

DIETRICH / EIFFLER (Hrsg.)

Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste

Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste

herausgegeben von

Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich
Hochschule des Bundes

Dr. Sven-R. Eiffler
Ministerialrat im
Bundeskanzleramt

bearbeitet von

Dr. Josephine Asche
Eberhard Karls Universität
Tübingen

Dr. Christian Bareinske, LL.M.
Geschäftsbereich Bundeskanzleramt

Dr. Peter Bartodziej
Bundeskanzleramt

Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.
Eberhard Karls Universität
Tübingen

Dr. Karsten Brandt
Bundesministerium des Innern

Dr. Phillip Brunst
Cybercrime Research Institute Köln

Prof. Dr. Jan-Hendrik Dietrich
Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

Dr. Sven-R. Eiffler
Bundeskanzleramt

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz
Rheinische Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Dr. Michael Großmann
Bundesministerium der Justiz und
für Verbraucherschutz

Prof. Dr. Christoph Gusy
Universität Bielefeld

Prof. Dr. Jan Hecker, LL.M.
Bundeskanzleramt

Sebastian Hinüber, LL.M.
Bundeskanzleramt

Prof. Dr. Reinhard Klaushofer
Universität Salzburg

Prof. Dr. Wolfgang Krieger
Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Julian Krüper
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Gregor Kutzschbach
Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Klaus von Lampe
John Jay College of Criminal Justice
New York

RiLG Dr. Markus Löffelmann
Landgericht München I

Prof. Dr. Nele Matz-Lück, LL.M.
Christian-Albrechts-Universität zu
Kiel

Simon McKay, Barrister
University of Leeds

OSTa beim BGH
Stephan Morweiser
Generalbundesanwalt beim
Bundesgerichtshof

Dr. Oliver Rüb
Bundesministerium des Innern

Prof. Dr. Samuel Salzborn
Justus-Liebig-Universität
Gießen

Dr. Thomas Siems, LL.M.
Geschäftsbereich Bundesministe-
rium der Verteidigung

Prof. Dr. Clive Walker
University of Leeds

Dr. Gunter Warg, Mag. rer. publ.
Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

RiOVG Dr. Holger Wöckel
Oberverwaltungsgericht für das
Land Nordrhein-Westfalen

Philipp Wolff
Bundeskanzleramt

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-05921-4

© 2017 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Lektorat: Rechtsanwalt Dr. Arnd-Christian Kulow, Stuttgart | Herstellung: Dipl.-Wirt.-Ing. (FH) Melanie Wanderer, Stuttgart | Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Neustädter Straße 1–4, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Nachrichtendienste stehen im Fokus kritischer Öffentlichkeit. Viel wird über ihre Arbeit geschrieben, viel wird über sie diskutiert. Dabei fällt auf, dass sich die fachwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Nachrichtendienste, jedenfalls in Deutschland, auf wenige Werke und nur einzelne Autoren beschränkt. Dies gilt insbesondere für die rechtswissenschaftliche Begleitung der öffentlichen Diskussion.

Mit dem Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste wird nun erstmals eine umfassende, systematische Bearbeitung des für Nachrichtendienste geltenden Rechtsregimes geboten. Es eignet sich als grundlegendes Nachschlagewerk für Wissenschaft, Rechtsprechung, Verwaltung, Politik und Medien. Schwierige nationale, europarechtliche und völkerrechtliche Rechtsfragen werden problemorientiert unter Berücksichtigung dynamischer sicherheitsrelevanter Entwicklungen (z.B. Proliferation, Terrorismus, Wirtschaftsspionage oder Cyberangriffe) vertieft. Der aktuelle wissenschaftliche Diskurs über Auftrag, Befugnisse und Kontrolle von Nachrichtendiensten sowie die damit verbundene gegenwärtige Rechtspraxis, einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung, werden umfassend dokumentiert und kritisch analysiert. Ein vergleichender Blick gilt dem Recht der Nachrichtendienste in Großbritannien und Österreich. Durch die Einbindung von Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft, Justiz und Verwaltung liegt ein fundiertes, unabhängiges Gesamtwerk vor, das bewusst verschiedene, mitunter divergierende Ansichten in Bezug auf nachrichtendienstrechtliche Fragen zulässt. Jeder Beitrag gibt jeweils die persönliche Auffassung der Autorin bzw. des Autors wieder und steht nicht für die Institution, aus der sie/er stammt, wenngleich es die Absicht ist, dass in jeden Text die Erfahrungen und Kenntnisse aus dem beruflichen Hintergrund seiner Verfasserin bzw. seines Verfassers einfließen.

Jedem, der in den vergangenen Jahren an der Erstellung dieses Bandes mitgewirkt hat, ist v. a. eines deutlich geworden: Das Recht der Nachrichtendienste ist eine äußerst dynamische Rechtsmaterie, die ständigen Änderungsprozessen unterworfen ist. Während der Entstehung des Buches mussten deshalb beständig Gesetzesnovellen eingearbeitet, neue Judikate berücksichtigt oder neue Beiträge im Schrifttum gewürdigt werden. Den Autorinnen und Autoren des Handbuchs sind die Herausgeber vor diesem Hintergrund für die große Geduld und die Bereitschaft verbunden, bereits finalisierte Manuskripte mehr als nur einmal anzupassen. Dank schulden die Herausgeber insbesondere auch Herrn Dr. *Arnd-Christian Kulow* und Frau *Melanie Wanderer* vom Boorberg-Verlag für die umsichtige Betreuung und Unterstützung des Projekts.

München und Berlin im April 2017

Jan-Hendrik Dietrich

Sven-R. Eiffler

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Verzeichnis der Standardliteratur	23
Erster Teil	
Geschichte der deutschen Nachrichtendienste	27
§ 1 Geschichte der deutschen geheimen Nachrichtendienste: eine historische Skizze (<i>Wolfgang Krieger</i>)	29
Zweiter Teil	
Nachrichtendienste in der Völkerrechtsordnung	77
§ 1 Nachrichtendienste und Menschenrechte (<i>Jochen von Bernstorff und Josephine Asche</i>)	79
§ 2 Nachrichtendienste im Recht der internationalen Beziehungen (<i>Nele Matz-Lück</i>)	107
Dritter Teil	
Nachrichtendienste im Verfassungs- und Rechtsstaat	143
§ 1 Verfassungsschutz in der wehrhaften Parteiendemokratie (<i>Julian Krüper</i>)	145
§ 2 Allgemeine Verfassungsfragen der Nachrichtendienste (<i>Jan Hecker</i>)	221
§ 3 Das Recht der Nachrichtendienste (<i>Jan-Hendrik Dietrich</i>)	249
Vierter Teil	
Nachrichtendienste in der internationalen und deutschen Sicherheitsarchitektur	295
§ 1 Organisation und Aufbau der deutschen Nachrichtendienste (<i>Christoph Gusy</i>)	297
§ 2 Nachrichtendienste in der sicherheitsbehördlichen Kooperation – Verfassungsrechtliche Grundlagen und gesetzliche Grundfragen (<i>Christoph Gusy</i>)	349
§ 3 Nachrichtendienste und Strafverfolgung (<i>Michael Greßmann</i>) . . .	397
§ 4 Internationale nachrichtendienstliche Zusammenarbeit (<i>Oliver Rüß</i>)	453
Fünfter Teil	
Der nachrichtendienstliche Auftrag	507
§ 1 Der gesetzliche Auftrag der deutschen Nachrichtendienste (<i>Gunter Warg</i>)	509
§ 2 Terrorismusaufklärung (<i>Phillip W. Brunst</i>)	583
§ 3 Extremismusbeobachtung (<i>Samuel Salzborn</i>)	631
§ 4 Spionageabwehr/Geheimschutz (<i>Gunter Warg</i>)	657
§ 5 Bekämpfung der Proliferation und Unterstützung der Exportkontrolle (<i>Stephan Morweiser und Sebastian Hinüber</i>) . . .	723
§ 6 Bekämpfung der organisierten Kriminalität (<i>Klaus von Lampe</i>) . .	781

Inhaltsverzeichnis

§ 7	Cyberabwehr (<i>Phillip W. Brunst</i>)	817
§ 8	Auslandsaufklärung (<i>Christian Bareinske</i>)	865
§ 9	Force Protection (<i>Christian Bareinske</i>)	935

Sechster Teil

Nachrichtendienstliche Handlungsformen und Befugnisse	965	
§ 1	Auskunftsersuchen gegenüber der Privatwirtschaft (<i>Klaus Ferdinand Gärditz</i>)	967
§ 2	Geheime Mitarbeiter der Nachrichtendienste (<i>Jan-Hendrik Dietrich</i>)	1017
§ 3	Heimliche Ton- und Bildaufzeichnungen (<i>Markus Löffelmann</i>)	1093
§ 4	Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs (<i>Markus Löffelmann</i>)	1159
§ 5	Sonstige Telekommunikationsüberwachung (<i>Markus Löffelmann</i>)	1283
§ 6	Datenverarbeitung der Nachrichtendienste (<i>Gregor Kutzschbach</i>)	1345
§ 7	Datenübermittlung in der sicherheitsbehördlichen Kooperation (<i>Thomas Siems</i>)	1423

Siebenter Teil

Kontrolle der Nachrichtendienste	1497	
§ 1	Exekutivkontrolle (Ministerielle Fachaufsicht und Koordinierung) (<i>Sven-R. Eiffler</i>)	1499
§ 2	Parlamentarische Kontrolle (<i>Peter Bartodziej</i>)	1533
§ 3	Justizielle Kontrolle, insb. Rechtsschutz gegen nachrichtendienstliche Aktivitäten (<i>Holger Wöckel</i>)	1607

Achter Teil

Nachrichtendienste und Öffentlichkeit der Verwaltung	1655	
§ 1	Auskunfts- und Informationspflichten der Nachrichtendienste (<i>Philipp Wolff</i>)	1657
§ 2	Öffentlichkeitsarbeit durch Nachrichtendienste (<i>Karsten Brandt</i>)	1709

Neunter Teil

Regulierung nachrichtendienstlicher Tätigkeit im Ausland	1765	
§ 1	Das Recht der Nachrichtendienste in Österreich (<i>Reinhard Klaushofer</i>)	1767
§ 2	Legal regulation of intelligence services in the United Kingdom (<i>Simon McKay and Clive Walker</i>)	1855

Stichwortverzeichnis	1935
---------------------------------------	------

Fünfter Teil
Der nachrichtendienstliche Auftrag

§ 6

Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Klaus von Lampe

Inhaltsübersicht

A.	Vorbemerkung	784
B.	Der Begriff „organisierte Kriminalität“	787
I.	Begriffsgeschichte	787
II.	Definition	788
III.	„Organisierte Kriminalität“ als Rechtsbegriff	790
	1. Verwendung des OK-Begriffs durch den Gesetzgeber	790
	2. Verwendung des OK-Begriffs in der Rechtsprechung	791
	3. Verwendung des OK-Begriffs in der rechtswissenschaftlichen Literatur	792
C.	Der Gegenstandsbereich organisierter Kriminalität	793
I.	Grundannahmen über das Wesen organisierter Kriminalität	793
II.	Wechselbeziehungen zwischen der Organisation von Straftaten, Straftätern und gesellschaftlicher Sphären	795
III.	Erscheinungsformen und Entwicklungsdynamiken krimineller Strukturen	796
IV.	Organisierte Kriminalität, Staat und Politik	798
V.	Transnationale organisierte Kriminalität	799
D.	Die Zulässigkeit der Beobachtung organisierter Kriminalität durch den BND	800
I.	Die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG	800
II.	Beobachtung organisierter Kriminalität im Rahmen von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG	803
	1. Organisierte Kriminalität als prägende Erscheinung eines anderen Landes	804
	2. Organisierte Kriminalität als außenpolitische Herausforderung	804
	3. Schutz der inneren Sicherheit im Rahmen von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG?	805
	4. Schutz der inneren Sicherheit nach § 5 G10	806
	a. Die Erweiterung der Befugnisse zur strategischen Überwachung seit 1994	806
	b. Der Katalog gem. § 5 G10 und die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG	807
III.	Trennungsgebot und Beobachtung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität durch den BND	808
	1. Trennungsgebot	808
	2. Verfassungsrechtliche Bedenken	809
	a. Ausweitung der Überwachung	809
	b. Additive Grundrechtseingriffe	810
	c. Informationsaustausch	810

aa. Grundsatz	810
bb. Übermittlung von Informationen aus der strategischen Fernmeldeaufklärung	811
cc. Übermittlungspflichten	811
dd. Informationsweitergabe im Rahmen gemeinsamer Zentren	812
ee. Gemeinsame Dateien	813
d. Verwertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse	813
E. Perspektiven	815

Schrifttum: *Albrecht*, Organisierte Kriminalität: Das Kriminaljustizsystem und seine konstruierten Realitäten, KritV (1997), S. 229; *Albrecht*, Grenzen „geheimer Verbrechensbekämpfung?, KritV (2000), S. 273; *Bäcker*, Strategische Telekommunikationsüberwachung auf dem Prüfstand, K&R (2014), S. 556; *Bailey/Taylor*, Evade, Corrupt, or Confront?, Journal of Politics in Latin America 1 (2009), S. 3; *Barker*, Biker Gangs and Transnational Organized Crime, Waltham: Routledge 2015; *Becker*, Grundrechtliche Grenzen staatlicher Überwachung zur Gefahrenabwehr, NVwZ (2015), S. 1335; *Behr*, Organisiertes Verbrechen, Frankfurt/M. 1987; *Bergemann*, Nachrichtendienste und Polizei, in: Lischen/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., München 2012, Kap. H; *Bezlov/Gounev*, Organised Crime, corruption and public bodies, in: Gounev/Ruggiero (Hrsg.), Corruption and Organized Crime in Europe, London: Routledge 2012, S. 32; *Bock*, Kriminologie, 4. Aufl., München 2013; *Boettcher*, Definition und Entwicklung des organisierten Verbrechens in der Bundesrepublik – Konsequenzen für die Bekämpfung, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Organisiertes Verbrechen, Wiesbaden 1975, S. 181; *Brisach/Ullmann/Sasse/Hübner/Desch*, Planung der Kriminalitätskontrolle: Kriminalstrategie am Beispiel der Alltagskriminalität, der Rauschgiftkriminalität und der Organisierten Kriminalität, Stuttgart 2001; *Bruinsma/Bernasco*, Criminal groups and transnational illegal markets, Crime, Law and Social Change 41 (2004), S. 79; *Bundeskriminalamt*, Organisierte Kriminalität: Bundeslagebild 2014, Wiesbaden 2015; *Bunker*, Introduction: the Mexican cartels, Trends in Organized Crime 16 (2013), S. 129; *Busch/Funk/Kauß/Narr/Werkentin*, Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1988; *Campana*, Eavesdropping on the Mob, European Journal of Criminology 8 (2011), S. 213; *Cheloukhine*, The roots of Russian organized crime: from old-fashioned professionals to the organized criminal groups of today, Crime, Law and Social Change 50 (2008), S. 353; *Chestnut Greitens*, Illicit, Washington: Committee for Human Rights in North Korea 2014; *von Danwitz*, Examens-Repititorium Kriminologie, Heidelberg 2004; *Daun*, Nachrichtendienste in der deutschen Außenpolitik, in: Jäger (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011, S. 171; *Decker/Townsend Chapman*, Drug Smugglers on Drug Smuggling, Philadelphia: Temple University Press 2008; *Denninger*, Verfassungsschutz, Polizei und die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, KritV 1994, S. 232; *Densley*, It’s Gang Life, But Not As We Know It: The Evolution of Gang Business, Crime & Delinquency 60 (2014), S. 517; *Desroches*, The Crime That Pays, Toronto: Canadian Scholars’ Press 2005; *Droste*, Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Kampf gegen Organisierte Kriminalität, Köln 2002; *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, Stuttgart 2007; *Eisenberg*, Kriminologie, 6. Aufl., München 2005; *Gärditz*, Anmerkung, JZ (2013), S. 633; *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, Berlin 2014; *Gercke*, in: ders. u. a., Strafprozessordnung, 5. Aufl., Heidelberg 2012; *Graulich*, Polizeiliche Gefahrenabwehr mit heimlichen Überwachungsmaßnahmen, KriPoZ (2016), S. 75; *Günther*, in: Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, München 2014; *Gusy*, Gesetz über den Bundesnach-

richtendienst, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, München 2014, S. 1261; *Gusy*, Polizei und Nachrichtendienste im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, KritV (1994), S. 242; *Hanning*, in: Schreckenberger (Hrsg.), Polizei und Nachrichtendienste unter veränderten Sicherheitsbedingungen, Speyer 2005, S. 85; *Hartmann/von Lampe*, The German underworld and the Ringvereine from the 1890s through the 1950s, Global Crime 9 (2008), S. 108; *Henninger*, „Importierte Kriminalität“ und deren Etablierung, Kriminalistik 56 (2002), S. 714; *Hetzer*, Polizei und Geheimdienste zwischen Strafverfolgung und Staatsschutz, ZRP 32 (1999), S. 19; *Huber*, Post aus Pullach – Das G10-Urteil des BVerfG vom 14.07.1999, NVwZ (2000), S. 393; *Huber*, Das neue G10-Gesetz, NJW (2001), S. 3296; *Huber*, Die strategische Rasterfahndung des Bundesnachrichtendienstes – Eingriffsbefugnisse und Regelungsdefizite, NJW (2013), S. 2572; *Jachmann*, Das Konkurrenzverhältnis von Polizei und Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, KritV (1994), S. 252; *Jäger*, in: Satzger u. a., StPO, Köln 2014; *Kenney*, When Criminals Out-smart the State: Understanding the Learning Capacity of Colombian Drug Trafficking Organizations, Transnational Organized Crime 5 (1999), S. 97; *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, Wiesbaden 1973; *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität, Berlin 2004; *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Baden-Baden 2010; *Koch*, Überwachung der Organisierten Kriminalität durch den bayerischen Verfassungsschutz, ZRP (1995), S. 24; *König*, Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Stuttgart 2005; *von Lampe*, Organized Crime: Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA, Frankfurt/M. 1999; *von Lampe*, Organized Crime: Analyzing illegal activities, criminal structures and extra-legal governance, Thousand Oaks, CA: Sage 2016; *von Lampe*, Transnational Organized Crime in Europe, in: Albanese/Reichel (Hrsg.), Transnational Organized Crime, Thousand Oaks, CA: Sage 2014, S. 75; *von Lampe*, Was ist „Organisierte Kriminalität“?, APUZ 63 (2013), S. 3; *von Lampe* u. a., Organised Crime is ... Findings from a cross-national review of literature, in: van Duyné u. a. (Hrsg.), The Organisation of Crime for Profit, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, S. 17; *Levitt/Venkatesh*, An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances, Quarterly Journal of Economics 115 (2000), S. 755; *Liebl*, Organisierte Kriminalität, in: Lange/Ohly/Reichertz (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden 2009, S. 63; *Lindemann*, Die Straftat erheblicher Bedeutung, Kritische Justiz (2000), S. 86; *Löffelmann*, Novellierung des bayerischen Verfassungsschutzgesetzes, recht + politik (2016), S. 1; *Lupsha*, Drug Lords and Narco-Corruption, Crime, Law and Social Change 16 (1991), S. 41; *Meyer-Goßner/Schmitt*, Strafprozessordnung, 58. Aufl., München 2015; *Möstl*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die strategische Fernmeldeaufklärung und die informationelle Vorfeldarbeit im allgemeinen, DVBl (1999), S. 1394; *Morselli*, Inside Criminal Networks, New York: Springer 2009; *Nehm*, Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW (2004), S. 3289; *Neubacher*, Kriminologie, 2. Aufl., Baden-Baden 2014; *Paeffgen/Gärditz*, Die föderale Seite des „Trennungsgebotes“ oder: Art. 87 III, 73 GG und das G-10-Urteil, KritV (2000), S. 65; *Paoli*, Mafia Brotherhoods, New York: Oxford University Press 2003; *Pieth*, Internationale Bekämpfung der Geldwäschebekämpfung, in: Herzog/Mühlhausen (Hrsg.), Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung, München 2006, S. 37; *Porzner*, Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der Öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung (1993), S. 235; *Pütter*, Der OK-Komplex: Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland, Münster 1998; *Pütter*, Organisierte Kriminalität, in: Lange (Hrsg.), Kriminalpolitik, Wiesbaden 2008, S. 155; *Pütter*, Die Dienste der Bundesrepublik, CILIP 93 (2009), S. 3; *Rebscher/Vahlenkamp*, Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1988; *Rehbein*, Die Verwertbarkeit von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen aus dem In- und

