbeiter vertrauen solle. Hinweise auf zahlreiche Skandale und Pannen werden von den Mitarbeitern als niveaulos und unqualifiziert empfunden. Ignoriert wird zugleich der Widerspruch, daß die Dienste selbst auf einem permanenten Mißtrauen des Staates gegen seine Bürger oder sonstige Personen oder Organisationen basieren, die Dienste aber für sich selbst Vertrauen in Anspruch nehmen wollen.

III. Der Stand der elektronischen Datenverarbeitung

1. Sammeln von Informationen

Aufgabe der Nachrichtendienste ist das »Sammeln und Auswerten« von Informationen. Das »Sammeln«, also die Gewinnung von Nachrichten, ist dabei weder im ZusammenarbeitsG noch sonst geregelt bis auf den bescheidenen Satz, daß es mit »nachrichtendienstlichen Mitteln« stattfinden darf (§ 3 III 2 ZusammenarbeitsG). Hier soll interessieren, wie die Dienste Nachrichtendienste sind, erlangen. Grundsätzlich kommen hierzu in Betracht: (1) der Direktzugriff auf einen Datenpool im Wege des *On-line-Verbundes*²⁶, (2) die freiwillige Weitergabe von Daten Dritter im Wege der *Informationshilfe*²⁷ oder die Informationsweitergabe durch Dritte auf Ersuchen der Datenschutzbehörden im Wege der *Amtshilfe* (§§ 3 IV ZusammenarbeitsG, 4 ff. VwVfG). Über einen Direktzugriff auf die Daten anderer Stellen verfügen die Geheimdienste nicht; ein solcher wäre im Verhältnis zur Polizei auch unzulässig²⁸. Demgegenüber ist die Zusammenarbeit im Einzelfall mit

²⁶ Hierzu eingehend Ringwald, JZ 1983, 291.

²⁷ Vgl. näher Schmidt, ZRP 1979, 185.

²⁸ Gusy, DVR 1982, 262 ff.

allen möglichen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen überaus vielschichtig²⁹.

- Die unveröffentlichten »Zusammenarbeitsrichtlinien«³⁰ regeln die Kooperation der Nachrichtendienste mit der *Polizei* und *Strafverfolgungsbehörden*. Grundsatz ist die Pflicht zur vertrauensvollen Zusammenarbeit. Jede Stelle unterrichtet jede andere unverzüglich über alle ihr bekannt gewordenen Hinweise, Wahrnehmungen und Erkenntnisse, welche den Zuständigkeitsbereich der empfangenden Behörde tangieren könnten. Die Behörden werden dazu verpflichtet, wozu sie nach § 10 BDSG berechtigt sind. Dabei sehen die Richtlinien für personenbezogene Daten keine Abwägungsmöglichkeiten im Einzelfall vor. Eine solche Praxis wäre jedenfalls insoweit unzulässig.
- Die Richtlinien über polizeiliche Datensammlungen für das *Bundeskriminalamt*³¹ stellen die Nachrichtendienste als Empfänger von Daten des Bundeskriminalamtes etwa den Polizeistellen der Länder gleich (Nr. 5.5.4, s. auch Nr. 5.5.1).
- Nach § 39 I Nr. 3 BZentralregisterG erhalten die Dienste unbeschränkte Auskunft aus dem *Bundeszentralregister*; nach § 26 V StVZO »im Einzelfall« auch aus dem *Verkehrszentralregister*.
- Nr. 205 ff. RiStBV sehen eine weitreichende Information der Nachrichtendienste durch die *Staatsanwaltschaft* über Verfahren in Staatsschutzangelegenheiten vor.
- Der *Bundesgrenzschutz* hat – aufgrund interner Richtlinien – an der Grenze bei Routine- oder Stichprobenkontrollen im Wege seiner Aufgabenerfüllung nach § 10 BGSg – auch unter Einsatz »polizeilicher Mittel« – zahlreiche Informationen über Personen und Sachen aufgenommen und

