



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 44

04.05.2006

José Martínez Soria:

Nachrichtendienste und Polizei

– Die Zusammenarbeit in Deutschland und in der EU im Lichte des Trennungsgebots-

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



PD Dr. José Martínez Soria*

Dieser Beitrag ist in Hendlar/Ibler/Martinez Soria (Hrsg.), Für Sicherheit – Für Europa, Festschrift für Prof. Dr. Volkmar Götze zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, S. 359-375 erschienen.

Nachrichtendienste und Polizei

– Die Zusammenarbeit in Deutschland und in der EU im Lichte des Trennungsgebots –

Eine Neubewertung der Sicherheitslage in Europa seit dem Terroranschlag in Madrid am 11. März 2004 hat die Mitgliedstaaten veranlasst, die polizeiliche Zusammenarbeit zu intensivieren und damit den Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts fortzuentwickeln.¹ Zum beschlossenen Maßnahmenbündel gehört die verstärkte Zusammenarbeit der Justiz-, Polizei- und Zivilschutzbehörden mit den Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten. Diese Zusammenarbeit soll sich innerhalb der bestehenden Zusammenarbeitsformen (Schengen und Europol) sowie in neuen Institutionen realisieren. Waren bislang diese Zusammenarbeitsformen dadurch charakterisiert, daß ihnen ausschließlich polizeiliche Aufgaben zukamen, sollen sie künftig auch mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraut werden. Dies erzeugt ein Spannungsverhältnis zwischen den Vorgaben des Grundgesetzes zur Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizei und den Vorstellungen der meisten anderen EU-Mitgliedstaaten. In Deutschland wird diese Zusammenarbeit durch das Trennungsgebot bestimmt, das eine rechtliche Grenze der Zusammenarbeit bildet. Wie bereits bei der Frage der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität² wird wiederum –nunmehr aus

* Institut für Völkerrecht und Europarecht, Georg-August-Universität Göttingen.

¹ Zum Begriff *Volkmar Götze*, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), FS Rauschning (2001), S. 185-199.

² Siehe zur damaligen Diskussion Eckart Werthebach, Ist die Aufhebung des Trennungsgebotes im Kampf gegen die organisierte Kriminalität notwendig und gerechtfertigt?, in: Friedrich-Ebert-

Anlaß der Terrorismusbekämpfung – die Verfassungsfestigkeit des Trennungsgebots bezweifelt.

I) Faktische und rechtliche Grenzen der Zusammenarbeit

Die effiziente Erfüllung der Aufgaben der Polizei und der Nachrichtendienste erfordert, Informationen auszutauschen, Daten zusammenzuführen und Kenntnisse zu bündeln. Deshalb liegt aus sicherheitsstrategischer Sicht nahe, der Polizei und den Nachrichtendiensten einen gegenseitigen Zugriff auf Informationen zu ermöglichen.³ Der Staat soll sich nicht künstlich dumm stellen, indem er z.B. der Polizei verheimlicht, was der Nachrichtendienst weiß. Diese sicherheitsstrategisch erforderliche Zusammenarbeit stößt auf vier Grenzen: 1. Eine grundlegende Zurückhaltung von Nachrichtendiensten in der Zusammenarbeit mit Polizeibehörden, 2. die grundrechtliche Gewährleistung auf informationelle Selbstbestimmung, 3. die föderale Gliederung der Sicherheitsbehörden und 4. das Rechtsstaatsprinzip in seiner konkreten Ausgestaltung als Trennungsgebot.

Eine grundlegende Grenze eines Informationsaustausches und damit der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendienst und Polizeibehörden ist das Mißtrauen der Nachrichtendienste gegenüber der Zusammenarbeit mit Polizeibehörden.⁴ Dieses Mißtrauen besteht sowohl auf der innerstaatlichen als auch auf der europäischen und internationalen Ebene. Hintergrund ist die Befürchtung der Nachrichtendienste, durch die Weitergabe der Informationen ihre Informationsquellen zu gefährden.

Stiftung (Hrsg.), Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung im demokratischen Rechtsstaat (1994), S. 81ff.; *Helmut Albert*, ZRP 1995, 105;

³ *Ernst Uhrlau*, Nachrichtendienste im Zeitalter der Globalisierung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung (2001), S. 17.

⁴ *Heinz Fromm*, Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fn. 3), S. 70; zur europäischen Ebene siehe Stellungnahme des Luxemburger Ministerpräsidenten Juncker vom 25.6.2004, F.A.Z. vom 26.6.2004, S: 4.

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts⁵ löste eine umfassende Diskussion aus, ob und in welchem Umfang der Austausch von Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei zulässig sei.⁶ Als Reaktion hierauf sind die Datenschutzbestimmungen in den nachrichtendienstlichen Gesetzen und Polizeigesetzen erlassen worden, die das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung angemessen berücksichtigen.⁷ Auf europäischer Ebene wird aus Art. 8 EMRK sowie aus Art. II-8 der Europäischen Verfassung/Grundrechtecharta eine vergleichbare Gewährleistung entnommen.⁸ Die darauf beruhenden datenschutzrechtlichen Schranken der Informationsübermittlung sind bei der Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Die föderale (vertikale) Gliederung der Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene bildet eine weitere Begrenzung der Zusammenarbeit.⁹ Dieser Begrenzung entgegenzuwirken ist das Ziel der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 10 GG über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen und verfassungsschutzrechtlichen Angelegenheiten. Art. 87 I 2 GG ermöglicht des weiteren dem Bund, durch Bundesgesetz Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einzurichten.¹⁰ Die europäische Zusammenarbeit beeinträchtigt die föderale Aufgliederung derzeit aufgrund ihrer weitgehend informellen Rechtsnatur

⁵ BVerfGE 65, 1.

⁶ *Christoph Gusy*, Die Verwaltung 1991, S. 467.

⁷ Siehe z.B. die §§ 17 ff. BVerfSchG.