Ausland im deutschen Strafprozess, Berlin 2011; *Riegel*, Der Quantensprung des Gesetzes zu Art. 10 GG (G 10), ZRP (1995), S. 176; *Roggan*, Neue Aufgaben und Befugnisse im Geheimdienstrecht, in: ders./Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin 2006, S. 412; *Rommelfanger/Petersen-Thrö*, Zur Novellierung des Verfassungsschutzgesetzes des Freistaates Sachsen, SächsVBl. (2006), S. 279; *Rose-Stahl*, Recht der Nachrichtendienste, 2. Aufl., Brühl 2006; *Rupprecht*, Die Kunst, Aufgaben sinnvoll zu teilen, Kriminalistik 47 (1993), S. 131; *Schäfer*, in: Löwe-Rosenberg, StPO, 25. Aufl., Berlin 2004; *Schafranek*, Die strategische Aufklärung durch den BND nach dem neuen G 10, DÖV (2000), S. 846; *Scheele*, Verdachtslose Rasterfahndung des BND, CILIP 105 (2014), S. 34; *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 58. Aufl., München 2015; *Schneider*, Organisierte Kriminalität, in: Göppinger, Kriminologie, S. 436; *Schünemann*, Die Liechtensteiner Steueraffäre als Menetekel des Rechtsstaats, NSTz (2008), S. 305; *Schwind*, Kriminologie, 22. Aufl., Heidelberg 2013; *Sieber/Bögel*, Logistik Organisierter Kriminalität, Wiesbaden 1993; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben für die Beobachtung der Organisierten Kriminalität durch die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland, Aachen 2002; *Soiné*, Aufklärung der Organisierten Kriminalität durch den Bundesnachrichtendienst, in: LKA Thüringen/LfV Thüringen (Hrsg.), Zwischen Globalisierung und Staatenverfall, Erfurt 2004, S. 11; *Soiné*, Die Aufklärung der Organisierten Kriminalität durch den Bundesnachrichtendienst, DÖV 59 (2006), S. 204; *Soiné*, Aufklärung der Organisierten Kriminalität – (k)eine Aufgabe für Nachrichtendienste?, ZRP 41 (2008), S. 108; *Soiné*, Zulässigkeit und Grenzen heimlicher Informationsbeschaffung durch Vertrauensleute der Nachrichtendienste, NSTz (2013), S. 83; *Staff*, Sicherheitsrisiko durch Gesetz, KritJ (1999), S. 586; *Streiß*, Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, Frankfurt/M. 2011; *Uhrlau*, Modernisierung und Zukunftsfähigkeit: Die Strukturreform des Bundesnachrichtendienstes, Z Außen Sicherheitspolit (2009), S. 449; *United Nations Office on Drugs and Crime*, World Drug Report 2015, Wien: UNODC 2015; *Varese*, General Introduction: What is Organized Crime?, in: ders. (Hrsg.), Organized Crime, Bd. 1, London: Routledge 2010, S. 1; *Varese*, Mafias on the Move, Princeton: Princeton University Press 2011; *Weisser*, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ (2011), S. 142; *Weitemeier/Ruhlich*, Verfassungsschutz und Organisierte Kriminalität (1998), S. 91; *Werthebach/Droste-Lehnen*, Organisierte Kriminalität, ZRP (1994), S. 57; *Werthebach/Droste-Lehnen*, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 73, Nr. 10, 87. Lfg., 1998; *Wessel*, Der Entwicklungsprozess von Begriff und Konzept der Organisierten Kriminalität in der BRD und dessen Auswirkungen auf das staatliche Bekämpfungs-/Präventionskonzept, Angewandte Sozialforschung (2002), S. 49; *Wessel*, Organisierte Kriminalität und soziale Kontrolle, Wiesbaden 2001; *Wohlens*, in: SK-StPO, Bd. II, 4. Aufl., Köln 2010; *Wohlens*, Anmerkung, JZ (2011), S. 252; *Zaitch*, Trafficking Cocaine, Den Haag: Kluwer 2002; *Zöllner*, Datenübermittlungen zwischen Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin 2006, S. 445; *Zöllner*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, Heidelberg 2002.

A. Vorbemerkung

- 1 Seit Anfang der 1990er Jahre ist in der Diskussion, welche Rolle den deutschen Nachrichtendiensten bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität (OK) zukommen soll. Seit 1994 haben einzelne Bundesländer ihren Verfassungsschutzbehörden explizit per Gesetz die Aufgabe zugewiesen, „Organisierte Kri-

minalität“ zu beobachten.¹ Neben Bayern, das 1994 eine Vorreiterrolle gespielt hat,² sind dies zurzeit noch Hessen³ und Saarland.⁴ In Sachsen wurde ein entsprechender gesetzlicher Auftrag zunächst vom Verfassungsgerichtshof des Landes verfassungskonform stark eingrenzend ausgelegt⁵ und dann ganz aus dem Sächsischen Verfassungsschutzgesetz gestrichen.⁶ In Thüringen gibt es eine gesetzliche Aufgabenzuweisung an den Verfassungsschutz, organisierte Kriminalität zu beobachten, mit Wirkung vom 1. Januar 2015 nicht mehr.⁷ Eine den vereinzelt landesrechtlichen Regelungen vergleichbare explizite Aufgabenzuweisung an die Nachrichtendienste auf Bundesebene hat es nie gegeben. Eine Mindermeinung, wonach organisierte Kriminalität eine verfassungsfeindliche Bestrebung i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG darstellen soll,⁸ vermochte sich nicht durchzusetzen.⁹

Lediglich im G10¹⁰ finden sich Bestimmungen – ursprünglich eingeführt durch das Verbrechenbekämpfungsgesetz von 1994¹¹ – betreffend die Sammlung von Informationen durch den BND über bestimmte Deliktsbereiche, die üblicherweise der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden. Gem. § 5 Abs. 1 Nr. 4–7 G10 darf der BND auf Antrag unter bestimmten Bedingungen die gebündelt (per Leitung, Satellit oder Richtfunk) übertragene Telekommunikation zwischen der Bundesrepublik und dem Ausland mit Hilfe von Suchbegriffen überwachen, wenn dies notwendig ist, um die Gefahr bestimmter Erscheinungsformen von Drogenhandel (Nr. 4), Geldfälschungen (Nr. 5), Geldwäsche (Nr. 6) oder Menschenmuggel (Nr. 7) „zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen“.¹² Zudem darf der BND gem. §§ 3 BNDG,¹³ 8a und 8b BVerfSchG¹⁴ in den Fällen von Drogenhandel und Geldwäsche i. S. v. § 5 Abs. 1 Nr. 4 und 6 G10 Auskünfte über Kunden bei Luftfahrtunternehmen, Kreditinstituten, Finanzdienstleistern und Telekommunikationsunternehmen einholen. Schließlich können gem. § 25 Abs. 1 Nr. 2 BNDG, sofern Bezüge zum

-
- 1 Zur Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden im Bereich organisierter Kriminalität vgl. *Warg*, in diesem Bande, V § 1 Rn. 59 ff.
 - 2 Art. 1 Abs. 1 S. 2 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz i. d. F. v. 10.04.1997 (GVBl. 1997, S. 70); die Zuständigkeit für die Bekämpfung von OK wurde eingefügt durch Gesetz zur Änderung des BayVSG v. 08.07.1994 (GVBl. 1994, S. 551). Vgl. dazu und zu verfassungsrechtlichen Vorbehalten *Koch*, ZRP (1995), S. 24. Krit. zur Beibehaltung der Aufgabenzuweisung, „Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität“ zu beobachten, *Löffelmann*, recht + politik (2016), S. 1 (5).
 - 3 § 2 Abs. 1 S. 2 Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen i. d. F. v. 27.06.2013 (GVBl. I, S. 444).
 - 4 § 3 Abs. 1 Nr. 4 Gesetz Nr. 1309 – Saarländisches Verfassungsschutzgesetz, SVerfSchG, i. d. F. v. 12.11.2014 (Amtsbl. I. S. 1462).
 - 5 SächsVGH, 21.07.2005, Vf. 67-II-04.
 - 6 § 2 Abs. 1 Sächsisches Verfassungsschutzgesetz, SächsVSG, i. d. F. v. 31.12.2013 (SächsGVBl. S. 890). Vgl. auch *Rommelfanger/Petersen-Thrö*, SächsVBl. (2006), S. 279.
 - 7 § 4 Thüringer Verfassungsschutzgesetz, ThürVerfSchG, vom 8. August 2014 (GVBl. S. 529).
 - 8 *Droste*, Verwaltungsrundschau (1998), S. 15 (20).
 - 9 Vgl. z. B. *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 34; *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen, S. 329 ff.
 - 10 Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz v. 13.08.1968 (BGBl. I, S. 949).
 - 11 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) v. 28.10.1994 (BGBl. I, S. 3186).
 - 12 *Gzeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 178.
 - 13 Gesetz über den Bundesnachrichtendienst v. 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954 (2979) i. d. F. d. Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fermeldeaufklärung des BND v. 23.12.2016, BGBl. I, S. 3346).
 - 14 Bundesverfassungsschutzgesetz v. 20.12.1990 (BGBl. I, S. 2954 (2970)).

internationalen Terrorismus bestehen, mit anderen Sicherheitsbehörden gemeinsame projektbezogene Dateien zu Drogenhandel, Geldfälschungen und Geldwäsche i. S. v. § 5 Abs. 1 Nr. 4–6 G10 eingerichtet werden. Potenziell einen Bezug zu organisierter Kriminalität hat auch § 5 Abs. 1 Nr. 8 G10,¹⁵ der die Überwachung der Telekommunikation zwischen der Bundesrepublik und dem Ausland u. a. in Fällen des internationalen kriminellen Angriffs auf IT-Systeme erfasst. Einen potenziellen OK-Bezug hat zudem § 8 G10. Der BND ist nach dieser Vorschrift unter engen Voraussetzungen befugt, zum Schutz von Leib oder Leben einer Person im Ausland, z. B. bei einer Entführung, den internationalen Telekommunikationsverkehr einzelfallbezogen zu überwachen.¹⁶

Nicht zuletzt wegen der Bestimmungen des G10 steht der BND zurzeit im Mittelpunkt der juristischen Auseinandersetzungen um eine nachrichtendienstliche Beobachtung organisierter Kriminalität. Demgegenüber präsentiert sich die Beobachtung organisierter Kriminalität durch den administrativen Verfassungsschutz auf Landesebene gegenwärtig weniger als juristisches Problem, denn als eine Frage des praktischen Nutzens und der politischen Vertretbarkeit.¹⁷ Daher widmet sich der vorliegende Beitrag schwerpunktmäßig dem BND. Allerdings geht es dabei nicht nur um das G10, sondern auch um grundsätzlichere Fragen. Denn bei den genannten Vorschriften des G10 und den darauf verweisenden Vorschriften des BNDG handelt es sich lediglich um Eingriffsbefugnisse im Rahmen der bestehenden Aufgabenzuweisung.¹⁸ Der Aufgabenbereich des BND ergibt sich allein aus dem BNDG, wonach der BND Informationen über das Ausland sammelt und auswertet, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind (§ 1 Abs. 2 S. 1 BNDG).¹⁹ Inwieweit der BND einen Beitrag zur Bekämpfung organisierter Kriminalität leisten kann, bemisst sich demnach an zwei Fragen: erstens was unter dem Begriff „organisierte Kriminalität“ zu verstehen ist (dazu unten B. und C.), und zweitens inwieweit die unter den Begriff „organisierte Kriminalität“ fallenden Erscheinungen von der Aufgabenzuweisung des BNDG erfasst werden (dazu unten D.).²⁰ Beide Fragen sind streitig. Unstreitig dürfte jedoch sein, dass der BND als reiner Nachrichtendienst ohne Mandat für „aktive Maßnahmen“ und ohne polizeiliche Exekutivbefugnisse, ebenso wie

15 Eingefügt durch Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes v. 17.11.2015 (BGBl. I, S. 1938). Zur Frage der Organisiertheit von IT-Kriminalität vgl. von Lampe, *Organized Crime: Analyzing*, S. 323 ff.

16 Huber, NJW (2001), S. 3296 (3300); Huber, in: Erbs/Kohlhaas, § 8 G10, Rn. 3.

17 Krit. zum praktischen Nutzen einer Aufklärung organisierter Kriminalität durch den Verfassungsschutz *Weitemeier/Ruhlich*, *Kriminalistik* (1998), S. 91 ff.; *Wessel*, *Organisierte Kriminalität und Soziale Kontrolle*, S. 205 ff. Zum Skandal um das OK-Referat des Verfassungsschutzes Sachsen, vgl. Schlussbericht und Gutachten des Prüfteams LfV, www.gruene-fraktion-sachsen.de/fileadmin/user_upload/ua/4_Drs_12088_206_1_1_.pdf (letzter Zugriff 18.01.2016). Zur früheren Praxis in Thüringen vgl. *Seel*, *KommunalPraxis* (2005), S. 75. Zu Ergebnissen der Beobachtung organisierter Kriminalität durch den bayerischen Verfassungsschutz, vgl. den Verfassungsschutzbericht 2014, https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/sus/verfassungsschutz/vsb2014_20150601.pdf, (letzter Zugriff 18.01.2016). Zu Problemen bei der Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz in Bayern im Zusammenhang der Ermittlungen zu den NSU-Morden, vgl. Schlussbericht des Untersuchungsausschusses zur Untersuchung eines möglichen Fehlverhaltens bayerischer Sicherheits- und Justizbehörden, Bayerischer Landtag Drs. 16/17740, S. 145 f.

18 *Singer*, *Die rechtlichen Vorgaben*, S. 266.

19 *Gusy*, in: *Schenke u. a. (Hrsg.)*, § 1 BNDG Rn. 31; *Singer*, *Die rechtlichen Vorgaben*, S. 235, 273.

20 *Gusy*, in: *Schenke u. a. (Hrsg.)*, § 1 BNDG Rn. 31; *Singer*, *Die rechtlichen Vorgaben*, S. 8.

die Landesverfassungsschutzbehörden von Bayern, Hessen und Saarland, keinen unmittelbaren Beitrag zur Bekämpfung organisierter Kriminalität leisten kann.²¹

B. Der Begriff „organisierte Kriminalität“

„Organisierte Kriminalität“ ist ein historisch gewachsener, aus vielen Quellen gespeister Begriff, der ganz unterschiedliche Facetten der gesellschaftlichen Wirklichkeit erfasst. Die Selbstverständlichkeit, mit der der Begriff verwendet wird, täuscht mitunter darüber hinweg, dass er nicht für etwas steht, das sich dem unbefangenen Betrachter als ein zusammenhängendes, klar abgrenzbares Phänomen aufdrängen würde. In der kriminologischen Forschung dient der Begriff „organisierte Kriminalität“ lediglich als grobe Umschreibung eines Themengebiets, während seine Verwendung als analytische Kategorie weitgehend auf Ablehnung stößt.²² Als Rechtsbegriff hat sich „organisierte Kriminalität“ in Deutschland nur sehr bedingt durchgesetzt (s. unten B.III.).

I. Begriffsgeschichte

In der Bundesrepublik wird seit den 1960er Jahren über den Bedeutungsgehalt und die praktische Relevanz des Begriffs „organisierte Kriminalität“ (bzw. „organisiertes Verbrechen“) diskutiert. Den Anstoß für diese Diskussion gaben vor allem Entwicklungen in den USA, wo zur damaligen Zeit die öffentliche Beschäftigung mit der italo-amerikanischen Mafia („Cosa Nostra“) als Inbegriff organisierter Kriminalität („organized crime“) ihren Höhepunkt erreichte. Nach einer Reihe von Enthüllungen sahen sich die Vereinigten Staaten mit einer rd. 5.000 Mitglieder zählenden Organisation italienischstämmiger Krimineller konfrontiert, die in vielen Städten des Landes unter dem Schutz korrupter Beamter und Politiker das illegale Glücksspiel und teilweise auch den Drogenhandel kontrollierten und über Gewerkschaften und Unternehmervereinigungen Einfluss auf einzelne Sektoren der legalen Wirtschaft nahmen.²³ Im Bundeskriminalamt und in einigen Landeskriminalämtern gab dies Anlass zu der Frage, ob sich derartige Verhältnisse auch in Deutschland einstellen könnten, während gleichzeitig die Überzeugung vorherrschte, dass es in Deutschland keine der „Cosa Nostra“ vergleichbare Strukturen gebe.²⁴

Neben der Rezeption der amerikanischen Debatte um „organized crime“ floss in das sich in Deutschland herausbildende Verständnis von organisierter Kriminalität auch die Einschätzung einer sich qualitativ verändernden Kriminalitäts-

21 Gusy, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 23; Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 11.

22 Vgl. Bock, Kriminologie, S. 331; Eisenberg, Kriminologie, S. 933 ff.; von Danwitz, Examens-Repetitorium, S. 106 ff.; Neubacher, Kriminologie, S. 181; Schneider, Organisierte Kriminalität, in: Göppinger, S. 436 (438 ff.); Schwind, Kriminologie, S. 624 ff. Zur empirischen OK-Forschung in Deutschland, die sich ganz überwiegend auf polizeiliche Quellen stützt, vgl. Kerner, Professionelles und organisiertes Verbrechen; Rebscher/Vahlenkamp, Organisierte Kriminalität; Sieber/Bögel, Logistik; Kinzig, Die rechtliche Bewältigung. Zur Beurteilung der OK-Problematik aus kriminologischer Sicht vgl. Boers, Neue Kriminalpolitik (1995), S. 38; Eisenberg/Ohder, JZ (1990), S. 574; Kerner, Neue Kriminalpolitik (1995), S. 40; von Lampe, Kriminalistik (2001), S. 465; von Lampe, APUZ 63 (2013), S. 3 ff.