29 *Schwagerl/Walther*, Der Schutz der Verfassung, 1968, S. 87 ff., zählen als mögliche Informanten der Nachrichtendienste »ohne Anspruch auf Vollständigkeit« auf: Amtsgerichte, Staatsanwaltschaften, Ordnungsbehörden, Strafanstalten (je mit ihren eigenen Registern); Kriminalpolizei, Kfz-Bundesamt, Kfz-Zulassungsstellen, Wahlbehörden (hinsichtlich aller Akten und sonstiger Unterlagen); Bundes- und Länderarchive, Aufnahmelager, Bibliotheken (für Dissertationsverzeichnisse); Paßämter, Ausländerämter, Bundesverwaltungsamt, Auswärtiges Amt (für Ausländer); alle Gerichte, Staatsanwaltschaften, Gewerbe- und Ordnungsämter, Berufsgenossenschaften, Krankenkassen, Innungskassen und sonstige Sozialversicherungsträger (hinsichtlich ihrer Akten); Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Ärzte- und Anwaltskammern, Industrie- und Handelskammern, Berufsverbände, Flüchtlingsverbände, Soldatentraditionsverbände, Sportvereine; Nachbarn, Vermieter, Freunde, Bekannte.

30 FR vom 7. 11. 1979, S. 5; ebenso Art. 4 BayVerfSchG; dazu *Ganßer*, BayVBl. 1983, 711; *Riegel*, ebd., S. 717.

31 Abgedruckt bei *Koch*, Bürgerhandbuch Datenschutz, 1981, S. 310.

an die Nachrichtendienste im Wege der Informationshilfe weitergegeben. Eine Regelung dieses Komplexes, die zumindest zeitweise ausgesetzt worden war, fehlt³².

- Für das *Ausländerzentralregister*³³ bestehen Sonderregelungen für die Zusammenarbeit mit Polizei und Nachrichtendiensten nicht. Bekannt ist allerdings, daß Auskünfte aus dem Register erteilt werden. Demgegenüber schließt für das Gewerbezentralregister § 150 a GewO eine Datenübermittlung an die Geheimdienste implizit aus.
- Aus dem *Melderegister* sind die Nachrichtendienste nach § 18 III MRRG ohne Rücksicht auf schutzwürdige Belange der Betroffenen (§ 6 MRRG) und die allgemeinen Übermittlungsvoraussetzungen (§ 18 II MRRG) auf Einzelanfrage zu informieren. Solche Daten unterliegen bei den Nachrichtendiensten einer gewissen Verwendungseinschränkung.
- Das *Sozialgeheimnis des § 35 SGB I* wird durch § 35 II SGB I i. V. m. § 72 II SGB X zugunsten der Nachrichtendienste wesentlich eingeschränkt. Danach sind Auskünfte über Namen, Geburtsdatum und -ort, gegenwärtige und frühere Wohnsitze sowie Namen und Anschriften gegenwärtiger oder früherer Arbeitgeber auf Ersuchen mitzuteilen. Über die Erforderlichkeit entscheiden die ersuchenden Nachrichtendienste.
- Die Kooperation mit *ausländischen Nachrichtendiensten*, insbesondere denen der NATO-Verbündeten, erfolgt weit über den Rahmen des Art. 3 des Zusatzprotokolls zum NATO-Statut hinaus ohne gesetzliche Grundlage³⁴ auf der Basis formeller oder informeller Verwaltungsabsprachen.

Diese Angaben zeichnen allerdings lediglich ein unvollkommenes Bild von den Quellen der Nachrichtendienste im Bereich der EDV. Sie umfassen etwa auch die Zollverwaltung, die Bahnpolizei, die Steuerfahndung; ferner die Leistungsverwaltung außerhalb des Sozialgeheimnisses und mehr oder weniger freiwillig gegebene Auskünfte von privaten Stellen. Grundsätzlich ist festzustellen:

- Für die Übermittlung personenbezogener Daten fehlen bislang ausreichende Rechtsgrundlagen; das traditionelle Mittel der Verwaltungsvorschriften reicht wegen des Grundrechtsschutzes der informationellen Selbstbestimmung nicht aus.
- Vollständig fehlen bereichsspezifische Datenschutzvorschriften (bis auf § 72 II SGB X); vielmehr wird oft das allgemeine Datenschutz- und

³² Zum Ganzen *Denninger*, in: *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, 1981, S. 19.

³³ Dazu *Schiedermair*, *Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1968, S. 300; *Riegel*, *Datenverarbeitung bei den Sicherheitsbehörden*, 1981, S. 27 f.

³⁴ Siehe dazu Hinweise bei *Gusy*, *NVwZ* 1983, 326 f.

Amtshilferecht zugrunde gelegt; oder aber es fehlen vollständig einschlägige Regelungen über die Grundsätze der Datenübermittlungen³⁵.

