

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 13

Die Ämter für Verfassungsschutz als Präventionsbehörden

Rechtsfragen zur Stellung der Verfassungsschutzämter
in der deutschen Verfassungsschutzarchitektur

Von

Maximilian Banzhaf



Duncker & Humblot · Berlin

MAXIMILIAN BANZHAF

Die Ämter für Verfassungsschutz als Präventionsbehörden

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 13

Die Ämter für Verfassungsschutz als Präventionsbehörden

Rechtsfragen zur Stellung der Verfassungsschutzämter
in der deutschen Verfassungsschutzarchitektur

Von

Maximilian Banzhaf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Augsburg hat diese Arbeit
im Jahre 2020 als Dissertation angenommen und zum Druck freigegeben.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D384

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-18317-3 (Print)
ISBN 978-3-428-58317-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde sie stellenweise überarbeitet und auf den Stand November 2020 gebracht. Nicht erst die aktuellen Gesetzesinitiativen und die Diskussion um die Beobachtung der Partei „Alternative für Deutschland“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz zeigen die Dynamik und die dauernde Bedeutung der Thematik Verfassungsschutz.

Bedanken möchte ich mich zuallererst bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger. Von der Themenfindung bis zur Veröffentlichung hat er mich unterstützend begleitet und mir dabei den nötigen Freiraum zur eigenen wissenschaftlichen Entfaltung gelassen. Ihm verdanke ich die Zeit, die ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg verbringen durfte. Diese Zeit hat mich geprägt und hat mir wunderbare Erinnerungen beschert. Herrn Prof. Dr. Josef Franz Lindner danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, seine hilfreichen Anmerkungen sowie die anregende Diskussion im Rahmen meiner Disputation.

Für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“ danke ich dem Reihenherausgeber Herrn Prof. Dr. Markus Thiel. Für den großzügigen Druckkostenzuschuss bedanke ich mich bei dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Für die schöne Zeit an der Universität Augsburg bin ich meinen Kolleginnen und Kollegen sowie meinen Kommilitoninnen und Kommilitonen zum Dank verpflichtet. Kritische Diskussionen und freundschaftliche Gespräche haben diesen Lebensabschnitt ungemein bereichert. Mit Blick auf die vorliegende Arbeit gilt ein besonderer Dank Dr. Cornelia Kibler und Dominik Klaus. Die Unterhaltungen mit ihnen und ihre Anmerkungen waren für die Erstellung dieser Dissertation äußerst wertvoll. Herrn Konstantin Sahr möchte ich an dieser Stelle für seine sprachlichen Anmerkungen danken. Meine Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter prägten, neben bereits erwähnter Dr. Cornelia Kibler, Annika Schmidl und Johannes Stapf vom Lehrstuhl meines Doktorvaters sowie Michael Biesinger vom ACELR im besonderen Maß. Ihnen bin ich für die Unterstützung, stets freundliche Zusammenarbeit sowie insbesondere die bleibende Freundschaft sehr dankbar.

Ein besonderer Dank gilt meinem persönlichen Umfeld, welches mich unentwegt bestärkt, unterstützt und, wo notwendig, auch abgelenkt hat. Herauszuheben ist aus dieser Riege Felix Kriss, der mit seinen gestalterischen Fähigkeiten einen Beitrag zu

dem vorliegenden Buch geleistet hat. Ihm und allen anderen, die sich durch diese Zeilen hoffentlich angesprochen fühlen, bin ich für ihre Freundschaft unendlich dankbar.

Außerordentlicher Dank gilt zu guter Letzt meiner Familie für den enormen Rückhalt, den sie bietet: meinen liebevollen Großeltern; meinen Brüdern Johannes und Leonhard, die mich mit angenehmen Gesprächen und anspornender Herausforderung begleiten; meinem Vater Peter Banzhaf, der mich jederzeit in vollem Umfang unterstützt hat und mir nicht nur mit seinem Arbeitsethos ein ungemein wertvolles Vorbild ist, und meiner Mutter Sabine Banzhaf, deren Herzlichkeit und Verständnis mich unentwegt bestärken. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Berlin, 02.06.2021

Maximilian Banzhaf

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Moderner Verfassungsschutz im Informationszeitalter	27
A. Forschungsanlass: Neue Herausforderungen für den Verfassungsschutz in der Informationsgesellschaft	27
B. Untersuchungsgegenstand und Darstellung der Forschungsfragen	30
I. Begrenzung auf die nationale Dimension	30
1. Unionsrechtliche Dimension	31
2. Völkerrechtliche Dimension	34
II. Gang der Untersuchung	35

1. Teil

Der Verfassungsschutz in der deutschen Sicherheitsarchitektur – Konturen einer nationalen Verfassungsschutzarchitektur	38
---	----

Kapitel 1

Der umfassende Begriff der Sicherheitsarchitektur	39
A. Die Institutionen der äußeren Sicherheit zum Schutz des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder	40
B. Die Entfaltung der inneren Sicherheit anhand der zu schützenden Rechtsgüter	42
I. Der Verfassungsauftrag zum Schutz von Individualrechtsgütern	42
II. Der Schutz des Verfassungsstaats als Gemeinschaftsgut	43
C. Das Zusammenwirken von äußerer und innerer Sicherheit in der Sicherheitsarchitektur	45

Kapitel 2

Eingrenzung anhand der Gefahrenursache	46
A. Vom Menschen ausgehende Gefahren	46
I. Bestrebungen im Sinne des Bundesverfassungsschutzgesetzes	46

