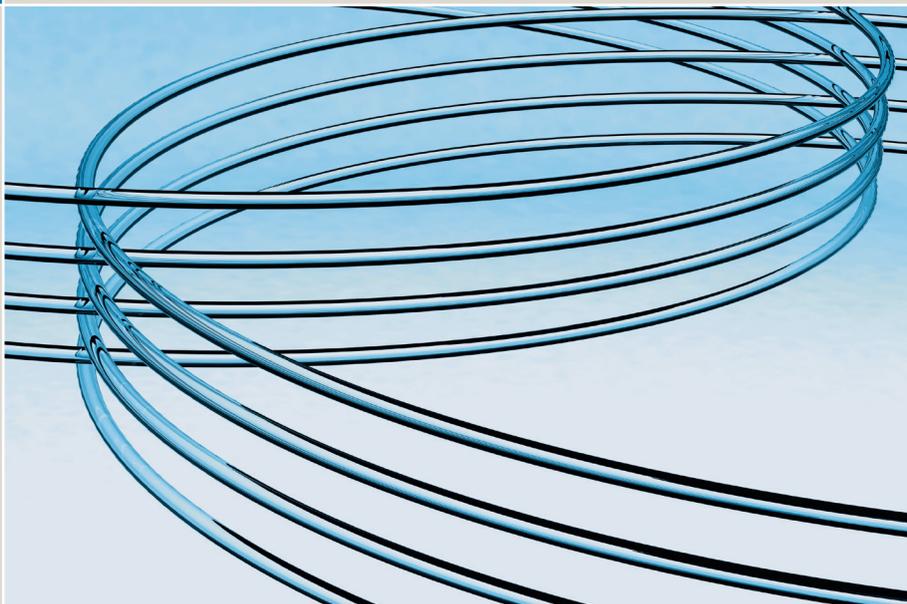


23

KRUMREY

Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit



Die Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung

 BOORBERG

Die Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland

Eine rechtsvergleichende Untersuchung

Dr. Björn Krumrey

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2014

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

ISBN 978-3-415-05356-4

E-ISBN 978-3-415-05361-8

© 2014 Richard Boorberg Verlag

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

Titelfoto: © Serp – Fotolia | Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Gulde Druck GmbH & Co. KG, Hechinger Straße 264, 72072 Tübingen

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

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Meiner Familie

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung sind im Wesentlichen auf dem Stand von Oktober 2013. Für die Veröffentlichung konnte im Nachtrag die Neustrukturierung des französischen Inlandsnachrichtendienstes im Mai 2014 Berücksichtigung finden.

Bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth, der mich bei der Auswahl des Themas beraten, bei der weiteren Bearbeitung in meinem Vorhaben bestärkt und mir bei auftretenden Fragen immer weitergeholfen hat. Ebenfalls danke ich Herrn Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme der Dissertation in diese Schriftenreihe danke ich ferner Herrn Prof. Dr. Heckmann und Herrn Prof. Dr. Würtenberger. Mein Dank gilt zudem dem DAAD für die Förderung mit einem Doktorandenstipendium. Dieses hat mir ermöglicht, die Literatur für den französischen Teil der Arbeit an der Bibliothèque nationale de France und der Université Panthéon-Assas in Paris zusammenzustellen.

Schließlich danke ich meinen Eltern, die meine Ausbildung unterstützt, gefördert und sie mit Interesse begleitet haben. Besonderer Dank gilt meiner Frau Ute. Sie hat mir in dieser Zeit viel Verständnis entgegengebracht und die Arbeit durch intensive Gespräche und Anregungen vorangebracht. Für wertvolle Hinweise und weiterführende Diskussionen danke ich Simon Hentrei. Außerdem bin ich meiner Schwester Birgitta für die gründliche Lektüre und ihre Unterstützung dankbar sowie Björn Arndt, der mit seinem Rat ebenfalls zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat.

Münster, im Juni 2014

Björn Krumrey

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Einführung	1
B. Gegenstand und Methode der Untersuchung	3
C. Gang der Untersuchung	5
Erster Teil:	
Die Organisation des Schutzes der Verfassung durch die Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland	7
A. Die Nachrichtendienste Frankreichs und Deutschlands	7
I. Begriffe	7
1. Die französischen „services de renseignement“	7
2. Die deutschen Begriffe: Nachrichten- und Geheimdienst, Verfassungsschutz	9
3. Das der Untersuchung zugrundeliegende Begriffsverständnis	10
II. Die nachrichtendienstliche Struktur	12
1. Die Nachrichtendienste in Frankreich	12
2. Die Nachrichtendienste in Deutschland	13
3. Rechtsvergleich	14
B. Die Organisation der Inlandsnachrichtendienste	14
I. Der französische Inlandsnachrichtendienst: die Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)	14
1. Die Wahrnehmung der französischen Nachrichtendienste in der Öffentlichkeit	15
2. Die Inlandsnachrichtendienste vor der Reform 2008: DCRG und DST	18
a) Direction centrale des renseignements généraux (DCRG)	18
aa) Entstehung der DCRG	18
bb) Überblick über die Aufgaben der DCRG	19
cc) Die Organisationsstruktur der DCRG	21
b) Direction de la surveillance du territoire (DST)	22
aa) Entstehung der DST	22
bb) Überblick über die Aufgaben der DST	23
cc) Die Organisationsstruktur der DST	25
3. Die Reform der französischen Sicherheitspolitik in Folge des Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008	26
a) Hintergrund der Reform	26
b) Délégation parlementaire au renseignement	28
c) Der neue Inlandsnachrichtendienst DCRI	28
d) Das Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale	30