- Die Reichweite des Trennungsgebots zwischen Polizei und Nachrichtendiensten (Nr. 2 des Alliierten Polizeibriefs; § 3 III 3 ZusammenarbeitsG) ist für die Informationshilfe noch nicht hinreichend geklärt³⁶.

2. Auswerten von Informationen

Neben das Sammeln tritt für die Nachrichtendienste die Aufgabe des »Auswertens« von Informationen. Auswerten bedeutet – unter Einsatz der EDV mindestens

- das *Sichten* von Informationen: Haben sie überhaupt einen Inhalt, der Bezüge zu nachrichtendienstlich zu sichernden Schutzgütern aufweist?
- das *Ordnen* der Informationen: Hierunter ist die Zuordnung zu konkreten Datenbeständen zu verstehen, die bei den Nachrichtendiensten bereits vorhanden sind. Insbesondere gehört hierher die Zuordnung zu bestimmten »Dateien«.
- das *Speichern* von Informationen: Die Daten werden in die elektronischen Speicher aufgenommen und damit objektiviert.
- das *Zusammenführen* von Informationen: Haben die Daten konkreten Zusammenhang zu früher angefallenen Informationen, etwa im Hinblick auf bestimmte Gefährdungslagen, Angriffshandlungen oder Personen?
- das *Verändern* von Informationen, insbesondere durch Zuordnung in neue Zusammenhänge, durch Aktualisierung und Fortschreibung.
- das *Übermitteln* von Informationen an Dritte, insbesondere Behörden außerhalb der Nachrichtendienste oder Private oder ausländische Dienste.
- nach vereinzelter Ansicht das *Berichten* über Informationen durch Einzelberichte an die Bundesregierung (BND) oder die Öffentlichkeit (Verfassungsschutzbericht).

Diese Terminologie unterscheidet sich von derjenigen, die in der Umgangssprache der Nachrichtendienste verbreitet ist. Dort begreift man unter »Auswerten« die Prüfung der Zuverlässigkeit einer Nachricht bzw. ihrer Quelle.

35 *Riegel*, RiA 1984, 122 ff., hält gar das allgemeine Datenschutzrecht für den Bereich der Sicherheitsbehörden nicht mehr für anwendbar, seit das BVerfG den Grundrechtsschutz der informationellen Selbstbestimmung anerkannt hat.

36 Überblicke in jüngerer Zeit bei *Evers*, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 65; *Lisken*, NJW 1982, 1481; *Kalkbrenner*, FS Samper, 1982, S. 69.

a) Speichern von Informationen

Das Speichern von Informationen erfolgt durch die sammelnden Nachrichtendienste selbst. Jeder der 14 Dienste baut eigene Dateien auf, der Stand des Ausbaus ist dabei unterschiedlich. Durch den Ausbau der EDV soll die alte Handkartei überflüssig gemacht werden, die früher ihre Handhabbarkeit bereits nach zwei Jahren eingebüßt hatte. Hier führt der Übergang zur Datenspeicherung zwar nicht zu einer Erhöhung des vorhandenen Bestandes an Informationen, wohl aber zu einer *Verbesserung der Verfügbarkeit des vorhandenen Bestandes*. Insbesondere Abrufbarkeit und Möglichkeit des Zusammenführens von Daten werden durch die EDV signifikant verbessert. Das Speichern erfolgt nach § 9 BDSG bzw. dem parallelen Landesrecht; bereichsspezifische gesetzliche Regelungen sind nicht in Kraft³⁵.

