

Christoph Gusy

Polizei und Nachrichtendienste im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität

I.

Das Thema ist neu. Noch zu Beginn des Jahres 1993 war man sich weitgehend einig: Auf der Suche nach »Strategien und Gegenstrategien – Organisierte Kriminalität in Deutschland und Italien« spielte eine Frage noch nicht einmal eine Nebenrolle: Die Einbeziehung der Geheimdienste in die Bekämpfung der neuen Herausforderungen. Einigkeit bestand vielmehr darin, daß den nicht zu leugnenden Herausforderungen durch die neuen Formen der Organisierten Kriminalität (OK) nur mit einem koordinierten Vorgehen von Staatsanwaltschaften, Polizei und privatem Sektor zu begegnen sei.

Sollte man meinen, dies sei der Herausforderungen genug, so haben die staatlichen Sicherheitsorgane auf die neuen Aufgaben in einer eigenartigen – fast möchte man sagen: typisch deutschen – Weise reagiert. Sie streiten um die Zuständigkeit für die Bekämpfung des neuen Phänomens. Während der Präsident des BKA diese Aufgabe den Polizeibehörden vorbehalten möchte¹, sieht der Präsident des BfV die Aufklärung der OK bereits gegenwärtig auch als eine Aufgabe des Verfassungsschutzes². Am Rande sei nur festgehalten: Diese Kompetenzstreitigkeiten zwischen beiden Behörden sind nicht neu; sie werden zur Zeit nur der Öffentlichkeit besonders sinnfällig.

II.

Was hat diese Auseinandersetzung mit dem Trennungsgebot zu tun? Fast möchte man sagen: Wer sich streitet, muß doch geradezu notwendig getrennt sein. Sieht man es so, so müßte die Zeit doch der Trennung tendenziell günstig sein. Warum also überhaupt über die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei reden?

Die rechtliche Figur des Trennungsgebotes ist geeignet, Mißverständnisse auszulösen. Das beginnt schon mit seiner Begründung. Oft wird es historisch legitimiert: Es verdanke seine Existenz insbesondere den spezifisch deutschen Erfahrungen mit dem SD und der Gestapo. Seien damals Geheimdienst und Polizei in einer Hand gewesen, so laute die Lehre des Grundgesetzes: Beide Behörden müßten notwendig voneinander getrennt sein. Dieser retrospektive Ansatz ist geeignet, das Trennungsgebot leerlaufen zu lassen. Jeder weiß: Selbst die kühnsten Gesetzesentwürfe werden weder das Ziel noch den Effekt haben, eine neue Gestapo hervorzubringen. Diese Gewißheit legt es nahe, über ein allein retrospektiv konzipiertes Trennungsgebot hinwegzugehen nach

¹ Zachert, Deutsche Polizei – BKA 1993, S. 1.

² Werthebach/Droste-Lehnen, ZRP 1994, 57.

dem Motto: Was keine neue Gestapo, keinen neuen SD hervorbringt, ist zulässig. Wer eine derartige Trivialisierung des Trennungsgebotes vermeiden will, ist gefordert, jenes Gebot zeitgemäß zu begründen und zu formulieren.

Mißverständnisse entstehen aber auch hinsichtlich des Inhalts des Trennungsgebotes. Polizei und Verfassungsschutz leben nicht in verschiedenen Welten; im Gegenteil: Sie sind zwar getrennt, arbeiten aber auf die vielfältigste Weise zusammen. Das ist allseits akzeptiert.³

Was aber soll dann noch die rechtliche Trennung in der praktischen Zusammenarbeit? Dies erfordert, einen Blick auf den *Inhalt des Trennungsgebotes* zu werfen. Das Trennungsgebot ist zunächst organisationsrechtlicher Art: Es besagt, daß die Aufgaben von Verfassungsschutz und Polizei von unterschiedlichen Organen und unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden müssen. Konkret: Der Verfassungsschutz darf keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden (§ 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG); polizeiliche Befugnisse stehen dem Verfassungsschutz nicht zu (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG). Dieses formale Prinzip legitimiert sich in der Rechtsordnung aus 3 verschiedenen materiellen Gesichtspunkten:⁴

(1) *Der Verschiedenheit der Aufgaben von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:*

Während sich die Polizei auf die Aufklärung von Straftaten, hinsichtlich derer ein sog. »Anfangsverdacht« besteht, und die Bekämpfung aktueller Gefahren beschränken soll, darf der Verfassungsschutz auch das sog. »Vorfeld« weit entfernter Bedrohungsszenarien aufklären.

