

Getrennt oder vereint?

Polizei und Nachrichtendienste im transatlantischen Rechtsvergleich

William Euler*

I. Einleitung

Seit der Terror von religiösen und politischen Gruppen zugenommen hat, versuchen Staaten angemessen auf diese Bedrohung zu reagieren. Dieser Kampf findet an zwei Fronten statt: der polizeilichen und der nachrichtendienstlichen. Es ist aber problematisch, dass beide nicht immer die gleichen Zeitabschnitte abdecken. So finden polizeiliche Ermittlungen oft nach einem Anschlag statt, Nachrichtendienste hingegen sammeln Informationen im Vorfeld dieser Anschläge und versuchen so, diese zu verhindern. In diesem Stadium konnten die Behörden vielleicht mit strafprozessualen Mitteln nicht handeln, da sich Terroristen in so frühen Stadien oft nicht im Bereich der Kriminalität befinden. Der deutsche Gesetzgeber hat hierauf reagiert, indem er schon die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalt unter Strafe stellt.¹

In diesem Zusammenhang stellt sich aber insbesondere auch die Frage, in welchem Umfang Geheimdienste und Kriminalbehörden zusammenarbeiten dürfen. Zunächst soll beleuchtet werden, wie sich diese Zusammenarbeit in Deutschland gestaltet (II). Es lohnt sich hierbei auch ein Blick über den Atlantik. In den USA existiert auf Bundesebene eine Behörde, die sowohl nachrichtendienstlichen, als auch polizeilichen Tätigkeiten nachgeht: das Federal Bureau of Investigation (FBI) (III).

Diese unterschiedlichen Konzepte sollen schließlich einer vergleichenden Betrachtung unterzogen werden (IV).

II. Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeskriminalamt

1. Das Bundeskriminalamt

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist eine dem Bundesinnenministerium nachgeordnete Bundesoberbehörde und dient als Kriminalpolizei des Bundes.² In dieser Behörde arbeiten etwa 5.500 Menschen. Sie fungiert als Zentralstelle für polizeiliches Auskunfts- und Nachrichtenwesen sowie die Kriminalpolizei und unterstützt somit die Polizeibehörden des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung (§ 2 Abs. 1 BKAG). Als Bundesoberbehörde ist es sachlich für bestimmte Verwaltungsaufgaben und örtlich für das gesamte Bundesgebiet zuständig.³ Das BKAG wurde 2008 novelliert, wobei Unterabschnitt 3a „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus“ eingefügt wurde.⁴ Danach hat das BKA schon dann Ermittlungsbefugnisse, wenn noch keine konkrete Gefahr vorliegt.⁵

Sollten Polizei und Geheimdienste enger zusammenarbeiten? Im Zusammenhang mit dieser Frage lohnt sich ein rechtsvergleichender Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt und Verfassungsschutz auf der einen und dem FBI auf der anderen Seite.

* Der Verfasser ist Studierender der Rechtswissenschaften an der LMU München und Mitglied der Redaktion von *rescriptum*.

1 § 89a StGB; vgl. BT-Drs. 16/12428, S. 2, 12.

2 *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Aufl. 2012, Kap. C Rn. 74.

3 *Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl. 2011, § 22 Rn. 38.

4 BGBl. I 2008, S. 3103.

5 Dies gilt insb. für die Rasterfahndung, die Telekommunikationsüberwachung sowie Online-Durchsuchungen, s. eingehend *Streib*, *Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten*, 2011, S. 207 ff.

Die Befugnisse zur heimlichen Überwachung, die das BKA erhalten hat, betreffen zwar die Tätigkeit von Nachrichtendiensten, stehen aber zu diesen nicht in Konkurrenz: Zum einen wird der Verfassungsschutz noch weiter im Vorfeld tätig als das BKA, zum anderen hat das BKA nicht dem Verfassungsschutz entsprechende Ressourcen.⁶

Somit ist das BKA – trotz der Vorverlagerung einiger strafprozessualer und polizeilicher Befugnisse – als Kriminalamt des Bundes rein polizeilich tätig.