II. Verfassungsfeindliche Verhaltensweisen im Sinne der wehrhaften Demokratie	46
III. Strafbare Handlungen im Sinne des Staatsschutzstrafrechts	47
B. Von der Natur ausgehende Gefahren	48

Kapitel 3

Eingrenzung anhand der Schutzgüter 50

A. Die freiheitliche demokratische Grundordnung	52
B. Der Bestand des Bundes und der Länder	55
C. Die Sicherheit des Bundes und der Länder	56
D. Eine Gesamtschau der Schutzgüter des Verfassungsschutzes im Sinne des Grundgesetzes	59
E. Das Verhältnis der Begriffe Verfassungsschutz und Staatsschutz im Wandel von einer differenzierenden zu einer synonymen Verwendung	60
F. Der Verfassungsschutz als Ausdruck des grundgesetzlichen Prinzips der wehrhaften Demokratie	62

Kapitel 4

Verfassungsschutzarchitektur: Der Staatsauftrag Verfassungsschutz im Gefüge der Sicherheitsarchitektur 66

A. Der Umfang des grundgesetzlichen Verfassungsschutzauftrags	66
B. Die Verfassungsschutzarchitektur... ..	68
I. ... als Teilbereich der Sicherheitsarchitektur	69
II. ... als föderale Struktur	70
1. Die Vorherrschaft des Bundes in Angelegenheiten mit Auslandsbezug, im Staatsschutzstrafrecht und bei den Nachrichtendiensten	71
2. Die Dominanz der Länder in der polizeilichen Gefahrenabwehr	74

2. Teil

**Die Entwicklung der Aufgaben der Verfassungsschutzämter
und die Stellung der Ämter in der Verfassungsschutzarchitektur** 76

Kapitel 1

**Weitgehende Aufgabenunität der Verfassungsschutzämter trotz föderaler
Organisation** 78

A. Die föderale Struktur der Verfassungsschutzämter im Verbund 79

 I. Die Zentralstelle BfV und die Verpflichtung der Länder gemäß § 2 Abs. 2
 BVerfSchG zur Errichtung von Verfassungsschutzbehörden 80

 II. Die Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit innerhalb des Verfassungsschutz-
 verbunds aus Bundesamt und Landesämtern für Verfassungsschutz 83

 1. Die ausschließlichen Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz 84

 2. Die ausschließlichen Aufgaben der Landesämter für Verfassungsschutz 85

 3. Die Reservezuständigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 5
 Abs. 1 BVerfSchG 87

 III. Die Veränderungen im föderalen System der Verfassungsschutzämter 88

B. Der Verfassungsschutzverbund aus Bundesamt und Landesämtern für Verfassungs-
schutz 90

Kapitel 2

Entwicklung und Einordnung der Aufgaben des Verfassungsschutzverbundes 91

A. Die eigenständigen Aufgaben: Beobachtungsaufträge 92

 I. Tätigkeit: Sammlung und Auswertung von Informationen 92

 1. Tatbestandsmerkmale der Beobachtungstätigkeit 93

 2. Beschränkung: Beobachtung ohne „polizeiliche Befugnisse“ 96

 II. Beobachtungsgegenstände: chronologisch nach ausdrücklicher Aufnahme in den
 Text des BVerfSchG 98

 1. Beobachtungsobjekt „Bestrebungen“ und die Möglichkeit der Beobachtung
 von Einzelpersonen 99

 2. Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Be-
 stand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes sowie der Amtsführung
 der Verfassungsschutzorgane des Bundes oder eines Landes (Nr. 1) 101

 a) Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung 103

 b) Bestrebungen, die eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der
 Verfassungsschutzorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum
 Ziele haben 105

 c) Bestrebungen gegen den Bestand des Bundes oder eines Landes 105

 d) Bestrebungen gegen die Sicherheit des Bundes oder eines Landes 106

3. Beobachtung als Teil der Spionageabwehr (Nr. 2)	106
4. Gewalttätige Bestrebungen, die auswärtige Belange gefährden (Nr. 3)	109
5. Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Nr. 4)	111
6. Länderspezifische Sonderaufgaben	113
7. Entwicklung der eigenständigen Aufgaben der Verfassungsschutzämter	115
III. Die Hierarchie der Beobachtungszwecke der Verfassungsschutzämter zwischen Gesellschafts- und Regierungsaufklärung einerseits sowie Informationsvorsorge für die Verwaltung andererseits	118
1. Primärzwecke: Information der politischen Entscheidungsträger	119
2. ... und Information der Gesellschaft	120
3. Sekundär Information der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden ...	120
4. Prioritäten zwischen Tradition und moderner Gesetzessystematik	122
B. Mitwirkungsaufgaben	124
I. Personeller Sabotage- und Geheimschutz	125
II. Technischer Sabotage- und Geheimschutz	126
C. Thematische Zweiteilung der Aufgabenbereiche	126
D. Verbindendes Element: Der Inlandsbezug	128
E. Zeitliche Einordnung der Aufgaben der Verfassungsschutzämter in Gefahrenprophy- laxe, Gefahrenabwehr oder Repression	132
I. Repression im Verfassungsschutzkontext	133
II. Einzelfallbezogene Prävention durch Gefahrenabwehr	137
1. Einordnung der Gefahrenabwehr in die Verfassungsschutzarchitektur anhand funktioneller Kriterien	138
2. Informatorische und aktionelle Maßnahmen der Gefahrenabwehr	140
III. Gefahrenprophylaxe zur abstrakt-generellen Prävention	142
1. Abgrenzung zu Repression und Gefahrenabwehr	142
2. ... verdeutlicht am Beispiel des Verfassungsschutzberichts	143
IV. Der Wandel der nationalen Sicherheitsarchitektur als Reaktion auf sich ändernde Bedrohungsszenarien	145
V. Die Verfassungsschutzämter zwischen Gefahrenprophylaxe und zunehmender Einbindung in die Gefahrenabwehr	149
F. Rekapitulation der Aufgaben der Verfassungsschutzämter	153
I. Die Aufgabe der Verfassungsschutzämter im Allgemeinen und des BfV im Spe- ziellen	153
II. Exkurs: Die Bundesoberbehörde mit Zentralstellenfunktion als passende Organi- sationsform	157

