Die dritte Kategorie ist insofern nicht mit dem Schuldgrundsatz vereinbar, wenn für eine Zurechnung von den nicht mehr vom Tatplan gedeckten Handlungen alleine eine objektiv bestimmte Vorhersehbarkeit ausreichen soll.[119] Wichtig wäre indes bei der Anwendung aller Formen von JCE eine Einigung dahingehend, dass der Tatbeitrag zur Verwirklichung des kriminellen Plans ein wesentlicher sein muss.[120]

3. Stellungnahme und Schlussbetrachtung

Die Ausführungen haben dargelegt, dass strafrechtliche Verfahren auf internationaler Ebene nicht immer einfach zu lösen sind. Vor allem in Hinblick auf die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit ergeben sich tiefgreifende Schwierigkeiten. Die Ausführungen der *Appeals Chamber* im Verfahren gegen *Tadić* sind teilweise widersprüchlich und ungenau und führen zu einer weiten Auslegung der Haftungsvoraussetzungen. Was bei der ersten und zweiten Kategorie von JCE noch relativ unproblematisch mit herrschenden Rechtsgrundsätzen vereinbar ist, wächst bei der erweiterten Form von JCE zu großen Schwierigkeiten heran, die so einfach nicht zu lösen sind. Der große Unterschied zwischen der Lehre vom *common purpose* und kontinentaleuropäischen Rechtsgrundsätzen ist, dass bei ersterer eben kein (wesentlicher) Beitrag zur Verwirklichung des Tatbestandes von allen beteiligten Personen geleistet werden muss, sondern eine „geistige Mitwirkungshandlung" ausreicht. Dies kann im Einzelfall zu einer „nicht (mehr) vorhersehbaren Ausweitung" der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit führen.[121]

Für die Anklagebehörde ist das *Joint Criminal Enterprise* eine geeignete Form, effektiv und flexibel die Verfolgung und Sanktionierung völkerstrafrechtlicher Verbrechen zu garantieren. Auf der anderen Seite sind die Beteiligungsformen des JCE vom Standpunkt des Angeklagten sowie der Verteidigung äußerst bedenklich und führen teilweise zu einer Ausweitung der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Auch Richter und andere Verhandlungskammern[122] des ICTY sprechen ihre Kritik gegenüber JCE aus und schlagen eine Zurechnung nach anderen Beteiligungsformen wie der Mittäterschaft oder mittelbaren Täterschaft vor.[123]

Die im Verlauf der Arbeit herausgearbeiteten Kategorien von JCE und ihre jeweilige Vereinbarkeit mit dem Schuldgrundsatz werden auch weiterhin zu Diskussionen führen. Wünschenswert ist, dass sich eine einheitliche Rechtsprechung von internationalen Strafgerichten im Laufe der nächsten Jahre herauskristallisiert.

119 *Barthe* (Fn. 3), S. 246.

120 *Satzger* (Fn. 12), S. 294 Rn. 55; *Werle/Jeßberger* (Fn. 24), S. 199 Rn. 526.

121 *Ambos*, Joint Criminal Enterprise and Command Responsibility, Journal of International Criminal Justice 5 (2007), 159 (174).

122 *Krnojelac*, Judgement (Fn. 97), para. 78; *Stakić*, Judgement (Fn. 114), para. 431 ff.

123 *Barthe* (Fn. 3), S. 248.

Günter Krings, Berlin/Mönchengladbach*

Was macht, was kann, was darf ein Nachrichtendienst heute?

Die Rede behandelt aktuelle Befugnisse des Verfassungsschutzes im demokratischen Rechtsstaat und grenzt diese zu den Verhältnissen in der ehemaligen DDR ab. Es werden Möglichkeiten und Grenzen nachrichtendienstlicher Tätigkeiten einschließlich ihrer technischen Einbindung aufgezeigt. Zudem wird die Rolle des Verfassungsschutzes als zentrales Element der deutschen Sicherheitsarchitektur erläutert, das dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dient und also solches unverzichtbar ist.