2. Das Bundesamt für Verfassungsschutz

Dem BKA gegenübergestellt ist das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), welches in Köln und Berlin 2.700 Mitarbeiter beschäftigt und dessen Aufgaben nachrichtendienstlicher Natur sind. Man unterscheidet zwischen Nachrichtendiensten im engeren und im weiteren Sinn.⁷ Im weiteren Sinn spricht man von Nachrichtendiensten, wenn eine Behörde politisch bedeutsame Nachrichten beschafft, auswertet und weitergibt und auch politische Gegner im In- und Ausland zu stören oder zu beeinflussen sucht.⁸ Hiervon zu unterscheiden sind Nachrichtendienste im engeren Sinn, also Behörden, die sich auf das Sammeln und Auswerten von Informationen beschränken.⁹ Ob der Verfassungsschutz lediglich als Nachrichtendienst im engeren Sinne verstanden werden kann, ist aufgrund seiner Tätigkeit in der Spionageabwehr fraglich.¹⁰

Die Aufgaben des BfV sind im Einzelnen in § 3 BVerfSchG geregelt. Dessen Absatz 1 bestimmt, dass es u.a. Aufgabe des BfV ist, Informationen zu sammeln und auszuwerten. Diese Felder, in denen diese Informationen gesammelt werden, sind enumerativ aufgezählt: Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind, oder die Amtsführung der Verfassungsorgane oder ihrer Mitglieder ungesetzlich beeinträchtigen wollen, sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht, Bestrebungen, die auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden sowie Bestrebungen, die gegen der Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Zugleich wirkt es gemäß Abs. 2 bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen sowie bei Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen Kenntnisnahme durch

Unbefugte. Die Mittel, mit denen das BfV seine Aufgaben ausführen darf, sind in §§ 8 ff. BVerfSchG geregelt: so darf das BfV z.B. Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung (V-Leute, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen) verwenden (§ 8 Abs. 2 BVerfSchG).

Somit handelt das BfV als Nachrichtendienst des Bundes auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik.

3. Trennung

Die Aufgaben der Polizeibehörden und der Nachrichtendienste unterliegen in Deutschland dem Trennungsgebot. Dies bedeutet, dass der Verfassungsschutz von der Polizei abgeschottet werden soll.¹¹ Zudem darf das BfV Daten nur zu nachrichtendienstlichen Zwecken, nicht aber zu polizeitypischen Ermittlungszwecken sammeln und auswerten.¹² Somit hat das BfV keine Polizeibefugnisse und darf auch nicht die Polizei im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selber nicht befugt ist (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG).¹³ So ist aber auch umgekehrt das BKA nicht befugt, Informationen zu sammeln und auszuwerten. Folglich ist der Verfassungsschutz keine Spezialpolizei, sondern eine Institution *sui generis*.¹⁴

Die Trennung zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten wird hierzulande entweder auf Verfassungsrecht¹⁵ oder auf einfachem Gesetz¹⁶ basiert.

Historisch sollte die Trennung nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem der Gefahr einer „neuen Gestapo“ vorbeugen, denn damit war die Gefahr gebannt, dass das Sammeln von Daten und polizeiliche Aktivitäten aufgrund dieser gesammelten Daten in einer Hand liegen würde.¹⁷

Inzwischen scheint ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot abgeleitet aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG allgemein anerkannt zu sein.¹⁸

Allerdings ist fraglich, ob diese Trennung wirklich komplett ist. Während Polizeibehörden und Nachrichtendienste

6 Streiß (Fn. 5), S. 229; Wolff, DÖV 2009, 597 (603).

7 Hier wird terminologisch von Geheimdiensten unterschieden; a.A. Gröpl, Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, 1993, S. 36 ff.; Roewer, Nachrichtendienstrecht, 1990, § 3 Rn. 4; für die ein Nachrichtendienst im weiteren Sinne ein Geheimdienst ist.