(2) *Der Verschiedenheit der Befugnisse von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:*

Während der Verfassungsschutz sich auf Aufklärungsmaßnahmen nachrichtendienstlicher Art zu beschränken hat, stehen der Polizei weitere Befugnisse gegenüber dem Bürger zu. Sie darf durchsuchen und vernehmen, beschlagnahmen und verhaften. Von solchen sog. »polizeilichen Befugnissen« ist der Verfassungsschutz ausgeschlossen.

(3) *Der Verschiedenheit der Arbeitsweisen von Verfassungsschutzbehörden und Polizei:*

Während der Verfassungsschutz auf Beobachtungsaufgaben und nachrichtendienstliche Arbeitsweisen beschränkt sein sollte, soll die Polizei Gefahren weniger beobachten als vielmehr bekämpfen.

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

3 Einzelheiten bei Gusy, CuR 1989, 628.

4 Ausführlich Gusy, DV 1991, 467.

III.

Die zuletzt genannten Formeln dürfen aber nicht zum Nennwert genommen werden. Sie wären ihrerseits geeignet, falsche Vorstellungen über Inhalt und Reichweite des Trennungsgebotes auszulösen. Seit der Gründung der Bundesrepublik haben sich auf beiden Seiten erhebliche Verschiebungen ergeben. Sie können hier nur für die Ebene des Bundes kurz genannt werden. Der Ausgangspunkt ist noch relativ eindeutig: BfV und BKA wurden im Grundgesetz im letzten Moment zugelassen. Dies war Ausdruck eines zweifachen Mißtrauens: Des *Mißtrauens in die Stabilität der westdeutschen Demokratie* angesichts der Frontlage der Bundesrepublik im heraufziehenden »Kalten Krieg« und des *Mißtrauens in die Leistungsfähigkeit der Länderpolizeien*, der sich aus jener Frontlage ergebenden Gefahren allein Herr zu werden. Dem entsprach die Aufgabenstellung der beiden Behörden: Sie sollten überwiegend koordinierende Aufgaben wahrnehmen; dabei allerdings die Zuständigkeiten der Länder möglichst wenig beeinträchtigen. Der sog. Polizeibrief der Alliierten war hier eindeutig: »Keine Bundespolizeibehörde darf Befehlsgewalt über Landes- und Ortspolizeibehörden besitzen.« Und der Verfassungsschutz »soll keine Polizeibefugnisse haben.«

Diesem Zuschnitt entsprachen die bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gegründeten Bundesbehörden: Wie ihre Zuständigkeiten waren sie klein und überschaubar. Und vor allem: Ihre Zuständigkeiten waren verschieden. Der Verfassungsschutz konzentrierte sich überwiegend auf legale Handlungen und solche Sachverhalte, welche noch nicht in ein kriminelles Stadium eingetreten waren. Die Polizei klärte Straftaten – auch solche politischer Art – auf und wehrte bestehende Gefahren ab.

Jener Zustand blieb aber in der Folgezeit nicht unverändert. BfV und BKA machten ihren qualitativen Sprung hin zu schlagkräftigen Stellen etwa zu jener Zeit, in welcher das Bedrohungsszenario allmählich schwand, dem sie überhaupt ihre Entstehung verdankten. Während die Ideologie des »Kalten Krieges« langsam derjenigen der »friedlichen Koexistenz« wich, erweiterten BKA und BfV ihre Aufgaben. Solange SDS und APO sich legal verhielten, unterfielen sie der Zuständigkeit des Verfassungsschutzes. Er wuchs mit der Eskalation der Auseinandersetzungen. Hohe Eigendynamik erlangte dieses Wachstum bei der Durchführung der Radikalenerlasse. Und in neuester Zeit sind es der politische Extremismus von rechts, der illegale Waffenhandel und die Wirtschaftsspionage, welche BfV und parallele Landesbehörden in Atem halten. Beim Bundeskriminalamt war es insbesondere der illegale Zweig der APO, welcher als RAF Träger des bewaffneten Terrorismus in Deutschland wurde, und die sich daraus ergebenden neuen Schutz- und Sicherungsaufgaben, welche zu einem sprunghaften Wachstum der Behörde führten.