Kapitel 3

Der Beitrag der Verfassungsschutzämter zum Verfassungsschutz und die daraus resultierende Stellung in der Verfassungsschutzarchitektur 159

A. Der Beitrag der Verfassungsschutzämter zum Staatsauftrag Verfassungsschutz ...	160
I. ... in Abgrenzung zu verfassungsgerichtlichem und ministerialem Verfassungsschutz	160
1. Die spezifischen Verfassungsschutzaufgaben des Bundesverfassungsgerichts	161
2. Der ministerielle Verfassungsschutz in Vereins- und Versammlungsrecht	161
3. Abgrenzung zu den Verfassungsschutzämtern	162
II. ... in Abgrenzung zu den anderen Nachrichtendiensten	162
1. Verfassungsschutz durch den MAD	163
2. Die Beteiligung des BND am Verfassungsschutz	164
3. Weitere Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland?	165
4. Abgrenzung zu den Verfassungsschutzämtern	167
a) Der MAD als Teil des Verfassungsschutzverbundes	167
b) Abgrenzung des BND vom Verfassungsschutzverbund	171
III. ... in Abgrenzung zum Verfassungsschutz durch die Bundeswehr	174
IV. ... in Abgrenzung zu strafrechtlichem Verfassungsschutz	175
1. Strafverfolgung im Rahmen des Verfassungsschutzes	175
2. Abgrenzung von Strafverfolgungsbehörden und Verfassungsschutzämtern in der Verfassungsschutzarchitektur	177
V. ... in Abgrenzung zu präventiv-polizeilichem Verfassungsschutz	178
1. Die Polizei als Teil der Verfassungsschutzarchitektur	178
2. Abgrenzung zu den Verfassungsschutzämtern	179
VI. Ergebnis: Der Beitrag der Verfassungsschutzämter zum Verfassungsschutz und deren partielle Sonderstellung in der Verfassungsschutzarchitektur	182
B. Befund: Aufgabenparallelität bei strafbewehrten, verfassungsschutzrelevanten Bestrebungen und der Grenzfall der Spionageabwehr	185
I. Parallele Beobachtung strafbewehrter oder gefährlicher Bestrebungen durch Polizei und Verfassungsschutzämter als Herausforderung für die Verfassungsschutzarchitektur	188
II. Zuständigkeitsschwierigkeiten zwischen BND und Verfassungsschutzämtern bei der Spionageabwehr	192

3. Teil

Herausforderungen für die Verfassungsordnung durch die Aufgabenparallelität von Polizei und Verfassungsschutzämtern	195
--	-----

Kapitel 1

Parallele Zuständigkeiten von Polizei und Verfassungsschutzämtern als verfassungsrechtliche Herausforderung	197
--	-----

A. Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten	198
I. Verfassungsrechtliche Verankerung und Reichweite der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten	199
1. Der Ursprung des Trennungsgebots	200
2. Verfassungsrang eines pauschalen Trennungsgebots?	201
a) Rechtsstaatsprinzip	201
b) Bundesstaatsprinzip	202
c) Grundrechte	203
3. Verfassungsrang und inhaltliche Reichweite spezifischer Trennungsgebote zwischen Polizei und Verfassungsschutzämtern	204
a) Gebot der organisatorischen Trennung	204
b) Gebot der funktionalen Trennung	205
c) Gebot der kompetenziellen Trennung	209
aa) Grundsätzliche Ausrichtung	209
bb) Keine polizeilichen Befugnisse	210
cc) Eingriffsschwellen	210
dd) Aufklärungszweck	211
ee) Keine verfassungsrechtliche Verankerung einer strikten Trennung der Befugnisse von Polizei und Verfassungsschutzämtern	211
d) Verfassungsrechtlich gebotene Stringenz der Trennung statt Vorgabe ein- zelner Gebote	212
e) Gebot der informationellen Trennung	216
4. Konsolidierungen des verfassungsrechtlichen Trennungsprinzips zwischen Po- lizei und Nachrichtendiensten	218
II. Beeinträchtigung	220
1. . . . der verfassungsrechtlich gebotenen Stringenz der Trennung von Polizei und Verfassungsschutzämtern	221
a) Klare organisatorische Trennung	221
b) Relativierung der funktionalen Trennung durch Betonung der Überschnei- dungsbereiche	221
c) Weitgehende Angleichung der Befugnisse von Polizei und Verfassungs- schutzämtern	224