8 König, Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2005, S. 23; Roewer (Fn. 7), § 3 Rn. 4.

9 König (Fn. 8), S. 23 f.; Roewer, (Fn. 7), § 3 Rn. 4.

10 Ritter, Nachrichtendienste, 1989, S. 25 ff.; König (Fn. 8), S. 24 f.; Die Tätigkeiten des BfV bei Spionage und Proliferation können dem Internetauftritt entnommen werden: <http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-spionage-und-proliferationsabwehr> (Stand: 15.09.2015); vgl. auch § 3 Abs. 2 BVerfSchG.

11 *Nehm*, NJW 2004, 3289.

12 *Ibler*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 Rn. 144; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87 Rn. 51.

13 So beispielhaft die Meldungen zu den Ermittlungen gegen *netzpolitik.org*: das BfV kann nicht selber gegen die Blogger oder eventuelle *whistleblower* innerhalb des Amtes vorgehen. Das geht sogar so weit, dass das Rechtsgutachten, in dem die von *netzpolitik.org* veröffentlichten Dokumente als Staatsgeheimnis eingestuft werden, aus dem BfV stammt. Polizeilich vorgehen kann aber nur das BKA unter Weisung des Generalbundesanwalts.

14 *Denninger*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. B Rn. 41; *Stern*, Staatsrecht I, S. 188.

15 S. *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 87 Fn. 75 m.w.N.

16 Auf Bundesebene § 8 Abs. 3 BVerfSchG.

17 *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 291; s. auch *Kutscha*, ZRP 1986, 184 ff.

18 *Ibler* (Fn. 12), Art. 87 Rn. 143; *Gusy*, ZRP 1987, 45 (47 f.); *Kutscha*, NVwZ 2005, 1231 (1234); *Roggan/Bergeman*, NJW 2007, 876 f.; *Schafranek*, Die Kompetenzverteilung zwischen Polizei und Verfassungsschutzbehörden in der BRD, 2000, S. 170 ff.; a.A. *Roewer*, DVBl. 1986, 205; *Klee*, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2010, S. 48 ff.; *Meyer-Wiek*, Die Polizei 2006, 349 (354 f.).

nicht zusammenarbeiten können, gibt es Verwaltungsvorschriften, welche die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaften und Verfassungsschutzbehörden regeln.¹⁹

Außerdem haben neuere Entwicklungen im Bereich des religiös und politisch motivierten Terrorismus sowie der Organisierten Kriminalität dazu geführt, dass sich Tätigkeitsfelder von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden überschneiden, da zunehmend Sicherheitsbehörden im Vorfeld konkreter Gefahren oder Verdachtslagen im strafprozessualen Sinn tätig werden.²⁰ Dies hat auch dazu geführt, dass sich die Aufgabe des BfV darin wandelt, weniger nur Regierungen vor Gefahren zu warnen, sondern Gefahrenlagen zu erkennen und Polizeibehörden zu informieren.²¹

In diesem Zusammenhang ist auch die Antiterrordatei zu sehen. Diese wurde nach der Verabschiedung des Antiterrordateigesetz (ATDG) eingeführt. Das ATDG wurde allerdings vom BVerfG später teilweise für verfassungswidrig erklärt.²² Das Gesetz sah die Einrichtung einer Antiterrordatei (ATD) beim BKA vor. In diese würden alle teilnehmenden Behörden Informationen eintragen, die zur Aufklärung oder Bekämpfung des Terrorismus mit Bezug zu Deutschland erforderlich sind.²³

Das BVerfG erklärte diesen Austausch von Daten zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nur dann ausnahmsweise für zulässig, wenn es unerlässlich ist und eine Übermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht mehr rechtzeitig erfolgen kann.²⁴

Somit besteht immer noch eine Trennung zwischen dem Handeln von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten, die durch das ATDG und die BVerfG-Entscheidung nur in wenigen Fällen gelockert wird.²⁵ Zusammenfassend ist vor allem festzustellen, dass sich diese Lockerungen nur auf den Austausch von Informationen beziehen, nicht jedoch auf eine gemeinsame Arbeitsweise.