e) Veränderte Koordinationsgremien	32
4. Der Inlandsnachrichtendienst DCRI	33
a) Die Organisationsstruktur der DCRI	33
b) Zusammenarbeit innerhalb der DCRI	35
c) Personelle und finanzielle Ausgestaltung der DCRI	37
II. Der deutsche Inlandsnachrichtendienst	37
1. Entwicklungslinien des Verfassungsschutzes nach 1945	38
2. Das Verständnis des Verfassungsschutzes in Deutschland	39
a) Das Konzept der streitbaren Demokratie	39
b) Das Trennungsgesetz von Polizei und Nachrichtendienst	40
3. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und die Landesämter für Verfassungsschutz	41
a) Die innerdeutsche Kompetenzverteilung des Verfassungsschutzes	41
b) Die Organisationsstruktur des BfV	43
c) Zusammenarbeit zwischen BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz	44
d) Personelle und finanzielle Ausgestaltung	46
III. Rechtsvergleich	46
C. Die Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste	52
I. Die Rechtsgrundlagen der DCRI	52
1. Das Dekret Nr. 2008–609 und weitere Regelungen	52
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Rechtsgrundlagen der DCRI	53
a) Der verfassungsrechtliche Rahmen in Frankreich	54
aa) Die Abgrenzung zwischen loi und règlement in der Constitution von 1958	54
bb) Rechtsformen der von der Regierung erlassenen Verordnungen (règlements)	56
b) Einordnung der Rechtsgrundlagen der DCRI	58
aa) Das Dekret Nr. 2008–609	58
bb) Die Rechtsgrundlagen zu den Befugnissen der DCRI	62
cc) Zusammenfassung	63
II. Die Rechtsgrundlagen des BfV	63
1. Der verfassungsrechtliche Rahmen im Grundgesetz	63
2. Das Bundesverfassungsschutzgesetz	64
3. Zusammenfassung	65
III. Rechtsvergleich	65

Zweiter Teil:

Die Aufgaben und Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste sowie die jeweilige nationale Zusammenarbeit	69
A. Die Schutzgüter und Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste	69
I. Die Schutzgüter der Inlandsnachrichtendienste	69
1. Die „intérêts fondamentaux de la nation“ als Schutzgut der DCRI	69
a) Die Schutzgüter der DCRG und DST	70
b) Systematische Auslegung	72
aa) Art. 410–1 Code pénal	72
bb) Code de la sécurité intérieure	73
cc) Rechtsprechung des Conseil constitutionnel	75
c) Schlussfolgerung	76
2. Die Schutzgüter des Verfassungsschutzes	78
a) Die freiheitliche demokratische Grundordnung	78
b) Der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes	79
3. Rechtsvergleich	80
II. Die Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste	82
1. Die Aufgaben der DCRI	82
a) Die Aufgabenbereiche	84
aa) Spionageabwehr	84
bb) Terrorismusbekämpfung	85
cc) Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit und des „secret de la défense nationale“	86
dd) Überwachung und Bekämpfung der Cyber-Kriminalität	88
ee) Überwachung von Personen und Organisationen	88
b) Nachrichtendienstliche und polizeiliche Aufgaben der DCRI	89
aa) Die DCRI als service de renseignement	90
(1) Information der Regierung	90
(2) Verhinderung von Gefährdungen der intérêts fondamentaux de la nation	91
bb) Die DCRI als service de police judiciaire spécialisé	93
c) Abgrenzung zu anderen Sicherheitsbehörden	95
2. Die Aufgaben des BfV	97
a) Sammlung und Auswertung von Informationen	98
b) Die Aufgabenbereiche	99
aa) Extremismusbeobachtung	99
bb) Spionageabwehr	100
cc) Tatsächliche Anhaltspunkte als Aufgabenbegrenzung	101
dd) Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen	101

c)	Mitwirkungsaufgaben des BfV beim Geheimschutz . . .	103
d)	Abgrenzung der Aufgaben des Verfassungsschutzes zur Polizei	104
3.	Rechtsvergleich	106
a)	Zu den Aufgaben	106
b)	Zu den Aufgabenbereichen	110
c)	Zur konkreten Ausgestaltung	112
B.	Die Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste	115
I.	Die Befugnisse der DCRI	115
1.	Nachrichtendienstliche Befugnisse	117
a)	Die Informationserhebung	118
aa)	Offene Informationserhebung	118
bb)	Auskunftsverlangen	118
(1)	Auskunftsverlangen bezüglich Telekommuni- kationsdaten	118
(2)	Auskunftsverlangen bezüglich Daten aus der Videoüberwachung	120
cc)	Zugriff auf Dateien	121
(1)	Grundzüge der französischen Rechtslage zu Dateien	121
(2)	Zugriff auf allgemeine Verwaltungsdateien	122
(3)	Zugriff auf Dateien mit Daten von Beförde- rungsunternehmen	123
dd)	Verdeckte Informationserhebung	124
(1)	Telekommunikationsüberwachung	124
(2)	Einsatz von Scheinidentitäten	125
b)	Informationsverarbeitung	126
aa)	Die Dateien der DCRG und DST	127
bb)	Die Datei CRISTINA	128
2.	Repressiv-polizeiliche Befugnisse	132
II.	Nachrichtendienstliche Befugnisse des BfV	134
1.	Informationserhebung	134
a)	Offene Informationserhebung	134
b)	Auskunftsverlangen und Ersuchen der Datenübermitt- lung	135
c)	Heimliche Informationsbeschaffung	136
2.	Informationsverarbeitung und -nutzung	137
3.	Keine polizeilichen Befugnisse des BfV	139
III.	Rechtsvergleich	139
1.	Zu den polizeilichen Befugnissen der DCRI	139
2.	Zu den nachrichtendienstlichen Befugnissen	141
C.	Die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit nationalen Sicherheitsbehörden und die Koordination der Nachrichtendienste	147
I.	Die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit natio- nalen Sicherheitsbehörden	147