23 Zur Geschichte des Begriffs „organized crime“ in den USA siehe von Lampe, Organized Crime: Begriff und Theorie, S. 23 ff.

24 Busch, DuR (1992), S. 379.

lage ein. Dies betraf zum Beispiel eine wahrgenommene stärkere Mobilität und Flexibilität und eine wachsende „Professionalität“ von Straftätern sowie eine Tendenz zu vermehrter krimineller „Teamarbeit“, namentlich in der Form unternehmensähnlicher Zusammenschlüsse in Bereichen wie der Verschiebung gestohlener Kraftfahrzeuge und dem Drogenhandel.²⁵ In diesen Entwicklungen wurde nicht nur eine zunehmende Bedrohung für die Gesellschaft gesehen, sondern auch eine neuartige Herausforderung für die Polizei. Vor diesem Hintergrund gab es Bestrebungen, unter den Begriff „organisierte Kriminalität“ all jene Erscheinungsformen von Kriminalität zu fassen, „die erfolgreich nur mit neuen Konzeptionen und besonderen Methoden bekämpft werden können“.²⁶ Seither bewegt sich der Bedeutungsgehalt des OK-Begriffs zwischen mafiaartigen Verbrechersyndikaten einerseits und Milieu- und Bandenkriminalität andererseits, ohne dass sich bislang ein einheitliches, gefestigtes Begriffsverständnis herausgebildet hätte.²⁷

II. Definition

- 4 Nur vordergründig ist es in Deutschland mit einer 1990 erarbeiteten Definition²⁸ zu einer Klärung des Begriffs „organisierte Kriminalität“ gekommen. Denn diese gewissermaßen offizielle deutsche Begriffsbestimmung ist bezüglich ihres Inhalts und bezüglich ihrer Tauglichkeit als Legaldefinition umstritten.²⁹ Das betrifft nicht nur Polizei und Strafverfolgung, sondern auch den nachrichtendienstlichen Bereich. So wird die Definition wegen ihrer Weite und Unschärfe als ungeeignet kritisiert, den Aufgabenbereich von Verfassungsschutzbehörden sinnvoll und verfassungskonform zu bestimmen.³⁰ Akzeptanz hat die Definition wohl nur mangels einer überzeugenden Alternative und nur insofern erfahren, als aufgrund ihres weitgefassten Rahmens der Streit beigelegt werden konnte, ob es in der Bundesrepublik überhaupt organisierte Kriminalität gibt.³¹ Die Definition war im Vorfeld verschiedener gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Polizei und Justiz entwickelt und in Anlage E der Richtlinien für das Strafverfahren und Bußgeldverfahren (RiStBV)³² übernommen worden. Sie dient in erster Linie der Abgrenzung von Zuständigkeiten von Spezialdienststellen sowie als Grundlage für die Erstellung von OK-Lagebildern.³³ Allerdings greifen auch die

25 Vgl. *Busch* u. a., Die Polizei, S. 231 ff.; *Kerner*, Professionelles und organisiertes Verbrechen, S. 89 ff.

26 *Boettcher*, Definition und Entwicklung des organisierten Verbrechens, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), S. 181 (186); Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, Protokoll der 3. Sitzung vom 24./25.6.1974, S. 5.

27 *Liebl*, Organisierte Kriminalität, in: Lange u. a. (Hrsg.), S. 63 ff.; *Pütter*, Organisierte Kriminalität, in: Lange (Hrsg.), S. 155 ff.

28 S. RiStBV, Anlage E, abgedruckt u. a. in Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, S. 2327 ff.

29 Vgl. *Hefendehl*, StV (2005), S. 157; *Liebl*, Organisierte Kriminalität, in: Lange u. a. (Hrsg.), S. 63 (64f); *Pütter*, Organisierte Kriminalität, in: Lange (Hrsg.), S. 155 (156 ff.).

30 *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 34 ff.; *Koch*, ZRP (1995), S. 24 (26); *Roggan*, Neue Aufgaben, in: ders./Kutscha (Hrsg.), S. 412 (414).

31 *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung, S. 58.

32 Abgedruckt u. a. in Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, S. 2327 ff.

33 *Brisach/Ullmann/Sasse/Hübner/Desch*, Planung der Kriminalitätskontrolle, S. 206 ff.; *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung, S. 60; *Pütter*, Der OK-Komplex, S. 285 f. Vgl. auch die auf der Internetseite des BKA (www.bka.de) in der pressefreien Kurzfassung veröffentlichten Bundeslagebilder OK.

einschlägigen Gesetze der drei Bundesländer auf die offizielle OK-Definition zurück, die dem Verfassungsschutz eine Zuständigkeit für die Aufklärung organisierter Kriminalität zuweisen.³⁴ Die Definition von 1990 hat folgenden Wortlaut:

„Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,*
- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder*
- c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken“.*

Nach dieser Begriffsbestimmung ist organisierte Kriminalität im Kern eine qualifizierte Form der **Straftatenbegehung** unter Beteiligung von mindestens drei Personen. Neben den generellen Merkmalen des ersten Teils muss mindestens eines der speziellen Merkmale unter a), b) oder c) gegeben sein. Die so erfassten Erscheinungen sind sehr vielfältig. Aufgrund der zahlreichen alternativen Formulierungen lassen sich die einzelnen Elemente der Definition in einer Vielzahl unterschiedlicher Konstellationen kombinieren. Wegen der daraus resultierenden Breite und Unschärfe der Begriffsbestimmung ist sie zu Recht als eine „Nicht-Definition“ charakterisiert worden.³⁵ Dem wird durch verschiedene Einschränkungen und Konkretisierungen des Begriffs entgegengewirkt. Eine wichtige Einschränkung des Bedeutungsgehalts ist die Ausklammerung terroristischer Taten. In Anlage E der RiStBV wurde der OK-Definition folgender Satz angefügt: „Der Begriff umfasst nicht Straftaten des **Terrorismus**“ (RiStBV, Anlage E, Ziff. 2.1).³⁶ Eine derartige Eingrenzung ist jedoch in den Verfassungsschutzgesetzen, die die OK-Definition verwenden, nicht enthalten. Eine weitere wichtige inhaltliche Beschränkung des OK-Begriffs ist durch die ausführlichen Anwendungshinweise des BKA für die OK-Lagebilderstellung vorgenommen worden. Danach sollen die meisten Fälle von **Wirtschaftskriminalität** ebenfalls nicht unter den OK-Begriff fallen, selbst wenn sie die generellen Merkmale der Definition sowie die speziellen Merkmale der Alternative a) (Verwendung gewerblicher Strukturen, etc.) erfüllen. Die Qualifizierung als organisierte Kriminalität soll selbst bei besonders schadensträchtigen Fällen etwa im Bereich des Kapitalanlagebetruges nur dann erfolgen, wenn zusätzlich Merkmale der Alternativen b) (Anwendung von Gewalt, etc.) oder c) (Einflussnahme auf Politik, etc.) erfüllt sind.³⁷ Es fällt auf, dass mit der Abgrenzung zu Terrorismus und Wirtschaftskriminalität gängige organisatorische Spezialisierungen bei Polizei und Justiz nachgezeichnet werden. Auch dies unterstreicht, dass das Begriffsverständnis

³⁴ Art. 3 S. 2 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz (BayVSG) i. d. F. v. 12.07.2016; § 2 Abs. 3 d) Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen i. d. F. v. 27.06.2013; § 5 Abs. 1 Nr. 4 Gesetz Nr. 1309 – Saarländisches Verfassungsschutzgesetz (SVerfSchG) i. d. F. v. 12.11.2014.

³⁵ Busch, DuR (1992), S. 382.

³⁶ Bereits die Schöpfer der Definition hatten betont, dass diese „nicht das Phänomen des Terrorismus erfassen“ soll (Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, Zwischenbericht, 25.01.1990, S. 9).

³⁷ Bundeskriminalamt, Ausfüllanleitung zum „Raster für die Erhebung von OK-Verfahren zur Erstellung eines Lagebildes OK“, Stand September 2004, S. 4 f.

„organisierter Kriminalität“ nicht nur kriminologischen Einsichten folgt, sondern auch praktischen Notwendigkeiten der Strafverfolgungsbehörden.³⁸

III. „Organisierte Kriminalität“ als Rechtsbegriff

1. Verwendung des OK-Begriffs durch den Gesetzgeber

- 5 Im Gegensatz zu seiner Etablierung bei Strafverfolgungsbehörden und auch im allgemeinen Sprachgebrauch, hat der Begriff „organisierte Kriminalität“ bisher kaum Eingang in Gesetze und Verordnungen gefunden. Namentlich das Strafrecht operiert stattdessen mit den Begriffen der „Bande“, „kriminellen Vereinigung“ und der „gewerbsmäßigen“ Begehung von Straftaten.³⁹ Neben den Landesverfassungsschutzgesetzen Bayerns, Hessens und des Saarlandes gibt es, soweit ersichtlich, nur noch ein weiteres Gesetz auf Bundes- oder Landesebene, das den Begriff „organisierte Kriminalität“ definiert, nämlich das Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei.⁴⁰ Vereinzelt findet sich der OK-Begriff darüber hinaus in Gesetzestexten ohne nähere Begriffsbestimmung.⁴¹ Zudem enthält das BKAG seit 1973 eine Zuständigkeitszuweisung an das BKA für die Verfolgung von bestimmten „international organisierten“ Straftaten (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BKAG).⁴² Einige jüngere gesetzliche Regelungen, z. B. §§ 98a Abs. 1, Nr. 6, 110a, Abs. 1, Nr. 4 StPO, knüpfen ebenfalls an das Vorliegen „organisiert“ begangener Straftaten an.⁴³
- 6 Soweit der Gesetzgeber Bezug auf „organisierte Kriminalität“ nimmt, so geschieht dies überwiegend im Rahmen von formell-rechtlichen Regelungen. Auf Bundesebene enthält lediglich § 2 Abs. 1, Nr. 3 Opferentschädigungsgesetz (OEG)⁴⁴ eine entsprechende **materiell-rechtliche Regelung**. Danach können Leistungen an den Geschädigten einer Gewalttat u. a. versagt werden, wenn dieser „in die organisierte Kriminalität verwickelt ist oder war“. Auf Landesebene erlauben § 14 Abs. 2 des Hamburger Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei sowie § 22 Abs. 1, S. 4 Thüringer Sicherheitsüberprüfungsge-

38 Vgl. dazu ausführl. *Pitter*, Der OK-Komplex.

39 *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung, S. 163 ff.

40 § 1 Abs. 7, Gesetz v. 02.05.1991 (HmbGVBl. 1991, S. 187).

41 Vgl. § 2 Abs. 1, Nr. 3 OEG, § 16 Abs. 2 EU-Beitreibungsgesetz, § 100e StPO sowie die weiteren nachfolgend zitierten Gesetze.

42 BKAG v. 07.07.1997 (BGBl. I, S. 1650); § 5 Abs. 2, Nr. 1 i. d. F. d. 2. Gesetz zur Änderung des BKAG vom 29.06.1973 (BGBl. I, S. 704). Die Terminologie bezog sich ursprünglich nicht auf „organisierte Kriminalität“, sondern allgemein auf komplexe Verfahren im internationalen Bereich. Im zugrundeliegenden Referentenentwurf ebenso wie im späteren Gesetzentwurf der Bundesregierung wurden die Begriffe „international“ und „international organisiert“ synonym verwendet (vgl. BT-Drs. 7/178, S. 5, 10 f.) und das im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Ansinnen, dem BKA eine Zuständigkeit für „das international organisierte Verbrechen insgesamt“ zu geben, fand keine Unterstützung (vgl. Kurzprotokoll 9. Sitzung des Innenausschusses des Bundestages, 16.05.1973, S. 23).

43 Es ist umstritten, ob der Begriff „organisiert“ unmittelbar auf den OK-Begriff Bezug nimmt (zust. *Schäfer*, in: LR, StPO, § 98a Rn. 26, § 110a, Rn. 28, *Günther*, in: MK, StPO, § 98a Rn. 38; krit. weil den Geboten der Normenklarheit nicht gerecht werdend, *Wohlens*, in: SK, StPO, § 98a Rn. 15; nach einer anderen Ansicht soll sich der Begriff „organisiert“ auf eine hinter der Tat stehende „Organisationsstruktur“ beziehen, vgl. *Gercke*, in: ders. u. a., StPO, § 98a Rn. 11, *Jäger*, in: Satzger u. a., StPO, § 98a Rn. 14, *Schmitt*, in: Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, § 98a Rn. 6. Zur Verwendung des Begriffs der „organisiert“ begangenen Strafen vgl. auch § 22 Abs. 5, Nr. 2c PolG Baden-Württemberg i. d. F. v. 13.01.1992 (GBl. 1992, S. 1).

44 I.d.F. v. 21.07.1993 (BGBl. I, S. 1262).

setz⁴⁵ die Nutzung bzw. Weitergabe von Daten mit OK-Bezug. Materiell-rechtliche Bedeutung kommt dem OK-Begriff darüber hinaus nur auf untergesetzlicher Ebene zu, insbesondere im Bereich des Strafvollzugs, wo auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften die Zuordnung eines Gefangenen zur „organisierten Kriminalität“ mit einem sog. „OK-Vermerk“ in der Gefangenenpersonalakte zur Versagung von Vergünstigungen bzw. zur Verschärfung von Haftbedingungen führen kann.⁴⁶

Unter den **formell-rechtlichen Regelungen**, die den OK-Begriff verwenden, ist insbesondere § 100e StPO hervorzuheben, da es sich um die einzige Bestimmung des Straf- und Strafverfahrensrechts handelt, die den Begriff „organisierte Kriminalität“ enthält. Gem. § 100e Abs. 1 Nr. 3 StPO ist die Bundesregierung verpflichtet, bei ihren jährlichen Berichten an den Bundestag über die nach § 100c StPO angeordneten Maßnahmen anzugeben, „ob das Verfahren einen Bezug zur Verfolgung organisierter Kriminalität“ aufweist. Daneben gibt es einige wenige weitere formell-rechtliche Regelungen unter Verwendung des OK-Begriffs, insbesondere Zuständigkeitsregelungen im polizeilichen Bereich.⁴⁷

2. Verwendung des OK-Begriffs in der Rechtsprechung

Weniger überschaubar als in der Gesetzgebung ist die Verwendung des Begriffs „organisierte Kriminalität“ in der Rechtsprechung.⁴⁸ Dabei wird die Klarheit des OK-Begriffs uneinheitlich beurteilt. Während das BVerfG in mehreren Entscheidungen, zuletzt 2004, davon spricht, dass der OK-Begriff nicht konturiert und damit unbestimmt sei,⁴⁹ ging der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits 1997 davon aus, der Begriff habe „fassbare Konturen“ erhalten.⁵⁰ Tatsächlich ist es auch in der Rechtsprechung bislang nicht zu einer einheitlichen Sprachregelung gekommen. Insbesondere findet die Definition der gemeinsamen Arbeitsgruppe Polizei/Justiz von 1990 wenig Anklang. Nur vereinzelt wird sie zur Subsumtion herangezogen.⁵¹ Sofern der Bedeutungsgehalt des Begriffs „organisierte

45 ThürSÜG v. 17.03.2003 (GVBl. 2003, S. 185).

46 Vgl. *Eisenberg*, Kriminologie, S. 938; KG Berlin 04.02.1998, 5 Ws 586/97 Vollz (juris). Siehe auch § 11 Abs. 5, Nr. 4 Hamburgisches Strafvollzugsgesetz i. d. F. v. 14.12.2007 (gültig bis 31.08.2009) (HmbGVBl. 2007, S. 471). Eine weitere materiell-rechtliche Regelung auf untergesetzlicher Ebene ist § 2, Nr. 2.3 Auslandsverwendungszuschlagsverordnung (AuslVZV) i. d. F. v. 08.04.2009 (BGBl. I S. 809), wonach als immaterielle Belastung am Verwendungsort u. a. „organisierte Kriminalität“ berücksichtigt wird.

47 Vgl. § 16 Abs. 2 EU-Beitreibungsgesetz v. 07.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2592); § 12 Abs. 2, Nr. 3 DVO PolG Baden-Württemberg v. 16.09.1994 (GBl. 1994, S. 567); § 7 Abs. 4, S. 1 POG Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. v. 30.11.2010 (GVBl. M-V 2010, S. 674); § 2 Abs. 1, Nr. 4 KHSt-VO Nordrhein-Westfalen v. 26.08.2013 (GV NRW 2013, S. 502); § 3 Abs. 1, Nr. 6 LKAAufVO Nordrhein-Westfalen (GV NRW 2015, S. 413); § 2 Abs. 3, Nr. 1c Verordnung über Polizeidirektionen und besondere polizeiliche Zuständigkeiten Sachsen-Anhalt v. 8.05.2007 (GVBl. LSA 2007, S. 156); § 3 Abs. 3, Nr. 1 SächsPolOrgVO v. 16.12.2004 (SächsGVBl. 2004, S. 586); § 3 Abs. 5, Nr. 1 ThürPOG v. 25.10.2011 (GVBl. 2011, S. 268).

48 Zur Verwendung des OK-Begriffs in der Rechtsprechung vgl. auch *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung, S. 214 ff.; *Pintaske*, Das Palermo-Übereinkommen, S. 93 f.

49 BVerfGE 105, 135 (163); BVerfGE 109, 279 (338 f.). Zum anders gelagerten Fall des Begriffs des „internationalen Terrorismus“ (§ 4a BKAG) vgl. BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 96.