Erst vor wenigen Wochen konnten wir den 25. Jahrestag des Mauerfalls begehen. In Berlin wurde der Verlauf der Mauer, die diese Stadt jahrzehntelang in Ost und West geteilt hat, mit Lichterketten nachgezeichnet. Am 9. November ließ man tausende beleuchtete Ballons in den abendlichen Himmel Berlins steigen. Ich finde, der Herbst 1989 wurde so auf ebenso stimmungsvolle wie gelungene Weise in Erinnerung gerufen. Er steht für die Überwindung der Teilung und das Ende aller damit verbundenen Entbehrungen in Deutschland, aber auch für das Zusammenwachsen Europas.

Sie haben heute schon einiges über die damalige Bürgerrechtsbewegung und die Besonderheiten in Greifswald gehört, und Frau Präsidentin Kohl hat in die Aufgaben und Strukturen der heutigen Sicherheitsbehörden eingeführt. Diese sind allesamt Teil der bundesrepublikanischen Sicherheitsarchitektur, innerhalb derer die Nachrichtendienste mit ihrer Funktion als „Frühwarnsystem" eine besondere Rolle einnehmen. Ich möchte mich bei meinem Referat auf den deutschen Inlandsnachrichtendienst konzentrieren, der knapp als „Verfassungsschutz" bezeichnet wird.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) nimmt die Aufgabe des Verfassungsschutzes im föderalen Ver-

* Prof. Dr. *Günter Krings* ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesinnenminister, Mitglied des Deutschen Bundestags und Honorarprofessor an der Universität zu Köln. Die Rede wurde im Rahmen der Veranstaltung „25 Jahre friedliche Revolution in Greifswald" am 04.12.2014 in Greifswald gehalten. Sie beruht auf einem Entwurf von Regierungsdirektor *Wolfgang Werner*, Bundesministerium des Innern. Die Vortragsform wurde für die Veröffentlichung beibehalten.

bund mit den Ländern wahr, die innerhalb ihrer Landesgrenzen eigene Zuständigkeiten besitzen.[1] Wenn man sich die Frage stellt, was der deutsche Inlandsnachrichtendienst heute erstens tut, was er zweitens kann und was er drittens darf, sollten wir uns zunächst das „Dürfen" näher anschauen.

A. Befugnisse des Verfassungsschutzes

Alles, was ein Nachrichtendienst darf, ist rechtlich vorgegeben. Im Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland ist das selbstverständlich. Mehrere Gesetze, allen voran das Bundesverfassungsschutzgesetz[2], bilden den Rahmen seiner Tätigkeit. Dabei sind den eingreifenden Maßnahmen hohe Hürden gesetzt. Nehmen Sie als Beispiel die Wohnraumüberwachung, also plastisch die „Wanze im Wohnzimmer": Die Voraussetzungen sind so hoch, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz diese Befugnis noch nie angewendet hat.[3]

Hieran wird bereits der Unterschied zur Staatssicherheit der ehemaligen DDR erkennbar. Noch klarer wird es, wenn man sich das Ziel nachrichtendienstlicher Tätigkeit verdeutlicht. Es ist im Grundgesetz als „Verfassungsschutz" definiert.[4] Es geht um den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie um den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Ganz anders verhielt es sich natürlich mit der Staatssicherheit: Hier ging es gerade nicht um den Schutz eines freiheitlichen Gemeinwesens. Das Ministerium für Staatssicherheit war „Schild und Schwert der SED", also Instrument der Herrschaft dieser Partei. Die Praxis in der früheren DDR war fatal: Es war leicht, in das Visier der Staatssicherheit zu gelangen. Und die Methoden der Staatssicherheit sind allen Anwesenden bekannt. Der Rechtsstaat ist hingegen gerade dadurch gekennzeichnet, dass solche Methoden ausgeschlossen sind und dass der nachrichtendienstlichen Tätigkeit vielfältige Grenzen gesetzt sind.