Unter dem Aspekt des Trennungsgebotes hat diese Entwicklung mehrere Tendenzen deutlich gemacht. Dazu zählt die Tendenz zur Zentralisierung: Das Wachsen der Bundeskompetenzen ist Ausdruck der Auffassung, daß die traditionelle Föderalisierung der Polizei immer weniger in der Lage sei, den gewandelten Herausforderungen angemessen zu begegnen. Die Erweiterung der Aufgabenfelder hat aber auch zu vermehrten Überschneidungen der Zuständigkeiten geführt. Nach gefestigter Auffassung hört die Kompetenz des Verfassungsschutzes nicht auf, sobald ein

Bedrohungsszenario vom »Vorfeld« in eine »Gefahr« übergeht. Damit kann ein- und derselbe Zustand Gegenstand der Aufklärung sowohl durch den Verfassungsschutz als auch durch die Polizei sein. Dies führt bisweilen zu einem Neben- und Gegeneinander der Sicherheitsorgane. Hier rückte nicht nur der Verfassungsschutz in den polizeilichen Zuständigkeitsbereich, sondern auch umgekehrt die Polizei in denjenigen des Verfassungsschutzes ein. Am weitesten geht hier § 39 iVm § 34 des Außenwirtschaftsgesetzes, welcher polizeilichen Dienststellen des Bundes das Recht zur Aufklärung des Vorfeldes von Vorbereitungshandlungen zu Gefährungsdelikten zuerkennt. Aber nicht nur die Aufgabenbereiche überschneiden sich immer mehr, auch die Befugnisse nähern sich einander an. Was früher als »nachrichtendienstliches Mittel« anerkannt war, ist heute durch StPO und Polizeigesetze vielfach auch der Polizei zugewiesen. Und die weit fortgeschrittene Automatisierung der Datenverarbeitung erleichtert Zusammenarbeit und Austausch im Hinblick auf vorhandene Datenbestände.

Will man daraus einen Schluß ziehen, so läßt sich sagen: Die zunehmenden Überschneidungsbereiche haben Verfassungsschutz und Polizei näher aneinander herangerückt. Die organisatorische Trennung blieb prinzipiell; die funktionelle Trennung schwand partiell. Überspitzt läßt sich formulieren: Funktionell wuchs zusammen, was organisatorisch nicht zusammengehört.

IV.

Die Bekämpfung der OK hat alle Chancen, ein weiterer Überschneidungsbereich von geheimdienstlicher und polizeilicher Tätigkeit zu werden. Denn beide Seiten fordern zwar auf diesem Sektor ihre eigene Zuständigkeit, ohne aber die jeweils andere Seite ausschließen zu wollen. Tendenzen zur Ausweitung nachrichtendienstlicher Zuständigkeiten sind inzwischen in ein konkretes Stadium getreten.

1. Der Entwurf eines »Verbrechensbekämpfungsgesetzes« von CDU/CSU und F.D.P.⁵ sieht dies jedenfalls für Teilbereiche vor. Nutznießer der Neuregelung sind aber nicht die Verfassungsschutzbehörden, sondern der Bundesnachrichtendienst. Nach dem geplanten § 3 G-10 soll der BND ermächtigt sein, internationale Telefonate abzuhören, um die Gefahr der Begehung bestimmter Straftaten aufzuklären. Zu jenen Straftaten sollen auch solche zählen, welche typischerweise der OK zugerechnet werden (z. B. Geldwäsche, Drogenhandel u. a.). Auf Ersuchen anderer Behörden kann bei ohnehin durchgeführten Abhörmaßnahmen in bestimmten Fällen quasi nebenbei aber auch nach anderen Straftaten geforscht werden (§ 3 a E-G-10).