III. Das Federal Bureau of Investigation

Bisher wurden die Aufgaben des BKA und des BfV aufgezeigt und die Trennung der beiden Ämter analysiert. Im Folgenden wird das *Federal Bureau of Investigation* (FBI) untersucht, eine Behörde, die nachrichtendienstliche und polizeiliche Tätigkeiten vereint.

1. Das FBI als Kriminalpolizei

Gegründet wurde das FBI 1908 als *Bureau of Investigation*, bevor es 1935 zum FBI unbenannt wurde. Bei Gründung der Behörde sollte sie nur für wenige Delikte zuständig sein und diente lange Zeit als reine Kriminalpolizei.²⁶ Die in den 1930er Jahren eingeführten Normen zeigen den ursprünglichen Handlungsbereich der Behörde: Straftaten von Mitgliedern der Regierung, Flugzeugentführungen, Tötungen von Polizisten, Straftaten gegen Reisende sowie Serien von Tötungen.²⁷ Auch heute noch ist das FBI in seinem Kern eine *law enforcement agency*, die die Kompetenz hat, alle Fälle von Bundeskriminalität zu verfolgen, soweit diese Kompetenz nicht einer anderen Bundesbehörde zugewiesen wurde.²⁸

2. Das FBI als Nachrichtendienst

Das FBI ist allerdings nicht nur eine reine *law enforcement agency*, sondern auch eine *intelligence agency*. Zunächst muss der Begriff „*intelligence*“ definiert werden. Das FBI selbst definiert den Begriff dreistufig: 1. als Sammlung von Informationen, die auf die Bedürfnisse von Entscheidungsträgern zugeschnitten ist, 2. als Prozess, durch welchen diese Informationen identifiziert, gesammelt und analysiert werden und 3. als die Einzelorganisationen, die die Sammlung von Informationen betreibt sowie die Gemeinschaft dieser Einzelorganisationen.²⁹ Der Beitrag richtet den Fokus hierbei auf *foreign intelligence*, also Auslandsnachrichten, die im Inland gesammelt werden.

Schon durch den 1978 verabschiedeten *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) wurde u.a. das FBI berechtigt, elektronische Überwachung anzuwenden.³⁰ Hierfür benötigte es aber eine Ermächtigung durch das *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC), der auf Antrag eines Bundesbeamten einen sogenannten *order* ausstellt, wenn angenommen werden kann, dass die auszuspähende Person eine *foreign power* oder ein Spion ist.³¹ Die Verhandlungen dieses Gerichts erfolgen *ex parte*.³²

Eine Erweiterung des Aufgabenbereichs fand 1981 durch die von Präsident Reagan erlassene *Executive Order 12333* statt.³³ Auf Grundlage des 1947 verabschiedeten *National Security Act*³⁴ entstand so die *Intelligence Community*.³⁵ Die *Community* soll unter anderem gegen

19 Richtlinie 205 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren; s. hierzu *Krauß*, in: Beck'scher Onlinekommentar zur StPO, RiStBV, 205 Rn. 5 ff.

20 *Bergemann*, in: Litsken/Denninger, (Fn. 2) Kap. H Rn. 32.

21 *Zöller*, JZ 2006, 763 (766 ff.); s. hierzu als aktuelle Beispiele Ermittlungen gegen Islamisten, die in Syrien gekämpft haben.

22 BVerfG, NJW 2013, 1499.

23 *Hörauf*, NVwZ 2015, 181 m.w.N.

24 BVerfG, NJW 2013, 1499 (1515).

25 S. auch die Regelung in § 9a BKAG, die es dem BKA erlaubt, für die Dauer einer befristeten projektbezogenen Zusammenarbeit eine Datei einzurichten, zum Austausch von Erkenntnissen zu Straftaten nach §§ 99, 129a i.V.m. 129b StGB sowie 34 Abs. 1 bis 6 AWG.