Das möchte ich Ihnen gerne verdeutlichen: Anders als andere Behörden unterliegt der Nachrichtendienst nicht allein einer Kontrolle durch Gerichte, sondern darüber hinaus einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle. Zu diesem Zweck wurde das Parlamentarische Kontrollgremium beim Deutschen Bundestag eingerichtet. Auch wenn diese Kontrolle bereits einige Jahrzehnte alt ist, so ist es gut, dass sie inzwischen auch in unserer Verfassung garantiert ist, und zwar durch den im Jahr 2009 neu eingeführten Art. 45d des Grundgesetzes (GG).[5] Es geht hier also um die Stärkung und verfahrensmäßige Absicherung des Rechts auf parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes.

Was aber ist der tiefere Sinn der parlamentarischen Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit? Die Antwort mag auf der Hand liegen, sie wird aber besonders deutlich in der Begründung zur Einführung des Art. 45d GG artikuliert: Es geht vor allem, heißt es dort, um die Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger![6] Parlamentarische Kontrolle und Grundrechte stehen, etwa beim Abhören von Telefonen oder beim Öffnen von Briefen, in einem unmittelbaren, engen Verhältnis zueinander: Art. 10 des Grundgesetzes legt fest, dass das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis „unverletzlich" ist. Eingriffe sind nur aufgrund des sogenannten G-10-Gesetzes[7] zulässig und unterliegen ihrerseits der parlamentarischen Kontrolle durch ein weiteres Gremium des Deutschen Bundestages, der G-10-Kommission. Diese Kommission prüft die Zulässigkeit der sogenannten G-10-Maßnahmen. Besonders ausgewählte Personen, oft aktuelle oder frühere Abgeordnete, die das Vertrauen des gesamten deutschen Bundestages genießen, wachen hier also über die Tätigkeit des Nachrichtendienstes, der seinerseits an Recht und Gesetz gebunden ist. Sie sehen hieran, welchen Stellenwert Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Rechtsstaat haben.

Die nachrichtendienstliche Tätigkeit kommt ohne Eingriffe in die Privatsphäre nicht aus – muss aber, wie wir gesehen haben, rechtsstaatliche Voraussetzungen erfüllen und einer ständigen Kontrolle standhalten. Wer die zulässige Arbeit des Inlandsnachrichtendienstes beschreibt, darf die *Abgrenzung* zur polizeilichen Tätigkeit nicht aussparen.

Hier lautet das Stichwort „Trennungsgebot". Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Antiterror-Datei deutlich gemacht, dass das Trennungsgebot nicht nur durch das einfache Recht, sondern verfassungsrechtlich vorgegeben ist.[8] Bei allem gemeinsamen Wirken von Verfassungsschutz und Polizei muss dieses Gebot beachtet werden. Für den Nachrichtendienst wirkt sich das Gebot ganz konkret aus: Er hat keine polizeilichen Befugnisse und darf diese folglich bei seiner Arbeit auch nicht anwenden.[9]

1 § 1 BVerfSchG regelt die Zusammenarbeitspflicht des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes. Gem. § 3 BVerfSchG sind die Aufgaben des Verfassungsschutzes vom Bund *und* den Ländern zu erfüllen. Die Länder sind verpflichtet, jeweils eine Landesbehörde für Verfassungsschutz für die Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern untereinander zu unterhalten, § 2 Abs. 2 BVerfSchG.

2 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954 (2970)), zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 31.10.2009 (BGBl. I S. 2499 (2502)).

3 Quelle: Bundesamt für Verfassungsschutz. Die mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz im Jahr 2002 vorübergehend eingeführte Befugnis zur Wohnraumüberwachung zum Zweck der Eigensicherung (vgl. BT-Drs. 17/6925 v. 06.09.2011, S. 17 zu Nr. 3, Buchstabe a) wurde ebenfalls nie angewandt und mit Wirkung vom 10.01.2012 aufgehoben.

4 Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b GG.

5 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45d) vom 17.07.2009, BGBl. I S. 1977.