⁸ Hierzu umfassend *Heike Krieger*, Limitations on Privacy, Freedom of Press, Opinion and Assembly as a Means of Fighting Terrorism, in: C. Walter/S. Vöneky/V. Röben/F. Schorkopf (Hrsg.), Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty? (2004), S. 51ff.

⁹ Zur Organisation der Sicherheitsbehörden *Volkmar Götz*, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. (2001), Rdnr. 469; zu den Problemen in regionalisierten Staaten wie Italien und Spanien *Carlos Ruíz Miguel*, Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional (2002), S. 193.

¹⁰ *Volkmar Götz*, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1988), § 79 Rdnr. 43.

nur in beschränktem Umfang. Bei einer verstärkten Zusammenarbeit wären die von Europol und der Schengener Zusammenarbeit bewährten Regelungsmodelle übertragbar.¹¹

Die vertikale Trennung der Sicherheitsbehörden wird in einigen Mitgliedstaaten noch durch eine horizontale Trennung der Nachrichtendienste und der Polizeibehörden verstärkt. Zu diesen Staaten zählen das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland.¹² In der Bundesrepublik ist die grundsätzliche Bedeutung des Trennungsgebots innenpolitisch unstrittig.¹³ Ziel des Trennungsgebots ist, der Entstehung eines allmächtigen Überwachungsstaates entgegenzuwirken. Das Trennungsgebot hat zwei Ausprägungen¹⁴: Organisatorisch gebietet es die Selbständigkeit des Verfassungsschutzes gegenüber der Polizei, indem es die Angliederung der Nachrichtendienste an Polizeidienststellen oder damit auch an polizeiliche Datenbanken untersagt.¹⁵ Funktionell folgt aus dem Trennungsgebot, dass den Verfassungsschutzämtern polizeiliche Befugnisse vorenthalten werden müssen. Seine Aufgabe der Informationsgewinnung und –verarbeitung darf der Verfassungsschutz nur durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erfüllen.¹⁶ Ein Mittel zur Durchsetzung des Trennungsgebotes sind u.a. die strafprozessualen Beweisverwertungsverbote.¹⁷

¹¹ *José Martínez Soria*, VerwArch 1998, S. 400ff.

¹² Siehe näheres unter II.

¹³ *Volkmar Götz*, (Fn. 10), § 79 Rdnr. 43

¹⁴ Dazu ist noch die kompetenziellen Seite zu rechnen *Götz*, (Fn. 10) § 79 Rdnr. 43.

¹⁵ Siehe § 2 I 3 BVerfSchG; *Christoph Gusy*, (Fn. 6), S. 483ff.; *Karl-Ludwig Haedje*, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland (1998), S. 131; *Karlheinz Merten*, Datenschutz und Datenverarbeitungsprobleme bei den Sicherheitsbehörden (1985), S. 72; *Helmut Roewer*, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland (1987), § 3 BVerfSchG, Rdnrn. 193-198.

¹⁶ § 8 III Halbs. 1 BVerfSchG; *Volkmar Götz*, (Fn. 10), § 79 Rdnr. 43.

¹⁷ *Kay Nehm*, NJW 2004, S. 3289 (3294).

II) Das Trennungsgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips

So unumstritten die grundsätzliche politische Bedeutung des Trennungsgebots ist, so umstritten ist seine Rechtsnatur.¹⁸ Die Rechtsprechung hat sich bislang zu dieser Frage nicht geäußert. Der historische Ursprung des Trennungsgebots, der sogenannten „Polizei-Brief“ vom 14. 4. 1949 der Alliierten Militärgouverneure an den Parlamentarischen Rat über die der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei zustehenden Befugnisse¹⁹ hatte zunächst Verfassungsrang. Diesen Rang erhielt der Brief durch den Verweis in Nr. 3 des Genehmigungsschreibens der Alliierten Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. 5. 1949 Verfassungsrang.²⁰ Seit dem In-Kraft-Treten des Deutschlandvertrags vom 5. 5. 1955 und den alliierten Verzichtserklärungen entfaltet aber der „Brief“ rechtlich keine Wirkung mehr.²¹

Gleichwohl können aus der Entstehung dieses Dokuments Anhaltspunkte für die Rechtsnatur des Trennungsgebot entnommen werden.²² In der Literatur wird zutreffend darauf verwiesen, dass die Alliierten mit dem Trennungsgebot auf die geschichtlichen und kompetentiellen

¹⁸ Siehe die Zusammenfassung des Streitstandes bei *Kay Nehm*, (Fn. 17), S. 3289 (3291).

¹⁹ Übersetzt bei *Eckart Werthebach/Bernadette Droste*, in: BK, GG, Losebl. (Stand: Dez. 1998), Art. 73 Nr. 10 Rdnr. 10; *Helmut Roewer*, DVBl 1986, 205 (206); *Christoph Gusy*, ZRP 1987, S. 45; *Michael Brenner*, Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat (1990), S. 45 Fn. 183, und *Mark Alexander Zöller*, Informationssysteme u. Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft u. Nachrichtendiensten, 2002, S. 313 f.

²⁰ Danach wurde die Ausübung polizeilicher Funktionen des Bundes nur in Übereinstimmung mit den Weisungen des „Polizei-Briefs“ gestattet; *Kay Nehm*, (Fn. 17), S. 3289 (3290).

²¹ *Eckart Werthebach/Bernadette Droste*, (Fn. 19), Art. 73 Nr. 10 Rdnr. 242; *Hermann Borgs-Maciejewski/Frank Ebert*, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 3 BVerfSchG Rdnr. 125; *Helmut Roewer*, (Fn. 19), S. 205 (206f.); *Christoph Gusy*, (Fn. 19), ZRP 1987, 45 (46); *Michael Brenner*, (Fn. 19), S. 49f.; *Mark Alexander Zöller*, (Fn. 19), S. 314f.; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Strafprozeß und Prävention (2003), S. 414. S. auch BVerfG, EuGRZ 2004, 196 (201).