Die getrennten Dateien der einzelnen Dienste führen allerdings nicht zu einer wechselseitigen informationellen Abschottung. Eine so weitreichende Aufsplitterung wäre der Aufgabenerfüllung der Dienste ebensowenig förderlich wie den berechtigten Belangen der Bürger. In Reaktion auf Mängel aus der Vergangenheit³⁷ wurde die Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der EDV wesentlich intensiviert. Dabei stellt sich das Streben nach Kooperation durchaus als Motor für die fortschreitende Einführung von Datenverarbeitungsanlagen bei den einzelnen Diensten dar. Als Medium der Zusammenarbeit dient dabei nicht ein – nach den unveröffentlichten Richtlinien zulässiger – Datenpool, sondern das nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS³⁸. Darunter versteht man einen Computer im BfV, an den alle 14 Nachrichtendienste angeschlossen sind und der zugleich in enger Kooperation mit dem Bundeskriminalamt betrieben wird. Gespeichert wird ein Fundstellenverzeichnis aller Dateien: Name, Geburtstag, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Telefonnummer, Kraftfahrzeugkennzeichen, Konto- und Schließfachnummer aller Personen, über welche bei einem oder mehreren der angeschlossenen Dienste überhaupt Informationen vorliegen. Mit jenen allgemeinen Angaben verbunden sind die Bezeichnung des Dienstes und des Aktenzeichens oder der Codenummer, unter welcher die Daten dort gespeichert sind. Sodann kann im Wege der Einzelanfrage nach den konkreten Angaben gefragt werden. Die Zusammenführung der Informationen aller Nachrichtendienste erfolgt so im Teilverbund: zu NADIS besteht Direktanschluß, mit den anderen Diensten wird per Einzelanfrage verkehrt. Recherchen erfolgen somit bei den Nachrichtendiensten zweistufig: (1) Neben der Prüfung des eigenen Datenbestandes erfolgt die routinemäßige

37 BT-Drucks. 7/3083, S. 33 ff.

38 Dazu Gusy, DVR 1982, 251.

NADIS-Anfrage. (2) Sodann wird aufgrund der NADIS-Informationen bei den anderen Diensten, für die Fundstellen ausgewiesen sind, angefragt. Da die Nachrichtendienste untereinander verschiedene Aufgaben erfüllen erscheint ein On-line-Verbund zwischen ihnen rechtlich unzulässig. Das gilt insbesondere zwischen dem BND einerseits und den anderen Diensten andererseits. Vor der Übermittlung konkreter Informationen haben die anderen Dienste nach § 10 BDSG im Einzelfall zu prüfen, ob die in Betracht kommenden Daten für den BND überhaupt brauchbar sein können – und umgekehrt. Aufgabendifferenzierung ist eben auch Informationsdifferenzierung. Die vorhandenen Regelungsdefizite bedürfen dringend bereichsspezifischer Gesetze.

Wer einmal in den Dateien der Nachrichtendienste gespeichert ist, wird daraus selten und zumeist spät entfernt³⁹. Schätzungen gehen davon aus, daß personenbezogene Informationen von zwischen acht und neun Millionen Bundesbürgern nachrichtendienstlich verwahrt werden. Die Gründe hierfür sind mehrschichtig.

- Durch die Ausweitung der NADIS-Kooperation nimmt der ursprünglich zentrale Organisationsbezug der nachrichtendienstlichen Aufgabenstellung ab und der Personenbezug zu. Nicht der Schluß von der Organisation auf die Person, sondern umgekehrt von der Person auf die Organisation tritt in den Mittelpunkt.
- Der Schluß von der beobachteten Tatsache auf die abzuwehrende Gefahr ist bei Vorfeldarbeit sehr weit⁴⁰. Man findet ein radikales Flugblatt, sieht darauf die Unterschrift, schließt auf staatsgefährdende Tätigkeit und registriert die Unterschreibenden. Ist der Weg von der Information zum Schutzgut weit, so kann sich die Bedrohung auch in potentiell unendlich langer Zeit realisieren. Hört so die »Gefahr« potentiell nie auf, so kann auch nichts gelöscht werden.
- Die Löschungsvorschriften der Datenschutzgesetze gehen grundsätzlich davon aus, daß eine Löschung nur in Ausnahmefällen von Amts wegen, prinzipiell hingegen erst auf Verlangen der Betroffenen geschieht (§ 15 III BDSG). Da der Betroffene regelmäßig nicht weiß, daß er von einem Nachrichtendienst gespeichert ist, und außerdem regelmäßig keine Auskunft bekommt (§ 12 II BDSG), kann er auch keine Löschung verlangen. Eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit einer Datenspeicherung von Amts wegen sehen die Datenschutzgesetze – auch im Sicherheitsbereich – nicht vor.

³⁹ Mängelberichte etwa im 3. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, S. 54 f.; 4. Tätigkeitsbericht, S. 27 f.; 5. Tätigkeitsbericht, S. 81 f.