6 Vgl. BT-Drs. 16/12412 vom 24.03.2009, S. 4.

7 Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses von 26.06.2001 (BGBl. I S. 1254 (2298)), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 31.09.2009 (BGBl. I S. 2499).

8 BVerfGE 133, 277.

9 Das Trennungsgebot findet sich bereits im sogenannten Polizeibrief vom 14.04.1949, der einerseits der Bundesregierung gestat-

B. Informationsbeschaffung als Aufgabe des Nachrichtendienstes

Wenn wir uns nun weiter fragen, was der Nachrichtendienst heute macht und kann, dann geht es um den tatsächlichen Aspekt seiner Tätigkeit. Das Machen und Können muss aber immer vor dem Hintergrund des „Dürfens" betrachtet werden.

Innerhalb des rechtlichen Rahmens erfüllt der Nachrichtendienst seine Aufgaben auf vielfältige Weise. Dabei geht es, zusammengefasst, in erster Linie um die Beschaffung und Auswertung von Informationen. Diese Aufgabe besteht im Kern seit jeher und ist für die Arbeit eines Nachrichtendienstes prägend.[10] Dabei deckt der Verfassungsschutz das gesamte Spektrum des Extremismus, verschiedene Ausprägungen des Terrorismus und besondere Themen wie die Spionageabwehr ab.

Man unterscheidet zwischen offener und verdeckter Informationsbeschaffung. Viele Informationen stammen aus allgemein zugänglichen Quellen, zu denen heute auch und ganz besonders das Internet gehört. Insgesamt werden etwa 60 % der Informationen, über die der Inlandsnachrichtendienst verfügt, aus offenen Quellen beschafft.[11] Für den Erfolg nachrichtendienstlicher Tätigkeit ist aber die Informationsbeschaffung auf verdeckte Weise, also mit nachrichtendienstlichen Mitteln, von noch größerer, entscheidender Bedeutung. Ja, man kann sagen: Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist geradezu essentiell für die erfolgreiche Arbeit eines Nachrichtendienstes.[12] Spione oder Terroristen operieren eben ihrerseits im Geheimen, und auch extremistische Strukturen, etwa die NPD, pflegen eine legalistische Fassade, hinter die man nötigenfalls blicken muss! Nicht selten sind nur so Informationen zu erhalten, die im Zusammenhang mit geplanten Straftaten oder Anschlägen stehen. Ein explizites Mittel zur Gewaltprävention also!

Ein Beispiel für die verdeckte Informationsbeschaffung ist die Tätigkeit von V-Leuten: Ihr Einsatz ist und bleibt unverzichtbar, wenn es darum geht, an Informationen zu gelangen, die nur innerhalb extremistischer oder terroristischer Organisationen offenbar werden.[13] Ich kann nachvollziehen, dass Menschen – gerade vor dem Hintergrund des Missbrauchs dieses Instruments im SED-Staat – hier Bedenken haben. Ich halte sie aber nicht für begründet, eben weil dem Einsatz bei unseren Verfassungsschutzbehörden ein klarer rechtsstaatlicher Rahmen gesetzt ist. Den Rechtsstaat zeichnet nicht so sehr aus, dass er bestimmte personelle oder technische Mittel und Fähigkeiten ausschließt, sondern dass er den Umgang mit ihnen und die Voraussetzungen ihrer Anwendung genau regelt und sie von Beamten anwenden lässt, die sich für ihre Handlungen in der Staatshierarchie, vor Gerichten und damit letztlich vor den Bürgern *verantworten* müssen.