2. ... des verfassungsrechtlichen Prinzips der grundsätzlichen informationellen Trennung von nachrichtendienstlichen und polizeilichen Datenbeständen	226
a) Kritik der Literatur am Grundsatz der Datentrennung	228
b) Das informationelle Trennungsprinzip und die Vernetzung von Polizei und Verfassungsschutzämtern	228
c) Das informationelle Trennungsprinzip und überschneidende Ermittlungsbe- reiche	231
B. Verbot ungerechtfertigter additiver Grundrechtseingriffe	232
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Verfahren bei additiven Grund- rechtseingriffen	233
1. Grundrechtsschonende Aspekte kombinierter Überwachungsmaßnahmen	233
2. Die umfassende Abstimmung als zentrale Verfahrensvorgabe	233
II. Herausforderungen durch die parallele Aufklärungstätigkeit von Polizei und Ver- fassungsschutzämtern	234
1. Beeinträchtigungsszenarien durch parallele Beobachtung von Polizei und Ver- fassungsschutzämtern	235
2. Prozedurale Sicherungsmechanismen zur Verhinderung unkoordinierter, addi- tiver Überwachungsmaßnahmen	236
3. Verbleibende Beeinträchtigungen und mögliche Schlussfolgerungen	237
C. Gebot der Verantwortungsklarheit	239
I. Maßstababildung	239
1. Der Grundsatz der ausschließlichen Aufgabenzuweisung: Ein grundlegendes Ordnungsprinzip des Grundgesetzes	240
a) Grundgesetzliche Kompetenzordnung	240
aa) Verwaltungsorganisatorische Bedeutung	240
bb) Bedeutung für die Aufgabenzuweisung	243
b) Demokratieprinzip	244
aa) Verflochtene Verfahrensbeteiligungen als legitimatorische Herausfor- derung auch auf behördlicher Ebene	247
bb) Die ausschließliche Aufgabenzuweisung als Gewinn für demokratische Verantwortungszusammenhänge	248
c) Rechtsstaatsprinzip	249
d) Konsolidierung eines verfassungsrechtlichen Grundsatzes ausschließlicher Aufgabenordnung	252
2. Verfassungsrechtliche Verankerung und Reichweite des Gebots der Verant- wortungsklarheit	254
a) Verantwortungsklarheit im Rechtsstaat	254
b) Verantwortungsklarheit in der Demokratie	257
c) Verantwortungsklarheit im föderalen Staat	259
aa) Grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung	259
bb) Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung	261

II. Beeinträchtigung ...	262
1. ... durch parallele Ermittlungen von Polizei und Verfassungsschutzämter ...	263
2. ... durch Einbindung der Verfassungsschutzämter in fremde Verwaltungsentscheidungen ...	264
a) Beteiligung der Verfassungsschutzämter am ministeriellen Verfassungsschutz ...	264
b) Verfahrensherrschaft über die Sicherheitsüberprüfung von Journalisten ...	267
c) Übertragbarkeit auf polizeiliche Verwaltungsentscheidungen ...	268
aa) Verdeckte Beiträge der Verfassungsschutzämter ...	269
bb) Faktische Verfahrensherrschaft der Verfassungsschutzämter durch überlegenes Wissen ...	270
cc) Ungenügende Dokumentationspflichten de lege lata ...	271
D. Gebot der Zweckbindung ...	272

Kapitel 2

Potentielle Rechtfertigung: Die Effektivität der Verfassungsschutz-Verwaltung 275

A. Effektivitäts- und Effizienzbegriff dieser Untersuchung ...	276
B. Verfassungsrechtliche Verankerung des Prinzips möglichst effektiver Verwaltung ...	277
C. Auswirkungen paralleler Ermittlungen von Polizei und Verfassungsschutzämtern auf die Effektivität der Gefahrenabwehr ...	278
I. Gesteigerte Effektivität durch parallele Ermittlungen ...	279
II. Effektivitätshindernisse durch parallele Ermittlungen ...	281
D. Keine Rechtfertigung der Aufgabenparallelität mangels Effektivitätssteigerung ...	287

Kapitel 3

Verfassungswidrige Parallelzuständigkeit de lege lata 289

A. Die Organisation von Polizei und Verfassungsschutzämtern: Ein verfassungsrechtlicher Problemfall ...	289
I. Enge Zusammenarbeit im Spannungsfeld mit dem informationellen Trennungsprinzip ...	291
II. Inkonsequente Informationserhebungsbefugnisse ...	292
III. Gefahr nicht rechtfertigbarer additiver Grundrechtseingriffe aufgrund mangelnder Abstimmung ...	292
IV. Verstoß gegen das Gebot der Verantwortungsklarheit aufgrund von Intransparenz	293
B. Keine Rechtfertigung mit Blick auf die Effektivität der Verfassungsschutzverwaltung	295

Kapitel 4

**Verfassungsmäßige, durch Kollisionsnormen abgesicherte Funktionentrennung
de lege ferenda** 297

4. Teil

**Herausforderungen für die Verfassungsordnung durch die Organisation
der Spionageabwehr** 303

Kapitel 1

Die Ordnung der Spionageabwehr in der Bundesrepublik Deutschland 305

A. Das faktische Übergewicht der nachrichtendienstlichen gegenüber der polizeilichen
Spionageabwehr 305

B. Der Auslandsbezug als definierendes Element der Spionageabwehr 307

 I. Der Auslandsbezug als stetes Merkmal einer ansonsten weitreichenden Spiona-
gedefinition 308

 II. Die Lokalität als Zurechnungs- und Abgrenzungskriterium zwischen der Spiona-
geabwehr des BND und der Verfassungsschutzämter 309