²² Zur Entstehungsgeschichte s. *Christian Pestalozza*, in: *v. Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. (1996), Art. 73 Nr. 10 Rdnrn. 579-588; *Michael Brenner*, (Fn. 19), S. 48 f.; *Christoph Gusy*, (Fn. 19), S. 45 (46).

Besonderheiten der deutschen Rechtslage reagierten.²³ Ein zentrales Anliegen der Alliierten war mithin, die Errichtung einer zentralen Sicherheitsbehörde, die der Geheimen Staatspolizei vergleichbar gewesen wäre, zu verhindern.²⁴ Des Weiteren sollte die grundsätzliche föderale Aufteilung der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik nicht durch die Schaffung einer nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes durchbrochen werden.

Jedoch darf nicht verkannt werden, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des Polizei-Briefes sowohl im Vereinigten Königreich als auch in den Vereinigten Staaten eine Trennung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Aufgaben insbesondere aus rechtsstaatlichen Gründen innenpolitisch gefordert wurde. So werden im Vereinigten Königreich der inländische Nachrichtendienste (*Security Service*) und die Polizei in ihrer Organisation und ihren Befugnissen scharf getrennt.²⁵ Der *Security Service*²⁶ wurde als Inlandsabteilung des Secret Service Bureau bereits 1909 gegründet. Aufgabe des *Security Service* ist der Schutz des Landes vor Angriffen in Form von Terrorismus, Spionage und Waffenhandel sowie die Aufklärung der Schwerekriminalität. Der *Security Service* ist aber von Anbeginn als ein reiner Nachrichtendienst ohne Exekutivbefugnisse errichtet worden.²⁷ Damit sollte die beschränkte parlamentarische und gerichtliche Kontrolle dieser Dienste kompensiert werden. An diesem Vorbild orientierte sich die Bundesrepublik bei der Errichtung des

²³ Eckart Werthebach/Bernadette Droste, (Fn. 19), Art. 73 Nr. Rdnrn. 237-242; Helmut Roewer, (Fn. 19), S. 205 (206f.), ders. DVBl. 1988, S. 666; Christoph Gusy, (Fn. 19), S. 45 (46); Martin Kutscha, ZRP 1986, 194.

²⁴ Siehe auch Kontrollratsgesetz Nr. 31 vom 1. 7. 1946 über das Verbot der Überwachung und Kontrolle politischer Betätigungen von Personen durch deutsche Polizeibehörden

²⁵ Ian Leigh, The Modern Law Review 1999, S. 298ff.; umfassend zum Rechtsrahmen der britischen Nachrichtendienste Alexander Hirsch, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Berlin 1996.

²⁶ Gelegentlich auch als MI5 bezeichnet.

²⁷ Gesetzliche Grundlage ist der Security Service Act von 1996 (1996 Chapter 35), verantwortlich ist der Innenminister.

Bundesamtes für Verfassungsschutz als Nachrichtendienst ohne Zwangsbefugnisse.²⁸

Zwar verfügt in den Vereinigten Staaten das Federal Bureau of Investigation (FBI) über umfassende polizeiliche und nachrichtendienstliche Befugnisse.²⁹ Die Forderung nach einer Trennung der Nachrichtendienste und der Polizei und damit eine Beschränkung des FBI auf polizeiliche Aufgaben war aber gerade zum Zeitpunkt des Erlasses des Polizeibriefes 1949 Gegenstand einer lebhaften Debatte.³⁰ Hintergrund war die 1947 eingeleitete, im Ergebnis aber gescheiterte Reform der Nachrichtendienste. Sie hatte zum Ziel, die unterschiedlichen Nachrichtendienste der USA in einer Behörde zu vereinigen. Diese zentrale Nachrichtenbehörde sollte über keine polizeilichen Eingriffsbefugnisse verfügen. Sie wurde insbesondere damit begründet, dass der Rechtsschutz des Bürgers gegen Maßnahmen des FBI aufgrund der Aufgabenmischung nicht ausreichend gewährleistet sei.³¹

Der Anknüpfung des Trennungsgebots an das Rechtsstaatsprinzip kann des weiteren nicht entgegengehalten werden, daß in der Verfassungspraxis anerkannter Rechtsstaaten wie Frankreich, Österreich oder Dänemark eine Verbindung von nachrichtendienstlichen und polizeilichen Eingriffsbefugnissen innerhalb einer Behörde keineswegs ausgeschlossen ist.³² Das Rechtsstaatsprinzip weist in allen Staaten ein gemeinsames Kernelement auf, das insbesondere durch die menschenrechtlichen Gewährleistungen definiert wird. Jenseits dieses Kerns wird der Definitionsrahmen des Rechtsstaats höchst unterschiedlich bestimmt. So sind die subjektivrechtliche Dimension des Rechtsschutzes, die Betonung

²⁸ Senatsverwaltung für Inneres, Abteilung Verfassungsschutz, Verfassungsschutz, Berlin 2002, S. 7.

²⁹ 18 USCA, 3052; 50 USCA, 533.

³⁰ Siehe *Richard E. Morgan*, *Domestic Intelligence. Monitoring dissent in America*, Austin 1980, S: 15ff.

³¹ *Carlos Ruíz Miguel*, (Fn. 9), S. 101.

³² Siehe hierzu umfassend die rechtsvergleichende Untersuchung von *Alexander Hirsch*, (Fn. 25), S: 15ff.

des gerichtlichen Rechtsschutzes, die Wirkung der Grundrechte sowie die besonderen Anforderungen an die Kontrolldichte und Effizienz des Rechtsschutzes Besonderheiten des deutschen Rechtsstaatsverständnisses.