Ein vielleicht gar nicht so banales Beispiel aus dem polizeilichen Bereich dazu: Obwohl Schusswaffen verletzen und töten können, statten wir doch die Polizei mit solchen Waffen aus. Wir stellen an ihre Benutzung indes hohe rechtliche Anforderungen. Und wir vertrauen auf den verantwortungsvollem Umgang mit Ihnen durch die sie tragenden Polizisten. Im Koalitionsvertrag haben wir uns aus diesem Gedanken heraus vorgenommen, wesentliche Punkte, die bislang in innerdienstlichen Vorschriften und als Verschlusssachen geregelt sind, transparent in das Bundesverfassungsschutzgesetz zu übernehmen.[14]

Der heutige Nachrichtendienst verfügt selbstverständlich auch über moderne technische Mittel; sie sind entscheidend für seine Leistungsfähigkeit. Damit meine ich nicht so sehr die Informationsbeschaffung, sondern die Informationsauswertung. Es genügt nicht, Informationen zu haben, man muss sie auch verstehen. Für einen Nachrichtendienst, der Strukturen aufklärt, heißt das vor allem: Zusammenhänge erkennen. Dabei darf man den Blick natürlich nicht isoliert auf 16 Inseln – die Bundesländer – richten, sondern muss auch länderübergreifend Strukturen erkennen. Dazu dient den Verfassungsschutzbehörden eine gemeinsame Verbunddatenbank, das „Nachrichtendienstliche Informationssystem-Wissensnetz".[15]

Die Datenverwendung richtet sich dabei nach den Datenschutzvorschriften der Verfassungsschutzgesetze. Sie werden durch innerdienstliche Vorschriften in der Dateianordnung und den Arbeitsplänen ergänzt, die detailliert die Voraussetzungen der Datenerfassung festlegen. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz übt darüber unabhängig eine umfassende und intensive Datenschutzkontrolle aus.[16] Gerade die tragischen Erfahrungen im

tete, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten, andererseits ausdrücklich bestimmte, dass diese Stelle keine Polizeibefugnisse haben soll.

10 Zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes vgl. § 3 Abs. 1 BVerfSchG.

11 Vgl. *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 1. Aufl. 2007, S. 228. In der Broschüre „Im Visier des Verfassungsschutzes – Der gläserne Bürger?" des Bundesamtes für Verfassungsschutz (März 2013, S. 13), wird sogar ein Anteil von „schätzungsweise 70 %" erwähnt.

12 Vgl. Rede des früheren Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz *Heinz Fromm* zum Festakt des 60-jährigen Bestehens des Amtes am 06.12.2010, „60 Jahre im Dienst der Demokratie – Bundesamt für Verfassungsschutz", Mai 2011, S. 13.

13 Siehe Fn. 12.

14 Koalitionsvertrag der Regierungskoalition vom 16.12.2013, unter 5.1.: „Freiheit und Sicherheit", S. 144.

15 Das „Nachrichtendienstliche Informationssystem-Wissensnetz" (NADIS-WN) wurde als Nachfolger des seit den 1970er Jahren existierenden Vorgängers „NADIS" entwickelt und in der heutigen Form 2012 in Betrieb genommen. Es ermöglicht im sogenannten Verfassungsschutzverbund der 16 Landesbehörden für Verfassungsschutz und dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Speicherung von Daten von Personen, Objekten und Sachverhalten zur Gewährleistung des jeweils fachlich erforderlichen gegenseitigen Informationsaustausches vor allem durch den Nachweis der diesbezüglichen Aktenfundstellen. Zur Aufklärung von geheimdienstlichen oder sicherheitsgefährdenden Tätigkeiten, von rechtsextremistischen sowie auf Gewalt ausgerichteten sonstigen extremistischen Bestrebungen dürfen auch weitergehende Informationen, insbesondere Texte und Textzusätze, gespeichert werden.

16 Dies erfolgt beim Bundesamt für Verfassungsschutz vor allem durch kontinuierliche datenschutzrechtliche Überprüfungen. Gem. § 24 Abs. 4 BDSG muss das Bundesamt die Fragen der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

Zusammenhang mit dem Vorgang des Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU) haben gezeigt, welche Bedeutung dem Austausch und auch der Bündelung von Informationen zukommt.