1. Die Zusammenarbeit der DCRI mit den französischen Sicherheitsbehörden	147
a) Übermittlung von Informationen	148
b) UCLAT als institutionelle Zusammenarbeitsform	150
2. Die Zusammenarbeit des BfV mit anderen deutschen Sicherheitsbehörden	151
a) Übermittlung von Informationen durch und an das BfV	151
b) Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden durch gemeinsame Dateien	152
c) Institutionelle Formen der Zusammenarbeit	156
II. Die Koordination der Nachrichtendienste	157
1. Die Koordination der französischen Nachrichtendienste	157
a) Der Conseil national du renseignement	157
b) Der Coordonnateur national du renseignement	159
c) Das Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale	160
d) Zusammenfassung und Stellungnahme	161
2. Die Koordination der deutschen Nachrichtendienste	163
a) Der Bundessicherheitsrat und das Sicherheitskabinett	163
b) Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste und der Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt	163
c) Der Staatssekretärsausschuss für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit	164
III. Rechtsvergleich	165
Dritter Teil:	
Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste	171
A. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich	171
I. Die nachrichtendienstliche Kontrolle bis 2007	172
II. Die Délégation parlementaire au renseignement (DPR)	175
1. Die Rechtsgrundlage der DPR	176
2. Die Besetzung der DPR	177
3. Geheimschutz	178
4. Die Aufgabe der DPR	179
5. Die Befugnisse der DPR	180
B. Das deutsche parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)	183
I. Entwicklungslinien der parlamentarischen Kontrolle in Deutschland	183
II. Die Rechtsgrundlagen des PKGr	184
III. Die Besetzung des PKGr	185
IV. Geheimschutz	185

inhaltsverzeichnis

V. Die Aufgaben des PKGr	186
VI. Die Befugnisse des PKGr	187
C. Rechtsvergleich	188
Vierter Teil:	
Weitere Diskussionen um die Inlandsnachrichtendienste	197
A. Neue Entwicklungen	197
I. Entwicklungen in Frankreich	197
1. Die Berichte von Ausschüssen der Nationalversammlung	197
2. Die Ankündigung einer Reform des Inlandsnachrichtendienstes im Juni 2013	199
3. Das Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013	200
II. Entwicklungen in Deutschland	201
B. Zur Frage einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für den französischen Inlandsnachrichtendienst	203
I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Ausgestaltung einer gesetzlichen Rechtsgrundlage	204
II. Vorteile einer gesetzlichen Rechtsgrundlage	206
III. Ergebnis	208
Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen	209
Nachtrag: Die Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	217
Literaturverzeichnis	221
Verzeichnis französischer Gesetzgebungsberichte und sonstiger Dokumente	241
Anhang	249
A. Das Dekret Nr. 2008–609 vom 27. Juni 2008	249
B. Das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007	252
C. Die Internetseite der DCRG	255
D. Die Internetseite der DST	258
E. Die Internetseite der DCRI	261
F. Das Dekret Nr. 2014–445 vom 30. April 2014	263

Abkürzungsverzeichnis

A	Arrêté
a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
AFRI	Annuaire Français de Relations Internationales
AJDA	L'actualité juridique – Droit administratif
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Ass. nat.	Assemblée nationale
ATDG	Antiterrordateigesetz
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bulletin criminel	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, Chambre criminelle
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CCSDN	Commission consultative du secret de la défense nationale
D	Décret
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCRG	Direction centrale des renseignements généraux
DCRI	Direction centrale du renseignement intérieur
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
Diss.	Dissertation
Doc.	Document
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DPR	Délégation parlementaire au renseignement
DRM	Direction du renseignement militaire
DST	Direction de la surveillance du territoire
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention

Abkürzungsverzeichnis

f./ff.	folgende Seite(n)
Fn.	Fußnote
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
GG	Grundgesetz
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
Habil.	Habilitation
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
JORF	Journal officiel de la République française (Amtsblatt der französischen Republik)
JZ	Juristenzeitung
L	Loi
LfV	Landesämter für Verfassungsschutz
lit.	litera
m. w. N.	mit weiterem/weiteren Nachweis(en)
MAD	Militärischer Abschirmdienst
n°	numéro
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium
PKGrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz)
R	Règlement
RDP	Revue de droit public
Rec.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel (Entscheidungssammlung des Conseil constitutionnel)
Rec. Lebon	Recueil Lebon (Entscheidungssammlung des Conseil d'Etat)
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
Rn.	Randnummer
RSC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
S.	Seite
Série A	Série A des publications de la Cour européenne des droits de l'Homme: Arrêts et décisions (bis 1995)
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
u. a.	und andere
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
vgl.	vergleiche
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

A. Einführung

Die zunehmende Bedrohung durch extremistische und terroristische Angriffe geht in Frankreich und in Deutschland einher mit einer Verstärkung staatlicher Mechanismen zur Abwehr dieser Gefahren. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts richten sich terroristische Straftaten „gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und das Gemeinwesen als Ganzes“.¹ Das Gericht bekräftigte daher, dass „der Terrorismusbekämpfung im rechtsstaatlichen Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung ein erhebliches Gewicht beizumessen ist“.² Die Notwendigkeit eines effektiven Schutzes des Staates und der Bevölkerung ist dabei mit rechtsstaatlichen Vorgaben an staatliches Handeln in Einklang zu bringen. Inlandsnachrichtendiensten³ kommt in diesem Rahmen eine zentrale Bedeutung zu. Sie stehen allerdings vor der Herausforderung, dass sich ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit oftmals auf die Fälle reduziert, in denen sie Anschläge nicht verhindern konnten. Die Reaktionen auf derartige vermeintliche Fehlleistungen reichen von Forderungen nach Reformen bis hin zu ihrer Abschaffung.⁴

Eine Diskussion über den Bestand und die Ausgestaltung der Inlandsnachrichtendienste findet seit 2011 sowohl in Frankreich als auch in Deutschland statt. Das veranschaulicht die sogenannte „Affäre Merah“, in die der französische Inlandsnachrichtendienst, die Direction centrale du renseignement intérieur (zentrale Abteilung für Inlandsnachrichten, DCRI), verwickelt ist. Obwohl die DCRI *Mohamed Merah* wegen seines islamistischen Hintergrundes mehrere Jahre überwachte und ihn anlässlich seiner Aufenthalte in Afghanistan und Pakistan sogar befragte, wurde seine Observierung aus bisher nicht geklärten Gründen eingestellt.⁵ *Merah* ermordete im März 2012 in Montauban und Toulouse sieben Menschen aus antisemitischen und islamistischen Motiven. Anschließend hielt er dem französischen Inlandsnachrichtendienst sogar dessen Untätigkeit vor.⁶ Die genauen Hintergründe der Taten und der Versäumnisse der verantwortlichen Sicher-

1 BVerfGE 133, 277, 333 f., Rn. 133 (Antiterrordeutsches Gesetz).

2 BVerfGE 133, 277, 333 f., Rn. 133 unter Verweis auf BVerfGE 115, 320, 357 f.

3 Die im Rahmen der Arbeit gebrauchten Begriffe, unter anderem des Nachrichtendienstes, werden aus Gründen der Übersichtlichkeit zusammenhängend im [Ersten Teil, A. I.](#) erläutert.