Der Entwurf macht ein weiteres Mal sinnfällig, daß der BND⁶ zwar nur Informationen *über das Ausland* sammeln darf. Er ist jedoch berechtigt, diese auch *im Inland* zu sammeln. Wichtiger ist, daß durch den Entwurf die tradierten Aufgaben des BND

5 BT-Drs. 12/6853.

6 Zum BND jüngst Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 214 ff.

erweitert werden. Was der Entwurfstext selbst verschweigt, läßt die Begründung deutlich erkennen. Danach soll der BND seine technischen Kapazitäten »nicht nur für die frühzeitige Erkennung der Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik« einsetzen können, sondern auch auf Gebieten, »die in zunehmendem Maße die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Staates, insbesondere aber die Sicherheit seiner Bürger bedrohen«. Erscheinen hier Sicherheit, Staatssicherheit und Bürgersicherheit schon nahezu identisch, so zeigt der nächste Satz, worum es geht: »Damit soll zugleich vermieden werden, daß der BND . . . gewonnene personenbezogene Kenntnisse vernichten muß, statt sie an die zuständige innerstaatliche Justiz-, Sicherheits- oder Kontrollbehörde weiterzugeben.« Also statt Sicherheit und Funktionsfähigkeit von Bund und Ländern nun auch die Sicherheit der Bürger, und statt strategischer Kontrolle nun auch personenbezogene Auswertung. Es sei nur am Rande erwähnt, daß die in der Entwurfsbegründung genannten Motive einer kritischen Prüfung nicht standhalten: Schon gegenwärtig ist der BND berechtigt, Daten über schwere Straftaten nach § 7 Abs. 3 G-10 nicht nur weiterzugeben, sondern bis zur Weitergabe auch zu speichern.⁷

2. Die Verfassungsschutzbehörden kommen dagegen im Entwurf der Koalitionsfraktionen nicht vor. Dies ist auch gar nicht nötig, wenn man sich die Lesart zu eigen macht, nach welcher der Verfassungsschutz für die Bekämpfung Organisierter Kriminalität ohnehin längst zuständig sei. Wohin der BND erst gebracht werden soll, ist danach das BfV schon da. Die Argumentation verläuft etwa so: Verfassungsschutz betreffe die »Sicherheit des Bundes oder eines Landes«, als deren Teile auch das »friedliche und freie Zusammenleben der Bürger« einschließlich ihres »Sicherheitsgefühls« zu gelten hätten. Für diese Schutzgüter begründe die OK »einen Angriff gegen den freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, der sich von extremistisch-terroristischen Bestrebungen nicht eigentlich unterscheide«. Hier sei ein Handeln des Verfassungsschutzes nicht nur rechtlich zulässig,⁸ sondern auch praktisch zweckmäßig. (1) Denn nur er dürfe das Vorfeld Organisierter Kriminalität aufklären. (2) Er allein sei berechtigt, nicht erst rechtswidrige Handlungen, sondern schon rechtmäßige Vorbereitungshandlungen aufzuklären. Die Aufklärung rechtmäßiger Handlungen sei aber der Polizei verschlossen. (3) Insbesondere er verfüge über die erforderlichen »nachrichtendienstlichen Mittel« und damit die zur Aufklärung notwendigen Instrumente.

7 Richtig Gröpl a.a.O., S. 322 ff. Die Auffassung des BND-Präsidenten Porzner ist demnach so nicht richtig, wenn er im Jahre 1991 meinte, seinerzeit bestehe »die groteske Situation, daß der BND zwar aus der weltweiten technischen Kommunikation Informationen über Drogengeschäfte und den illegalen Technologietransfer erlangt, daß er aber solche Informationen löschen muß, die eine deutsche Privatperson oder Unternehmung betreffen; das gilt auch für ein Gespräch über den Bau einer Giftgasfabrik im Nahen Osten«. Gröpl ebd. m. w. N.

8 Eine maßgebliche Rolle in dieser Argumentation spielt seit neuestem § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG mit dem Schutzgut einer »ungesetzlichen Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder«. Eine detaillierte Analyse dieser Bestimmung steht noch aus; zur tradierten Bedeutung Borgs-Maciejewski/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 Rn 86; Roewer a.a.O., § 3 Rn 32.