Im Mittelpunkt steht das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV): Als „Zentralstelle“[17] im Verfassungsschutzverbund erledigt es nicht nur koordinierende Aufgaben, sondern sammelt selbst Informationen und nimmt Auswertungen vorhandener und zugelieferter Informationen im Wege einer Gesamtschau vor. Es gibt verschiedene Wege für einen Informationsaustausch. Hervorragend gelingt er in eigens dafür eingerichteten Zentren, in denen Wissen gebündelt wird. Das GTAZ, das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, besteht 2014 seit 10 Jahren.[18] Die dortige Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden hat wesentlich zur erfolgreichen Bekämpfung des islamistischen Terrorismus' in Deutschland beigetragen.[19]

Im Fall der NSU-Mordserie haben solche Mechanismen indes versagt. Ich verhehle aber nicht, dass ich wenig Verständnis dafür habe, wenn das furchtbare Scheitern der Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung und Bekämpfung dieses Terror-Trios von politischen Kräften zum Anlass genommen wird, die Arbeit der Nachrichtendienste drastisch schwieriger zu machen oder sie gar aufzulösen. Abgesehen davon, dass die größeren Fehler hier wahrscheinlich sogar von den Polizeibehörden gemacht wurden, ist es selten eine kluge Entscheidung, ein Behördenversagen mit dem Abschaffen der Behörde zu beantworten. Nach einem außer Kontrolle geratenen Großbrand würde wohl auch niemand auf die Idee kommen, die örtliche Feuerwehr aufzulösen. Und Extremisten von rechts wie von links und neuerdings auch islamistische Extremisten zeigen, dass nachrichtendienstliche Erkenntnisse wichtig bleiben.

In der Weimarer Republik gab es von 1920 bis 1929 einen Reichskommissar für öffentliche Ordnung als Vorläufer des heutigen Verfassungsschutzes. Wenige Jahre vor dem Aufstieg der Nationalsozialisten in die Reichsregierung wurde dieses Organ vom seinerzeitigen Innenminister aufgelöst, weil es angeblich keinen Bedarf für eine solche Einrichtung mehr gab. Die Annahme, die Republik sei inzwischen so gefestigt, dass es einer solchen Einrichtung nicht mehr bedürfe, erwies sich als fatale Fehleinschätzung. Wir sollten heute klüger sein!

C. Aktuelle Herausforderungen

Ein Referat über den heutigen Nachrichtendienst darf zwei weitere Aspekte nicht ausklammern: die internationalen Beziehungen unter den Nachrichtendiensten und den Gesichtspunkt der Transparenz.

Ein moderner Inlandsnachrichtendienst kommt ohne Kontakte und ohne den *intensiven Austausch mit anderen Nachrichtendiensten* auch außerhalb Deutschlands nicht aus. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus erfordert selbstverständlich internationale Zusammenarbeit! Partnerdienste liefern wichtige Informationen, die gerade zur Verhinderung von Anschlägen unverzichtbar sind, aber auch weit darüber hinaus Nutzen entfalten.[20] Wir müssen uns dies immer wieder vor Augen führen, auch und gerade wenn man sich mit bestimmten Praktiken dieser Dienste auseinandersetzt. Dabei müssen wir aufgrund unserer historischen Erfahrungen sicherlich besonders kritisch sein, aber wir können uns auch nicht international isolieren. Ich gebe zu: Das ist oft eine schwierige Abwägung, die wir hier vorzunehmen haben.

Herr Minister *de Maizière* hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in Deutschland deutsches Recht von jedermann zu beachten ist und speziell unter engen Partnern eine gegenseitige Spionage ausgeschlossen sein muss.[21] Er hat aber auch betont, dass wir bei der Frage der Zusammenarbeit nicht die großen und wirklich bedeutsamen Bedrohungen aus den Augen verlieren zu dürfen, die von *anderen Seiten* als diesen Partnerdiensten ausgehen. Es schadet zuallererst uns selbst, wenn wir angesichts dieser Bedrohungen auf Zusammenarbeit verzichten.