C. Die grundgesetzlichen Vorgaben an die Organisation der nachrichtendienstlichen
Spionageabwehr 310

 I. Der Grundsatz ausschließlicher Aufgabenzuordnung als grundlegende Organisa-
tionsvorgabe auch für die nachrichtendienstliche Spionageabwehr 310

 II. Die grundgesetzliche Kompetenzordnung als Rahmenordnung der Organisations-
struktur 311

 III. Die Effektivität der Gefahrenabwehr als maßgebliches Kriterium für die Funk-
tionalität der nachrichtendienstlichen Spionageabwehr 312

 IV. Das Verbot der Tätigkeit des BND auf „innenpolitischem Gebiet“: Die bisher
zentrale Vorgabe für die nachrichtendienstliche Spionageabwehr 315

 1. Die Begrenzung der Spionageabwehr durch den BND auf die Eigensicherung 315

 2. Die einfachgesetzliche Grundlage des Verbots 316

 3. Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Verankerung des Verbots 316

 a) Spionageabwehr als zwingende Ländersache? 318

 b) Effektive Spionageabwehr auch in zentralistischer Struktur möglich 318

 4. Fazit: Beeinträchtigung einer effektiven Spionageabwehr durch das überkom-
mene Verbot der Tätigkeit des BND auf innenpolitischem Gebiet 319

Kapitel 2

**Die Zentralisierung der nachrichtendienstlichen Spionageabwehr
unter dem Dach des BND** 320

- A. Kein verfassungsrechtliches Konzentrationsverbot hinsichtlich der nachrichtendienstlichen Spionageabwehr 321
- B. Die Argumente für eine Konzentration der Spionageabwehr unter dem Dach des BND 322
 - I. Effektivierung des Übergangs von Spionageabwehr in Gegenspionage 323
 - II. Größere Flexibilität des BND im Umgang mit auslandsbezogenen Ermittlungen 324
 - III. Größere Erfahrung des BND im Umgang mit wirtschaftsbezogenen Informationen 324
- C. Ergebnis: Sinnvolle Konzentration der nachrichtendienstlichen Spionageabwehr als Aufgabe des BND 325

5. Teil

**Rückbesinnung des institutionellen Verfassungsschutzes –
Die Verfassungsschutzämter als Behörden der primären Prävention** 326

Kapitel 1

**Der weite Verfassungsschutzauftrag: Verfassungsrechtliche Vorgaben
an die Aufgabenverteilung** 329

- A. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Aufgabenverteilung bei thematischer Nähe, vorliegend innerhalb der Verfassungsschutzarchitektur 330
 - I. Das Verbot der Aufgabenidentität als äußerste Grenze der Aufgabengestaltung 331
 - II. Der Kooperationsaufwand innerhalb eines Oberauftrags 331
- B. Die Konsequenzen der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Aufgabenstruktur der Verfassungsschutzämter 332
 - I. Das Verbot von Aufgabenidentitäten als Vorgabe an die Aufgabenverteilung innerhalb der Verfassungsschutzarchitektur 332
 - II. Bedarf an hinreichender Abstimmung bei Kooperationsbeziehungen 334
 - 1. Informationsübermittlung 335
 - 2. Überlappende Aufklärungstätigkeiten 335
 - III. Aufgabenneustrukturierung als Alternative 336

Kapitel 2

Rückbau bisheriger Aufgaben 341

- A. Differenzierte Behandlung der Beobachtungsgegenstände als Spiegel der gesetzgeberischen Gewichtung 342
 - I. Der weite Spielraum der Verfassungsschutzämter bei der Spionageabwehr und der Beobachtung völkerverständigungswidriger Bestrebungen 342
 - II. Die Behandlung von Einzelpersonen und Bestrebungen gegen auswärtige Belange: Tiefgreifende Aufklärung unter hohen Anforderungen 344
 - III. Die vergleichsweise zurückhaltende Behandlung der verfassungsfeindlichen, aber friedlichen Bestrebungen 345
 - IV. Unterschiedliche Behandlung der Beobachtungsgegenstände als Ergebnis gesetzgeberischer Gewichtung 346
- B. Begrenzung der Beteiligung an Gefahrenabwehr und Strafverfolgung 347
 - I. Subsidiarität der Informationserhebung der Verfassungsschutzämter gegenüber der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung 348
 - II. Keine vertiefte Einbindung in sonstige Verwaltungsverfahren 354
 - 1. Parteiverbot 355
 - 2. Vereinsverbot 357
 - III. Grundsätzliche Reduktion auf Berührungspunkte zur Vorbereitung aktioneller Maßnahmen 359
- C. Neuverteilung der Spionageabwehr anhand funktionaler Kriterien 361
 - I. Aufklärung 361
 - II. Weitere Macht-Disaggregation durch Ausgliederung des personellen und technischen Geheim- und Sabotageschutzes 361
 - 1. Effektiver und transparenter personeller Geheim- und Sabotageschutz 362
 - 2. Technischer Geheim- und Sabotageschutz aus der einen Hand des BSI 362
 - III. Der BND als zentrale Spionageabwehrinstitution und das BSI zur technischen Unterstützung 364
- D. Keine Schutzlücken ohne die Ermittlungstätigkeit der Verfassungsschutzämter 364