26 So vergleicht *Schweppe* in seiner 1974 erschienenen Dissertation das FBI auch nur mit dem BKA (*Schweppe*, FBI und BKA, Diss. 1974).

27 28 U.S.C. §§ 535, 538, 540, 540A, 540B.

28 S. The Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations (*FBI Guidelines*), A.1.

29 Vgl. <https://www-fbi.gov/about-us/intelligence/defined> (Stand: 15.10.2015).

30 50 U.S.C. §§ 1801ff.

31 50 U.S.C. §§ 1805(a).

32 50 U.S.C. §§ 1805(a).

33 46 FR 59941.

34 50 U.S.C. § 3001.

35 Dies ist der Zusammenschluss aller 17 auf Bundesebene tätigen Nachrichtendienste. Von diesen 17 Behörden unterstehen allein acht dem Verteidigungsministerium, jeweils zwei dem

den internationalen Terrorismus, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen, Spionage gegen die Vereinigten Staaten, internationale Drogendelikte vorgehen und hierzu Informationen sammeln (1.4(b) Exec. Ord. No. 12333).

Innerhalb dieser *Community* ist das FBI für die geheime Sammlung von foreign intelligence³⁶ sowie die Spionageabwehr innerhalb der Vereinigten Staaten zuständig (1.3(a)(20)(A) Exec. Ord. No. 12333). Diese Vorschrift wird konkretisiert durch 1.7(g) Exec. Ord. No. 12333: das FBI ist berechtigt, hierzu Auslandsnachrichten zu sammeln, analysieren, hervorzubringen und zu verbreiten. Des Weiteren darf das FBI Spionageabwehr betreiben.

Diese Aufgaben nimmt das FBI in eigenständigen Abteilungen wahr: Den *Intelligence Branch* sowie den *National Security Branch* (NSB). Der Intelligence Branch sammelt Informationen nicht nur bezüglich Auslandsnachrichten, sondern jede Art von Information, die Entscheidungsträgern zu Hilfe kommen kann.³⁷

Der NSB dient als Verbindungsglied zur *Intelligence Community*: er untersteht zum einen dem Justizministerium sowie in seiner Arbeitsweise den Richtlinien des Justizministers. Zum anderen aber hat auch der Chef der *Intelligence Community*, der *Director of National Intelligence* (DNI), Mitbestimmungsrechte bezüglich des Budgets dieser Abteilungen³⁸ sowie bezüglich der Nominierung des Abteilungsleiters des *Intelligence Branch*³⁹. Durch diese Verbindung wird das FBI zum Diener zweier Herren.

3. Trennung

In den Vereinigten Staaten hat es lange Zeit keine klare Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten gegeben. Bezüglich des Sammelns von Auslandsnachrichten wurde durch FISA eine Trennung nie propagiert.⁴⁰ Erst 1995 wurde durch die damalige Justizministerin *Reno* ein Memorandum veröffentlicht, dass die Weitergabe von Informationen zwischen den Beamten, die aufgrund einer vom FISC ausgestellten *order* diese Informationen gesammelt hatten, und der *Criminal Division* des Justizministeriums verbot. Diese Regeln waren allerdings so komplex, dass Beamte sich oft nicht die Mühe machten, Daten zu übermitteln. Das

Heimatschutzministerium und dem Justizministerium, jeweils eine dem Energieministerium, dem Außenministerium und dem Finanzministerium und als einzige nicht einer Behörde untergeordneten Dienste, das CIA sowie das *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI).

36 Dieser Begriff wird gemeinhin mit „Auslandsnachrichten“ übersetzt; die *FBI Guidelines* definieren es als „Information bezüglich der Fähigkeiten, Vorsätze oder Aktivitäten von ausländischen Regierungen oder Elemente dieser Regierungen, ausländischer Organisationen oder ausländischer Personen, oder internationaler Terroristen.“, VII.E FBI Guidelines.