50 BayVerfGH 11.11.1997, Vf. 22-VII-94, Rn. 212 (juris).

51 Siehe KG Berlin 11.04.1997, Zs 283/97 – 4 VAs 22/97, Rn. 2 (juris) und KG Berlin 22.12.1998, Zs 1696/98 – 4 VAs 38/98, Rn. 3 (juris) in Verfahren betreffend einen OK-Vermerk mit unmittelbarem

Kriminalität“ überhaupt problematisiert wird, stellen die Gerichte eher auf einzelne Merkmale ab, etwa auf besondere Qualitäten der Tatbegehung oder besonders ausgeformte Täterstrukturen.⁵² Dabei werden mitunter Maßstäbe angelegt, die von der OK-Definition von 1990 abweichen, beispielsweise wenn auf einen hierarchischen Aufbau, einen internen Ehrenkodex und Expansionsbestrebungen,⁵³ auf professionelles⁵⁴ oder konspiratives Täterverhalten⁵⁵, auf „vielfältige und gute Kontakte“ zu Anbietern illegaler Güter⁵⁶ oder auf das „Ziel, der Allgemeinheit erheblichen Schaden zuzufügen“⁵⁷ Bezug genommen wird. Das Fehlen eines einheitlichen Begriffsverständnisses zeigt sich auch daran, dass Drogenhandel zum Teil als Inbegriff bzw. typische Erscheinungsform „organisierter Kriminalität“⁵⁸ verstanden wird, wovon auch der Gesetzgeber beim OrgKG von 1992 ausgegangen ist,⁵⁹ und teilweise als ein gesonderter, von „organisierter Kriminalität“ zu unterscheidender Bereich.⁶⁰

3. Verwendung des OK-Begriffs in der rechtswissenschaftlichen Literatur

- 9 Ebenso wie in der Rechtsprechung kann innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht von einer Klärung des Begriffs „organisierte Kriminalität“ gesprochen werden. Die Definition von 1990 wird zum Teil als verbindlich akzeptiert,⁶¹ zum Teil stößt sie auf Ablehnung, und es ist umstritten, inwieweit der OK-Begriff grundsätzlich geeignet ist, einen Kriminalitätsbereich sinnvoll gegenüber Bereichen wie „normaler“ Kriminalität, Wirtschaftskriminalität oder auch legalen Verhaltensweisen abzugrenzen.⁶²

Die Literatur speziell zur Einbeziehung der Nachrichtendienste in die Beobachtung und Bekämpfung organisierter Kriminalität zeichnet ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Die Befürworter einer solchen Entwicklung stellen insbesondere auf ein gegenüber sonstiger Kriminalität gesteigertes Bedrohungspotenzial ab,⁶³ unterscheiden sich aber darin, ob organisierte Kriminalität in erster Linie im Sinne kriminellen Handelns⁶⁴ oder im Sinne krimineller Strukturen⁶⁵ verstanden wird. Wie in der Rechtsprechung liegt der Schwerpunkt der

Bezug zu Anlage E der RiStBV. Vgl. auch die neuere Rechtsprechung des BGH zum Begriff der „Bande“, die sich für die Annahme, dass zur Bildung einer Bande mindestens drei Personen erforderlich sind, u. a. auf die OK-Definition („mehr als zwei“) stützt, BGH 26.10.2000, 4 StR 284/99, S. 16 (juris).

52 BGH 30.04.2009, 1 StR 342/08, Rn. 52 (juris); BGH 01.07.1998, 1 StR 246/98, Rn. 14 (juris).

53 BayVerwGH 10.10.2013, 21 BV 12.1280, Rn. 44 (juris).

54 BGH 07.09.1993, 4 StR 498/93, Rn. 13 (juris).

55 KG Berlin 15.08.1997, 1 AR 986/97 – 4 Ws 175/97, Rn. 3 (juris); KG Berlin 20.09.1999, 1 AR 1657/96 – 4 W 165/99, Rn. 4 (juris).

56 OLG Sachsen-Anhalt 30.12.2013, 1 Ws 345/13, Rn. 14 (juris).

57 LG Bochum 15.01.2010, 6 KLS 6 Js 93/08 – 18/09, Rn. 142 (juris).

58 BayVerwGH, 10.10.2013, 21 BV 12.1280, 3. Ls. (juris); OVG Schleswig-Holstein 26.02.2014, 4 KS 1/12, Rn. 8 (juris).

59 Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) v. 15.07.1992, BGBl. I, S. 1302.

60 BayVerwGH, 10.10.2013, 21 BV 12.1280, Rn. 63 (juris); BVerwG 14.02.2012, 1 C 7/11, Rn. 24 (juris). OLG Bamberg 17.03.2014, VAs 2/14, Rn. 5 (juris).

61 Schäfer, in: LR, StPO, § 98a Rn. 26, § 110a, Rn. 28, Günther, in: MK, StPO, § 98a Rn. 38.

62 Albrecht, KritV (1997), S. 229 ff.; Hefendehl, StV (2005), S. 156 (157).

63 Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 55; Soigné, ZRP (2008), S. 108 (110).

64 Rupprecht, Kriminalistik (1993), S. 131 (132).

65 Werthebach/Droste, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 195.

Erörterungen auf der Hervorhebung einzelner Merkmale und nicht auf einer umfassenden, systematischen Konzeptualisierung des Gegenstandsbereichs organisierter Kriminalität. Als Wesensmerkmale betont werden z. B. „klar gegliederte und arbeitsteilige Organisationen“⁶⁶, Abschottung von Täterstrukturen nach innen und außen,⁶⁷ ein „Gewinnstreben um jeden Preis“⁶⁸, transnationales Agieren⁶⁹ und die Verflechtung legaler und illegaler Strukturen⁷⁰ bzw. die „Verknüpfung von kriminellen und legalen Verhaltensweisen“.⁷¹ Umstritten ist, inwieweit sich darin eine neuartige und qualitativ gesteigerte Kriminalitätsform zeigt. Häufig anzutreffen sind nicht näher präzierte Abstufungen, z. B. in der Weise, dass nur „in den allerschwersten Erscheinungsformen“ organisierter Kriminalität eine Bedrohung für die Gesellschaft in Betracht kommen soll.⁷² Mitunter wird auch eine kategorische Unterscheidung getroffen zwischen organisierter Kriminalität im Sinne schadensträchtiger Straftaten, begangen von Tätern mit hoher krimineller Energie einerseits, und einem „Streben nach partieller Verdrängung der Staatsgewalt, der Dysfunktionalisierung staatlicher oder sonst legitimer Ordnungsfunktionen und der Schaffung staats- oder rechtsfreier Räume“ andererseits, wobei es sich in ersterem Fall eher um ein Problem für Polizei und Strafverfolgung, im zweiten Fall unter Umständen auch um ein nachrichtendienstlich relevantes Problem handeln soll.⁷³

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in Kriminalpolitik, Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur zwar ein gewisser Konsens über die Verwendung des OK-Begriffs an sich bestehen mag, nicht jedoch über seinen Bedeutungsgehalt und die Tragweite der dahinter stehenden Erscheinungen.

C. Der Gegenstandsbereich organisierter Kriminalität

I. Grundannahmen über das Wesen organisierter Kriminalität

Die Unschärfe im Begriffsverständnis organisierter Kriminalität darf nicht verwundern. Zum einen fehlt es an einem eindeutigen empirischen Bezugsobjekt, anhand dessen sich der Begriff im Wege der Beobachtung und Analyse präzisieren ließe. Zum anderen fließen ganz unterschiedliche Interessen und Problemwahrnehmungen in die Begriffsbildung ein, die schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind.⁷⁴ Im Ergebnis bezieht sich der OK-Begriff nicht auf ein bestimmtes Phänomen, sondern auf mehrere Phänomene, die zwar in einem gewissen Zusammenhang stehen, jedoch durchaus eigenständigen Entwicklungslinien folgen. Im Wesentlichen lassen sich drei Kristallisationspunkte im Verständnis organisierter Kriminalität identifizieren: die **Organisation von**

10

66 Werthebach/Droste, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 195. Vgl. auch Droste, *Verwaltungsrundschau* (1998), S. 15 (19).

67 Soiné, ZRP (2008), S. 108 (109).

68 Werthebach/Droste, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 196. Vgl. auch Hetzer, ZRP (1999), S. 19 (21).

69 Soiné, DÖV (2006), S. 204; Droste, *Verwaltungsrundschau* (1998), S. 15.

70 Rupperecht, *Kriminalistik* (1993), S. 131 (132); Werthebach/Droste, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 195; Droste, *Verwaltungsrundschau* (1998), S. 15 (19).

71 Singer, *Die rechtlichen Vorgaben*, S. 164. Vgl. auch Hetzer, ZRP (1999), S. 19 (22).

72 Koch, ZRP (1995), S. (26). Vgl. auch Streiß, *Trennungsgesetz*, S. 91.

73 Gusy, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 31.

74 Zur verwandten Problematik einer einheitlichen Definition des Begriffs „Terrorismus“, vgl. Brunst, in diesem Bande, V § 2 Rn. 4.

Straftaten, die **Organisation von Straftätern**, und die **Organisation von gesellschaftlichen Sphären** durch nicht legitimierte quasi-staatliche Macht.⁷⁵ Nach einer Auffassung, der auch die OK-Definition von 1990 folgt, handelt es sich bei organisierter Kriminalität im Kern um eine besondere Kategorie kriminellen Verhaltens. In Abgrenzung zu gewöhnlicher Kriminalität soll es um Begehungsweisen gehen, durch die größere Schäden verursacht und höhere illegale Profite erzielt werden, während gleichzeitig die Ermittlungsarbeit der Polizei erschwert wird. Die Grenze zwischen organisierter und nicht-organisierter Kriminalität verläuft danach irgendwo in einem Spektrum, das von spontanen, impulsiven bis hin zu sorgfältig geplanten und „professionell“ ausgeführten, auf Dauer angelegten Taten reicht. In dieser Sichtweise schwingt ein gewisses Maß an moralischer Empörung darüber mit, dass unter Bedingungen der Illegalität Verhaltensweisen möglich sind, die in ihrer Beständigkeit und Effektivität an legale unternehmerische Betätigung heranreichen.⁷⁶ Nach einer anderen Auffassung hat organisierte Kriminalität in erster Linie etwas mit kriminellen Organisationen zu tun, also mit dem Umstand, dass Straftäter in vielfältiger Weise mit anderen Straftätern interagieren und in Beziehung stehen. So kommt es nicht nur zu einer Bündelung von Ressourcen, sondern gleichzeitig zu einer Erschwerung der Strafverfolgung, weil es nicht ohne weiteres möglich ist, strafrechtliche Verantwortung zu individualisieren. Der OK-Begriff soll sich nach dieser Auffassung auf mehr oder weniger integrierte Straftäterverflechtungen beziehen, wobei die Trennlinie zwischen organisierter und nicht-organisierter Kriminalität irgendwo zwischen den Extrempunkten sozial isolierter Einzeltäter einerseits und komplexer, formell strukturierter Organisationen andererseits verläuft. Nach einer dritten Auffassung ist Wesenskern organisierter Kriminalität die Ausübung quasi-staatlicher Macht in Bereichen, die der Staat nicht selbst regulieren will oder kann. Zu diesen Bereichen gehören zum einen kriminelle Milieus und illegale Märkte, die aus der Natur der Sache heraus politischer Gestaltung und staatlicher Kontrolle entzogen sind. Zum anderen geht es um gesellschaftliche Sphären, in denen sich staatliche Macht nicht hinreichend durchsetzen kann, wie z. B. vernachlässigte Stadtviertel mit marginalisierten Migrantenspopulationen oder auch die legale Wirtschaft, soweit die Zivilgerichtsbarkeit aufgrund fehlender Ressourcen mit dem Schutz und der Durchsetzung privater Rechte überfordert ist. „Organisiert“ bedeutet in diesem Zusammenhang Regulierung und Kontrolle durch Kriminelle, z. B. in der Weise, dass ein Gebiet von einer kriminellen Gruppe beherrscht wird, die illegale Aktivitäten nur duldet, soweit diese „genehmigt“ sind und für diese Abgaben entrichtet werden, oder z. B. in der Weise, dass Forderungen legaler Unternehmen mit kriminellen Mitteln durchgesetzt werden. Nach dieser Sichtweise liegt die Grenze zwischen organisierter und nicht-organisierter Kriminalität zwischen einem Zustand anarchischer krimineller Milieus ohne jegliche innere Ordnung einerseits, und andererseits einer Situation, in der Kriminelle systematisch Regeln setzen und durchsetzen und damit staatliche Autorität untergraben und letztlich, für einen begrenzten gesellschaftlichen Bereich, an die Stelle des

75 Vgl. ausführlicher und m. w. N. von Lampe, APUZ 63 (2013), S. 3 ff.

76 Vgl. Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 150.

Staates treten.⁷⁷ Damit ist allerdings nicht ein politischer Umsturz gemeint, durch den eine Änderung der staatlichen Ordnung herbeigeführt werden soll. Im Unterschied zu terroristischen oder extremistischen Bestrebungen geht es eher um eine punktuelle Außerkraftsetzung administrativer und politischer Entscheidungsprozesse zum persönlichen Nutzen weniger.⁷⁸

II. Wechselbeziehungen zwischen der Organisation von Straftaten, Straftätern und gesellschaftlicher Sphären

Welche dieser drei Dimensionen (Organisation von Straftaten, Organisation von Straftätern, Organisation gesellschaftlicher Sphären) am ehesten das Wesen organisierter Kriminalität erfasst und wo genau jeweils die Trennlinie zwischen organisierter und nicht-organisierter Kriminalität zu ziehen ist, lässt sich nicht verbindlich bestimmen. Es ist aus kriminologischer Sicht auch müßig, diese Fragen zu beantworten. Maßgeblich ist, dass es sich nicht um Facetten ein und desselben Phänomens handelt, sondern um mehrere eigenständige Phänomene, die in ganz unterschiedlichen Konstellationen auftreten. Beispielsweise gibt es keine starre Verknüpfung zwischen dem Organisationsgrad von Straftaten und dem Organisationsgrad von Straftätern. So können selbst Einzeltäter „organisiert“ vorgehen und auch ganze illegale Märkte wie beispielsweise der Drogenhandel können durch „organisiertes“ und gut koordiniertes Täterverhalten gekennzeichnet sein, ohne dass die Täter in komplexe kriminelle Organisationen integriert sind. Die empirische Forschung, zumal in Europa, deutet darauf hin, dass Kriminalitätsbereiche wie der Drogenhandel, der Menschenhandel oder die Verschiebung gestohlener Kraftfahrzeuge durch Einzeltäter und kleine Tätergruppierungen gekennzeichnet sind, die auf der Grundlage flexibler Kooperationsbeziehungen mehr oder weniger dauerhaft zusammenwirken.⁷⁹ Dies belegen auch die jährlichen OK-Lagebilder des Bundeskriminalamts, wonach die meisten Tätergruppierungen keinen hohen „Organisations- und Professionalisierungsgrad“ aufweisen.⁸⁰ Gleichzeitig gibt es keinen Anlass anzunehmen, dass bei einem höheren Anteil von stärker organisierten Tätergruppierungen mehr Straftaten begangen und die angerichteten Schäden und erzielten Gewinne größer sein würden. So hat die Zerschlagung der großen Drogenkartelle in Kolumbien in den 1990er Jahren nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Drogenhandels geführt. An die Stelle einiger weniger großer, vertikal integrierter Drogenhandelsorganisationen trat eine Vielzahl kleinerer Unternehmen, von denen mitunter sogar angenommen wird, dass sie aufgrund ihrer Flexibilität effektiver und gleichzeitig gegenüber Strafverfolgung resistenter sind.⁸¹ Festgefügte Täterstrukturen sind demnach nicht notwendigerweise potenter und gefährlicher als lose, ständigen Wandlungen unterliegende Beziehungsgeflechte. Daher ist im Übrigen auch die definitorische Festlegung auf eine Mindestzahl von drei dauerhaft arbeitsteilig zusammenwirkenden

11

77 Zur Diskussion über das Wesen organisierter Kriminalität vgl. *Kinzig*, Die rechtliche Bewältigung, S. 46 ff.; *von Lampe*, Organized Crime: Analyzing, S. 15 ff.; *von Lampe* u. a., Organised Crime is ..., in: van Duyne u. a. (Hrsg.), S. 17 ff.; *Wessel*, Angewandte Sozialforschung (2002), S. 49 ff.

78 *von Lampe*, Organized Crime: Analyzing, S. 201 ff. m. w. N.

79 *von Lampe*, Transnational Organized Crime, in: Albanese/Reichel (Hrsg.), S. 75 (82 f.) m. w. N.

80 *Bundeskriminalamt*, Bundeslagebild 2014, S. 13.

81 *Decker/Townsend Chapman*, Drug Smugglers, S. 146 ff.; *Kenney*, Transnational Organized Crime 5 (1999), S. 97.

Straftätern problematisch. Einzelpersonen („OK-Einzeltäter“⁸²), die flexibel je nach Bedarf auf eine Vielzahl kriminell nutzbarer Kontakte zurückgreifen und in ständig wechselnden Zweckgemeinschaften zusammenwirken, werden von der OK-Definition von 1990 nicht erfasst, können jedoch durchaus erfolgreicher sein als festgefügte Tätergruppen.⁸³ Ebenso wie es keinen starren Zusammenhang zwischen Tat- und Täterstrukturen gibt, fehlt es auch an einer festen Verknüpfung zwischen der Organisiertheit von Taten und Tätern und der Ausübung quasi-staatlicher Macht. So kann quasi-staatliche Macht nicht nur durch eine etablierte kriminelle Gruppe ausgeübt werden, sondern auch durch einflussreiche Einzelpersonen, die nur im Bedarfsfall zusammenkommen, um bestimmte Regeln aufzustellen und Konflikte zu lösen. Darüber hinaus gibt es einzelne Personen, die in kriminellen Milieus als Streitschlichter bzw. „Friedensrichter“ auftreten.⁸⁴ Daraus folgt, dass es auf die Umstände des Einzelfalls ankommt, in welchen Konstellationen sich Erscheinungsformen organisierter Kriminalität herausbilden und welches Bedrohungspotenzial damit jeweils verbunden ist.

III. Erscheinungsformen und Entwicklungsdynamiken krimineller Strukturen

- 12 Problematisch ist nach dem zuvor Gesagten die Annahme, es gebe in Bezug auf Straftäterstrukturen eine eindimensionale Entwicklungslinie von kurzlebigen Zweckgemeinschaften und losen Beziehungsgeflechten zu mächtigen, mitgliederstarken kriminellen Organisationen mit Ähnlichkeiten zu Großunternehmen oder militärischen Einheiten, die hoch effizient und auf Dauer Straftaten begehen. Solche Vorstellungsmuster verkennen nicht nur die Kontextabhängigkeit von Täter- und Tatstrukturen, sie beruhen auch auf grob vereinfachenden Betrachtungen von Phänomenen wie lateinamerikanischen Drogenkartellen oder italienischen Mafiaorganisationen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Konglomerate relativ eigenständiger, kleinerer Gruppierungen, die nur bedingt in einen organisatorischen Gesamtzusammenhang eingebunden sind.⁸⁵ Bei näherer Betrachtung zerfallen „Kartelle“ und „Mafias“ und andere klischeehafte Manifestationen organisierter Kriminalität in Strukturen, die schwerpunktmäßig jeweils eine von **drei Funktionen** erfüllen: **unternehmerische**, **soziale** und **quasi-staatliche**. Unternehmerische kriminelle Strukturen dienen unmittelbar der Erzielung von materiellem Gewinn. Straftäter wirken insbesondere zusammen, um Eigentums- und Vermögensdelikte zu begehen oder illegale Güter und Dienstleistungen anzubieten. Im Unterschied dazu dienen soziale kriminelle Strukturen den unternehmerischen Aktivitäten ihrer Mitglieder nur indirekt, indem sie Zusammenhalt und gegenseitige Hilfe und Rücksichtnahme fördern. Soziale kriminelle Strukturen können geheimbündisch organisiert sein wie die sizilianische Mafia, oder offen erkennbar auftreten wie Rockerbanden, und sie können in vollkommen legale Strukturen eingebettet

82 Vgl. *Rebscher/Vahlenkamp*, Organisierte Kriminalität, S. 39.

83 Zu einer theoretischen und empirischen Begründung dieser These, vgl. *Morselli*, Inside Criminal Networks.

84 *Behr*, Organisiertes Verbrechen, S. 105 ff.; *Henninger*, Kriminalistik (2002), S. 714 ff.; *Rebscher/Vahlenkamp*, Organisierte Kriminalität, S. 46.