Kapitel 3

Bedeutung der verbleibenden Aufgabe – Identitätsversicherung der Verfassungsschutzämter 366

- A. Strukturen-Analyse als Vorgehensweise der Verfassungsschutzämter statt personenbezogener Ermittlungen 368
- B. Präzise Zweckbestimmung als weiteres Abgrenzungs- und Steuerungsmittel 370
 - I. Warnung der Bevölkerung als Teil des Verfassungsschutzes durch Aufklärung .. 370

II. Informationsvorsorge zur primären Prävention als Alleinstellungsmerkmal innerhalb der Verfassungsschutzarchitektur	372
--	-----

Kapitel 4

Konsolidierung: Die Verfassungsschutzämter als strukturbezogene Aufklärungsbehörden der primären Prävention	374
--	-----

Kapitel 5

Auf die reduzierten Aufgaben abgestimmte Anpassungen der Befugnis- und Organisationsstruktur	376
---	-----

A. Neue Befugnisse für eine alte Aufgabe	376
I. Notwendigkeit verdeckter Ermittlungsmethoden?	377
II. Verzicht auf Verarbeitung personenbezogener Daten?	381
B. Föderale oder zentralistische Organisationsstruktur?	383
C. Die reduzierte Aufgabe durch Veränderungen in der Ressortzuteilung der Verfassungsschutzämter verdeutlichen	383

Kapitel 6

Zur Umsetzung des vorliegenden Vorschlags befugte Staatsorgane	385
---	-----

Rückblick und Ausblick

Die Neuausrichtung der Verfassungsschutzämter im Zeichen des Wandels der wehrhaften in eine widerstandsfähige Demokratie	387
---	-----

A. Rückblick: Die strukturbezogene Prävention der Verfassungsschutzämter	387
B. Ausblick: Von der wehrhaften zur widerstandsfähigen Demokratie	396

Literaturverzeichnis	401
-----------------------------------	-----

Sachwortverzeichnis	446
----------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl. EU	Amtsblatt Europäische Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	The American Political Science Review
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArbG	Arbeitsgericht
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
Aufl.	Auflage
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayLT-Drs.	Drucksachen des bayerischen Landtages
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
BayPOG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVersG	Bayerisches Versammlungsgesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz)

BbgVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz)
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BeckOK DatenschutzR	Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BK GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz)
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BremVerfSchG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Bremen (Bremisches Verfassungsschutzgesetz)
BRJ	Bonner Rechtsjournal
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CILIP	Civil Liberties and Police (Bürgerrechte & Polizei)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung
erw.	erweitert(e)
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f., ff.	die folgende(n) Seite(n) (oder Rn.)
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
gem.	gemäß
gen.	genannt
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GRC/GrCH	Grundrechtecharta der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HdbdRdND	Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste
HessGVBl.	Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HessLT-Drs.	Drucksachen des hessischen Landtages
HmbPolDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei Hamburg
HmbVerfSchG	Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HRRS	Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht
HS.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HVSG	Hessisches Verfassungsschutzgesetz
i. d.	in der
i. E.	im Erscheinen
IGMG	Islamische Gemeinschaft Millî Görüs

insb.	insbesondere
i. S.	Im Sinne
i. S. d.	Im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KriPoZ	Die Kriminalpolizei
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LfDI	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
Lfg.	Lieferung
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch
LfV	Landesamt/Landesämter für Verfassungsschutz
lit.	littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT-Drs.	Drucksachen des Landtags
LVerfSchG M-V	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern)
LVerfSchG R-P	Landesverfassungsschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LVerfSchG S-H	Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz Schleswig-Holstein)
LVSG BW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg
MAD	Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst/Militärischer Abschirmdienst
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz)
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
MüKo-StPO	Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NiedersächsLT-Drs.	Drucksachen des niedersächsischen Landtages
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
no.	number
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWLT-Drs.	Drucksachen des Landtages von Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NSU	National Sozialistischer Untergrund
NVerfSchG	Niedersächsisches Verfassungsschutzgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht

OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PinG	Privacy in Germany
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PolG	Polizeigesetz
PolGBW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
RAF	Rote-Armee-Fraktion
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RuP	Recht und Politik
RW	Rechtswissenschaft
S.	Seite
s.	siehe
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLT-Drs.	Drucksachen des sächsischen Landtages
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGE	Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVSG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Verfassungsschutzgesetz)
SG	Soldatengesetz
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union und des europäischen Gerichts erster Instanz
sog.	sogenannt(e/en)
Sp.	Spalte
SRP	Sozialistische Reichspartei
StenBer.	stenographischer Bericht
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
SÜG	Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlussachen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz)
SVerfSchG	Saarländisches Verfassungsschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfSchG	Thüringer Gesetz zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Vorbeugung vor Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung (Thüringer Verfassungsschutzgesetz)
UA	Untersuchungsausschuss
u. a.	unter anderem/unter andere
UN	United Nations
unveränd.	unverändert(e)

Urt.	Urteil
v.	vom
Var.	Variante
VBIBW.	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
VereinsG	Vereinsgesetz
Verf.	Verfasser(in)
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfSchG-LSA	Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt
VerfThüringen	Verfassung des Freistaats Thüringen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VISZG	Gesetz über den Zugang von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Nachrichtendiensten zum Visa-Informationssystem (VIS-Zugangsgesetz)
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VSG Bln	Gesetz über den Verfassungsschutz in Berlin
VSG NRW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen)
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZFIS	Zeitschrift für innere Sicherheit in Deutschland und Europa
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophengesetz)
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

Moderner Verfassungsschutz im Informationszeitalter

Diese Untersuchung befasst sich mit der Rolle der Verfassungsschutzämter als Präventionsbehörden in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland. Nachdem zunächst zum Forschungsanlass ausgeführt wird (A.), werden in einem nächsten Schritt der Untersuchungsgegenstand sowie die Forschungsfragen dargestellt (B.).