4 Siehe z. B. *Leggewie/Meier*, Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2012, S. 63, 63 ff.

5 Vgl. im Einzelnen z. B. den Untersuchungsbericht der internen Polizeiinspektion *Desprats/Léonnet, Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 1 ff.; *Décugis/Labbé/Recasens*, Le Point, 29. März 2012, S. 48, 48 ff.

6 Vgl. *Hollande*, Déclaration à Toulouse, 17. März 2013, S. 1 f., 4 f.; *Borredon/Cazi*, Le Monde, 20. Oktober 2012, S. 1 f.

Einleitung

heitsbehörden sind vielschichtig und beschäftigten seitdem unter anderem eine interne Ermittlungskommission der Polizei sowie einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss der Nationalversammlung.⁷

Auch der deutsche Inlandsnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), steht seit 2011 im Rahmen der „NSU-Affäre“ in der Kritik. Jahrelang hatte eine rechtsextremistische Gruppe, die sich „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) nannte, Anschläge, Überfälle und zehn Morde an Personen mit Migrationshintergrund sowie an einer Polizistin verübt, ohne dass der rechtsextremistische Hintergrund und vor allem der Zusammenhang der Taten vom Verfassungsschutz oder der Polizei entdeckt wurden.⁸ Seitdem haben sich insbesondere ein Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages sowie weitere Kommissionen mit der Aufklärung dieser Versäumnisse befasst.⁹ Während dieser Aufarbeitung wurden von den Verfassungsschutzbehörden Akten vernichtet, was zu weiterem Unverständnis in der Öffentlichkeit und zum Rücktritt des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz führte.¹⁰

Diese beiden aktuellen Ereignisse aus den Jahren 2011 und 2012 lassen trotz ihrer Unterschiede hinsichtlich der Art der Gefährdung im Einzelnen vergleichbare Herausforderungen und daraus resultierende Anforderungen an die jeweiligen Inlandsnachrichtendienste erkennen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen die Organisation und die Funktionsweise der Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland untersucht und miteinander verglichen werden. Anlass der Untersuchung ist dabei die institutionelle Reform des französischen Inlandsnachrichtendienstes im Juli 2008. Diese ist eingebettet in weitere institutionelle Veränderungen des französischen Nachrichtendienstrechts von 2007 bis Ende 2009. Unter anderem ist erstmals ein allgemeines parlamentarisches Kontrollgremium der Nachrichtendienste eingerichtet worden. Den Diskussionsbedarf über die Nachrichtendienste illustriert eine Aussage vom damaligen französischen Innenminister *Nicolas Sarkozy*, der noch 2007 in einem informellen Gespräch mit früheren Innenministern zum Ausdruck gebracht haben soll, dass die Arbeit der Nachrichtendienste ein „Mysterium“ darstelle und nicht

7 Siehe den Untersuchungsbericht der Polizeiinspektion *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012 und den Bericht des Untersuchungsausschusses *Cavard/Urvoas*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1056, 24. Mai 2013.

8 Vgl. den Überblick der Taten in *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 123 ff.

9 Siehe z. B. *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, sowie den Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses „Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund“, BT-Drs. 17/14600 vom 22. August 2013.

10 *Kutschka*, NVwZ 2013, S. 324, 324 sieht die Vorfälle um den NSU als „schwerste Legitimationskrise“ in der Geschichte des deutschen Verfassungsschutzes an. Vgl. *Sattar*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Juli 2012, S. 2.

genau bekannt sei, was sie machten.¹¹ Durch die angesprochenen Veränderungen besteht eine gleiche Ausgangslage zum deutschen Verfassungsschutz, der seit 1978 durch ein parlamentarisches Kontrollgremium der Nachrichtendienste kontrolliert wird und im Hinblick auf seine Organisationsstruktur seit seiner Gründung im Jahr 1950 im Grundsatz unverändert besteht. In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, vor welchen Hintergründen die jüngeren Reformentwicklungen in Frankreich durchgeführt wurden und wie sie zu bewerten sind. Vor den eingangs geschilderten ähnlichen Herausforderungen und der unterschiedlichen Entwicklung gilt es zu analysieren, wie Frankreich und Deutschland den Ausgleich zwischen Effektivitätsinteressen einerseits und der Wahrung rechtsstaatlicher Vorgaben in der Organisation der Inlandsnachrichtendienste andererseits bewältigen.

B. Gegenstand und Methode der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung ist der Vergleich der Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland. Bei den Inlandsnachrichtendiensten handelt es sich in beiden Ländern um diejenigen Behörden, die einen Beitrag zum Schutz des Staates leisten, indem sie Informationen mit einem Inlandsbezug über extremistische Angriffe sammeln und auswerten. Die Erkenntnisse dienen der Information der Regierung und können sodann für weitere Zwecke wie die Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten eingesetzt werden.¹² Der französische Inlandsnachrichtendienst wird insbesondere in der deutschen wissenschaftlichen Aufarbeitung pauschal und allenfalls im Überblick behandelt, wobei sich die bisherigen Darstellungen im Wesentlichen auf die Vorgängerbehörden der DCRI beziehen.¹³ So wird zumeist ohne eine nähere Auseinandersetzung angeführt, dass weitreichende Aufgaben und kaum kontrollierte Befugnisse bestehen.¹⁴ Eine systematische Darstellung und Bewertung des reformierten Inlandsnachrichtendienstes und der Auswirkungen der Reformen im Nachrichtendienstbereich

11 Vgl. das Zitat bei *Denécé*, in: *Denécé* (Hrsg.), *Renseignement, médias et démocratie*, S. 231, 231 m. w. N.

12 Zu den Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste im Einzelnen [Zweiter Teil, A. II.](#)

13 Zur DCRI s. z. B. *Segell*, in: *Jäger/Daun* (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 35, 43 ff. Zu den Vorgängerbehörden der DCRI: *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 299, 310 ff.; *Hirsch*, *Die Kontrolle der Nachrichtendienste*, S. 229 ff.; *Borgs-Maciejewski*, in: *BfV* (Hrsg.), *Verfassungsschutz in der Demokratie*, S. 165, 165 f. stellt in den 1990er Jahren fest, dass die Vorgängerbehörden „ohne spezielle Rechtsgrundlage“ geführt wurden.