85 Vgl. z. B. zur relativen Bedeutung einzelner Familien der sizilianischen Mafia gegenüber der Gesamtorganisation, *Paoli*, Mafia Brotherhoods, S. 62 ff.

sein, wie beispielsweise familiäre oder geschäftliche Beziehungen. Quasi-staatliche Strukturen schließlich dienen, wie bereits ausgeführt, der Regulierung und Kontrolle von Gesellschaftssphären, in denen der Staat nicht Willens oder nicht in der Lage ist, selbst regulierend einzugreifen.⁸⁶

Die Erfüllung ökonomischer, sozialer und quasi-staatlicher Funktionen stellt jeweils unterschiedliche Anforderungen an die Kooperation, Koordinierung und Kommunikation von Kriminellen, was in der Tendenz zu jeweils unterschiedlich ausgeprägten Täterstrukturen führt. So ist der laufende Kommunikationsbedarf innerhalb illegaler Unternehmen, bedingt durch die kontinuierliche Begehung von Straftaten, tendenziell größer als innerhalb krimineller Geheimbünde wie der sizilianischen Mafia, die keinem Tagesgeschäft nachgehen und nur anlassbezogen, z. B. zur Aufnahme neuer Mitglieder, in Aktion treten. Demgegenüber ist die Zentralisierung von Kommunikations- und Autoritätsstrukturen für illegale Unternehmen weniger wichtig als für kriminelle Geheimbünde oder quasi-staatliche Strukturen. So kann z. B. beim Handel mit illegalen Drogen eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen sinnvoll sein, um schneller und flexibler auf sich verändernde Gegebenheiten in einem dynamischen Marktumfeld reagieren zu können. Im Vergleich dazu sind dezentrale Entscheidungen beispielsweise über die Aufnahme von Mitgliedern in kriminelle Geheimbünde oder bei der Ausübung quasi-staatlicher Macht eher kontraproduktiv und konflikträchtig.⁸⁷ Aus diesen Gründen sind multi-funktionale kriminelle Organisationen, die gleichzeitig ökonomische, soziale und quasi-staatliche Funktionen erfüllen, eher unwahrscheinlich und empirisch auch kaum belegt.⁸⁸ Am ehesten kommt es zu Überschneidungen von sozialen und quasi-staatlichen Strukturen, wie im Fall von Mafiafamilien, die sowohl als kriminelle Geheimbünde wie auch als Unterweltregierungen fungieren. Im Gegensatz dazu betätigen sich Mafiafamilien i. d. R. nicht als illegale Unternehmen. Aktivitäten wie der Handel mit Drogen werden nicht von Mafiafamilien oder der Mafia insgesamt geplant und koordiniert. Vielmehr sind einzelne Mafiosi in diese Aktivitäten involviert und wirken dabei sowohl mit anderen Mafiosi wie auch mit Nicht-Mafiosi zusammen.⁸⁹ Generell ist bei teilweiser Personalidentität von einem Nebeneinander funktional unterschiedlicher Strukturen auszugehen, die in größere Netzwerke kriminell nutzbarer Kontakte eingebettet sind. Diese Strukturen variieren in ihrem Organisationsgrad, in ihrer Beständigkeit und dem Grad, zu dem sie mit legalen Strukturen verwoben sind. Insgesamt spricht viel dafür, dass soziale kriminelle Strukturen eine wesentlich größere Stabilität aufweisen als unternehmerische kriminelle Strukturen. Illegale Machtstrukturen können in Ausnahmefällen sehr langlebig sein wie das Beispiel der Mitte des 19. Jahrhunderts entstandenen sizilianischen Mafiafamilien zeigt. Insgesamt jedoch scheinen illegale Machtstrukturen eher kurzlebige

⁸⁶ Vgl. dazu ausführlich *von Lampe*, *Organized Crime: Analyzing*, S. 101 ff.

⁸⁷ Vgl. *von Lampe*, *Organized Crime: Analyzing*, S. 153, 183.

⁸⁸ Zum Phänomen sog. unternehmerischer Straßenbanden, die der Verschmelzung unternehmerischer, sozialer und quasi-staatlicher Strukturen wohl am nächsten kommen, vgl. *Densley*, *Crime and Delinquency* 60 (2014), S. 517; *Levitt/Venkatesh*, *Quarterly Journal of Economics* 115 (2000), S. 755.

⁸⁹ *Paoli*, *Mafia Brotherhoods*, S. 144, 170.

Erscheinungen zu sein in einem immerwährenden Wechselspiel von Machtkonsolidierung und Machtzerfall innerhalb krimineller Milieus.⁹⁰

IV. Organisierte Kriminalität, Staat und Politik

- 14 Vor dem Hintergrund der Aufgabenzuweisung an den BND, außen- und sicherheitspolitisch bedeutsame Informationen über das Ausland zu sammeln, sind zwei Zusammenhänge von besonderem Interesse, zum einen das Verhältnis der vorgenannten Erscheinungsformen organisierter Kriminalität zu Regierung und Politik und zum anderen die Problematik sogenannter transnationaler organisierter Kriminalität. Auch insofern ist eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich.

Im Verhältnis zwischen (organisierten) Kriminellen und dem Staat können drei Grundkonstellationen unterschieden werden: **Kontaktvermeidung**, **Korruption** und **Konfrontation**.⁹¹ Im Mittelpunkt der Diskussion um organisierte Kriminalität steht die Neutralisierung der Strafverfolgung durch Bestechung, Einschüchterung und Gewalt. Vorsichtiges Täterverhalten sowie ungenügende Ressourcenausstattung und eine begünstigende Prioritätensetzung auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden können jedoch auch anderweitig dazu führen, dass selbst komplexe, auf Dauer angelegte Straftaten erfolgreich ausgeführt werden können. In Fällen, in denen Kriminelle tatsächlich aufgrund ihrer Verbindung zu Verwaltung, Justiz oder Politik Immunität gegenüber Strafverfolgung erlangen, ist danach zu unterscheiden, wo in diesem Verhältnis der **Machtsschwerpunkt** liegt. Im einen Extrem dominiert der kriminelle Part. Im anderen Extrem haben korrupte Amtsträger die Oberhand und nutzen ihre staatliche Machtstellung z. B. dazu, von illegalen Unternehmern Schutzgelder zu erpressen. Zwischen beiden Extremen gibt es eine Vielzahl denkbarer Formen der Verflechtung legaler und illegaler Sphären zum beiderseitigen Vorteil. Besonders brisant sind Allianzen zwischen politischen und kriminellen Gruppen, wobei die eine Seite Protektion, die andere Seite Unterstützung in der politischen Auseinandersetzung gewährt, etwa durch die Einschüchterung von Wählern.⁹² Ein Beispiel für die enge Verflechtung staatlicher und krimineller Strukturen bietet Russland. Hier entwickelten sich im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion vielfältige Formen von Kriminalität zunächst teils in Konfrontation mit dem und in Konkurrenz zum Staat, teils unter dem Schutz korrupter Staatsorgane, die ihrerseits miteinander konkurrierten. Heute scheinen kriminelle Gruppierungen unter einem mehr oder weniger einheitlichen Dach („krysha“) der Sicherheitsorgane zu agieren, soweit die Sicherheitsorgane nicht selbst an die Stelle krimineller Gruppen getreten sind, etwa beim „Schutz“ legaler Unternehmen.⁹³

Ein Sonderfall im Verhältnis zum Staat ist der Versuch von Kriminellen, mit Mitteln terroristischer Gewalt Einfluss auf Staat und Politik auszuüben. Das ist namentlich in Situationen zu beobachten, in denen etablierte Allianzen zwischen kriminellen und gesellschaftlichen Eliten zerbrechen und es damit ein-

90 Vgl. *Hartmann/von Lampe*, *Global Crime* 9 (2008), S. 108 (134 f.); *Reuter*, *Research*, in: Kelly u. a. (Hrsg.), S. 91 (95).

91 *Bailey/Taylor*, *Journal of Politics in Latin America* 1 (2009), S. 3 (10 ff.).

92 Vgl. *Bezlov/Gounev*, *Organised Crime*, in: Gounev/Ruggiero (Hrsg.), S. 32 ff.

93 *Cheloukhine*, *Crime, Law and Social Change* 50 (2008), S. 353; *Finckenauer/Voronin*, *The Threat: Gilinskiy*, *Organized crime*, in: Fijnaut/Paoli (Hrsg.), S. 181 ff.; *Volkov*, *Violent Entrepreneurs*.

hergehend zu Verwerfungen innerhalb der Unterwelt kommt. Wenn der Staat in diesen unterweltinternen Konflikten durch gezielte Strafverfolgungsmaßnahmen Partei zu ergreifen scheint, wird er selbst zum Ziel krimineller Gewalt, so in den Konflikten zwischen dem Medellín Kartell und dem Cali Kartell in Kolumbien in den 1980er und 1990er Jahren sowie in jüngerer Zeit in den gewaltsamen Auseinandersetzungen in Mexiko zwischen verschiedenen sogenannten Drogenkartellen.⁹⁴ Zum Teil wird argumentiert, es handele sich um kriminelle Aufstandsbewegungen („criminal insurgencias“),⁹⁵ wobei jedoch fraglich ist, ob kriminelle Organisationen tatsächlich ernsthaft eine politische Agenda verfolgen, die darüber hinausgeht, relativ unbehelligt vom Staat illegalen Geschäften nachgehen zu können.⁹⁶

Die Übernahme staatlicher Macht durch kriminelle Strukturen ist am ehesten dann zu erwarten, wenn die politischen Eliten selbst eine kriminelle Agenda verfolgen, entweder durch die direkte Beteiligung an illegalen Aktivitäten (z. B. in Nordkorea),⁹⁷ oder indirekt durch die Protektion illegaler Aktivitäten (z. B. der Drogenhandel in Mexiko zu Zeiten der Einparteienherrschaft der PRI).⁹⁸

V. Transnationale organisierte Kriminalität

Transnationale organisierte Kriminalität kann ebenso wie organisierte Kriminalität im Sinne illegaler Aktivitäten, im Sinne krimineller Strukturen oder im Sinne der Ausübung quasi-staatlicher Macht konzeptualisiert werden.

Illegale Aktivitäten sind transnational, wenn bei der Tatplanung und -ausführung Staatsgrenzen überschritten werden. Typische Beispiele sind Vermögens- und Eigentumsdelikte wie Onlinebetrügereien oder Serieneinbrüche in Juweliersgeschäfte, die von im Ausland befindlichen Operationsbasen aus begangen werden, und der Schmuggel von illegalen Gütern von einem Herkunftsland durch ein oder mehrere Transitländer in ein oder mehrere Absatzländer, wie beispielsweise der Kokainschmuggel von Lateinamerika über Mittelamerika, die Karibik und Westafrika nach Nordamerika und Europa.⁹⁹

Kriminelle Strukturen sind transnational in Fällen von Tätergruppen, die grenzüberschreitend mobil operieren, also nomadenhaft von einem Operationsgebiet zum nächsten ziehen, und Tätergruppen, die Ableger in mehreren Ländern haben. Beispiele für letztere Konstellation bieten osteuropäische Tätergruppierungen im Bereich der Kfz-Verschlebung, die über sog. Residenten in Westeuropa verfügen, deren Aufgabe es ist, Tatobjekte auszukundschaften.¹⁰⁰ Transnationale kriminelle Strukturen liegen auch dann vor, und zwar in der Form von transnationalen illegalen Märkten und Netzwerken, wenn lokal verankerte Täter grenzüberschreitend auf der Grundlage vertragsartiger Absprachen miteinander kooperieren. In Bereichen wie dem internationalen Drogenhandel sind sowohl vertikal integrierte kriminelle Unternehmen beobachtbar, die große Abschnitte der Handlungsabläufe von der Produktion über den

94 von Lampe, *Organized Crime: Analyzing*, S. 282 ff.

95 Vgl. *Bunker*, *Trends in Organized Crime* 16 (2013), S. 129 (132).

96 So auch *Hetzer*, *ZRP* (1999), S. 19 (22).

97 *Chestnut Greitens*, *Illicit*.

98 *Lupsha*, *Crime, Law and Social Change* 16 (1991), S. 41 ff.

99 *United Nations Office on Drugs and Crime*, *World Drug Report*, S. 51.

100 *Sieber/Bögel*, *Logistik*, S. 78 f.

Schmuggel bis zum Absatz kontrollieren, als auch Lieferketten bestehend aus einer Vielzahl eigenständiger Akteure.¹⁰¹

Eine andere Bedeutung hat die transnationale Präsenz von Tätervereinigungen wie den italienischen Mafiaorganisationen oder den chinesischen Triaden. Deren Ausbreitung, bis hin zur Bildung von formellen Organisationseinheiten im Ausland, ist, soweit ersichtlich, primär eine unbeabsichtigte Folge der Migration einzelner Mitglieder und weniger das Resultat strategischer Entscheidungen.¹⁰² Durch Migration einzelner Mitglieder wird das innerhalb einer Tätervereinigung bestehende Netz kriminell nutzbarer Kontakte geografisch ausgedehnt. Im Rahmen gegenseitiger organisationsinterner Hilfe kommt es zum Beispiel zur Gewährung von Unterschlupf oder zur Unterstützung bei der Geldwäsche.¹⁰³ Demgegenüber scheinen mafiaartige Organisationen im Sinne quasi-staatlicher Strukturen nur in Ausnahmefällen darauf erpicht und in der Lage zu sein, ihre angestammte Machtposition im Ausland zu reproduzieren.¹⁰⁴ Von einer wirklichen Ausbreitung von Macht- und Einflusssphären über Landesgrenzen hinweg kann wohl am ehesten bezogen auf das Rockermilieu und die globale Expansion der großen „outlaw motorcycle gangs“ wie den Hells Angels und Bandidos gesprochen werden.¹⁰⁵

D. Die Zulässigkeit der Beobachtung organisierter Kriminalität durch den BND

- 16 Nach all dem ist es irreführend, von „der“ organisierten Kriminalität zu sprechen. „Die“ organisierte Kriminalität als zusammenhängendes Gebilde, als womöglich zu kollektivem Handeln befähigte Einheit, gibt es nicht. Dementsprechend kann auch nicht argumentiert werden, aus der außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung einzelner Facetten des Gesamtbildes organisierter Kriminalität folge eine generelle Aufgabenzuweisung an den BND in der Weise, dass alle Erscheinungen, die unter den OK-Begriff subsumiert werden, seiner Beobachtung unterliegen. Dies gilt allerdings ebenso in umgekehrter Richtung: die außen- und sicherheitspolitische Bedeutungslosigkeit bestimmter der organisierten Kriminalität zugerechneter Erscheinungen lässt nicht den Schluss zu, dass der BND damit grundsätzlich in diesem Bereich kein Mandat habe.¹⁰⁶

I. Die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG

- 17 Die Aufgabe, Erscheinungen organisierter Kriminalität zu beobachten, kann sich für den BND in Abwesenheit einer speziellen Aufgabenzuweisung nur aus dem allgemeinen gesetzlichen Auftrag gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG ergeben, „zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von **außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung** für die Bundesrepublik Deutschland sind“, die erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten.¹⁰⁷ Die Aufga-

101 *Bruinsma/Bernasco*, Crime, Law and Social Change 41(2004), S. 79; *Decker/Townsend Chapman*, Drug Smugglers, S. 150; *Desroches*, The Crime, S. 47 ff.; *Zaitch*, Trafficking Cocaine, S. 285.

102 *Varese*, Mafias on the Move, S. 21.

103 *Campana*, Eavesdropping, European Journal of Criminology 8 (2011), S. 213 ff.

104 *Varese*, Mafias on the Move, S. 190 ff.

105 *Barker*, Biker Gangs and Transnational Organized Crime.

106 Vgl. *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 31; *Soiné*, DÖV (2006), S. 204 f.

107 Zur Entstehungsgeschichte vgl. *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 235.

benbeschreibung des BND gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG ist seit der Verabschiedung des BNDG im Jahre 1990 unverändert geblieben. Sie orientiert sich am hergebrachten Verständnis der Aufgaben des BND zu Zeiten des Kalten Krieges. Absicht des Gesetzgebers war eine Festschreibung des Status Quo und nicht eine Verschiebung oder Erweiterung des Aufgabenfeldes des BND.¹⁰⁸ Als Nachrichtendienst ohne Exekutivbefugnisse bestand und besteht die zentrale Aufgabe des BND darin, die Bundesregierung mit Informationen zu versorgen, die für eine rationale, vorausschauende Politikgestaltung erforderlich sind und die der Bundesregierung ansonsten nicht zur Verfügung stehen würden.¹⁰⁹ Der BND fungiert „als Informations- und Beratungsorgan im politischen Entscheidungsprozess“.¹¹⁰ Es liegt in der Natur der Sache, dass der Aufgabenbereich des BND damit sehr weit gefasst ist, auch wenn er bestimmten Einschränkungen unterliegt.¹¹¹

Aufgrund seiner Stellung als Auslandsnachrichtendienst müssen die vom BND zu gewinnenden Erkenntnisse „das Ausland“ betreffen. Damit scheidet die Aufklärung von rein inländischen, auf das Gebiet der Bundesrepublik beschränkter Vorgänge und Zustände ohne Auslandsbezug von vornherein aus.¹¹² Andererseits sind nicht alle Vorgänge und Zustände mit Auslandsbezug von „außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung“ i. S. v. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG.¹¹³ Der Begriff der außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung bezieht sich auf die im internationalen Vergleich ungewöhnliche Doppelfunktion des BND als zivilem und gleichzeitig militärischem Nachrichtendienst.¹¹⁴ Der Begriff steht damit in einem engen Zusammenhang zu den Kompetenztiteln der „auswärtigen Angelegenheiten“ und der „Verteidigung“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.¹¹⁵ Der Begriff der „außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung“ ist vor dem Hintergrund der historischen Rolle des BND dahingehend zu verstehen, dass ein Beobachtungsobjekt entweder außenpolitische oder sicherheitspolitische Relevanz haben muss.¹¹⁶ Außenpolitische Relevanz ist gegeben, wenn Erkenntnisse notwendigen oder zumindest sinnvollen Einfluss auf Entscheidungen der Bundesregierung im Verhältnis zu anderen Staaten und internationalen Organisationen haben. Demgegenüber erfasst das Kriterium der sicherheitspolitischen Bedeutung nur einen vergleichsweise engen Bereich. Im Sinne äußerer Sicherheit geht es um den Schutz vor Angriffen von außen auf die Existenz, Souveränität, Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland.¹¹⁷ Diesem Kriterium kommt insofern keine eigenstän-

18

108 *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 235, 258 m. w. N.

109 BVerfGE 100, S. 313 (370); *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 139; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 10, 229. Vgl. auch *Uhrlau*, Z Außen Sicherheitspolit (2009), S. 453.