A. Forschungsanlass: Neue Herausforderungen für den Verfassungsschutz in der Informationsgesellschaft

Die freiheitliche und demokratische Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland ist mittlerweile eine „Informationsgesellschaft“¹ und als solche, aufgrund der Allgegenwart von Nachrichten und weitgehend ungehinderten Informationsflüssen, mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert. Global vernetzte Gruppierungen scheuen einerseits den geordneten politischen Diskurs – etwa in Parlamenten – und nutzen andererseits intensiv die weite Öffentlichkeit des Internets. Während in der Gründungsphase starke und offen undemokratische Bestrebungen² die Stabilität der jungen Demokratie bedrohten, stehen den gewachsenen demokratischen Strukturen 70 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes weniger monolithische, vielmehr oftmals diffuse Gruppierungen gegenüber, die in losen Netzwerken organisiert sind oder sich als Einzeltäterinnen und Einzeltäter³ radikalisieren. Gut organisierte und mitgliederstarke Parteien wie die KPD Anfang der 1950er Jahre hatten Teilhabe am politischen Prozess und eine reale Möglichkeit, das Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland zu verändern. Diesen Organisationen können terroristische Einzeltäterinnen und Einzeltäter sowie Netzwerke als Bedrohung der Neuzeit gegenübergestellt werden, die sich auch über das Internet global austauschen und ra-

¹ Eingehend dazu *M. Thiel*, *Entgrenzung*, 2011, S. 6 ff. Zur „Datafizierung“ der Gesellschaft, *H. Hofmann*, *Predictive Policing*, 2020, S. 21 ff.

² Etwa SRP (BVerfGE 2, 1) oder KPD (BVerfGE 5, 85). Zur „Rolle der KPD 1945–1949“, *W. Buschfort*, *Geheime Hüter der Verfassung*, 2004, S. 31 ff.; zur SRP und ähnlichen Gruppierungen a. a. O., S. 128 ff.

³ In dieser Arbeit wird das generische Maskulinum und Femininum verwendet. Gemeint sind aber alle Geschlechter.

dikalisieren. Den neuzeitlichen Bedrohungen fehlt allerdings die unmittelbare politische Gestaltungsmacht einer im Bundestag vertretenen Partei.

Aber ohnehin droht der demokratischen Gesellschaft nicht nur von furchteinflößenden Terroranschlägen Gefahr, sondern auch durch die deutlich unterschwelligere Bedrohung durch eine schleichende, stetige Verschiebung des gesellschaftlichen Grundkonsenses⁴ – die Demokratie droht nicht mehr durch eine Revolution mit einem Schlag unterzugehen, sondern schleichend zu sterben.⁵ Diese neuen Bedrohungen fordern eine Auseinandersetzung mit den verfassungsschützenden Instrumenten der deutschen Rechtsordnung.

Im Zentrum des verfassungsschützenden Systems der Bundesrepublik Deutschland stehen die Verfassungsschutzämter. Als „Informationsdienstleister für die Demokratie“ nehmen die Ämter im „Informationszeitalter“ eine bedeutende Rolle zur Erfüllung des staatlichen Verfassungsschutzauftrags ein.⁶ Eine klare Terminologie ist entscheidend für das Verständnis des Verfassungsschutzes in Deutschland; terminologische Ungenauigkeiten und Mehrdeutigkeiten von Begriffen erschweren den Zugang zu diesem Themenkomplex. Es gilt, den staatlichen Auftrag zum Verfassungsschutz, der etwa in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG⁷ anklingt, sowohl von dem institutionellen System zur Erfüllung dieses Auftrags („Verfassungsschutzarchitektur“) als auch von den Verfassungsschutzämtern als Behörde in diesem Schutzsystem zu unterscheiden.

Was bedeutet aber „Verfassungsschutz“ in der Bundesrepublik Deutschland und ist das System zum Schutz der Verfassung de lege lata noch zeitgemäß?

Die Tauglichkeit des Verfassungsschutzsystems steht in Zweifel. Fehler, die im Zusammenhang mit der Verfolgung der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“, die „[z]wischen 1998 und 2011 [...] zehn Morde, zwei Sprengstoffanschläge und 15 Raubüberfälle verübt“⁸ hat, begangen wurden, sind durch diverse Untersuchungsausschüsse⁹ zu Tage gefördert worden und veranlassten die zustän-

⁴ Für den Rechtsstaat ist es essenziell, auch hochkontroverse Frage gewaltfrei im politischen Diskurs zu klären. Zur Bedeutung der Reformation und des Augsburger Religionsfriedens von 1555 für die gewaltfreie, diskursive Konfliktlösung, E. Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 11 m. w. N.

⁵ C. Schönberger, Machenschaften im Maschinenraum, F.A.Z., 28. 2. 2019, Nr. 50, S. 11 in Besprechung von S. Levitsky/D. Ziblat, How Democracies Die, 2018.