14 Vgl. etwa *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 299, 310; *Smidt*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 143, 159; *Borgs-Maciejewski*, *ZRP* 2006, S. 41, 43.

Einleitung

der vergangenen Jahre fehlt hingegen, ebenso ein hier ansetzender Vergleich des französischen mit dem deutschen Inlandsnachrichtendienst.¹⁵

Methodisch soll rechtsvergleichend vorgegangen werden. Danach können einzelne Rechtsinstitute miteinander verglichen werden, sofern sie dieselbe Funktion in den ausgewählten Rechtsordnungen erfüllen.¹⁶ Nach der Auswahl der Vergleichsgegenstände ist die jeweilige Rechtslage einzeln in sogenannten Länderberichten darzustellen, wobei auch eine Gliederung in Teilfragen zweckmäßig sein kann.¹⁷ Hierbei sind insbesondere die begrifflichen Besonderheiten der jeweiligen Rechtsregime zu beachten.¹⁸ Eine Gegenüberstellung der Inlandsnachrichtendienste Frankreichs und Deutschlands resultiert daraus, dass beide Länder einer vergleichbaren Bedrohungslage in Europa ausgesetzt sind und daher besonders interessant ist, wie mit diesen Herausforderungen umgegangen wird. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, durch den Vergleich der Organisation, der Aufgaben und Befugnisse sowie der parlamentarischen Kontrolle der Inlandsnachrichtendienste in beiden Ländern die Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, Unterschiede aufzudecken und diese zu bewerten.¹⁹ Die Erkenntnisse des Vergleichs dienen dazu, die jeweils in Frankreich und in Deutschland im Nachrichtendienstrecht bestehende Rechtslage zu überdenken und Defizite aufzuzeigen, die in künftigen Reformprozessen berücksichtigt werden könnten.²⁰ Die Bedeutung dieser Vorgehensweise zeigt beispielsweise das Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung des parlamentarischen Kontrollgremiums in Frankreich, bei dem auch rechtsvergleichende Überlegungen zum deutschen Nachricht-

15 *Würtenberger*, in: *Würtenberger/Gusy/Lange* (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 231, 232 legt im Rahmen eines allgemeinen Vergleichs des französischen und deutschen Sicherheitsrechts dar, dass eine Rechtsvergleichung im Sicherheitsrecht „noch weitestgehend“ fehlt. Der politikwissenschaftliche Vergleich von *Canu*, *Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich*, 1997, hat einen weitergehenden Ansatz, bei dem die Inlandsnachrichtendienste Frankreichs und Deutschlands nur einen Teil der Untersuchung darstellen. Die Arbeit von *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, 2012, vergleicht im Überblick das gesamte französische und deutsche Nachrichtendienstrecht, konzentriert sich dabei aber auf das Bild und die Wirkung der Nachrichtendienste in der Öffentlichkeit aus dem Blickwinkel der Politikwissenschaften.

16 Zur Methode der Rechtsvergleichung *Zweigert/Kötz*, *Rechtsvergleichung*, S. 4 f., 31 ff.; zum öffentlichen Recht *Starck*, *JZ* 1997, S. 1021, 1026 ff.; *Sommerrmann*, in: *Handbuch der Grundrechte*, Band I, § 16 Rn. 50 ff.

17 *Zweigert/Kötz*, *Rechtsvergleichung*, S. 42.

18 *Starck*, *JZ* 1997, S. 1021, 1026 ff.

19 Zu den Zielen der Rechtsvergleichung *Zweigert/Kötz*, *Rechtsvergleichung*, S. 13 ff., 43 ff.; *Starck*, *JZ* 1997, S. 1021, 1023 ff.; nach *Schmidt-Aßmann/Dragon*, *ZaöRV* 2007, S. 395, 397, 467 f. ist der Rechtsvergleich im öffentlichen Recht „ganz vorrangig als gegenseitiger Lernprozess“ zu verstehen.

20 Zum rechtspolitischen Element der Rechtsvergleichung *Sommerrmann*, *DÖV* 1999, S. 1017, 1020 f.

tendienstsystem Beachtung fanden.²¹ Die Herausarbeitung nachrichtendienstlicher Besonderheiten zweier zentraler Akteure in der Europäischen Union erleichtert überdies den Zugang zu der zunehmend an Bedeutung gewinnenden europäischen Zusammenarbeit der nationalen Nachrichtendienste und trägt dazu bei, künftige europaweite Entwicklungen an den Erkenntnissen auszurichten.

Insgesamt soll es sich nicht um einen umfassenden Rechtsvergleich der Inlandsnachrichtendienste in allen Aspekten handeln. Vielmehr stehen in erster Linie die neuen Entwicklungen in Frankreich im Vordergrund und sollen erläutert und bewertet werden. Hierbei konzentriert sich die Untersuchung auf die französische Rechtslage, die durch die Reformen seit 2007 entstanden ist. Diese Reformen sind das Ergebnis einer längeren Entwicklung und führen zu zentralen institutionellen Veränderungen und Anpassungen des französischen Inlandsnachrichtendienstes und des Nachrichtendienstsystems insgesamt. Der deutsche Verfassungsschutz soll im Rahmen dieses Rechtsvergleichs als Bezugspunkt und europäisches Referenzmodell fungieren, mit dem der französische Inlandsnachrichtendienst verglichen wird. Die Darstellung des deutschen Inlandsnachrichtendienstes beschränkt sich deshalb auf das Vorstellen der jeweiligen Grundzüge, um eine Vergleichsgrundlage herzustellen. In einem ersten Schritt werden die jeweiligen Einzelaspekte der Inlandsnachrichtendienste gegenübergestellt und sodann in einem zweiten Schritt die Ergebnisse zusammengeführt und miteinander verglichen.²² Innerhalb dieses Rechtsvergleichs soll zudem auf Vorgaben und Empfehlungen des Europarates Bezug genommen werden, die in einzelnen Bereichen eine übergreifende Bewertung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Inlandsnachrichtendienste ermöglichen.