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, daß rechtsstaatliche Gründe einer Vermischung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnisse und Organisationen entgegenstehen: Es ist empirisch erkennbar, dass einem mit Zwangsbefugnissen ausgestatteten Nachrichtendienst eine der externen Kontrolle sich entziehende Dynamik eigen ist. Damit verbunden ist in der Regel auch eine erhebliche Reduktion der Kontrolldichte.³³ Die herkömmlichen Instrumentarien des Rechtsstaats sind nicht in der Lage, durch Gewährleistung einer effektiven parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle dieser Eigendynamik ausreichend entgegenzuwirken.³⁴ Das Handeln der Nachrichtendienste, solange die Nachrichtendienste keine polizeilichen Zwangsmittel einsetzen. Hinzukommt die unserem Rechtsstaatsverständnis zugrundeliegende Vorstellung, daß staatliches Handeln immer erkennbar einer verantwortlichen Stelle zugeordnet werden muß.³⁵ Der Betroffene muß grundsätzlich erkennen können, wer für den Eingriff in sein Grundrecht verantwortlich ist. Nur so ist er in der Lage, eine Verletzung seiner Grundrechte ausreichend abzuwehren. Die unterschiedlichen Befugnisse müssen sich daher auch in einer getrennten Organisation widerspiegeln. Insbesondere ist eine gemeinsame Datenbank mit unbeschränktem Zugriffsrechten sowohl nachrichtendienstlicher als auch polizeilicher Behörden rechtsstaatlich bedenklich.

Das Trennungsgebot ist damit als Ausprägung des Rechtsstaats³⁶ mehr als ein besonderes Organisationsprinzip, dem sich die demokratischen Kräfte übereinstimmend verpflichtet fühlen, das aber als Grundsatz nur politisch bindend wäre. Der Gesetzgeber ist daher gezwungen, das Trennungsgebot

³³ *Kay Nehm*, (Fn. 17), S. 3289 (3291); *Martin Kutscha*, (Fn. 23), S: 194.

³⁴ Dies andeutend BVerfGE 97, 198 (217).

³⁵ *Hans Liskén*, Nachrichtendienste und "organisierte Kriminalität", in: Grundrechte-Report 1997, http://report.humanistische-union.de/1997/grundrechte_report1997/38.htm

³⁶ *Volkmar Götze*, (Fn. 10), § 79 Rdnr. 43.

auch im Lichte neuerer sicherheitspolitischer Bedrohungsanalysen oder europäischer Zusammenarbeitsformen sowohl im Rahmen der innerstaatlichen als auch der europäischen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

III) Zulässigkeit der Zusammenarbeit im Lichte des Trennungsgebots

Das Trennungsgebot untersagt jedoch nicht eine Zusammenarbeit zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei. Aufgrund der seit den neunziger Jahren anwachsenden Übereinstimmung von Aufgaben und Befugnissen der Nachrichtendiensten und der Polizeien ist zumindest eine Koordination, im Ergebnis aber sogar eine Zusammenarbeit zwingend erforderlich.³⁷ Weder ist dem Verfassungsschutz das Vorfeld der Gefahrenaufklärung vorbehalten³⁸, noch sind die klassischen nachrichtendienstliche Ermittlungsmethoden eine exklusive Domäne der Verfassungsschutzämter. Ein Zusammenarbeitsbedürfnis erwächst des weiteren daraus, dass die Nachrichtendienste eigenständig weder Gefahrenabwehr noch Strafverfolgung betreiben. Die Nachrichtendienste sind daher darauf angewiesen, ihre Erkenntnisse den zuständigen Stellen zugänglich zu machen, um diesen die Reaktion auf drohende Gefahren und begangene Straftaten zu ermöglichen.³⁹

Zusammenarbeit bedeutet mithin Informationsaustausch. Für die grundsätzliche Zulässigkeit der Zusammenarbeit zur Bewältigung einer einheitlichen Staatsaufgabe spricht der in Art. 35 I GG verankerte

³⁷ *Heinz Fromm*, Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fn. 3), S. 70; siehe bereits in den siebziger Jahren *Joachim Schwagerl*, Kriminalistik 1976, 301.

³⁸ Die Strafverfolgungsbehörden sind im Bereich des Verfassungsschutzes prinzipiell auch im Vorfeld tätig. Zahlreiche Straftatbestände der §§ 81 ff. StGB sind als bloße Tätigkeits- oder abstrakte Gefährdungsdelikte ausgestaltet.

³⁹ *Hans-Ulrich Evers*, Verfassungsschutz und Polizei, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat (1981), S. 65 (66 f.); *Christoph Gusy*, (Fn. 6), S. 467 (472 f.); *Fritz-Achim Baumann*, Verfassungsschutz und Polizei, in: Düwell (Hrsg.), FS Posser (1997), S. 299 (300 f.); *Hermann Borgs-Maciejewski/Frank Ebert*, (Fn. 21), § 3 BVerfSchG Rdnrn. 121 f.

Grundsatz der Amtshilfe, der einfachgesetzlich konkretisiert ist.⁴⁰ Jedoch setzt das Trennungsgebot der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Amtshilfe Grenzen. Zum einen dürfen die beschränkten Eingriffsbefugnisse nicht unmittelbar oder mittelbar erweitert werden.⁴¹ So darf das Bundesamt für Verfassungsschutz die Polizei nicht im Wege der Amtshilfe bitten, eine nachrichtendienstlich motivierte Identitätsfeststellung durchzuführen. Ebenso wenig ist es statthaft, die Polizei zu ersuchen, im Rahmen einer Durchsuchung von Personen auch auf nachrichtendienstlich belangvolle „Beweismittel“ zu achten.⁴² Den Nachrichtendiensten soll von vornherein verwehrt werden, polizeiliche Durchsuchungen für originäre nachrichtendienstliche Zwecke in Anspruch zu nehmen und hierbei eigenständige, von den Polizeibehörden nicht kontrollierte Informationserhebung zu betreiben.