Wer dieser Argumentation folgt, braucht kaum gesetzliche Neuregelungen zum Verfassungsschutz. Denn dieser wäre danach schon gegenwärtig in der Lage, das volle Arsenal seiner Befugnisse zur Aufklärung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität einzusetzen. Anbei bemerkt: Nach Ansicht der Befürworter eines solchen Einsatzes der Verfassungsschutzbehörden bleibt die »Trennung von Polizei- und Verfassungsschutzbehörden unberührt«.

V.

Und dennoch: Durch die geplante Ausweitung der Aufgaben der Nachrichtendienste erlangt deren Tätigkeit materiell eine neue Dimension. Deren Ausmaß geht über die bloße Neuinterpretation schon bislang geltenden Rechts weit hinaus. Dagegen ist selbst der Entwurf des Verbrechensbekämpfungsgesetzes von höherer Klarheit.

1. Die Aufgaben des BfV bestehen im Schutz der »freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder« (§ 1 Abs. 1 BVerfSchG). Prägend für die Auslegung dieses Begriffs ist die wechselseitige Bezogenheit der Eigenschaften »Bestand und Sicherheit« und des von ihr erfaßten Objekts »Bund und Länder«. Es geht um den Schutz des Staates und seiner Staatsform. Früher sah man dies offenbar auch bei den Verfassungsschutzbehörden so. »Das Tatbestandsmerkmal der Sicherheit des Bundes oder eines Landes erscheint ... uferlos für eine Aufgabenbeschreibung der Verfassungsschutzbehörden; auch wäre eine Abgrenzung zu anderen Sicherheitsbehörden, etwa der polizeilichen Abwehr von Gefahren ... kaum durchführbar.« Daraus wurde die Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung hergeleitet, indem man »unter Sicherheit des Bundes oder eines Landes lediglich die Sicherheit des jeweiligen Staatsganzen faßt«. Danach sollte es dem Verfassungsschutz um Bestrebungen gehen, »die den Staat oder seine Einrichtungen insgesamt aus den Angeln heben oder ihnen erhebliche Einbußen zufügen sollen«.⁹ Was hier noch klar erschien, soll nun offenbar nicht mehr gelten: »Sicherheit des Bundes oder eines Landes« wird jetzt als Teil einer allgemeinen »Sicherheitskompetenz« des Staates angesehen. Diese umfasse nicht nur die Sicherheit des Staates, sondern auch die Sicherheit der Bürger und sogar das »Sicherheitsgefühl«.

Richtig daran ist: Staatssicherheit und Bürgersicherheit lassen sich nicht völlig trennen. Wenn der Staat um der Bürger willen da ist, ist auch die Staatssicherheit letztlich um der Bürgersicherheit willen da. Aber dieser Zusammenhang bedeutet nicht Identität. Am Beispiel: Die Sicherheit der Bürger und erst recht ihr Sicherheitsgefühl können etwa durch eine Bande von Taschendieben in der Innenstadt empfindlich beeinträchtigt werden. Desungeachtet gefährdet dies kaum die Staatssicherheit. Aber natürlich haben beide Phänomene auch Berührungspunkte: Die Erosion der Sicherheit der Bürger kann die Staatssicherheit mittelbar gefährden, wenn der Staat und seine Organe als handlungsunfähig erscheinen und parallele Ordnungssysteme für notwendig gehalten werden. Aber dies ist die mittelbare Folge jeder Kriminalität und keineswegs

⁹ Roewer, Nachrichtendienstrecht der BR Deutschland, 1987, S. 67.

nur der OK. Wenn demnach der Verfassungsschutz nicht für alles zuständig sein soll, was den Staat mittelbar gefährdet, wird man die Abgrenzung etwa so versuchen dürfen:

- Der Verfassungsschutz ist zuständig für die Abwehr von Bestrebungen, welche sich primär gegen die Sicherheit von Bund und Ländern richten und erst mittelbar auch individuelle Rechtsgüter gefährden können.
- Die Polizei ist allein zuständig für die Abwehr sonstiger Gefahren und die Aufklärung sonstiger Straftaten, auch wenn sie als mittelbare Folge die Sicherheit des Staates beeinträchtigen können.