Die „Affäre Merah“ Anfang 2012 und der französische Regierungswechsel im Frühjahr 2012 haben dazu geführt, auf Seiten der Regierung die eingeleiteten Reformen um den französischen Inlandsnachrichtendienst zu evaluieren und weitere Veränderungen vorzuschlagen. Die Darstellung der DCRI in dieser Arbeit basiert auf der gegenwärtigen Rechtslage und umfasst solche Änderungen, die bis Oktober 2013 umgesetzt wurden. Gleiches gilt für den deutschen Verfassungsschutz. Zur besseren Einordnung einer möglichen weiteren Entwicklung soll abschließend auf einige aktuelle Vorschläge im Überblick eingegangen werden.

C. Gang der Untersuchung

Der erste Teil der Untersuchung stellt die Organisation der Inlandsnachrichtendienste in den Vordergrund. Nach einem Überblick über die in Frank-

21 Siehe *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 12 ff.; *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 10 ff. Vgl. auch [Dritter Teil, C.](#)

22 Zu dieser Vorgehensweise *Zweigert/Kötz*, Rechtsvergleichung, S. 42.

Einleitung

reich und Deutschland vorhandenen Nachrichtendienste und Begrifflichkeiten wird die Reformentwicklung des französischen Inlandsnachrichtendienstes näher skizziert und seine Organisationsstruktur erläutert. Dem werden die Entwicklungslinien und die Struktur des deutschen Verfassungsschutzes gegenübergestellt. Hauptgesichtspunkt der weiteren Darstellung ist die Auseinandersetzung mit den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste. Dabei soll der verfassungsrechtliche Rahmen aufgezeigt und in die jeweilige Normenhierarchie eingeordnet werden.

Im zweiten Teil werden die Schutzgüter und Aufgaben sowie die Befugnisse des französischen und deutschen Inlandsnachrichtendienstes miteinander verglichen und deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet. Zudem ist auf die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit anderen Sicherheitsbehörden auf nationaler Ebene einzugehen, die die Stellung der Inlandsnachrichtendienste im französischen und deutschen Nachrichtendienstsystem verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund wird auch die nationale Koordination der Nachrichtendienste behandelt.

Der dritte Teil befasst sich mit der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich und Deutschland, die für die Arbeit und das Verständnis beider Inlandsnachrichtendienste von Bedeutung ist. In diesem Bereich soll gegenübergestellt werden, dass in Frankreich erst 2007 ein allgemeines parlamentarisches Kontrollgremium geschaffen wurde, während die deutschen Nachrichtendienste bereits seit 1978 durch ein solches Gremium parlamentarisch kontrolliert werden. Hierbei ist die Entwicklung darzustellen und die Rechtslage der parlamentarischen Kontrollgremien zu vergleichen.

Abschließend ist im vierten Teil ein Überblick zu weiteren Entwicklungen und Diskussionen um die Inlandsnachrichtendienste zu geben. Hierzu zählen insbesondere Reformvorschläge in Frankreich, die seit der Präsidentschaftswahl im Mai 2012 und dem damit einhergehenden Regierungswechsel im Raum stehen und ausgearbeitet werden. Kern der Diskussion ist die Frage nach einer gesetzlichen Rechtsgrundlage des französischen Inlandsnachrichtendienstes. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse des Rechtsvergleichs und weiteren Schlussbetrachtungen.

Erster Teil:

Die Organisation des Schutzes der Verfassung durch die Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland

Bevor die Inlandsnachrichtendienste Frankreichs und Deutschlands im Detail untersucht werden, soll zunächst ein Überblick über die jeweilige nachrichtendienstliche Struktur in beiden Ländern gegeben werden (A.). Hieran anschließend soll die nähere Organisation der Inlandsnachrichtendienste untersucht werden, wobei auch der geschichtlichen Entwicklung insbesondere der französischen Behörde Bedeutung zukommt (B.). In einem letzten Abschnitt werden die Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste behandelt und miteinander verglichen (C.).

A. Die Nachrichtendienste Frankreichs und Deutschlands

Zur Einordnung der in dieser Arbeit zu behandelnden Inlandsnachrichtendienste soll zunächst ein kurzer Überblick über die zugrundeliegenden Begriffe (I.) und die jeweiligen nationalen Dienste (II.), die sicherheitsrelevante Informationen sammeln, gegeben werden.

I. Begriffe

Als notwendige Grundlage der Arbeit gilt es in einem ersten Schritt die verwendeten Begriffe, wie etwa die des Nachrichten- und Geheimdienstes sowie des Staats- und Verfassungsschutzes, zu erläutern.

1. Die französischen „services de renseignement“

Die im allgemeinen deutschen Sprachgebrauch als Nachrichten- oder Geheimdienste bezeichneten Behörden werden in Frankreich als *services de renseignement* bezeichnet.²³ Weitere nicht einheitlich gebrauchte Begriffe für die handelnden Behörden sind *services de sécurité*, *services intérieures*, *services secrets*, *services spécialisés* oder *police politique*. Da eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Begriffe nicht oder nur zum Teil besteht, soll daher eine Auseinandersetzung in sprachlicher und institutioneller Hinsicht erfolgen, um daran anschließend das dieser Arbeit zugrunde gelegte Verständnis festzulegen. Unter einem *service de renseignement* kann Staats- und Verfassungsschutz bzw. Nachrichten- oder Geheimdienst

²³ Im Singular: *un service de renseignement*. Teilweise findet sich auch die Schreibweise *services des renseignements* oder die Bezeichnung als *le renseignement*.