37 Vgl. <https://www.fbi.gov/about-us/intelligence/definded> (Stand: 15.10.2015).

38 50 U.S.C. § 3024(c).

39 50 U.S.C. § 3041(b)(2)(H).

40 *Piette/Radack*, Stan. L. & Pol’y Rev. 17 (2006), 437 (452); *Logan*, N.Y.U. J. L. & Lib. 4 (2009) 209 (223).

Resultat wurde „*The Wall*“ genannt.⁴¹ Ein Resultat dieser „*Wall*“ war unter anderen, dass zwei der Terroristen des 11. September mit einem FBI-Informanten zusammengelebt hatten, und die Information, dass es sich bei diesen Personen um Dschihadisten handelte, nicht an die Strafverfolger weitergegeben wurde. Wäre den Strafverfolgern bewusst gewesen, dass diese Personen eine Gefahr darstellten, hätte man polizeilich und so vielleicht effektiv gegen die beiden vorgehen können.⁴² Aufgrund dieser Geschehnisse wurden die nachrichtendienstlichen Befugnisse der Bundespolizei FBI neu evaluiert. Es wurde eine Bündelung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen und strafprozessualer Reaktion auf diese befürwortet. So kam eine Kommission zur Untersuchung der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten in Bezug auf Massenvernichtungswaffen im Kongress zum Schluss: „*[The] new reality requires [...] that we eliminate the „old wall“ between foreign intelligence and domestic law enforcement.*“⁴³ Und so fasst auch die Kommission, die den Fortschritt dieser Veränderungen überprüfen sollte, zusammen: „*[Our] vision of the future FBI is one in which criminal investigation, counterintelligence, intelligence collection and analysis, and science and technology applications are seen as complementary core competencies of a global intelligence and investigative organization.*“⁴⁴

So wird seit den Anschlägen des 11. September die „*Wall*“, die zwischen Strafverfolgern und Nachrichtendienstlern bestand, trotz Verzögerungen,⁴⁵ mehr und mehr abgetragen.

IV. Vergleich

1. FBI und BKA

Sowohl FBI als auch BKA sind Kriminalbehörde. Das deutsche Recht kennt, anders als das amerikanische Recht, keine Unterscheidung zwischen Strafsachen des Bundes und der Länder. Daher handelt das BKA nur bei länderübergreifenden oder internationalen Strafsachen sowie Strafsachen von erheblicher Bedeutung. Allerdings sind Strafdelikte des Bundes in den Vereinigten Staaten meist solche, die die Beziehungen der Bundesstaaten untereinander betreffen oder die von erheblicher Bedeutung sind.⁴⁶ Somit gelangt man dennoch zu dem Ergebnis, dass beide bei ähnlichen Straftaten kriminalpolizeilich tätig werden.

41 *Logan*, N.Y.U. J. L. & Lib. 4 (2009) 209 (240).

42 *Office of the Inspector General*, A Review of the FBI’s Handling of Intelligence Information Related to the September 11 Attacks, S. 305 ff.; Das *Foreign Surveillance Court of Review* hat sodann auch 2002 in seinem ersten Urteil nach 24-jährigem Bestehen festgestellt, dass eine „*Wall*“ nie im FISA angelegt war, *In re Sealed Case No. 02-001*, 310 F.3d 717, 723 ff.

43 Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, 2005, S. 452.

44 Report of the 9/11 Review Commission, 2015, S. 18.

45 Report of the 9/11 Review Commission, 2015, S. 108 ff.

46 Dies ergibt sich daraus, dass materielles Strafrecht eigentlich das Recht der Einzelstaaten ist; vgl. *Hay*, US-Amerikanisches Recht, 5. Aufl. 2011, Rn. 681.