⁴⁰ Zum Konzept der Vorfeldbeobachtung *Gusy*, DöV 1983, 62 f.

b) Weitergabe von Daten

Das Weitergeben personenbezogener Daten durch die Nachrichtendienste⁴¹ vollzieht sich in der Weise, daß der Dienst entweder von sich aus zuständige Stellen über für sie relevante Daten in Kenntnis setzt (Informationshilfe) oder aber dadurch, daß er auf Anfrage anderer Stellen Auskünfte erteilt (Amtshilfe). Maßgeblich hierfür ist das allgemeine Datenschutz- und Amtshilferecht; gesetzliche Sonderregelungen sind hierfür nicht in Kraft. Dies gilt insbesondere auch für § 1 ZusammenarbeitsG, der keine Ermächtigungsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten darstellt⁴². Dafür fehlt es an der hinreichenden Bestimmtheit wie auch den formellen Anforderungen an Grundrechtseingriffe. Diese Ansicht ist allerdings in jüngster Zeit durch das BVerwG in Frage gestellt worden⁴³. Danach soll der Zusammenarbeitsauftrag zugleich eine Übermittlungsermächtigung darstellen. Demgegenüber ist festzuhalten,

- daß die Weitergabe personenbezogener Daten einen Grundrechtseingriff darstellt, dessen Voraussetzungen gesetzlich normiert sein müssen. Weder nimmt § 1 ZusammenarbeitsG auf personenbezogene Daten überhaupt Bezug noch sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Grundrechtseinschränkungen in jener Vorschrift beachtet.
- daß § 1 ZusammenarbeitsG zwar die »Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern« thematisiert. Der Auftrag der Landesämter für Verfassungsschutz besteht nach § 2 II ZusammenarbeitsG allerdings lediglich in der »Zusammenarbeit mit dem Bund«. Die Zusammenarbeit von Landesbehörden untereinander stellt somit keine Ausführung von Bundesrecht dar⁴⁴. Vielmehr ergibt sich die Ermächtigung dazu erst aus dem Landesrecht⁴⁵.
- daß § 1 ZusammenarbeitsG jedenfalls nicht zur Weitergabe von Daten an Dritte, insbesondere MAD oder BND, Einstellungsbehörden oder sonstige Stellen befugt, sondern nur im Rahmen der Anwendbarkeit des ZusammenarbeitsG auf Einrichtungen des Verfassungsschutzes nach § 2 ZusammenarbeitsG anwendbar ist.

Die Datenübermittlung hat sich in der Weise zu vollziehen, daß die Nachrichtendienste ihre eigenen Informationen über Tatsachen weitergeben. Die Bewertungskompetenz obliegt allein der empfangenden Behörde.

41 Hierzu ausführlich Gusy, NVwZ 1983, 322.

42 Gusy, DVR 1982, 257 f.; Bäuml, DöV 1984, 513 f.

43 BVerwG, JZ 1984, 737 mit ablehnender Anm. Bull; s. auch Simitis/Wellbrock, NJW 1984, 1591; Bäuml ebd.

44 Bull ebd.

45 Ob eine bundesgesetzliche Regelung der Länderkooperation zulässig wäre, kann hier offen bleiben; dafür Gusy, BayVBl. 1982, 202.

Bei der Tatsachenübermittlung ist zu berücksichtigen, daß *Vollständigkeit* gewahrt ist. Insbesondere ist es nicht zulässig, nur »belastendes« Material abzugeben, vorhandenes *entlastendes* hingegen zurückzuhalten. Die in einigen Bundesländern ausdrücklich zugelassene Informationsübermittlung an Private ist nur insoweit zulässig, als gerade sie Zwecke des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes verfolgen kann. Da etwa ein privates Beschäftigungsverhältnis kaum je eine potentiell verfassungswidrige Tätigkeit ist, kommt hier nahezu allein die Spionageabwehr in Betracht⁴⁶.