Unproblematisch ist dagegen die Übermittlung von rechtmäßig – auch zwangsweise - erhobener Informationen durch die Polizei.⁴³ Durch die Weitergabe derartiger Informationen wird der Nachrichtendienst als Empfänger nicht in die Lage versetzt, auf das Art und Weise der Informationsgewinnung Einfluß zu nehmen.⁴⁴ Entscheidend ist dabei, wie oben ausgeführt, daß die Verantwortung für die Weiterleitung der Informationen eindeutig zugeordnet werden kann. Zur Gewährleistung dieser Grenzen müssen daher die organisatorischen Vorkehrungen getroffen werden. So widerspricht eine gemeinsame Datenbank der Nachrichtendienste und der Polizeibehörden und damit ein unbeschränktes Zugriffsrecht der Nachrichtendienste auf polizeiliche Datenbanken dem Trennungsgebot.

⁴⁰ Vgl. § 20 BVerfSchG

⁴¹ *Hans Peter Bull*, Datenschutz und Ämter für Verfassungsschutz, in: Bundesministerium des Innern (Fn. 39), S. 133 (149f.); *Reinhard Riegel*, NJW 1981, 953.

⁴² *Kay Nehm*, (Fn. 17), S. 3289 (3291).

⁴³ So auch *Volkmar Götz*, (Fn. 10), § 79 Rdnr. 43.

⁴⁴ *Kay Nehm*, (Fn. 17), S. 3289 (3295).

Das Trennungsgebot beläßt der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und der Polizeibehörden ausreichend Gestaltungsspielraum, um auch auf besondere Sicherheitsgefährdungen durch den internationalen Terrorismus zu reagieren. Dies kann anhand von zwei Zusammenarbeitsformen in Deutschland verdeutlicht werden, die als Reaktion auf den 11. September 2001 eingerichtet worden sind: die „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ und das Information Board „Netzwerke arabischer Mudschahidin“.

Die „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ besteht seit dem 21. September 2001 aufgrund eines Beschlusses des Arbeitskreises II („Innere Sicherheit“) der Ständigen Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder.⁴⁵ An den Sitzungen der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“, die anlassbezogen stattfinden, nehmen Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt, des Unterarbeitskreises des AK II „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“, der Landesämter für Verfassungsschutz, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes, des Militärischen Abschirmdienstes, der Zentralstelle für Nachrichten der Bundeswehr, des Bundesgrenzschutzes, des Generalbundesanwaltes und des Bundeskriminalamtes teil.⁴⁶ Das Bundeskriminalamt hat den Vorsitz und die Geschäftsführung. Entsprechend ihrer Aufgabe nimmt die „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ eine ständige Bewertung und Fortschreibung des Lagebildes vor, entwickelt alternative Lageszenarien, wie dies etwa im Vorfeld des Irakkrieges geschah, und spricht unverbindliche Empfehlungen für bundesweit abgestimmte Polizeimaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Bereich von Prävention und Repression aus.

Unabhängig von der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ ist am 26. April 2001 das Information Board „Netzwerke arabischer

⁴⁵ Stellungnahme des Parl. Staatssekretärs Körper, Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht 104. Sitzung vom 28.4.2004,

⁴⁶ Ebd.

Mudschahidin“ gegründet worden.⁴⁷ Dadurch sollen deutlich gewordene Defizite beim Informationsaustausch kompensiert werden. Das Information Board ist keine Datenbank. Es handelt sich vielmehr um ein Gesprächskreis, in dem die Vertreter des Bundesamts für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes sowie des Bundeskriminalamtes in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage konkreter Sachverhalte Informationen austauschen. Den Vorsitz und die Geschäftsführung obliegt dem Bundeskriminalamt.

Eine Datenbank soll hingegen das gemeinsame Lage- und Analysezentrum von Bundeskriminalamt, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abwehrdienst und Zollkriminalamt beherbergen, das derzeit im Gespräch ist.⁴⁸ Ob diese bundesweite Datei lediglich Hinweise auf vorhandene Akten der beteiligten Behörden oder auch weiterführende Sachinformationen enthalten soll, ist derzeit unerörtert. Das Trennungsgebot könnte diesem Vorhaben entgegenstehen, soweit die gemeinsame Datenbank einen unbegrenzten Zugriff der Nachrichtendienste ermöglicht.

IV) Das Trennungsgebot und die nachrichtendienstliche/polizeiliche Zusammenarbeit in der EU

Das Trennungsgebot bildet als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips eine Schranke im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG, die bei der Beteiligung Deutschlands an der Fortentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit zu berücksichtigen ist. Wie bereits ausgeführt, trennt mit Ausnahme Großbritanniens kein anderer Staat derart strikt zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Aus dem Trennungsgebot folgt jedoch nicht, dass die Zusammenarbeit mit Polizeibehörden anderer EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig auch nachrichtendienstliche Aufgaben erfüllen, untersagt wäre. Entscheidend ist zunächst, ob durch die Zusammenarbeit den ausländischen

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Siehe Saarbrücker Erklärung der Landesinnenminister vom 1.07.2004, wiedergegeben in http://www.innen.saarland.de/index_10824.htm

Polizeien/Nachrichtendiensten Eingriffsbefugnisse gegenüber Bürgern der Bundesrepublik erwachsen. Ist dies der Fall, müssen die rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere im Hinblick auf eine parlamentarische und gerichtliche Kontrolle gewährleistet sein. Das Trennungsgebot untersagt jedoch eine europäische Zusammenarbeit, durch die bundesdeutschen Nachrichtendiensten polizeiliche Befugnisse auf europäischer Ebene eingeräumt werden. Des weiteren untersagt das Trennungsgebot die Beteiligung an einer europäischen Zusammenarbeitsform, die die organisatorische Selbständigkeit der deutschen Nachrichtendienste und der Polizei aufhebt, indem beispielsweise eine gemeinsame Datenbank mit umfassenden Zugriffsrechten errichtet wird. Dem steht nicht entgegen, daß die Polizeibehörden verpflichtet bleiben, die Nachrichtendienste im Rahmen der Gesetze Informationen zu übermitteln. Diese Übermittlungspflicht erstreckt sich auch auf Informationen, die im Wege der europäischen Zusammenarbeit gewonnen werden.