2. FBI und BfV

Sowohl das FBI als auch das BfV sind Nachrichtendienste im weiteren Sinne und betreiben das Sammeln von Auslandsnachrichten und die Spionageabwehr auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet. Lediglich das FBI ist immer mehr dazu berechtigt, auch auf im Ausland gesammelte Informationen zurückzugreifen. Zudem ist festzustellen, dass die Informationen, mit denen sich das BfV befasst in § 3 Abs. 1 BVerfSchG relativ enge Grenzen erfahren hat, während beim FBI alle Informationen, die Entscheidungsträgern behilflich sein können, erfasst sind.

Im Bereich der Organisierten Kriminalität lässt sich dieser Unterschied erkennen: Während nur wenige Stimmen dem BfV eine Kompetenz zur nachrichtendienstlichen Bekämpfung dieser Kriminalität anerkennen wollen,⁴⁷ ist in den USA eine solche Kompetenz schon vom weiten Begriff der Behilflichkeit erfasst.

Ein bedeutender Unterschied zwischen Deutschland und den USA liegt in der vertikalen Struktur. In den USA fungiert das FBI als *eine* Behörde mit dem Justizministerium und dem ODNI als zwei „Obersten Behörden“⁴⁸, während in Deutschland das BfV und das BKA als *zwei* Behörden dem Innenministerium als *einer* Obersten Bundesbehörde unterstehen. Hierdurch wird in den USA strukturell mehr Gewicht auf die Beamten „vor Ort“ gelegt, während in Deutschland die Fäden nach oben hin zusammenlaufen anstatt sich dort zu separieren.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Trennung der Arbeit: Während in Deutschland die Polizei und die Verfassungsschutzbehörden getrennt sind, werden im FBI alle Agenten sowohl in polizeilicher als auch in nachrichtendienstlicher Arbeit geschult. Dies soll u.a. dazu führen, dass sich *Special Agents* des nachrichtendienstlichen Bereichs durch einen „Ausflug“ in die Kriminalabteilungen für Grundrechte sensibilisieren.⁴⁹

V. Fazit

Ob mit einer Zusammenlegung von Polizei und Nachrichtendiensten ein effektiver Schutz gegen terroristische Anschläge gegeben ist, lässt sich kaum messen. In den Vereinigten Staaten konnte es zum Anschlag auf den Marathon in Boston kommen. In Deutschland wird einer Gruppe von Rechtsterroristen vorgeworfen, über Jahre hinweg unentdeckt getötet zu haben. Die Trennung von Nachrichtendiensten und Polizei war sicher nicht der Grund, warum dies passieren konnte. Es wird auch richtigerweise gefordert, dass die Landeskriminalämter untereinander enger zusammenarbeiten. Denkbar wäre aber, dass durch engere

Verflechtung von Nachrichtendiensten und Polizeibeamten durch das *esprit de corps* neue Anreize entstehen würden, gesammelte Daten in einen Fahndungserfolg umzuwandeln.

Abschließend müssen kulturelle Unterschiede berücksichtigt werden. Zum einen sind Datenschutzrecht oder ein Recht auf Privatsphäre in den Vereinigten Staaten nicht in einem solchen Maße wie in Deutschland entwickelt worden. Zum anderen resultierte in Deutschland der Zusammenschluss von Nachrichtendiensten und Polizei schon einmal in Schrecken. Somit ist auf einer gesellschaftlichen Ebene nicht definierbar, welches System das bessere ist, da beide ein Resultat der unterschiedlichen Geschichte der beiden Länder sind.

47 Soine, ZRP 2008, 108 (110 f.); nicht grundsätzlich ablehnend Gröpl (Fn. 7), S. 355 f.

48 Hier wird bewusst der *terminus technicus* des deutschen Rechts in Anführungszeichen gesetzt, da das FBI nicht Teil des ODNI ist, sondern letzteres nur faktische Kontrolle in manchen Abteilungen des FBI ausüben kann, s. auch <https://www.fbi.gov/about-us/nsb/faqs> – *What authority does the DNI have over the FBI?*

49 Report of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, 2005, S. 467.