2. Ist die OK unter dieses Schutzgut zu subsumieren? Unterscheidet sie sich wirklich von »extremistisch-terroristischen Bestrebungen nicht eigentlich«? Wohlgermerkt: Das hängt nicht von der Größe der Gefahr ab. Dies erschwert die Kriterienbildung für Vergleichbarkeit bzw. Unvergleichbarkeit. Mit aller Vorsicht wird man sagen können: Die Aufgaben des Verfassungsschutzes haben insbesondere zwei Zielrichtungen: Eine völkerrechtliche Zielrichtung und eine innenpolitische Zielrichtung.

Die völkerrechtliche Zielrichtung bezieht sich auf Bestrebungen insbesondere der internationalen Spionage und Sabotage, also konspirative Handlungen, die von anderen Staaten oder ihren Trabanten gesteuert oder gefördert werden. Hierzu zählt die OK in Deutschland nicht.

Komplizierter ist die grundrechtliche Zielrichtung: Die Grundrechte erkennen den Menschen politische Freiheiten zu. Diese dürfen sie im »staatsförderlichen« wie im »staatsabträglichen« Sinne gebrauchen. Sonst wären sie keine Freiheiten. Das heißt aber auch: Zahlreiche Aktivitäten, welche letztlich den Staat gefährden könnten, sind ihrerseits legal. »Mißbrauch« ist keine immanente Grundrechtsschranke. Wer Grundrechte »zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht«, verwirkt sie. Aber diese Verwirkung muß erst einmal gerichtlich ausgesprochen sein (Art. 18 GG), ebenso wie das Parteiverbot (Art. 21 GG). Bei der Vereinigungsfreiheit ist zwar kein verfassungsgerichtliches, aber immerhin ein formales Verfahren vorgeschaltet (§§ 3 ff. VereinsG). Solange diese Verfahren nicht durchgeführt sind, sind grundrechtlich geschützte Handlungen legal und damit polizeilichen Aufklärungs- und Abwehrmaßnahmen unzugänglich. Aus diesem Kontext legitimierte das Bundesverfassungsgericht ganz wesentlich die Tätigkeit des Verfassungsschutzes: »Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden dürfen«. ¹⁰ Anders ausgedrückt: Der Verfassungsschutz klärt nach innen gerade legale Bestrebungen auf. OK zeichnet sich aber gerade durch ihre Eigenschaften als Kriminalität, also durch ihre Illegalität aus. Auch insoweit ist sie den anderen Aufgaben des Verfassungsschutzes nicht vergleichbar.

3. Von daher lassen sich auch die angeführten pragmatischen Argumente erörtern. Die Thesen von einer überlegenen Aufklärungskapazität der Verfassungsschutzbehörden beruhen auf zwei Grundannahmen.

¹⁰ BVerfGE 30, 1, 19 f.

(1) Die These von der besseren Aufklärungskapazität des Verfassungsschutzes basiert auf folgender Grundüberlegung: Organisation als solche sei nicht rechtswidrig und deshalb polizeilicher Aufklärung entzogen; die Polizei müsse sich vielmehr allein auf den Aspekt der von der Organisation ausgehenden Kriminalität beschränken. Eine solche Aufspaltung wirkt aber eher künstlich: Ausgangspunkt aller Aufklärungsmaßnahmen sowohl der Polizei als auch des Verfassungsschutzes ist nicht die Organisation »als solche«, sondern eine Straftat, eine Gefahr oder eine »Bestrebung«. Die dahinter stehende Organisation kann dann wegen Verdachts der mittelbaren Täterschaft, der Anstiftung oder der Beihilfe aufgeklärt werden. Das rechtliche Instrumentarium hierfür ist längst vorhanden.