110 *Dietrich*, in diesem Bande, VI § 2 Rn. 5.

111 *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 28; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 236; *Bareinske*, in diesem Bande, V § 8 Rn. 80.

112 *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 31; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 229.

113 *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 228.

114 *Porzner*, Die Verwaltung (1993), S. 235 (237).

115 BVerfGE 100, S. 313 (370); *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 140; *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 17; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 258.

116 Vgl. *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 34; *Warg*, in diesem Bande, V § 1 Rn. 85.

117 *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 27.

dige Bedeutung zu, als derartige Angriffe immer auch von außenpolitischer Bedeutung sein dürften.¹¹⁸

- 19 Innerhalb des so gesteckten Rahmens werden Ziele und Schwerpunkte der Arbeit des BND von der Bundesregierung bedarfsorientiert konkretisiert, insbesondere durch das in regelmäßigen Abständen aktualisierte **Auftragsprofil der Bundesregierung** (APB), das dem BND vorgibt, zu welchen geografischen Regionen und zu welchen Themen Informationen beschafft werden sollen.¹¹⁹ Allerdings sammelt der BND auch ohne konkrete Beobachtungsaufträge Informationen.¹²⁰ Das Auftragsprofil des BND war zu Zeiten des Kalten Krieges auf die „Beschaffung und Auswertung von Informationen auf außenpolitischem, wirtschaftlichem, rüstungstechnischem und militärischem Gebiet“ insbesondere bezogen auf die Staaten des Ostblocks ausgerichtet.¹²¹ Seit den 1980er Jahren werden dem BND auch Aufklärungsaufträge erteilt, die unterschiedliche Bereiche organisierter Kriminalität betreffen, und zwar entweder bezogen auf bestimmte Länder und Regionen, oder bezogen auf bestimmte Deliktbereiche wie 1989 der Auftrag, Informationen über den internationalen Drogenhandel und Geldwäsche zu beschaffen, und 1996 der Auftrag zur Beobachtung des Menschenschmuggels.¹²² Diese Entwicklung hat sich auch auf die Organisationsstruktur des BND ausgewirkt.¹²³ 1991 wurde ein eigenes Referat für die Aufklärung des internationalen Rauschgifthandels eingerichtet.¹²⁴ 2001 entstand eine Abteilung für die Bearbeitung der Themen internationaler Terrorismus, Terrorfinanzierung, Geldwäsche und transnationale organisierte Kriminalität, letzteres insbesondere mit Blick auf Drogenhandel und illegale Migration.¹²⁵ Nach seinem Selbstverständnis leistet der BND „einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die internationale OK“, der „vor allem in der sogenannten Vorfeldaufklärung“ besteht und nach einer Aufzählung aus dem Jahre 2005 die folgenden Aufgaben umfasst: „das Identifizieren von Verbindungen zwischen OK, Wirtschaft und Politik, die Aufklärung von Strukturen der OK, das Aufzeigen neuer Methoden zur Geldwäsche, das Aufdecken neuer Wege und Infrastrukturen des Drogenhandels oder der illegalen Migration“.¹²⁶

118 Gusy, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 28.

119 Daun, Nachrichtendienste, in: Jäger u. a. (Hrsg.), S. 171 (175); Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 231 f.; Vorbeck, Nachrichtendienste, in: Foertsch/Lange (Hrsg.), S. 19 (20).

120 Soiné, Aufklärung, in: Landeskriminalamt Thüringen/Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), S. 11 (12); Soiné, DÖV 59 (2006), S. 204.

121 Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 231 ff.

122 Soiné, Aufklärung, in: Landeskriminalamt Thüringen/Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), S. 11 (13). Vgl. auch Riegel, ZRP (1993), S. 468, Fn. 1, 470. Nach Angaben der Bundesregierung hat der BND bereits zuvor Erscheinungsformen organisierter Kriminalität aufgeklärt, so den illegalen Waffenhandel „seit Bestehen des Dienstes“ (BT-Drs. 12/2884, S. 2), den illegalen Drogenhandel seit Anfang der 1980er Jahre (BT-Drs. 12/2884, S. 2) und illegale Migration seit „den 80er Jahren“ (BT-Drs. 14/2054, S. 3).

123 Zur Organisationsstruktur des BND allg. vgl. Gusy, in diesem Bande, IV § 1 Rn. 90.

124 Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage der Abg. Ulla Jelpke, 22.06.1992, BT-Drs. 12/2884, S. 2.

125 Soiné, Aufklärung, in: Landeskriminalamt Thüringen/Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), S. 14. Zur Organisationsgliederung des BND vgl. auch Uhlrau, Z Außen Sicherheitspolit (2009), S. 452.

126 Hanning, Ziele und Schwerpunkte, in: Schreckenberger (Hrsg.), Polizei und Nachrichtendienste, S. 85 (95).

II. Beobachtung organisierter Kriminalität im Rahmen von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG

Ob und inwieweit die tatsächliche Entwicklung einer zunehmenden Befassung des BND mit Erscheinungsformen organisierter Kriminalität von der Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG gedeckt ist, wird uneinheitlich und wenig konturenscharf diskutiert. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der grundsätzlichen Frage, ob der BND Bereiche organisierter Kriminalität überhaupt aufklären soll, und der Frage, welche nachrichtendienstlichen Mittel dabei zum Einsatz kommen dürfen und inwieweit es zulässig und geboten ist, die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Arbeit der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden einfließen zu lassen.¹²⁷ 20

Eine Beobachtung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität durch den BND (ebenso wie durch die Verfassungsschutzämter) ist vor allem dort auf Kritik gestoßen, wo grundsätzliche Vorbehalte gegenüber den Nachrichtendiensten bestehen bzw. den Nachrichtendiensten nur eine begrenzte Daseinsberechtigung zugestanden wird.¹²⁸ Danach soll die Aufklärung organisierter Kriminalität eher eine Aufgabe von Polizei und kritischer Öffentlichkeit sein¹²⁹ und es wird angezweifelt, ob Erscheinungen wie Drogenhandel oder Geldwäsche von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sein können.¹³⁰

Geht man von den rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten aus, so fällt es schwer, den BND von der Aufklärung organisierter Kriminalität auszuschließen, jedenfalls soweit diese thematische Ausrichtung dem Auftragsprofil der Bundesregierung entspricht. Der Bundesregierung muss bei der Gestaltung des Auftragsprofils ein weiter Spielraum zugestanden werden, da es um die Willensbildung der Regierung und damit um den **Kernbereich eigenverantwortlicher Exekutivaufgaben** geht.¹³¹ Dabei ist zu bedenken, dass der BND sich nicht nur brisanter Mittel wie der verdachtslosen und einzelfallunabhängigen strategischen Telekommunikationsüberwachung¹³² bedient, sondern auch anderer nachrichtendienstlicher Mittel wie z. B. der Zusammenarbeit mit menschlichen Quellen.¹³³ Zudem soll überhaupt nur der kleinere Teil der vom 21

127 Vgl. *Soiné*, DÖV 59 (2006), S. 204 ff.

128 *Pütter*, CILIP 93 (2009), S. 3 ff.

129 *Hetzer*, ZRP (1999), S. 19 (24).

130 *Albrecht*, KritV (2000), S. 273 (280); *Staff*, KritJ (1999), S. 586 (588); *Zöller*, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 491. Diese Frage bejahend *Droste*, Nachrichtendienste, S. 54 f.; *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 157; *Rupprecht*, Kriminalistik (1993), S. 131 (134); *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 240. Einschränkend *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 31; *Soiné*, Aufklärung, in: Landeskriminalamt Thüringen/Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), S. 11 (13); *Soiné*, DÖV 59 (2006), S. 204.

131 Vgl. BVerfGE 67, S. 100 (139). Vgl. auch *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 28, sowie *Bareinske*, in diesem Bande, V § 8 Rn. 85.

132 Vgl. dazu *Bäcker*, K&R (2014), S. 556 ff. Zu den verschiedenen Überwachungsmaßnahmen vgl. auch *Löffelmann*, in diesem Bande, VI § 3 (heimliche Ton- und Bildaufzeichnungen), VI § 4 (Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs) und VI § 5 (sonstige Telekommunikationsüberwachung).

133 Zum Einsatz von V-Leuten durch den BND s. §§ 9b BVerfSchG, 5 S. 2 BNDG, ursprüngl. eingefügt d. Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes v. 17.11.2015 (BGBl. I, S. 1938). Zur fortgesetzten praktischen Bedeutung menschlicher Quellen für die Arbeit des BND auch im Zeitalter strategischer Telekommunikationsüberwachung, vgl. *Hanning*, Ziele und Schwerpunkte, in: Schreckenberger (Hrsg.), Polizei und Nachrichtendienste, S. 85 (87); Zur Grundrechtsrelevanz des V-Leute-Einsatzes durch Nachrichtendienste

BND beschafften Informationen auf den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel entfallen. Der Großteil der Informationen soll aus öffentlichen Quellen stammen.¹³⁴ Welche Erscheinungsformen organisierter Kriminalität der Beobachtung des BND im Rahmen der Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG unterliegen können, lässt sich anhand einzelner Fallkonstellationen konkretisieren, ohne damit allerdings einen abschließenden Katalog zu umreißen.

1. Organisierte Kriminalität als prägende Erscheinung eines anderen Landes

- 22 Die Aufklärung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität durch den BND ist jedenfalls dann von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG gedeckt, wenn diese Erscheinungsformen „prägend“ für ein Land sind, das von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik ist.¹³⁵ Organisierte Kriminalität ist in diesen Fällen ein die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse eines Landes **mitbestimmender Faktor**, der bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung vernünftigerweise zu berücksichtigen ist. Davon ist z. B. auszugehen, wenn illegale Aktivitäten wie namentlich Drogenhandel und Geldwäsche volkswirtschaftlich relevante Dimensionen annehmen – man denke etwa an Länder wie Afghanistan und Kolumbien – oder organisierte Straftatbegehung etwa in der Form von Entführungen und Schutzgelderpressungen nachhaltig das Wirtschaftsleben eines Landes beeinträchtigen. Das Gleiche gilt, wenn kriminelle Strukturen Einfluss auf Politik und Verwaltung nehmen oder mit legalen (politischen und unternehmerischen) Strukturen verwoben oder gar identisch sind. Ebenso sind Erscheinungsformen organisierter Kriminalität prägend für ein Land, wenn quasi-staatliche kriminelle Strukturen in größerem Umfang staatliche Autorität untergraben und ersetzen. Die „außen- und sicherheitspolitische Bedeutung“ ergibt sich jeweils aus der außen- und sicherheitspolitischen Bedeutung des betreffenden Staates. Es kommt nicht darauf an, ob die dortigen kriminellen Aktivitäten und Strukturen als solche in irgendeiner Form auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik einwirken.

2. Organisierte Kriminalität als außenpolitische Herausforderung

- 23 Die Aufklärung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität durch den BND wird auch dann als von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG gedeckt anzusehen sein, wenn es sich um Erscheinungen von einer Bedeutung und Tragweite handelt, die eine außenpolitische Reaktion der Bundesrepublik geboten erscheinen lassen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Verbrechensbekämpfungsgesetz¹³⁶ zwei derartige Szenarien angesprochen. Zum einen erwähnt es illegale Aktivitäten auf internationaler Ebene, die von ausländischen Staaten geduldet oder gar unterstützt werden. Die außen- und sicherheitspolitische Bedeutung ergibt sich dabei nicht aus den Straftaten als solchen, sondern aus dem

vgl. *Soiné*, NSTZ (2013), S. 83 (86). Allg. zum rechtlichen Rahmen s. *Dietrich*, in diesem Bande, VI § 2 Rn. 1 ff.

134 *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 147; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 287 f.

135 *Rupprecht*, Kriminalistik (1993), S. 131 (134); *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 240; *Soiné*, Aufklärung, in: Landeskriminalamt Thüringen/Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), S. 11 (13); *Soiné*, DÖV 59 (2006), S. 204.

136 Entscheidung v. 14.07.1999, Az. 1 BvR 2226/94 u. a., BVerfGE 100, S. 313.

Umstand, dass ein **anderes Völkerrechtssubjekt** Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

Das BVerfG führt als weiteres Szenario illegale Aktivitäten an, die „Dimensionen annehmen, die **internationale Gegenmaßnahmen** erfordern“.¹³⁷ Es stellt dabei in erster Linie auf die Betroffenheit der Bundesrepublik ab. Als konkretes Beispiel spricht das Gericht den hypothetischen Fall an, dass durch Geldfälschungen im großen Stil „die Geldwertstabilität in der Bundesrepublik bedroht“ ist und ohne auf außenpolitischem Wege einzuholende ausländische Unterstützung keine Abhilfe geschaffen werden kann.¹³⁸

Es ist jedoch für die Annahme außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung keineswegs zwingend erforderlich, dass Deutschland selbst von derartigen illegalen Aktivitäten direkt betroffen ist. Als Teil der Staatengemeinschaft kann Deutschland auch **ohne eigene Betroffenheit** gefordert sein, auf transnationale Kriminalität zu reagieren, z. B. im Rahmen der Vereinten Nationen. Auch insoweit hätten Erkenntnisse über Erscheinungsformen organisierter Kriminalität im Ausland außen- und sicherheitspolitische Bedeutung, nicht zuletzt um abschätzen zu können, ob von anderen Staaten oder internationalen Institutionen beschworene Gefahren tatsächlich existieren.

3. Schutz der inneren Sicherheit im Rahmen von § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG?

Vereinzel wird vertreten, der BND habe eine umfassende Befugnis, transnationale (organisierte) Kriminalität zu beobachten.¹³⁹ Nach dieser Ansicht wären Erkenntnisse auch dann außen- und sicherheitspolitisch erheblich i. S. v. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG, wenn sie Beeinträchtigungen der inneren Sicherheit der Bundesrepublik betreffen, „soweit die Gefahren aus dem Ausland drohen“.¹⁴⁰ Der Begriff der „sicherheitspolitischen“ Bedeutung wird demnach im Sinne einer Bedeutung auch für die innere Sicherheit der Bundesrepublik ausgelegt. Der BND dürfte mithin Informationen über solche kriminelle Strukturen sammeln, deren Aktivitäten nach Deutschland hineinwirken oder hineinzuwirken drohen.¹⁴¹ Argumentiert wird vornehmlich mit Erwägungen einer besonderen Tragweite und Gefährlichkeit organisierter Kriminalität für die innere Sicherheit der Bundesrepublik¹⁴² bzw. für den Frieden.¹⁴³ Es handelt sich um die gleiche Argumentationslinie, die sich auch in der Diskussion um eine Einbeziehung des Bundesamtes für Verfassungsschutz in die „Bekämpfung“ organisierter Kriminalität findet, wobei gesetzlicher Anknüpfungspunkt für entsprechende Aufklärungsbefugnisse des administrativen Verfassungsschutzes insbesondere der Begriff des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) sein soll.¹⁴⁴ Nach dieser Auffas-

24

137 BVerfGE 100, S. 313 (371).

138 BVerfGE 100, S. 313 (371).

139 Droste, Nachrichtendienste, S. 55.

140 Rupperecht, Kriminalistik (1993), S. 131 (134); zustimmend Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 224.

141 Rupperecht, Kriminalistik (1993), S. 131 (134); Werthebach/Droste, in: Dolzer/Vogel/Grasshof (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 271 f.

142 Rupperecht, Kriminalistik (1993), S. 131 (134).

143 Droste, Nachrichtendienste, S. 55, Fn. 177.

144 Gesetz v. 20.12.1990, BGBl. I, S. 2954 (2970). Vgl. Werthebach/Droste-Lehnen, ZRP (1994), S. 57 (63).

sung ist die **Sicherheit und der Bestand der Bundesrepublik Deutschland** durch organisierte Kriminalität bedroht, deren Bekämpfung alle verfügbaren Kräfte, einschließlich der Nachrichtendienste, erfordere. Zudem seien die Nachrichtendienste für die OK-Bekämpfung besser geeignet als die Strafverfolgungsbehörden. Begründet wird dies mit einem Kompetenzvorsprung der Nachrichtendienste bei Strukturermittlungen unter Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel und mit dem Umstand, dass Nachrichtendienste nicht dem Legalitätsprinzip unterliegen. Dadurch seien zum einen langfristige Ermittlungen eher praktikabel, zum anderen sei eine bessere Vernetzung mit Sicherheitsbehörden befreundeter Staaten möglich, die überwiegend sowohl über polizeiliche als auch nachrichtendienstliche Kompetenzen verfügten und nach dem Opportunitätsprinzip operierten. Ein Informationsaustausch unter den Bedingungen der Vertraulichkeit und Geheimhaltung sei Verfassungsschutz und BND leichter möglich als Polizei und Staatsanwaltschaft, die unter dem Zwang stünden, erhaltene Informationen bei Vorliegen eines Tatverdachts in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren zu verwerten und damit Dritten zu offenbaren.¹⁴⁵

Soweit ein Auftrag zur OK-Bekämpfung zum Schutz der inneren Sicherheit der Bundesrepublik aus BNDG und BVerfSchG abgeleitet wird, kann dieser Argumentation nicht gefolgt werden, denn die Möglichkeiten der Gesetzesauslegung werden damit überstrapaziert.¹⁴⁶ Es gibt namentlich keine Anhaltspunkte dafür, dass mit dem BNDG eine Aufgabenerweiterung des BND in Richtung des Schutzes der inneren Sicherheit beabsichtigt war.¹⁴⁷ Eine solche Aufgabenerweiterung wäre auch nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt.¹⁴⁸ Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann der Bundesgesetzgeber dem BND keine Befugnisse einräumen, „die auf die Verhütung, Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten als solche gerichtet sind“.¹⁴⁹

4. Schutz der inneren Sicherheit nach § 5 G10

a. Die Erweiterung der Befugnisse zur strategischen Überwachung seit 1994

- 25 Etwas anderes ergibt sich auch nicht, soweit dem BND seit Inkrafttreten des BNDG Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung von Drogenhandel, Geldfäls-

145 Vgl. *Droste*, Verwaltungsrundschau (1998), S. 15 (20ff); *Droste*, Nachrichtendienste, S. 119 f.; *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 55; *Seel*, KommunalPraxis (2005), S. 75 (77); *Werthebach*, Politische Studien Sonderheft 3 (1993), S. 59 (62 ff.); *Werthebach/Droste*, in: *Dolzer/Vogel/Grasshof* (Hrsg.), BK, Art. 73, Nr. 10, Rn. 194 ff.; *Werthebach/Droste-Lehnen*, ZRP (1994), S. 57 (63). Zu der dieser Argumentation überwiegend kritisch bis ablehnend gegenüberstehenden Literatur vgl. *Bergemann*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Kap. H, Rn. 34 ff.; *Denninger*, KritV (1994), S. 232 ff.; *Ferse*, KritV (1994), S. 256 (257); *Gusy*, KritV (1994), S. 242 ff.; *Hetzer*, ZRP (1999), S. 19 ff.; *Jachmann*, KritV (1994), S. 252 (254); *Poscher/Rusteberg*, KritJ (2014), S. 57 (64); *Roggan*, Neue Aufgaben, in: *ders./Kutscha* (Hrsg.), S. 412 ff.; *Weitemeier/Ruhlich*, Kriminalistik (1998), S. 91 (93).