3. Die Kontrolle der Nachrichtendienste

Die Beurteilung der Kontrolle über die Nachrichtendienste geht davon aus, daß insoweit ein »Zusammentreffen unzureichender Gesetzgebung mit ineffizienter Kontrolle« feststellbar sei⁴⁷. Konkret lautet dieser Befund, daß eine gerichtliche Kontrolle der Nachrichtendienste kaum möglich sei, da der Justiz sowohl die Kenntnis der zu kontrollierenden Sachverhalte fehle als auch ausreichende rechtliche Entscheidungsmaßstäbe, welche eine Kontrolle erst ermöglichen, nicht zur Verfügung stünden⁴⁸. Tatsächlich besteht ein kaum zu durchschauendes Gestrüpp an Kontrollgremien⁴⁹. Allein auf Bundesebene wird die allgemeine parlamentarische Kontrolle durch die Parlamentarische Kontrollkommission wahrgenommen (§ 1 KontrollG), die Haushaltskontrolle durch einen Unterausschuß des Haushaltsausschusses, die Einzelmaßnahmen bei der Post- und Fernmeldekontrolle durch eine eigene G-10-Kommission⁵⁰, die gesamte Aufgabenerfüllung durch den Koordinator für die Tätigkeit der Nachrichtendienste im Bundeskanzleramt überwacht, die Binnenkontrolle der Dienste durch eigene Beauftragte (§ 7 I G-10) durchgeführt; hinzu kommt die Überprüfung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Demgegenüber neigen sich die Kontrollgesetze allerdings eher wie Kontrollverhinderungsgesetze aus. Die Angelegenheiten der Nachrichtendienste unterliegen in vollem Umfang der Geheimschutzordnung des Bundestages⁵¹, sie können daher nicht im Plenum und in den Ausschüssen nur unter besonderen Vorkehrungen, welche die Öffentlichkeit völlig ausschließen, behandelt werden. Der Rechtsweg

46 Siehe etwa § 6 III NWVerfSchG; ferner *Gusy*, NVwZ 1983, 326.

47 *Borgs*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1977, Heft 6, S. 21.

48 *Rupp*, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, 157 ff.

49 Zusammenfassung bei *Friesenhahn*, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 87.

50 Dazu etwa BVerfG, 1 BvR 1494/78 v. 20. 6. 1984; *Arndt*, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 43 ff.; *Gusy*, NJW 1981, 1581 ff.; beide m. w. N.

51 *Sartorius* I Nr. 35 Anlage 3.

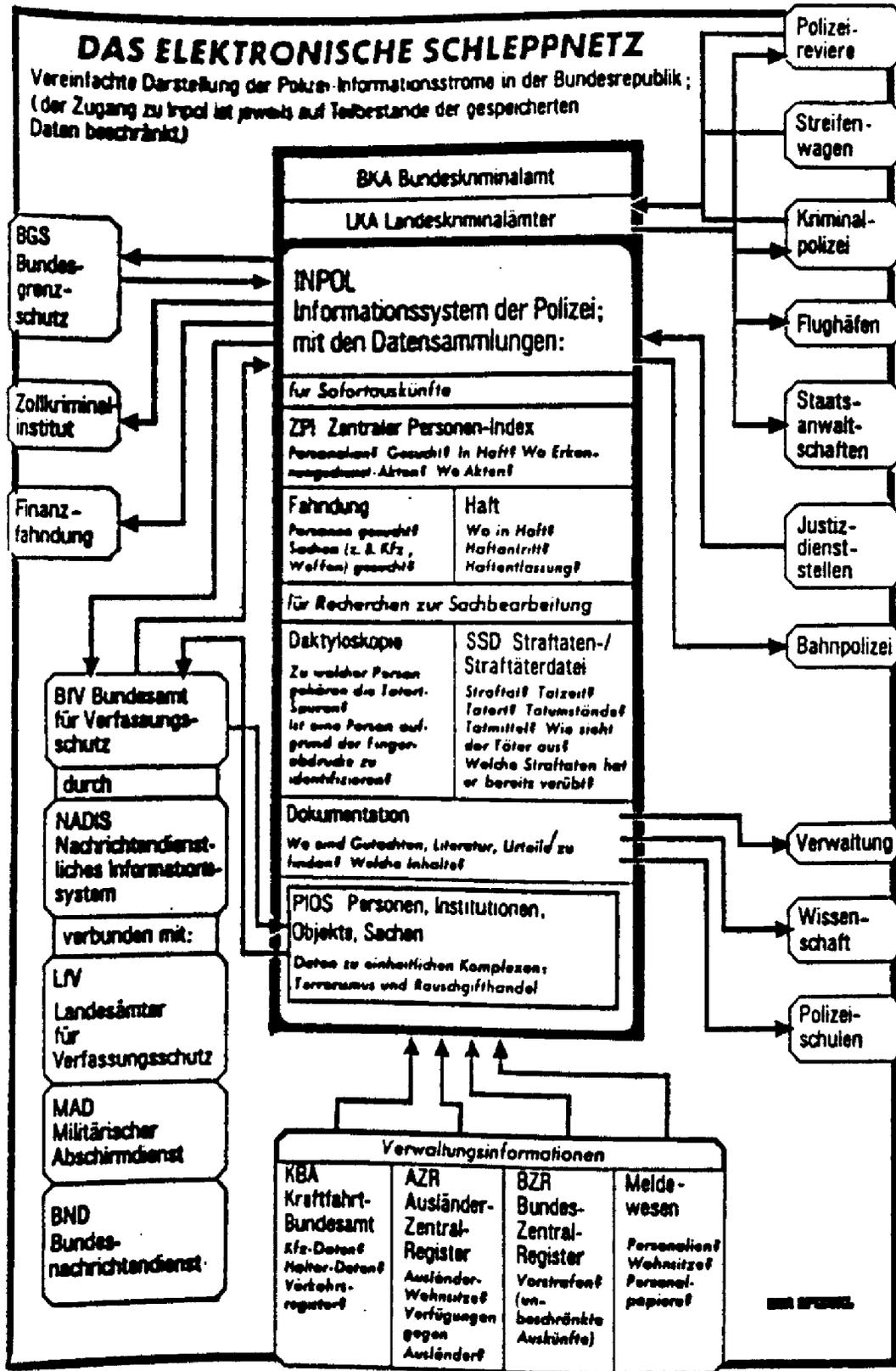
gegen Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses ist in § 9 III G-10 weitgehend ausgeschlossen. Die Vorlage von Unterlagen, welche irgendwelche Rückschlüsse auf nachrichtendienstliche Tätigkeit zulassen würden, an die Gerichte wird unter Hinweis auf §§ 96 StPO, 99 VwGO stets verweigert. Aussagegenehmigungen für Mitarbeiter staatlicher Stellen, die über die Tätigkeit von Nachrichtendiensten Auskunft geben könnten, werden nach § 39 BRRG versagt. Auskünfte an den Betroffenen durch die Nachrichtendienste sind nach §§ 12 II, 13 II BDSG ausgeschlossen. Sogar die Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für Datenschutz ist gemäß § 15 II BDSG ausgeschlossen, soweit diese im Einzelfall die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet. Unter welchen Voraussetzungen allerdings der Umstand, daß ein höherer Beamter – nämlich der Präsident des Nachrichtendienstes – einem anderen höheren Beamten – nämlich dem Bundesbeauftragten für Datenschutz – Einblick in Unterlagen oder Akten gibt, die Sicherheit gefährden kann, ist unter keinem Aspekt erkennbar.