verstanden werden.²⁴ Zentraler Oberbegriff ist das Wort *renseignement*, welches mit Auskunft, Nachricht, Mitteilung oder Information übersetzt werden kann.²⁵ Eine wörtliche Übersetzung der handelnden Behörden legt daher den Begriff des Nachrichtendienstes nahe. In Abgrenzung hierzu kann *service secret* als Geheimdienst übersetzt werden.²⁶

Der Begriff *renseignement* durchzieht das französische Sicherheitsrecht und findet sich insbesondere in den Namen der maßgeblichen Behörden wie der vorliegend zu untersuchenden *Direction centrale du renseignement intérieur* oder der Vorgängerbehörde *Direction générale des renseignements généraux* (allgemeine Abteilung für allgemeine Nachrichten) wieder.²⁷ Gleiches gilt für übergreifende Institutionen im Nachrichtendienstrecht, wie das parlamentarische Kontrollgremium (*Délégation parlementaire au renseignement*) oder den nationalen Koordinator (*Coordonnateur national du renseignement*). Weiterhin hat der Begriff seine Grundlage in Gesetzen und im wissenschaftlichen Diskurs.²⁸ Die sonstigen einleitend genannten Bezeichnungen beziehen sich offenbar auf Teilbereiche des Sicherheitsrechts, auch wenn ein einheitlicher Gebrauch nicht konsequent zu beobachten ist. So

24 Doucet/Fleck, Wörterbuch, Teil I, S. 697, die „*service de renseignements*“ mit französischem Staats- und Verfassungsschutz sowie Geheimdienst und auf S. 744 zusätzlich mit Nachrichtendienst übersetzen.

25 Doucet/Fleck, Wörterbuch, Teil I, S. 697.

26 Deutschsprachige Literatur, die die französischen Dienste behandelt, geht ohne nähere Begründung teilweise von „Nachrichtendiensten“ aus (so Würtenberger, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit, S. 231, 241), teilweise aber auch von „Geheimdiensten“ (so Morisse-Schilbach, in: Morisse-Schilbach/Peine (Hrsg.), Demokratische Außenpolitik, S. 299, 299 ff.). Andere differenzieren zwischen verschiedenen Behörden (so Gonod, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), Terrorismusbekämpfung, S. 3, 13).

27 Der Begriff „*renseignement général*“ geht dabei auf den Anfang des 20. Jahrhunderts zurück, hierzu Berlière, in: Laurent (Hrsg.), Politiques sous surveillance, S. 159, 160. Siehe auch Denécé/Arboit, Rapport de recherche n° 8, novembre 2009, S. 27, die darauf hinweisen, dass der Begriff *renseignement* nicht nur die Behörden, sondern zugleich den Prozess der Nachrichtensammlung bezeichnet und das jeweilige Resultat beschreibt.

28 Siehe z. B. Art. L 222–1 Abs. 4 *Code de la sécurité intérieure*: „*Un arrêté du ministre de l'intérieur désigne les services de renseignement du ministère de l'intérieur [...]*“; Art. L 2371–1 Abs. 3 *Code de la défense*: „*Les services spécialisés de renseignement [...]*“. Weitere Definitionen und Ausprägungen etwa bei Denécé, Note de réflexion n° 10, 2011, S. 1: „*renseignement de sécurité publique*“, „*renseignement de sécurité intérieure*“; *Observatoire de la défense/Orion*, Le renseignement en France, S. 42 f.: „*renseignement militaire*“. Mechoulan, Questions internationales n° 35, 2009, S. 19, differenziert zwischen Nachrichten, die im Zuge der Strafverfolgung gesammelt werden („*renseignement policier*“) und solchen außerhalb der Strafverfolgung („*renseignement*“). Die im Rahmen der Arbeit genannten Abkürzungen „Art. L“, „Art. R“, „Art. D“ oder „Art. A“ sind Folge der Kodifizierung und geben Auskunft über die Rechtsqualität des dem jeweiligen Artikel zugrundeliegenden Rechtsaktes. Hierbei steht L für ein Gesetz (*loi*), R für ein nach Anhörung des *Conseil d'Etat* erlassenes Dekret, D für ein einfaches Dekret und A für einen Erlass (*arrêté*), vgl. Guide de légistique, I. 1. 4. 2 (Stand 22. Februar 2013).

wird *service de sécurité* (Sicherheitsbehörde) oder *service de sécurité intérieure* (Behörde für die innere Sicherheit) speziell für die Inlandsüberwachung, *services secrets* hingegen für die Auslandsüberwachung herangezogen.²⁹ *Police politique* (politische Polizei), *police d'information* (Informations-/Nachrichtenpolizei) oder *renseignement politique* (politische Nachricht) machen zum einen die später zu untersuchende Beziehung zur Polizei deutlich, unterstreichen zum anderen den Einfluss der Politik bzw. der Regierung auf die Dienste.³⁰

Insgesamt ist festzustellen, dass der Begriff *renseignement* bzw. *service de renseignement* für die handelnden Behörden von zentraler Bedeutung im französischen Sicherheitsrecht ist.³¹ Die Behörden können anknüpfend an die obige Übersetzung sprachlich als Nachrichtendienste benannt werden, ohne damit eine systematische Einordnung oder Bewertung aus juristischer Sicht vorzunehmen.

2. Die deutschen Begriffe: Nachrichten- und Geheimdienst, Verfassungsschutz

Auch in Deutschland ist im Zusammenhang mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und anderen Diensten im allgemeinen Sprachgebrauch scheinbar undifferenziert von Nachrichtendiensten, Geheimdiensten, Sicherheitsbehörden oder dem „Verfassungsschutz“ die Rede. Diese Begriffe sind ebenfalls keine eindeutig festgelegten Fachbegriffe, jedoch sind sie größtenteils wissenschaftlich aufgearbeitet und voneinander abgrenzbar. Als Nachrichtendienste werden solche Behörden bezeichnet, die Informationen mit nachrichtendienstlichen Mitteln sammeln und auswerten, ohne darauf aufbauend weitere Maßnahmen vorzunehmen.³² Dies stellt begrifflich gerade den Unterschied zur Bezeichnung der Geheimdienste dar, die neben dem Sammeln und Auswerten von Informationen „aktive Maßnahmen“ wie Agitation, Desinformation, Diversion, Konspiration, Sabotage, Subversion, Unterwanderung, politische Morde etc. ergreifen, um den Gegner im In- und Ausland zu stören oder zu beeinflussen.³³ Der Geheimdienst-

29 So zumindest *Mechoulan*, *Questions internationales* n° 35, 2009, S. 19, 19. *Laurent*, *Revue Défense nationale*, n° 755, décembre 2012, S. 55, 55 benutzt die Bezeichnung *services spéciaux* und begründet die Besonderheit dieser Dienste damit, dass sie spezielle Befugnisse und Handlungsweisen besitzen.