1) Kein europäischer Begriff der Nachrichtendienste

Diese Grenzen des Trennungsgebots an die Zusammenarbeit erfordern, den Begriff der Nachrichtendienste auf europäischer Ebene zu definieren. Obgleich auch im deutschen Recht die Abgrenzung im Einzelfall sich als durchaus schwierig erweisen kann,⁴⁹ können Nachrichtendienste in Deutschland allgemein als die von der Polizei organisatorisch getrennten Sicherheitsbehörden definiert werden, die sich nachrichtendienstlicher Mittel bedienen und über keine exekutiven Befugnisse verfügen. Der deutsche Begriff der Nachrichtendienste kann aber nicht auf die europäische Ebene übertragen werden, da er vom Trennungsgebot geprägt ist. In den meisten anderen Mitgliedstaaten ist die nachrichtendienstliche Tätigkeit aber weder auf besondere, von der Polizei getrennte Behörden beschränkt, noch ist Nachrichtendiensten die Ausübung exekutiver

⁴⁹ *Christoph Gröpl*, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung (1993), S. 37f, *Christoph Gusy*, (Fn. 6), S. 467ff.

Befugnisse untersagt.⁵⁰ In der Regel handelt es sich nur um besondere Abteilungen der Polizei. Soweit es sich um getrennte Behörden handelt, werden ihnen ausdrücklich polizeiliche Eingriffsbefugnisse eingeräumt.

Der französische Inlandsnachrichtendienst, la *Direction de la Surveillance du Territoire* (DST) ist ein Beispiel für eine besondere Abteilung innerhalb der Polizei, der *Police Nationale*. Die DST geht zwar auf das Jahr 1899 zurück, wurde aber in seiner heutigen Form 1946 gegründet.⁵¹ Sie untersteht dem Innenminister und ist der Polizei angegliedert.⁵² Danach hat die DST die Aufgabe, mit polizeilichen und nachrichtendienstlichen Methoden den Schutz des Landes zu gewährleisten. Neben der Terror- und Spionageabwehr ist sie auch zuständig für Schwerekriminalität im Bereich Waffenhandel und Organisierter Kriminalität sowie für den Geheimschutz französischer Behörden und betroffener Wirtschaftsunternehmen. Ihre Mitarbeiter sind Mitglieder der *Police Nationale* in allen Diensträngen.

Österreich hat zwar durch die Reform seiner Nachrichtendienste aus dem Jahr 2002 die deutsche Terminologie übernommen und nennt die neu geschaffene Einrichtung Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung. Dieses Bundesamt, zu dem wie in Deutschland in jedem Bundesland ein Landesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung hinzutritt, verfügt auch über – beschränkte – polizeiliche Befugnisse.⁵³

Die *Säkerhetspolisen*, der zivile Nachrichtendienst Schwedens, ist ein Beispiel einer verselbständigten nachrichtendienstlichen Behörde mit beschränkten polizeilichen Befugnissen.⁵⁴ Sie untersteht direkt dem Justizminister und ist verantwortlich für die innere Sicherheit Schwedens

⁵⁰ Siehe die rechtsvergleichende Übersicht bei *Alexander Hirsch*, (Fn. 25), S: 15ff..

⁵¹ Le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales: http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c3_police_nationale/c335_dst/index_html

⁵² Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁵³ Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, Verfassungsschutzbericht 2004, S. 12f.

⁵⁴ Gesetzliche Grundlage ist das Polizeigesetz 1984:387 und die Verordnung 1989:773 über die Nationale Polizeibehörde

insbesondere auf den Gebieten Spionageabwehr, Terrorismusbekämpfung sowie Extremismus von In- und Ausländern. Dazu stehen der *Säkerhetspolisen* alle Methoden offener und verdeckter Informationsbeschaffung zur Verfügung. Außerdem unterhält sie ein umfangreiches Archiv und hat einfachen Zugang zu allen Personendateien, über die sich mit der sogenannten Personenummer Daten wie Adresse oder Steuerklasse abrufen lassen.

Eine eindeutige Definition des Begriff Nachrichtendienstes ist mithin auf europäischer Ebene nicht möglich. Allein auf der Grundlage von Indizien kann im Einzelfall ermittelt werden, ob die Polizeibeamten der *Police Nationale* oder der *Guardia Civil*⁵⁵ als Nachrichtendienste oder als Polizeien auftreten. Indizien sind die Bezeichnung der Behörde als Nachrichtendienst durch den Mitgliedstaat, die Aufgaben und Befugnisse der Behörde.

2) Bisherige Trennung zwischen nachrichtendienstlichen und polizeilichen Zusammenarbeitsformen

Die Sicherheitsbehörden in den meisten Mitgliedstaaten sind daher nicht eindeutig als Nachrichtendienste oder als Polizeibehörden zu qualifizieren. Das hat zur Folge, daß bestehende Kooperationsforen nicht anhand der beteiligten Behörden unterschieden werden können, sondern ausschließlich anhand des Schwerpunkts des Zwecks der Zusammenarbeit. Hier ist festzustellen, daß trotz der Doppelfunktionalität zahlreicher beteiligter Behörden bislang eine strikte Trennung bestand zwischen nachrichtendienstlichen und polizeilichen Zusammenarbeitsformen.

Rein nachrichtendienstliche Zusammenarbeitsstellen sind der *Club of Berne* und die *Counter Terrorist Group*, polizeiliche Zusammenarbeitsformen sind Europol und der Schengen-Verbund. Der *Club of Berne*, 1971 gegründet, ist ein informeller Zusammenschluss der Leiter der Nachrichtendienste der EU-Mitgliedstaaten sowie der Schweiz und

⁵⁵ *Carlos Ruíz Miguel*, (Fn. 9), S. 191.

Norwegen.⁵⁶ Grundlage für die Zusammenarbeit bilden die jeweiligen nationalen Rechtsbestimmungen und informelle Vereinbarungen. Der Club of Berne dient der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Terror- und Spionageabwehr sowie Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen.