146 *Paeffgen/Gärditz*, KritV (2000), S. 65 (68). Vgl. auch *Bergemann*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Kap. H, Rn. 34, 37; *Gusy*, KritV (1994), S. 242 (248); *Hetzer*, ZRP (1999), S. 19 (22).

147 *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 258.

148 *Paeffgen/Gärditz*, KritV (2000), S. 65 (70 f.). Problematisch daher der Wortlaut von § 6 Abs. 1 BNDG n. F., mit dem Daten, die erforderlich sind, um „frühzeitige Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland erkennen und diesen begegnen zu können“ (§ 6 Abs. 1, Nr. 1 BNDG), unter den Begriff der „Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung“ (§ 6 Abs. 1, Nr. 3 BNDG) subsumiert werden.

149 BVerfGE 100, S. 313 (370). Vgl. auch BVerfGE 67, S. 157 (180); BVerfGE 133, S. 277 (Rn. 101).

schung, Geldwäsche und Menschenmuggel zugewiesen worden sind. Mit dem **Verbrechensbekämpfungsgesetz** von 1994 wurde der BND zur verdachtsunabhängigen Fernmeldeüberwachung und zur Weitergabe daraus erlangter Informationen an Staatsanwaltschaft und Polizei ermächtigt, bezogen u. a. auf den Drogenhandel aus dem Ausland in die Bundesrepublik und auf im Ausland begangene Geldfälschungen sowie die mit diesen Straftaten verbundene Geldwäsche.¹⁵⁰ Dieser Katalog ist in der Folgezeit erweitert worden.¹⁵¹

Gem. § 5 Abs. 1 G10¹⁵² darf der BND auf Antrag im Wege der strategischen (verdachtslosen, nicht einzelfallbezogenen) Überwachung von internationalen (zwischen der Bundesrepublik und dem Ausland bestehenden)¹⁵³ Telekommunikationsbeziehungen Informationen über Sachverhalte sammeln, deren Kenntnis notwendig ist, um bestimmte Gefahren zu erkennen und diesen zu begegnen, namentlich die Gefahr der unbefugten gewerbs- oder bandenmäßig organisierten Verbringung von Betäubungsmitteln in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland (Nr. 4), der Beeinträchtigung der Geldwertstabilität im Euro-Währungsraum durch im Ausland begangene Geldfälschungen (Nr. 5), der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung (Nr. 6) und des gewerbs- oder bandenmäßig organisierten Einschleusens von ausländischen Personen in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland (Nr. 7) u. a. in Fällen, in denen eine erhebliche Anzahl geschleuster Personen betroffen ist (Buchst. b)), oder in Fällen von unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung oder Duldung durch ausländische öffentliche Stellen (Buchst. c)).¹⁵⁴

b. Der Katalog gem. § 5 G10 und die Aufgabenzuweisung gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BNDG

Die im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung gewährten Kompetenzen zur Beobachtung von Drogenhandel, Geldfälschung, Geldwäsche und Menschenmuggel sind mitunter als eine Ergänzung¹⁵⁵ bzw. Erweiterung¹⁵⁶ der Aufgaben des BND gewertet worden, und zwar in Richtung polizeilicher Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Dem ist insoweit zuzustimmen, als hinter dem Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 durchaus die Intention stand, den BND in die Verbrechensbekämpfung einzubinden, und zwar über den Rahmen einer Weitergabe vereinzelt als „Abfallprodukt“ strategischer Aufklärung anfallender Erkenntnisse zu schweren Straftaten hinaus.¹⁵⁷ So war u. a. ursprünglich beabsichtigt, der Staatsanwaltschaft in bestimmten Fällen eine Anordnungsbeugsnis gegenüber dem BND einzuräumen,¹⁵⁸ und nach der verabschiedeten Fas-

26

150 § 3 G10 i. d. F. v. 28.10.1994, BGBl. I, S. 3186 (3194). Vgl. auch BT-Drs 12/6853, S. 20.

151 *Schafranek*, DÖV (2002), S. 846 ff.

152 Gesetz v. 26.06.2001, BGBl. I, S. 1254, ber. S. 2298.

153 *Huber*, in: Erbs/Kohlhaas, § 5 G10, Rn. 1.

154 Nr. 7 a)–c) eingefügt durch Gesetz v. 31.07.2009, BGBl. I, S. 2499 (2500).

155 *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 27.

156 *Droste*, Nachrichtendienste, S. 54; *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (394); *Riegel*, ZRP (1995), S. 176. Vgl. auch *Staff*, KritJ (1999), S. 586 (588), die von einer erheblichen Ausweitung des Begriffs der auswärtigen Angelegenheiten spricht.

157 Vgl. BT-Drs. 12/6853, S. 42 sowie Erklärung des Abg. Norbert Geis (CDU/CSU) im Bundestag, 20.05.1994, Plenarprotokoll 12/229, S. 19870 f.

158 § 3a G10E, BT-Drs. 12/6853, S. 15. Vgl. auch Stellungnahme des BT-Rechtsausschusses v. 20.10.1994, BT-Drs 12/8588, S. 7.

sung des Verbrechensbekämpfungsgesetzes war der BND im Regelfall verpflichtet, Erkenntnisse aus der strategischen Fernmeldeaufklärung an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten.¹⁵⁹ Zudem ist von Kritikern des Gesetzes vorgebracht worden, die strategische Fernmeldeaufklärung in den betreffenden Kriminalitätsbereichen diene viel eher der Verbrechensbekämpfung als der Gewinnung von Erkenntnissen außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung. Die Ermächtigung zur strategischen Fernmeldeaufklärung, die bis 1994 auf die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik beschränkt war, sei nur erweitert worden, um den BND in die Lage zu versetzen, den Strafverfolgungsbehörden entsprechende Erkenntnisse zu liefern.¹⁶⁰ Dem ist entgegenzuhalten, dass Erkenntnisse über Drogenhandel, Geldfälschung, Geldwäsche und Menschenschmuggel, wie dargelegt, durchaus von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung sein können.¹⁶¹ Insofern kann allenfalls von einer Konkretisierung der Aufgaben des BND durch die Novellierung des G10 gesprochen werden,¹⁶² zumal die Aufgaben des BND durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz ausdrücklich nicht verändert bzw. erweitert werden sollten¹⁶³ und dementsprechend die in das G10 aufgenommenen neuen Eingriffsbefugnisse des BND bei der strategischen Fernmeldeaufklärung nur „im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 des BND-Gesetzes“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 G10) gewährt worden sind.¹⁶⁴

Rein tatsächlich haben sich im Übrigen Befürchtungen einstweilen nicht bewahrheitet, mit der strategischen Fernmeldeaufklärung gem. § 3 G10 aF bzw. § 5 G10 werde der BND zu einem Instrument der Strafverfolgung. Die gewährten Möglichkeiten sind seit Inkrafttreten des Verbrechensbekämpfungsgesetzes bezogen auf keinen der OK-relevanten Deliktsbereiche kontinuierlich genutzt worden, und soweit überhaupt Erkenntnisse aus der strategischen Fernmeldeaufklärung zu den einzelnen Deliktsfeldern gewonnen wurden, sollen Informationen nur in Einzelfällen an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben worden sein.¹⁶⁵

III. Trennungsgebot und Beobachtung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität durch den BND

1. Trennungsgebot

- 27 Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Verbrechensbekämpfungsgesetz allein auf kompetenzrechtliche Fragen abgestellt und die Zuweisung von Befugnissen zur Aufklärung OK-relevanter Deliktsbereiche an den BND im Rahmen der strategischen Fernmeldeaufklärung als verfassungskonform angesehen, weil nach Auffassung des Gerichts der „Primärzweck“ der OK-Aufklärung die

159 § 3 Abs. 5 S. 1 G10 i. d. F. des VerbrBkG v 28.10.1994, BGBl. I, S. 3186 (3195).

160 *Albrecht*, KritV (2000), S. 273 (280); *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (394); *Möstl*, DVBl. (1999), S. 1394 (1395); *Paeffgen/Gärditz*, KritV (2000), S. 65 (72); *Riegel*, ZRP (1995), S. 176.

161 Krit. bis ablehnend zu dieser Einschätzung *Albrecht*, KritV (2000), S. 273 (280 ff.); *Staff*, KritV (1999), S. 586 (588 f.).

162 Vgl. *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 27.

163 BT-Drs. 12/6853, S. 42; *Möstl*, DVBl (1999), S. 1394 (1395 f.).

164 § 1 Abs. 1 Nr. 2 G10 i. d. F. v. 28.10.1994, BGBl. I, S. 3186 (3194). Vgl. auch *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 264.

165 *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (395 f.); *Möstl*, DVBl (1999), S. 1394 (1396); *Pütter*, CILIP 93 (2009), S. 3 ff.; *Scheele*, CILIP 105 (2014), S. 34 ff.

Unterrichtung der Bundesregierung ist und anderweitige Verwendungsmöglichkeiten der gewonnenen Erkenntnisse, namentlich infolge Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden, diese „**Primärfunktion** nicht überlagern“.¹⁶⁶ Daneben stellt sich jedoch die Frage, ob der Gewinnung von OK-relevanten Erkenntnissen durch den BND und der Weitergabe an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in anderer Hinsicht verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Nach einer Auffassung kann darin ein Verstoß gegen das Gebot der Trennung von Nachrichtendiensten und Polizei liegen.¹⁶⁷ In seiner Entscheidung zum Verbrechenbekämpfungsgesetz ist das BVerfG auf diese Frage inhaltlich nicht eingegangen.¹⁶⁸ Allerdings hat es in anderen Entscheidungen angedeutet, dass ein aus dem Grundgesetz abgeleitetes Trennungsgebot der Einbeziehung des BND in die Strafverfolgung entgegenstehen kann.¹⁶⁹ Der Inhalt und der rechtliche Rang des Trennungsgebots sind umstritten.¹⁷⁰ Im Hinblick auf die Einbeziehung des BND in die Bekämpfung organisierter Kriminalität geht es vor allem um die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze und den Schutz von Grundrechten bei der Erhebung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und deren Weitergabe an die Strafverfolgungsbehörden. Das einfachgesetzlich ausgestaltete Trennungsgebot gem. § 2 Abs. 3 BNDG, wonach der BND keine polizeilichen (Eingriffs-)Befugnisse oder Weisungsbefugnisse haben darf (S. 1) und auch nicht die Polizei im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen darf, zu denen er selbst nicht befugt ist (S. 2), spielt in der Diskussion nur eine nachgeordnete Rolle.¹⁷¹

2. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die verfassungsrechtlichen Bedenken beziehen sich im Wesentlichen auf vier Gesichtspunkte: die Ausweitung nachrichtendienstlicher Überwachung (a.), additive Grundrechtseingriffe durch parallele Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten (b.), zusätzliche Grundrechtseingriffe infolge der Übermittlung von personenbezogenen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und anderen Behörden, u. a. im Rahmen sog. gemeinsamer Zentren (c.), und die Tendenz einer Annäherung von Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und nachrichtendienstlicher Aufklärung durch die Verwertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse im Strafprozess (d.).

28

a. Ausweitung der Überwachung

Die Einbeziehung der Nachrichtendienste in die OK-Bekämpfung führt rein faktisch zu einem **Mehr an Überwachung**, das dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss.¹⁷² Die Aufklärung organisierter Kriminalität durch den BND, insbesondere die strategische Telekommunikationsüberwachung, bedeu-

29

166 BVerfGE 100, S. 313 (370 f., 372). Krit. dazu *Staff*, KritJ (1999), S. 586 (589).

167 Vgl. zu den verschiedenen Abstufungen, in denen auf das Trennungsgebot Rückgriff genommen wird, z. B. *Denninger*, KritV (1994), S. 232 ff., *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 18, *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (394).

168 BVerfGE 100, S. 313 (369 f.). Krit. dazu *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (394).

169 BVerfGE 97, S. 198 (217). Vgl. auch BVerfGE 67, S. 157 (180); BVerfG, NSTZ (2011), S. 103 (105); BVerfG JZ 2013, S. 621 (625).

170 Vgl. ausführlich *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 12 ff.; *König*, Trennung und Zusammenarbeit; *Nehm*, NJW (2004), S. 3289 ff.; *Steiß*, Trennungsgebot. Vgl. auch *Gusy*, in diesem Bande, IV § 1 Rn. 57 ff., sowie IV § 2 Rn. 44 ff.

171 Zu § 2 Abs. 3 BNDG vgl. *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 2 BNDG Rn. 35.

172 *Bäcker*, K&R (2014), S. 556 (560); *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 33.

tet im globalen Maßstab eine Ausweitung von Grundrechtseingriffen. Sowohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) als auch das Brief- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG) sind Jedermann-Grundrechte, die auch Personen im Ausland schützen, jedenfalls wenn personenbezogene Daten in Deutschland erhoben oder ausgewertet werden.¹⁷³ Hieraus folgt im Übrigen auch, dass die praktizierte Überwachung ausländischer Telekommunikation ohne eine dem Zitiergebot gem. Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG genügende Ermächtigungsgrundlage verfassungswidrig ist.¹⁷⁴

b. Additive Grundrechtseingriffe

- 30 Ein Mehr an Überwachung ergibt sich auch in Fällen additiver Grundrechtseingriffe. Davon ist auszugehen, wenn mehrere Behörden, namentlich Nachrichtendienste und Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, **parallel tätig** sind.¹⁷⁵ Dies betrifft auf Seiten der Nachrichtendienste in erster Line die Verfassungsschutzämter, konkret diejenigen Landesämter, die von Gesetzes wegen mit der Aufklärung organisierter Kriminalität betraut sind, da sich insofern trotz unterschiedlicher Aufgabenstellung der sachliche und räumliche Zuständigkeitsbereich vollständig mit dem von Polizei und Staatsanwaltschaften überschneidet. Aber auch der BND ist befugt, im Inland tätig zu werden, solange dies dazu dient, Erkenntnisse „über das Ausland“ zu gewinnen.¹⁷⁶ Zudem können sich additive Grundrechtseingriffe bezogen auf das Ausland auch ergeben, wenn parallel zur Aufklärung durch den BND die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der internationalen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit tätig werden. Zwar gibt es Möglichkeiten zur Abstimmung zwischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden, diese können jedoch das Ausmaß additiver Grundrechtseingriffe allenfalls minimieren.¹⁷⁷

c. Informationsaustausch

aa. Grundsatz

- 31 Weitere Vorbehalte gegenüber einer Einbeziehung der Nachrichtendienste in die Bekämpfung organisierter Kriminalität beziehen sich auf den Austausch von Informationen mit den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden¹⁷⁸ und insbesondere auf die Übermittlung personenbezogener Daten von den Nachrichten-

173 BVerfGE 100, S. 313 (362); *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 168; *Huber*, NVwZ (2000), S. 393 (394 f.); *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 309. Vgl. auch *Huber*, NJW (2001), S. 3296 (3302). A. A. wohl *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 45 f.

174 *Bäcker*, K&R (2014), S. 556 (560); *Becker*, NVwZ (2015), S. 1335 (1339); *Huber*, NJW (2013), S. 2572 (2574). Zurückhaltend *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 80; *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 52. Zum Bemühen, diesen Zustand zu beheben, vgl. Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes v. 23.12.2016 (BGBl. I S. 3346).

175 *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 7, 139.

176 *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 26; *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 24; *Rose-Stahl*, Recht der Nachrichtendienste, S. 142.

177 Zur Abstimmung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vgl. *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 140; *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 31; *Seel*, KommunalPraxis (2005), S. 75 (77).

178 Zur Weitergabe von Informationen durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden an den BND, vgl. *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 119; *Zöller*, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 491 f.; sowie *Greifmann*, in diesem Bande, IV § 3 Rn. 25, und *Siems*, in diesem Bande, VI § 7 Rn. 82.

diensten für Zwecke der Strafverfolgung.¹⁷⁹ Der BND kann grundsätzlich gem. § 24 Abs. 1 S. 1 BNDG nach eigenem **Ermessen** gewonnene Erkenntnisse an andere inländische öffentliche Stellen, einschließlich Polizei und Staatsanwaltschaft, weitergeben, sofern dies zur Erfüllung der Aufgaben des BND erforderlich ist oder wenn der Empfänger die Daten für erhebliche Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Mit nachrichtendienstlichen Mitteln (§ 5 BNDG) erhobene Informationen dürfen allerdings nur unter engeren, in § 19 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG festgelegten Voraussetzungen übermittelt werden, namentlich zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten erheblicher Bedeutung (§ 24 Abs. 1 S. 2 BNDG i. V. m. § 19 Abs. 1 S. 1, Nr. 3 und 4 BVerfSchG). Dies schließt ein, dass der BND Informationen über Erscheinungsformen organisierter Kriminalität für Zwecke der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung weitergeben kann.¹⁸⁰

bb. Übermittlung von Informationen aus der strategischen Fernmeldeaufklärung

Bei Erkenntnissen aus der strategischen Fernmeldeaufklärung gem. § 5 G10 ist eine Weitergabe nur unter engen Voraussetzungen und nur bezüglich bestimmter Delikte möglich. Zur Verhinderung von Straftaten können Daten an Polizeibehörden übermittelt werden, wenn **tatsächliche Anhaltspunkte** für den Verdacht bestehen, dass jemand u. a. Straftaten gem. §§ 146, 151, 152a StGB (Geld- und Wertpapierfälschung), § 261 StGB (Geldwäsche) oder §§ 29a Abs. 1 Nr. 2, 30 Abs. 1 Nr. 1, 4, 30a BtmG (qualifizierte Formen des Drogenhandels) plant oder begeht, oder wenn **bestimmte Tatsachen** den Verdacht begründen, dass jemand u. a. Straftaten gem. § 232 Abs. 3, 4 oder 5 StGB (qualifizierte Formen des Menschenhandels), bestimmte Straftaten gem. §§ 249 ff. StGB (Raub und Erpressung) oder bestimmte Straftaten gem. §§ 96 f. Aufenthaltsgesetz (Einschleusen von Ausländern) plant oder begeht (§ 7 Abs. 4 S. 1 G10). Ebenso kann der BND Daten für Zwecke der Strafverfolgung an die Strafverfolgungsbehörden übermitteln, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine der genannten Straftaten begeht oder begangen hat (§ 7 Abs. 4 S. 2 G10). Die Übermittlung steht jeweils im Ermessen des BND, wobei vereinzelt eine Ermessensreduktion auf Null bei bestimmten Delikten angenommen wird.¹⁸¹

cc. Übermittlungspflichten

Eine umfassende Pflicht zur Weitergabe von Daten, einschließlich personenbezogener Daten, besteht im Unterschied dazu nur gegenüber der **Bundesregierung** (§ 33 BNDG). Dies schließt auch alle Erkenntnisse ein, die Erscheinungs-

¹⁷⁹ Zur Übermittlung und Verwertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse vgl. grundlegend *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse; *Rehbein*, Die Verwertbarkeit von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen; sowie *Greifmann*, in diesem Bande, IV § 3 Rn. 40 ff.