⁶ Der ehemalige Verfassungsschutzpräsident H. G. Maaßen sieht den Inlandsnachrichtendienst als „Dienstleister der Demokratie“, Interview mit VBOB Magazin Juli/August 2015, S. 4 f.

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 u. 2 S. 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I, S. 2048) geändert worden ist.

⁸ Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses (Bund), BT- Drs. 17/14600, S. 71.

⁹ Erster Untersuchungsausschuss des Bundestages, Einsetzungsantrag am 24. 1. 2012 (BT-Drs. 17/8453); Zweiter Untersuchungsausschuss des Bundestages, Einsetzungsantrag am 14. 10. 2015 (BT-Drs. 18/6330); Untersuchungsausschuss des Landtages Thüringens, Fortset-

digen Gesetzgeber zu Novellierungen der Verfassungsschutzgesetze.¹⁰ Nicht erst diese Entwicklungen geben Anlass zu einer grundlegenden Untersuchung der Stellung der Verfassungsschutzämter in der Sicherheitsarchitektur Deutschlands.¹¹ Als Inlandsnachrichtendienst der Bundesrepublik Deutschland haben die Verfassungsschutzämter einen entscheidenden Anteil am staatlichen Verfassungsschutzauftrag. Es ist daher umso problematischer, dass dem Recht der Nachrichtendienste im Allgemeinen eine mangelhafte dogmatische Struktur und Durchdringung attestiert wird.¹²

Noch zu Zeiten des Kalten Krieges geschaffen, müssen das Bundesamt und die Landesämter für Verfassungsschutz heute mit veränderten Gegebenheiten umgehen. Globalisierung, internationaler Terrorismus und technischer Fortschritt stellen den Verfassungsschutz vor neue Herausforderungen.¹³ Angesichts dieser Bedrohungen fordern Vertreter der Sicherheitsbehörden unablässig neue Befugnisse.¹⁴ Dem steht, nach den Erfahrungen in der deutschen Geschichte mit nationalsozialistischer Geheimer Staatspolizei und dem Ministerium für Staatssicherheit der DDR, allgemeine Skepsis entgegen. Die Abschaffung der Nachrichtendienste ist zu einer populären Forderung geworden;¹⁵ die politische Entscheidung, die Verfassung auch mit

zungsantrag am 18.2.2015 (ThürLT-Drs. 6/232); Erster Untersuchungsausschuss des Landtages *Sachsens*, Einsetzungsantrag (SächsLT-Drs. 5/8497); Zweiter Untersuchungsausschuss des Landtages *Sachsens*, Einsetzungsantrag (SächsLT-Drs. 6/1241); Untersuchungsausschuss des Landtages *Bayerns*, Einsetzungsbeschluss am 4.7.2012 (BayLT-Drs. 16/13150); Untersuchungsausschuss des Landtages *Nordrhein-Westfalens*, Einsetzungsantrag am 28.10.2014 (NRWLT-Drs. 16/7148); Erster Untersuchungsausschuss des Landtages *Baden-Württembergs*, Einsetzungsantrag am 4.11.2014 (BaWüLT-Drs. 15/6049), Antrag auf vorläufiges Ruhenlassen der davor tätigen Enquetekommission am 5.11.2014 (BaWüLT-Drs. 15/6047); Zweiter Untersuchungsausschuss des Landtages *Baden-Württembergs*, Einsetzungsantrag am 13.7.2016 (BaWüLT-Drs. 16/311); Untersuchungsausschuss des Landtages *Hessens*, Einsetzungsantrag am 22.5.2014 (HessLT-Drs. 19/445); Untersuchungsausschuss des Landtages *Brandenburgs*, Einsetzungsantrag am 29.4.2016 (BBLT-Drs. 6/3993).

¹⁰ Siehe etwa die Änderung des BVerfSchG durch Art. 1 des Gesetzes vom 26.7.2016 (BGBl. I, S. 1818); Novellierung des BayVSG durch Gesetz vom 12.7.2016 (BayGVBl., S. 145).

¹¹ Siehe auch *K. F. Gärditz*, AöR 2019, 81, 85.

¹² *M. Löffelmann*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor dem bayerischen Landtag am 21.3.2018, 90. Kl., 86. VF, Anlage 3, S. 8.

¹³ Erneut *M. Thiel*, Entgrenzung, 2011, S. 6 ff.

¹⁴ *Z. B. H. G. Maaßen*, welcher in einem Interview mit dem Deutschlandfunk vom 30.10.2016 anmerkt, dass der Verfassungsschutz „aber auch andere Instrumente in [seinem] Werkzeugkasten [braucht], damit [er] in der Lage [ist], diesen Herausforderungen zu begegnen“ und, dass „Sicherheit [...] täglich erarbeitet werden [muss]“, was wiederum „auch vielleicht einen kleinen Bewusstseinswandel, nämlich, dass die Nachrichtendienste auch Befugnisse brauchen, um die Sicherheit in diesem Land aufrecht zu erhalten und weiterhin zu gewährleisten“ braucht. Im Internet unter https://www.deutschlandfunk.de/verfassungsschutzpraesident-maassen-wir-leben-in-einem.868.de.html?dram:article_id=369975 (abgerufen: 30.11.2020).

¹⁵ So z. B. die Wahlprogramme der Parteien Die Linke, S. 90 f., im Internet unter <http://www.die-linke-berlin.de/fileadmin/download/2016/wahlprogramm.pdf> (abgerufen: 30.11.