Eine Defizitanalyse der Kontrolle ergibt, daß trotz zahlreicher Gremien und Instanzen die Aufsicht nur eine »eher bescheidene Belästigung« der Nachrichtendienste darstellt. Die Gründe hierfür liegen darin, daß

- die Kontrolleure erst von den Kontrollierten über die Vorgänge informiert werden, welche sie kontrollieren sollen. Mit dem Umfang der Information bestimmen so die Dienste den Umfang ihrer Kontrolle selbst.
- die Kontrolle durch eine Erstreckung ihres Auftrages von der Rechtmäßigkeit- auf die Zweckmäßigkeitkontrolle wegen des geringen eigenen Kenntnisstandes der Kontrollorgane in eine Mitverantwortung für getroffene Maßnahmen hineingerät und so zur »parlamentarischen Mitregierung« statt zur effektiven Aufsicht neigt.
- eine Rechtmäßigkeitkontrolle durch unabhängige Instanzen, insbesondere die Gerichte, nahezu ausgeschlossen ist. Der Betroffene selbst erfährt nichts davon, daß er observiert oder registriert ist, und kann daher nicht klagen. Die Gerichte erfahren nichts über die Umstände und können daher nicht kontrollieren. Das geltende Recht stellt kaum hinreichende Kontrollmaßstäbe zur Verfügung.

Effektiv sind derzeit überwiegend der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und parlamentarische Untersuchungsausschüsse wegen ihres eigenen Rechts zur Sachaufklärung⁵². Deren Tätigkeit wird in den Diensten zumeist vehement abgelehnt. Klagen darüber, daß Bundesbeauftragter wie Untersuchungsausschüsse lediglich den Gegnern nützten, sind an der Tagesordnung. Nicht nur nach der geltenden Rechtsordnung, sondern auch nach dem Verständnis der Beteiligten stehen Verfassungsschutz und Rechtsstaat noch weitgehend unverbunden nebeneinander.

52 Jüngst betont in BVerfG, DVBl. 1984, 824.



aus: J. Bölsche, Der Weg in den Überwachungsstaat, 1979, S. 8.