¹⁸⁰ Vgl. zur Rechtslage vor Novellierung von BVerfSchG und BNDG im Jahre 2015 (Gesetz v. 17.11.2015, GVBl. I, S. 1938), *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 519 f. sowie krit. dazu *Schünemann*, NStZ (2008), S. 305 (306). Zur Verfassungsmäßigkeit von § 9 BNDG a. F. vgl. auch *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 393 ff. m. w. N. sowie *Gercke*, CR (2013), S. 749 (753).

¹⁸¹ So *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 438 bei in § 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG genannten Straftaten, wenn „die übrigen Voraussetzungen der einschlägigen Übermittlungsvorschrift des G10“ vorliegen, „es sei denn, eine Übermittlung wird dadurch unverhältnismäßig“.

formen organisierter Kriminalität betreffen,¹⁸² wobei § 7 Abs. 1 G10 für die Übermittlung von Erkenntnissen aus der strategischen Fernmeldeaufklärung gem. § 5 G10 nur eine Kann-Bestimmung enthält.

Eine weitere Verpflichtung zur Informationsübermittlung, und zwar an die Strafverfolgungsbehörden, trifft den BND gem. § 24 Abs. 3 BNDG i. V. m. § 20 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG bezogen auf Staatsschutzdelikte. Darunter fallen jedoch keine Deliktbereiche, die üblicherweise der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, und auch soweit auf § 129 StGB verwiesen wird (§§ 24 Abs. 3 BNDG, 20 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG, 74a Abs. 1 Nr. 4 GVG), betrifft dies nur Fälle, in denen die Zwecke und Tätigkeiten einer kriminellen Vereinigung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder die auswärtigen Belange der Bundesrepublik gerichtet sind. Ausgenommen von der Benachrichtigungspflicht sind folglich Straftaten und kriminelle Vereinigungen mit allgemein-kriminellem Hintergrund.¹⁸³ Eine Pflicht zur Übermittlung von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden soll sich hingegen nach h. M. aus **§ 138 StGB** (Nichtanzeige geplanter Straftaten) ergeben,¹⁸⁴ also u. a. auch in Fällen von Geld- und Wertpapierfälschung (§ 138 Abs. 1 Nr. 4 StGB), Mord (§ 138 Abs. 1 Nr. 5 StGB) sowie Raub und räuberischer Erpressung (§ 138 Abs. 1 Nr. 7 StGB).

dd. Informationsweitergabe im Rahmen gemeinsamer Zentren

- 34 Die allgemeinen Übermittlungsregeln gem. BNDG und G10 gelten für die Informationsweitergabe im Einzelfall ebenso wie für die Übermittlung von Erkenntnissen im Informationsverbund, namentlich im Rahmen sog. gemeinsamer Zentren, wobei für den Bereich organisierte Kriminalität in erster Linie das **Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration** (GASIM) von Bedeutung ist.¹⁸⁵ Das seit 2006 bestehende GASIM ist ein ohne spezifische Rechtsgrundlage von der Bundesregierung eingerichtetes behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum zum Themenbereich der „illegalen Migration mit allgemeiner und organisierter Kriminalität“.¹⁸⁶ Beteiligt sind verschiedene Bundesbehörden, darunter das BKA, die Bundespolizei und der BND.¹⁸⁷ Im GASIM werden nach Verlautbarungen der Bundesregierung in erster Linie strategische Informationen ausgetauscht und bewertet.¹⁸⁸ Aber auch ein

182 Vgl. *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 12 BNDG Rn. 1 ff.

183 *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 543.

184 *Bergemann*, in: Liskan/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 114; *Bock*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 23 BVerfSchG Rn. 8; *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 554; *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 378; *Rose-Stahl*, Recht der Nachrichtendienste, S. 106; *Singer*, Die rechtlichen Vorgaben, S. 330; *Soiné*, ZRP (2008), S. 108 (111); *Zöllner*, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 500.

185 *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit, S. 123; *Weisser*, NVwZ (2011), S. 142 (145). Zur Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und zum Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ), siehe *Brunst*, in diesem Bande, V § 2 Rn. 49, 53, sowie *Greifmann*, in diesem Bande, IV § 3 Rn. 44.

186 *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit, S. 119 ff. Vgl. auch Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage der Abg. Ulla Jelpke u. a., 23.08.2006, BT-Drs. 16/2432, S. 2.

187 Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage der Abg. Ulla Jelpke u. a., 21.10.2013, BT-Drs. 17/14830, S. 6.

188 Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage des Abg. Memet Kilic u. a., 02.08.2011, BT-Drs. 17/6720, S. 3.

Austausch personenbezogener Daten findet statt, was dem Sinn der gemeinsamen Zentren entspricht, durch Vernetzung unter einem gemeinsamen Dach einen vertieften Informationsaustausch zwischen den beteiligten Nachrichtendiensten und Polizeibehörden zu gewährleisten.¹⁸⁹

ee. Gemeinsame Dateien

Der Verbesserung der Koordination und Kommunikation zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten dienen auch projektbezogene gemeinsame Dateien, die der BND gem. § 25 Abs. 1 Nr. 2 BNDG im Bereich organisierter Kriminalität einrichten darf, allerdings nur bezogen auf Drogenhandel, Geldfälschung und Geldwäsche i. S. v. § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4–6 G10 und nur, sofern diese Straftaten „**Bezüge zum internationalen Terrorismus**“ aufweisen. Zur Einschleusung von ausländischen Personen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 7 G10 und zu allen sonstigen der organisierten Kriminalität zurechenbaren Deliktsbereichen können somit keine projektbezogenen gemeinsamen Dateien eingerichtet werden.

35

d. Verwertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse

Während der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden durch das Trennungsgebot nicht ausgeschlossen wird, unterliegt er dennoch engen Grenzen, die sich letztlich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben.¹⁹⁰ Hierbei ist insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG zur Antiterrordatei zu beachten. Danach gilt ein **informationelles Trennungsgebot** und ein Austausch von (personenbezogenen) Daten der Polizeibehörden und Nachrichtendienste ist nur ausnahmsweise und nur zur Abwehr von Gefahren für besonders bedeutsame Rechtsgüter bzw. zur Verfolgung von besonders gravierenden Straftaten zulässig.¹⁹¹ Die Weitergabe von Erkenntnissen des BND an Polizei- und Strafverfolgungsbehörden ist dabei nicht nur im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Post- und Fernmeldegeheimnisses problematisch, sondern auch im Hinblick auf das grundsätzliche Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten. Dabei geht es um einen Prozess der Annäherung in den Aufgaben und Befugnissen, der mit den Begriffen einer „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizei und einer „Verpolizeilichung“ der Nachrichtendienste umschrieben wird, in dessen Verlauf die Begriffe „Gefahr“ und „Verdacht“ ihre Funktion einbüßen, staatliche Machtausübung einzugrenzen.¹⁹² Zwar besitzen die Nachrichtendienste nach wie vor

36

189 Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage der Abg. Ulla Jelpke u. a., 18.08.2006, BT-Drs. 16/2420, S. 2; Antwort der Bundesregierung auf kl. Anfrage der Abg. Ulla Jelpke u. a., 21.10.2013, BT-Drs. 17/14830, S. 2; Tätigkeitsbericht 2009 und 2010 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, 12.04.2011, BT-Drs. 17/5200, S. 85. Zum Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und anderen gemeinsamen Zentren vgl. *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechtes, S. 580 f. sowie krit. *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 188 ff.; *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit, S. 112 ff.; *Streiß*, Trennungsgebot, S. 136; Tätigkeitsbericht 2009 und 2010 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, 12.04.2011, BT-Drs. 17/5200, S. 85.

190 *Bergemann*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 7; *Gusy*, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 17.

191 BVerfG JZ 2013, S. 621 (625) m. Anm. *Gärditz*. Zum Kriterium der hypothetischen Datenneuerhebung vgl. auch BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 287, und *Graulich*, KriPoZ (2016), S. 75 (79).

192 *Albrecht*, KritV (2000), S. 273 ff.; *König*, Trennung und Zusammenarbeit, S. 255. Vgl. auch *Dietrich*, in diesem Bande, III § 3 Rn. 8.

keine polizeilichen Exekutivbefugnisse, jedoch können die von den Nachrichtendiensten übermittelten Erkenntnisse im Bereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sehr weitgehend genutzt werden, da insbesondere auch im Strafprozess nach der ständigen Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen Verwertungsverbote bestehen.¹⁹³ Allerdings wird angenommen, dass für Daten, die aufgrund von Maßnahmen nach anderen Gesetzen erlangt werden, die keine Entsprechung in der StPO haben, aus § 161 Abs. 2 S. 1 StPO ein Beweisverwendungsverbot folgt. Dies würde bedeuten, dass namentlich Erkenntnisse aus der strategischen Überwachung gem. § 5 G10 nicht zu Beweis Zwecken in ein Strafverfahren eingeführt werden können, wohl aber als Spurensatz oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes einer Person.¹⁹⁴

- 37 Die Verwertbarkeit von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen führt im Ergebnis zu **Wertungswidersprüchen** zu den rechtsstaatlichen Sicherungen im Gefahrenabwehr- und Strafprozessrecht.¹⁹⁵ Namentlich der BND ist bei seiner thematisch weitgefassten Aufgabe, Erkenntnisse von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung zu gewinnen, abgesehen von Maßnahmen nach dem G10 an keine Verdachtsschwellen oder das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr gebunden. Er kann Ermittlungen einzelfallunabhängig und ohne konkrete Anhaltspunkte initiieren, soweit diese vor dem Hintergrund allgemeiner Erkenntnisse nicht bloß „ins Blaue hinein“ erfolgen. So ist der BND auch befugt, legale Strukturen weit im Vorfeld einer Gefahrenlage aufzuklären.¹⁹⁶ Angesichts der Möglichkeit, die unter diesen Bedingungen erlangten Erkenntnisse für Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu verwenden, wird befürchtet, der BND werde unter Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze zum „verlängerten Arm“¹⁹⁷ oder zu einem „Informationsbeschaffer“¹⁹⁸ der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, bzw. die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden zum „faktischen Vollzugsarm“ des BND.¹⁹⁹ Diese Befürchtungen wären übertrieben, soweit es zutrifft, dass bei der Erkenntnisgewinnung durch den BND im Bereich organisierter Kriminalität selten strafprozessual relevante Informationen anfallen.²⁰⁰ Dann würde es sich bei den an die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden weitergegebenen Informationen tatsächlich nur um vereinzelte „Abfallprodukte“ strategischer Aufklärung handeln, die den Charakter der Tätigkeit des BND nicht in Richtung polizeilicher Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verschieben würden.²⁰¹ Allerdings ist auch so darauf zu achten, dass die Befugnisse des BND „nicht zur gezielten Erlangung von ‚Zufallsfunden‘ für nicht-nachrichtendienstliche Zwecke missbraucht wer-

193 Zöllner, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 501 ff.; BVerfG JZ 2011, S. 249 ff. und dazu krit. Wohlers, JZ (2011), S. 252 (253). Grundlegend zu Verwertungsverboten nachrichtendienstlicher Erkenntnisse vgl. Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse; Rehbein, Die Verwertbarkeit von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen; sowie Greßmann, in diesem Bande, IV § 3 Rn. 40.

194 Greßmann, in diesem Bande, IV § 3 Rn. 40.

195 So Bergemann, in: Lischen/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 123.

196 Gusy, in: Schenke u. a. (Hrsg.), § 1 BNDG Rn. 34 f.

197 Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 439; Riegel, ZRP (1995), S. 176 (177).

198 Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 181.

199 Zöllner, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 499.

200 Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 158.

201 Vgl. Singer, Die rechtlichen Vorgaben, S. 272.

den“.²⁰² Klärungsbedürftig ist davon unabhängig, nach welchen Maßstäben die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, die Anordnung einzelner strafprozessualer Maßnahmen und eine Verurteilung auf nachrichtendienstliche Erkenntnisse gestützt werden dürfen, und zwar sowohl bezogen auf rechtmäßig wie auf rechtswidrig erlangte Erkenntnisse.²⁰³ Dies kann nicht pauschal beantwortet werden. Letztlich ist auch dies eine Frage der Abwägung widerstreitender Interessen im Einzelfall.²⁰⁴

Das Ziel, organisierte Kriminalität zu bekämpfen, kann jedenfalls in seiner Pauschalität **keine hinreichende Rechtfertigung** für eine enge Verzahnung von Nachrichtendiensten und Polizei- und Strafverfolgungsbehörden liefern. Nicht alle Facetten dessen, was etwa unter die OK-Definition von 1990 fällt, stellen eine Bedrohung dar, die der des islamistischen Terrorismus oder gar der eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik vergleichbar wäre. So kann sich das Definitionskriterium der Straftaten von erheblicher Bedeutung auch auf Delikte der „mittleren Kriminalität“ in Abgrenzung zu Bagatelldelikten beziehen.²⁰⁵ Zudem wohnt nicht jedem Kriminalitätsphänomen, das sich unter den Begriff „organisierte Kriminalität“ subsumieren lässt, das Potenzial inne, sich zu einer schweren Bedrohung zu entwickeln. Eine beliebige dreiköpfige Bande von Autodieben, zum Beispiel, die sich als Fall organisierter Kriminalität qualifizieren lässt, kann kaum als Keimzelle eines die staatliche Autorität in Frage stellenden Verbrechersyndikats angesehen werden. Verhältnismäßigkeitserwägungen müssen mithin in dem weiten durch den OK-Begriff abgesteckten Rahmen an konkreteren Anknüpfungspunkten festgemacht werden wie bestimmten Straftatbeständen (siehe § 5 Abs. 1 G10).²⁰⁶ Denkbar wäre es auch, den OK-Begriff in einzelne Elemente auf niedrigerer Abstraktionsebenen aufzulösen, um eine hinreichende Konkretisierung zu erreichen. Allerdings sind auch hier, etwa bezogen auf das Moment quasi-staatlicher Machtausübung, Pauschalisierungen zu vermeiden. Nicht jede Selbstregulierung innerhalb krimineller Milieus beispielsweise stellt eine Bedrohung dar, die eine Durchbrechung des informationellen Trennungsgebots zwischen Nachrichtendiensten und Polizei rechtfertigen würde.

38

E. Perspektiven

Die Bekämpfung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität fällt nur begrenzt in den Aufgabenbereich der deutschen Nachrichtendienste. Abgesehen vom administrativen Verfassungsschutz in Bayern, Hessen und Saarland

39

202 Zöller, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 465, 499.

203 Vgl. Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, S. 531 ff.; Zöller, Datenübermittlungen, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), S. 502 f.; Greßmann, in diesem Bande, IV § 3.

204 Ebenso ist ungeklärt, inwieweit eine Verpflichtung bzw. ein Rechtsanspruch darauf besteht, entlastende nachrichtendienstliche Erkenntnisse in ein Strafverfahren einzuführen, vgl. Bergemann, in: Litsken/Denninger (Hrsg.), Kap. H, Rn. 123 ff. Zum Verhältnis von Nachrichtendiensten und Strafverfolgung siehe Greßmann, in diesem Bande, IV § 3. Zur parallelen Problematik der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei bei der Terrorismusbekämpfung siehe Brunst, in diesem Bande, V § 2 Rn. 90.

205 Vgl. Lindemann, Kritische Justiz (2000), S. 86.

206 Vgl. BVerfG zum Begriff des „internationalen Terrorismus“ (§ 4a BKAG), der hinreichend „auf spezifisch charakterisierte Straftaten von besonderem Gewicht begrenzt“ sei (BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 96).

betrifft dies allein den BND. Der BND beobachtet seit den 1980er Jahren in zunehmendem Maße Vorgänge und Zustände, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden. Diese Entwicklung verlief parallel zum Zerfall der Sowjetunion und dem Ende des kalten Krieges, was den Schluss nahelegt, die Neuorientierung auf die Beobachtung organisierter Kriminalität sei ein Versuch, die Fortexistenz des historisch durch den Ost-West-Konflikt geprägten Dienstes zu sichern und zu legitimieren.²⁰⁷ Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass das Thema organisierte Kriminalität im selben Zeitraum zunehmende kriminalpolitische und auch außenpolitische Bedeutung erlangt hat. Zu denken ist beispielsweise an den Kokainhandel, der während der 1980er Jahre in Ländern wie Kolumbien volkswirtschaftliche Dimensionen annahm und u. a. den Anstoß dafür gegeben hat, ein globales System der Geldwäschebekämpfung aufzubauen.²⁰⁸ Vor diesem Hintergrund fügt sich die Beobachtung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität ohne weiteres in das Aufgabenprofil des BND ein, die Bundesregierung in Angelegenheiten von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung zu unterrichten und zu beraten. Zudem ist zu bedenken, dass der Bundesregierung bei der Festlegung von Aufklärungsschwerpunkten des BND ein breiter Spielraum zusteht, da es hierbei um die politische Willensbildung und damit um den Kernbereich eigenverantwortlicher Exekutivaufgaben geht. Weitgehend unproblematisch ist dies, soweit es den Teil der Aufklärungsarbeit des BND betrifft, der sich auf die Auswertung offener Quellen stützt, obwohl auch hier datenschutzrechtliche Belange tangiert sein können. Grenzen für die Aufklärung organisierter Kriminalität durch den BND zum Zwecke der Beratung der Bundesregierung ergeben sich vor allem, soweit nachrichtendienstliche Mittel zum Einsatz kommen. Diese Grenzen bestimmen sich letztlich nach dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot.

Wesentlich problematischer ist die Aufklärungsarbeit des BND im Bereich organisierter Kriminalität, soweit durch den Informationsaustausch mit Polizei- und Strafverfolgungsbehörden eine faktische Einbindung des BND in die Kriminalitätsbekämpfung erfolgt. Dies gilt in gleichem Maße für die mit der OK-Aufklärung betrauten Landesverfassungsschutzbehörden. Der Austausch von Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und insbesondere auch die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und deren Verwertung im Strafprozess sind in relativ großem Umfang möglich. Ein Indiz dafür, dass dies auch politisch erwünscht ist, lässt sich nicht zuletzt an der Einrichtung sog. gemeinsamer Zentren und der Ermöglichung gemeinsamer projektbezogener Dateien ablesen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit eine funktionale, organisatorische und informationelle Trennung von Nachrichtendiensten und Polizei (verfassungs-)rechtlich geboten ist. Aus mehreren Entscheidungen des BVerfG, insbesondere zur strategischen Telekommunikationsüberwachung und zur Antiterrordatei, ergibt sich, dass das Bemühen, die Nachrichtendienste für die Kriminalitätsbekämpfung nutzbar zu machen, bereits jetzt an seine Grenzen stößt.

207 Vgl. *Riegel*, ZRP (1995), S. 176 (177).

208 Vgl. *Pieth*, Internationale Entwicklung, in: Herzog/Mühlhausen (Hrsg.), S. 37 ff.