Ein Ergebnis der Zusammenarbeit im *Club of Berne* ist die Schaffung im September 2001 einer Gruppe für Terrorismusbekämpfung (*Counter Terrorist Group*).⁵⁷ Seit ihrer Gründung hat die Gruppe Bedrohungsanalysen für die EU erstellt. Diese Analysen beruhen auf Angaben von Nachrichtendiensten der Mitgliedsstaaten. Die *Counter Terrorist Group* war darüber hinaus ein Forum für Experten für die Entwicklung praktischer Zusammenarbeit und eines besseren Verständnisses terroristischer Bedrohungen. Sie soll nunmehr bei der Terrorismusbekämpfung als Schnittstelle zwischen der EU und den Leitern der Sicherheits- und Nachrichtendienste der Mitgliedsstaaten dienen. Seit dem 1. Mai 2004 sind die Sicherheits- und Nachrichtendienste der 10 Beitrittsstaaten der EU ordentliche Mitglieder der *Counter Terrorist Group*. Behörden mit ausschließlich polizeilichen Aufgaben sind nicht Mitglieder dieser Gruppe.

Die polizeiliche Zusammenarbeit konzentriert sich bislang auf Europol und den sogenannten Schengen-Verbund. Die Aufgaben von Europol beschränken sich nach Art. 3 EuropolÜ auf die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und die Unterhaltung einer automatisierten Informationssammlung für die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung. Europol übernimmt im Hinblick auf den allgemeinen Informationsaustausch die Funktionen von Interpol, ausgenommen hinsichtlich Fahndungsausschreibungen. Nach Art. 9 Abs. 3

⁵⁶ Stellungnahme des Bundesamtes für Polizei vom 20.3.2004, Tages-Anzeiger Zürich vom 24.03.2004, <http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/360576.html>.

⁵⁷ Presseerklärung des Club of Berne vom 28.4. 2004, wiedergegeben in : http://www.pst.politiet.no/pressem/cdb_280404.htm.

Europol richtet sich die Zulässigkeit der Übermittlung der Daten von der nationalen Stelle an die zuständigen Behörden nach dem nationalen Recht. In den Vertragsstaaten, die kein Trennungsgebot kennen, führt dies dazu, daß Daten auch von und an Nachrichtendienste übermittelt werden können. Zwar bestimmt Art. 17 Abs.1 EuropolÜ, daß die Daten von der zuständigen Behörde der Mitgliedstaaten nur zu dem Zweck übermittelt oder genutzt werden dürfen, die Kriminalität zu verhüten oder zu bekämpfen. Haben nach der nationalen Rechtsordnung auch Nachrichtendienste Aufgaben der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, ist aber eine Weitergabe der Daten ohne weiteres zulässig.

Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 EuropolÜ ermächtigt Europol, die gesammelten Informationen auszuwerten und durch die Erstellung von Lageberichten analytisch aufzuarbeiten und dadurch die kriminalpolizeilichen Ermittlungen zu unterstützen. Hierzu sollen Analysedateien errichtet werden. Nach Art. 10 Abs. 3 Satz 2 EuropolÜ dürfen die Mitgliedstaaten diese Daten nur übermitteln, wenn dies nach dem jeweiligen nationalen Recht zur Verbrechensbekämpfung zulässig ist. Mit der Weite des Datenprofils korrespondiert ein streng begrenztes Zugriffsrecht auf die Daten: Nur die bei Europol tätigen Analytiker dürfen nach Art. 10 Abs. 2 Nr. 1 EuropolÜ die Daten in die Dateien eingeben und abrufen.

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist das Kernstück der Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen den Schengener Staaten. Es handelt sich dabei um ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem auf der Grundlage des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ). Die zentrale technische Unterstützungseinheit des SIS, das sogenannte C.SIS in Straßburg (Frankreich), bildet die zentrale Verbindungsstelle zu den nationalen Teilen in den Schengener Staaten, den sogenannten N.SIS. Zugriff auf diese Datenbank haben nach Art. 101 SDÜ nur Stellen, die zuständig sind für Grenzkontrollen sowie für sonstige polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen im Inland sowie deren Koordinierung. Dies können, wie dargelegt, auch Stellen mit zusätzlichen

nachrichtendienstlichen Befugnissen sein. Gleichwohl wird dadurch die Rechtsnatur als polizeiliche Zusammenarbeit nicht berührt.

Ein Verstoß gegen das Trennungsgebot ist daher in der bisherigen Tätigkeit von Europol und des SIS nicht zu sehen. Die Zusammenarbeit mit doppel funktionalen Behörden wird vom Trennungsgebot in seiner spezifischen Ausprägung nicht berührt, da bislang eine Vermischung der Aufgaben oder der Befugnisse der deutschen Nachrichtendienste und Polizeien ausgeschlossen ist. An die Europol-Datenbank sowie an das SIS sind bislang aus deutscher Sicht nur die deutschen Polizeibehörden angeschlossen. Des Weiteren ist Europol derzeit nicht ermächtigt, eigene Ermittlungen vorzunehmen. Damit wird die vollständige Vollzugszuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet.

3) Errichtung von Zusammenarbeitsformen mit polizeilichen/nachrichtendienstlichen Aufgaben

Die derzeitigen Vorstellungen in der EU, die in der Europäischen Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ des Europäischen Rates vom 13. Dezember 2003⁵⁸ und in seiner Brüsseler „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004⁵⁹ zum Ausdruck kommen, wird deutlich, daß die bislang erkennbare Aufgabentrennung zerfließt. Hintergrund ist zum einen eine anwachsende Ansicht in den Mitgliedstaaten, daß die bisherige Trennung der Sicherheitsbehörden zu Sicherheitslücken führe.⁶⁰ Zum anderen seien die auf die polizeiliche Datenverarbeitung ausgelegten Informationsaustauschsystem von Europol und des SIS nicht flexibel genug. Die Nachrichtendienste würden daher nur ungern Informationen an Europol übermitteln. Die Kommission hat auf diese Kritik reagiert, indem

⁵⁸ Wiedergegeben vom Auswärtigen Amt unter: <http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf>

⁵⁹ Wiedergegeben unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf.