Die Untersuchungsausschüsse zu NSU und NSA sowie die lebhafte und anhaltende Debatte in den Medien haben deutlich gezeigt, dass die Arbeit der Nachrichtendienste mehr denn je im Zentrum des öffentlichen Interesses steht. Der Verfassungsschutz hat die Frage der *Transparenz* nachrichtendienstlicher Tätigkeit in den letzten Jahren neu bewertet und beantwortet. Die Öffentlichkeit wird weitaus intensiver und umfassender als früher informiert, was nicht zuletzt einer größeren Akzeptanz dieser zentralen Säule der Sicherheitsarchitektur dient.

Die eingesetzten Mittel sind vielfältig:[22]

- Verfassungsschutzbericht,
- Internet-Auftritt,
- Information der Presse aus erster Hand,
- Wanderausstellungen,
- Schriften zu speziellen Themen,
- Teilnahme an Foren und Diskussionsveranstaltungen,
- Antworten auf parlamentarische Fragen durch die Bundesregierung.

und ihrer Mitarbeiter beantworten, ihr grundsätzlich Einsicht in alle Unterlagen und Akten gewähren, insbesondere in die gespeicherten Daten und Datenverarbeitungsprogramme, und ihr jederzeit Zutritt zu allen Diensträumen gestatten (vgl. *Gola/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 24 Rn. 13 f.). Wird eine Angelegenheit aus Sicht der BfDI nicht zufriedenstellend gelöst, kann sie dies in ihrem Tätigkeitsbericht darstellen, den sie alle zwei Jahre dem Bundestag öffentlich erstattet (§ 26 Abs. 1 S. 1 BDSG).

17 Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist Zentralstelle im Sinne des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.

18 Das GTAZ nahm seinen Betrieb am 14.12.2004 auf.

19 Das GTAZ bündelt die Kompetenz von 40 Sicherheitsbehörden aus Bund und Ländern und bietet ihnen eine Kooperations- und Kommunikationsplattform. Es ermöglicht ein arbeitsteiliges und abgestimmtes Vorgehen.

20 Vgl. aktuell http://www.tagesschau.de/inland/festnahme-is-mitglied-101.html (Abruf v. 14.08.2015) zur besonderen Rolle des internationalen nachrichtendienstlichen Austausches.

21 Bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2013 auf der Bundespressekonferenz am 18.06.2014.

22 Vgl. dazu BfV, Ergebnisse des Reformprozesses im Bundesamt für Verfassungsschutz, Juli 2013, sowie www.verfassungsschutz.de.

So kann sich jeder, der will, ein gutes Bild über den Nachrichtendienst und seine Aufgaben machen.

Natürlich hat Transparenz aber auch ihre Grenzen. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Nachrichtendienst seine Arbeit in großen Teilen nicht öffentlich macht. Das ist bisweilen problematisch: Gerade dann, wenn Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden und die Rechtslage Spielräume zulässt, verläuft die Grenze von Transparenz und Geheimhaltung auf einem schmalen Grat. Aus meiner Sicht ist die Grenze der erwünschten Transparenz jedenfalls dann überschritten, wenn die Offenlegung die Erledigung der Aufgaben des Nachrichtendienstes unmöglich machen würde. In diesem Fall wird die Abwägung zwischen dem berechtigen Informationsinteresse der Öffentlichkeit einerseits und dem Geheimhaltungsinteresse andererseits (das selbst ja wiederum den Sicherheitsinteressen der Öffentlichkeit dient) dann zugunsten der Geheimhaltung ausfallen müssen.

Zentral bleibt dabei: Unser Nachrichtendienst ist kein Staat im Staat. Er ist auch kein Herrschaftsinstrument einer Diktatur. Er ist eine Verwaltungsbehörde unter der Herrschaft des Rechts und unterliegt uneingeschränkt gerichtlicher und parlamentarischer Kontrolle. Sehr trefflich beschreibt der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz die Aufgabe seiner Behörde auf deren Homepage: „Wir sind ein Dienstleister für die Demokratie“.