(2) Die These von der besseren Aufklärungsfähigkeit des Verfassungsschutzes basiert auf der Grundüberlegung: Den Geheimdiensten stünden »nachrichtendienstliche Mittel« zur Verfügung, der Polizei hingegen nicht. Dies ist aber so nicht zutreffend: Auch die polizeilichen Ermittlungsmethoden haben sich von den Möglichkeiten des freundlichen Dorfpolizisten inzwischen emanzipiert. Es gibt gegenwärtig wohl kein »nachrichtendienstliches Mittel« mehr, welches der Polizei nicht prinzipiell auch zur Verfügung stünde. Daß die Befugnisse der Polizei rechtlich etwas stärker eingegrenzt sind als diejenigen der Verfassungsschutzbehörden, ist jedenfalls kein zwingendes Argument für die Zuständigkeit der letzteren.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Zwingende Argumente für die Beteiligung der Geheimdienste an der Aufklärung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität lassen sich nicht finden.¹¹ Wenn sich der Verfassungsschutz auf seine tradierten Aufgabenfelder beschränkt und die dort entstehenden Aufgaben gut wahrnimmt, so wäre dies die beste Möglichkeit, das Trennungsgebot zu verwirklichen. Davon kann es höchstens eine Ausnahme geben: Die Wahrnehmung von auslandsbezogenen Aufklärungsaufgaben. Die Zuständigkeit der Polizei endet an der Staatsgrenze, und über diese Grenzen hinaus, aber auch nur dort kann ein Einsatz von Nachrichtendiensten überhaupt sinnvoll sein.

VI.

Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Tendenzen, die eigenen Zuständigkeiten auszuweiten, finden sich nämlich nicht nur bei Verfassungsschutzbehörden. Auch einzelne Polizeibehörden fordern zur besseren Bekämpfung der OK zusätzliche Befugnisse. Hier wird der Ruf laut, nicht nur bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine Straftat oder eine Gefahr tätig werden zu dürfen. Vielmehr fordern Polizei und Staatsanwaltschaften häufig, auch ihrerseits im legalen »Vorfeld« von Straftaten tätig werden zu dürfen. Dem ist die Gesetzgebung in Einzelfällen bereits in weitem Umfang entgegengekommen. Das gilt nicht nur für das Außenwirtschaftsgesetz und

¹¹ Rupprecht, Kriminalistik 1993, 131, mahnt denn auch eine neue Aufgabenteilung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten an.

das Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, sondern auch für manche Länderpolizeigesetze neuerer Art.

Ob hier das Phänomen der OK wirklich eine Erweiterung des polizeilichen Aufgabenspektrums erfordert, wird aber durchaus kontrovers diskutiert.¹² Eine generelle Vorverlegung der Aufklärungskompetenzen in das Vorfeld würde nicht nur rechtlich über das Ziel hinausschießen, sie würde die Polizei auch praktisch überfordern. Es ist in der Realität aber auch gar nicht notwendig, daß der Polizei das Recht eingeräumt wird, unabhängig von tatsächlichen Anhaltspunkten für Straftaten oder Gefahren irgendwelche Strukturen oder Organisationen aufzuklären. Wer wen kennt und mit wem zusammenarbeitet, ist als solches für die Polizei belanglos. Relevanz für die polizeiliche Arbeit erlangen solche Fragen erst, wenn Anhaltspunkte für eine Straftat da sind und der Verdacht eines organisierten Hintergrundes entsteht. In dieser Situation ist die Polizei schon nach bisherigem Recht zuständig, nicht nur die einzelne Straftat, sondern auch den Hintergrund auf mögliche weitere Beteiligte aufzuklären. Dies ist nicht nur rechtlich geboten, sondern auch kriminalistisch sinnvoll: Ein mehr oder weniger planvolles Herumstochern in bestimmten Milieus, um mögliche Anhaltspunkte für Straftaten zu finden, ist für die Polizeiarbeit kriminalistisch nicht ergiebig und bindet unnötig Arbeitskapazitäten. Am Anfang hat die Straftat zu stehen, deren Hintergrund dann gegebenenfalls weiter zu klären ist – nicht hingegen bestimmt umgekehrt der Hintergrund die Tat. Oder noch plastischer: Der Schluß hat von der Tat zum Täter zu gehen – und nicht vom Täter zur Tat.