⁶⁰ Eine deutliche Vorbildfunktion haben hier die Vereinigten Staaten durch die Zentralisierung zahlreicher nachrichtendienstlicher und polizeilicher Aufgaben in dem neu gegründeten Department of Homeland Security: siehe hierzu

es die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, Europol sämtliche operativen Informationen und Intelligence zur Verfügung stellen.⁶¹ Des Weiteren schlägt die Kommission vor, Europol in ein echtes „*Intelligence Centre*“ umzuwandeln. Hierzu sollte unter anderem eine gemeinsame Terrorismus-Datenbank aufgebaut werden, in der Angaben zu Personen, Vorfällen, Hinweisen und Operationen erfasst sind.

Ebenso soll das bislang auf polizeiliche Aufgaben beschränkte SIS weitere nachrichtendienstliche Aufgaben erhalten. Diese Umwandlung in ein SIS II soll nach Ansicht des Justiz- und Innenministerrates im Zusammenhang mit der technischen Umwandlung des SIS realisiert werden, die der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten, erforderlich macht. Das Projekt SIS II ist derzeit noch in der Planungsphase und soll im Jahr 2006 den Betrieb aufnehmen. Im Lichte des Trennungsgebots ist entscheidend, daß SIS II neue Zugriffsmöglichkeiten bieten soll. Zu den neuen Nutzern sollen neben Europol, Eurojust, mitgliedstaatlichen Gerichten und die für Asylangelegenheiten zuständigen Behörden auch Sicherheits- und Nachrichtendienste gehören.⁶²

Die Eröffnung des Zugangs zum SIS für Nachrichtendienste sowie die vorgeschlagene Errichtung einer gemeinsamen Terrorismus-Datenbank bei Europol wirkt sich auf das Trennungsgebot aus. Wird den Mitgliedstaaten - wie bisher - die Option offengelassen, nach nationalem Recht die zugriffsberechtigten Behörden zu bestimmen, wäre die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich verpflichtet, den deutschen Nachrichtendiensten ein unbegrenztes Zugriffsrecht auf diese polizeiliche Datenbank zu untersagen. Unwahrscheinlich ist hingegen, daß verbindlich auf europäischer Ebene festgelegt wird, daß die Nachrichtendienste ein umfassendes Zugriffsrecht haben. Allein in diesem Fall stünde das

⁶¹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 19. März 2004, PRES/04/94.

⁶² Bericht des „Ausschuß für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten“; mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Schengener Informationssystem (SIS II) der zweiten Generation (2003/2180(INI)). (Berichterstatter: Carlos Coelho); siehe auch die Parlamentarische Anfrage der FDP-Fraktion, BT-Drs. 15/3780.

Trennungsgebot einer weiteren Vertiefung der europäischen polizeilichen/nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit entgegen.

Diese Vermischung der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Aufgaben der Zusammenarbeitsformen liegt auch anderen Projekten der EU zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden zugrunde:

So hat der Europäische Rat im März 2004 beschlossen, eine EU-Nachrichtenstruktur zu errichten und einen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung zu ernennen.⁶³ Die EU-Nachrichtenstruktur soll als Teil der Ratsstruktur alle Nachrichten über sämtliche Aspekte des Terrorismus zusammenführen und der EU die Entscheidungsfindung erleichtern. Zu diesem Netzwerk sollen künftig die Nachrichtendienste, die Strafverfolgungsbehörden - Sicherheitsdienste, Polizei, Zoll - der EU-Mitgliedsstaaten sowie die EU-Anklagebehörde Eurojust und die Polizeibehörde Europol gehören. Dabei soll es sich um den „Austausch analytischer, nicht operativer Informationen“ handeln. Wie dargelegt, steht das Trennungsgebot einer Beteiligung Deutschlands an dieser Zusammenarbeit grundsätzlich nicht entgegen. Im Rahmen des Netzwerkes bestimmt jede Stelle selbständig, welche Informationen zu übermitteln sind. Jedoch bleibt abzuwarten, wie die Mitgliedstaaten diese EU-Nachrichtenstruktur konkret ausformen.

V) Zusammenfassung

Neue Formen der Zusammenarbeit, mit denen zahlreiche Staaten auf europäischer Ebene erkannten Defiziten in der Nachrichtenübermittlung bei der Terrorismusbekämpfung entgegenzutreten wollen, lenken wiederum - nunmehr aus dem Blickwinkel der europäischen Zusammenarbeit - den

⁶³ Europäischer Rat, Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. 3.2004, S. 9f.: Der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung ist eine beim Generalsekretariat des Rates angesiedelte Stelle, die ausschließlich die Arbeiten des Rates zur Terrorismusbekämpfung koordinieren soll. Dadurch soll eine wirksame Umsetzung der Ratsbeschlüsse gewährleistet sowie ein regelmäßiger Kontakt zwischen EU und Mitgliedstaaten aufrechterhalten werden. Der EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung verfügt mithin nicht über Eingriffsbefugnisse.

Blick auf den Rang und den Inhalt des Trennungsgebots. Ob diese Defizite auf die bestehende Aufgabentrennung in der europäischen Zusammenarbeit zurückzuführen sind, mag bezweifelt werden. Bereits jetzt sind die Polizeibehörden und die Nachrichtendienste zur wechselseitigen Informationsübertragung nach den mitgliedstaatlichen Bestimmungen verpflichtet. Von größerer Bedeutung mögen vielmehr kulturelle und normative Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, aber auch eine fehlende Kooperationsübung zwischen den Nachrichtendiensten und den Polizeien in den Mitgliedstaaten selbst sein. Das Trennungsgebot lenkt nur in einem sehr geringen Maße den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, um eine effiziente Form der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizeien festzulegen. Dieser Gestaltungsspielraum ist auf europäischer Ebene daher noch lange nicht ausgeschöpft.