Hannes Schneider, Greifswald*

GreifRecht erklärt: Der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz im Baurecht

Der baurechtliche Nachbarschutz ist nicht nur ein besonders komplexer, sondern auch äußerst klausurrelevanter Bereich des öffentlichen Baurechts. Der Beitrag beleuchtet zunächst die Grundlagen des Drittschutzes sowie Rechtsschutzfragen, ehe er einen Überblick über einzelne nachbarschützende Normen gibt.

Für das Verständnis des Nachbarschutzes im öffentlichen Baurecht ist es ratsam, von der nachbarrechtlichen Konfliktlage auszugehen: Einem bauwilligen Grundstückseigentümer ist für ein Bauvorhaben oder eine Nutzungsänderung vorhandener Bebauung eine Baugenehmigung zu erteilen, wenn keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind (§ 72 Abs. 1 LBauO M-V). Die Realisierung seines Vorhabens kann jedoch zu Spannungen mit der Nachbarschaft führen, etwa aufgrund einer störenden Bauweise oder zu erwartender Immissionen. So gerät das Interesse des Bauherrn, sein Grundstück zu bebauen, in Konflikt mit den Interessen eines Nachbarn an einer ungestörten Grundstücksnutzung - jeweils Belange, die von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind.[1] Die Baugenehmigung wirkt in einem solchen Fall einerseits begünstigend, andererseits auch belastend. Sie erweist sich damit als ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung (§ 80a VwGO). Anfechten können betroffene Nachbarn diese aber nicht, denn sie sind nicht ihr Adressat. Die Baugenehmigungsbehörde ist zwar bei der Genehmigungserteilung an die Einhaltung des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Verstößt die Baugenehmigung aber gegen diese Vorschriften, können die Nachbarn dies nicht im Sinne einer Verletzung objektiver Rechtspflichten geltend machen. Für sie eröffnen sich erst Rechtsschutzmöglichkeiten, wenn der verletzten Norm neben ihrer objektiv-rechtlichen Funktion auch eine subjektiv-rechtliche Wirkung innewohnt und dem Nachbarn eine wehrfähige Rechtsposition einräumt. [2] Die durch die Baugenehmigung verletzte Vorschrift könnte aber eine subjektiv-rechtliche Wirkung entfalten und einem Dritten eine wehrfähige Rechtsposition verleihen, auf die er sich berufen kann.

I. Voraussetzung des Nachbarschutzes

1. Personeller und räumlicher Umfang des Nachbarschutzes

Unter welchen Voraussetzungen Nachbarschutz entsteht, hängt zunächst einmal davon ab, was unter dem Begriff „Nachbar“ zu verstehen ist. Dieser erklärt sich vor dem Hintergrund der Funktion des öffentlichen Baurechts, das u.a. die Boden- bzw. Grundstücksnutzung durch die Grundstückseigentümer regelt. Ihre grundstücksbezogenen Rechte werden zudem durch den Nachbarschutz gesichert, der in Art. 14 GG wurzelt.[3] Deshalb zählen zum potentiellen Adressatenkreis ausschließlich dinglich Berechtigte an den Grundstücken, d.h. Eigentümer oder auf sonstige Weise dinglich Berechtigte, nicht aber obligatorisch Berechtigte. Der Begriff „Nachbarschutz“ mag zur Annahme verleiten, dass zum räumlichen Anwendungsbereich der nachbarschützenden Norm nur unmittelbar an-

* *Hannes Schneider* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung (Nordosteuropa) (Prof. Dr. *Uwe Kischel*) an der Universität Greifswald.

1 Dazu ausführlich *Just*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 12 Rn. 41 ff.

2 Abzugrenzen sind die Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Nachbarschutzes vom zivilrechtlichen Nachbarschutz (§§ 906 ff., 1004, 823 ff. BGB etc.). Zum Verhältnis der beiden Nachbarschutzsysteme siehe *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 632 ff.; *Dürr/Sauthoff*, Baurecht Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Rn. 1157 ff.

3 *Dürr*, Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht, KommJur 2005, 201 (201).