Eine andere Frage ist die nach der Verwendung der erlangten Erkenntnisse. Die Aufklärung von Straftaten bezieht sich prinzipiell auf einzelne Taten. Die mit polizeilichen Befugnissen erlangten Informationen sind prinzipiell für die Aufklärung derjenigen Tat zu verwenden, für deren Aufklärung sie erlangt worden sind. Der so beschriebene Grundsatz kennt aber Ausnahmen. Schon nach dem tradierten Strafprozeßrecht ist es möglich, Informationen, welche in einem Ermittlungsverfahren erlangt worden sind, auch zur Durchführung anderer Verfahren zu nutzen. Diese Erkenntnis ist derart banal, daß sie offenbar bisweilen in Vergessenheit gerät. Auf den Ausnahmen von dem genannten Grundsatz basiert nicht nur der gesamte polizeiliche Erkennungsdienst, sondern schon die Überführung einer beliebigen Hehlerbande. Doch ist hier tatsächlich ein Mangel in der Rechtsordnung festzustellen: Das Strafprozeßrecht ist unklar und ungenau hinsichtlich der Frage, unter welchen Voraussetzungen, für welchen Zweck und wie lange Informationen aus einem Ermittlungsverfahren für andere Ermittlungsverfahren zweckentfremdet werden dürfen. Hier besteht tatsächlich Neuregelungsbedarf – ein Defizit, das allerdings durch das Phänomen der OK nicht entstanden ist und schon in der Vergangenheit viel diskutiert wurde.¹³

12 S. insoweit Schoreit, MDR 1993, 1013. Ich folge Schoreit nicht in allen seinen Ausführungen, wohl aber in dem hier angesprochenen Punkt.

13 Näher dazu Gusy, VerwA 1993, 441.

VII.

Ist die Aufhebung des Trennungsgebotes zwischen Nachrichtendiensten und Polizei im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität notwendig und gerechtfertigt? Eine Durchsicht der gegenwärtig vertretenen Argumente zeigt: Der Kampf gegen die OK gehört zu den wichtigen Herausforderungen der Gegenwart. Doch ist weiter festzustellen: Zwingende Argumente für eine Einbeziehung der Geheimdienste in den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität sind nicht zu erkennen. Diese Aufgabe ist bei der Polizei in praktisch angemessenen und rechtlich ausreichenden Händen. Soweit dabei einzelne Defizite in Gesetzen erkennbar sind, können diese durch Rechtsänderungen an die gewandelten Erfordernisse angepaßt werden.

VIII.

1. Das Trennungsgebot besagt, daß die Aufgaben von Verfassungsschutz und Polizei von unterschiedlichen Organen und unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden müssen. Der Verfassungsschutz darf keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden, polizeiliche Befugnisse stehen dem Verfassungsschutz nicht zu.

2. Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden einerseits und der Polizeibehörden andererseits sind prinzipiell verschieden. Doch haben sie sich im Laufe der Zeit einander tendenziell angenähert.

3. Gegenwärtig wird die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes für die Bekämpfung der OK gefordert. Verfassungsschutz betreffe die »Sicherheit des Bundes oder eines Landes«, als deren Teile auch das »friedliche und freie Zusammenleben der Bürger« einschließlich ihres »Sicherheitsgefühls« zu gelten hätten. Hier sei ein Handeln des Verfassungsschutzes nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch praktisch zweckmäßig.

4. Zwingende Argumente für die Beteiligung der Geheimdienste an der Aufklärung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität lassen sich nicht finden.

5. Auch die Polizei bedarf zur Bekämpfung der OK keiner zusätzlichen nachrichtendienstlichen Aufgaben im »Vorfeld«. Für sie hat am Anfang die Straftat zu stehen, deren Hintergrund dann gegebenenfalls weiter zu klären ist – nicht hingegen bestimmt umgekehrt der Hintergrund die Tat.

6. Im Strafprozeßrecht bestehen einzelne rechtliche Lücken und Unklarheiten bei der Verwendung erlangter Informationen. Diese sind längst bekannt und betreffen nicht nur die Bekämpfung der OK. Hier geht es nicht um Erweiterung polizeilicher Befugnisse, sondern um die rechtliche Strukturierung von Maßnahmen, die längst tägliche Praxis sind.

7. Daß eine Aufhebung des Trennungsgebotes zwischen Nachrichtendiensten und Polizei im Kampf gegen die OK gerechtfertigt oder gar notwendig sei, ließ sich nicht erkennen.