30 Siehe *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 145 f.; *Gleizal*, *La police en France*, S. 26 ff., 29.

31 So auch *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 35, 35.

32 *Droste*, *HbdVS*, S. 27; *Roewer*, *Nachrichtendienstrecht*, § 3 Rn. 4, der zwischen Nachrichtendiensten im engeren und weiteren Sinne differenziert.

33 Siehe insgesamt *Roewer*, *Nachrichtendienstrecht*, § 3 Rn. 4; *Gröpl*, *Nachrichtendienste*, S. 36 f. mit weiteren Erklärungen zu den einzelnen „Maßnahmen“; *Droste*, *HbdVS*, S. 27 m. w. N. Anders *König*, *Trennung und Zusammenarbeit*, S. 23 ff., der eine solche Abgrenzung u. a.

begriff ist demnach weiter gefasst, der des Nachrichtendienstes hingegen spezieller. Wie die anderen deutschen Dienste ist auch das BfV ausschließlich auf das Sammeln und Auswerten von Informationen beschränkt, ohne nach seinem gesetzlichen Auftrag weitere aktive Handlungen vornehmen zu dürfen. Demzufolge ist das BfV als Nachrichtendienst im oben genannten Sinn zu qualifizieren und soll im Folgenden auch so bezeichnet werden.³⁴

Der Begriff des Staatsschutzes ist älter und zugleich weitgehender als der des Verfassungsschutzes und meint den Schutz eines Staates vor sämtlichen Gefahren gegen seinen Bestand.³⁵ Der im allgemeinen Sprachgebrauch oft nur institutionell als Bezeichnung für das BfV oder die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) genutzte Begriff des Verfassungsschutzes hat darüber hinaus aber eine konzeptuelle Bedeutung und betrifft nicht nur die Nachrichtendienste. Insgesamt fallen unter diesen erst mit der Entstehung von Verfassungen auftretenden Begriff alle Regelungen, die die besondere Grundordnung des Staates sichern sollen.³⁶ Diese Regelungen können inhaltlich strafrechtlicher (sog. strafrechtlicher Verfassungsschutz) oder staatsrechtlicher Natur (sog. staatsrechtlicher Verfassungsschutz) sein und werden von den Nachrichtendiensten (sog. nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz) und von weiteren Sicherheitsbehörden (exekutiver Verfassungsschutz) ausgeübt.³⁷ Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10, 1. Alt. lit. b Grundgesetz (GG) enthaltene Legaldefinition des Verfassungsschutzes umschreibt daher nur einen Bereich der Aufgaben des Schutzes der Verfassung.³⁸ Danach wird der Verfassungsschutz definiert als Schutz „der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes“. Folglich ist das BfV materiell für den nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz zuständig.

3. Das der Untersuchung zugrundeliegende Begriffsverständnis

Nach den vorangegangenen Erläuterungen können sowohl die DCRI als auch das BfV als Nachrichtendienste bezeichnet werden. Dabei ist anzumerken, dass die deutsche Abgrenzung und Einordnung nicht allein sprachlicher Natur ist, sondern die genannte wissenschaftliche Differenzierung unter

wegen der Aufgabe der Spionageabwehr nicht für geeignet hält. Zur Besonderheit der Spionageabwehr s. **Zweiter Teil, A. II. 2. b) bb)** und **c)**.

34 *Droste*, HbdVS, S. 27 m. w. N.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 4. Ausführlich zu den Aufgaben des BfV **Erster Teil, A. II. 2.** und **Zweiter Teil, A. II. 2.**

35 *Stern*, Staatsrecht I, S. 181 f.; *Herzog*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 1, 6 f.

36 *Herzog*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 1, 7: „Schutz der spezifischen Grundordnung eines Verfassungsstaates“; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 152; *Stern*, Staatsrecht I, S. 180 ff.

37 Umfassend *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 56 ff. m. w. N.; s. auch *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 159 ff.

38 *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 240.

Einbeziehung der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse erfolgt ist. Demgegenüber handelt es sich bei den französischen Nachrichtendiensten in erster Linie um eine Übersetzung des Begriffes der *services de renseignement*, ohne damit eine weitergehende inhaltliche Einstufung vorzunehmen. Um eine einheitliche sprachliche Grundlage zu gewährleisten, soll in Kenntnis dieses Unterschiedes im folgenden Rechtsvergleich begrifflich für beide Dienste von Nachrichtendiensten ausgegangen werden. Die Beurteilung der Aufgaben und Befugnisse der DCRI bleibt der weiteren Darstellung dieser Arbeit vorbehalten und soll durch eine allein sprachliche Unterscheidung nicht vorweggenommen werden.³⁹ Insbesondere eine Übertragung des deutschen Begriffsverständnisses von Geheim- und Nachrichtendiensten auf die französischen Dienste ist nicht möglich, aber auch nicht erforderlich.⁴⁰ Die Abgrenzung und die Einordnung sind zugeschnitten auf das deutsche Nachrichtendienstrecht und vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung in Deutschland zu sehen.⁴¹

Im Folgenden soll dementsprechend in sprachlicher Hinsicht der Begriff der „Nachrichtendienste“ für alle deutschen und französischen Dienste gebraucht werden und „Inlandsnachrichtendienste“ bzw. „Dienste“ allein den hier zu untersuchenden speziellen Teil der Nachrichtendienste für das Inland bezeichnen. Der Begriff „Verfassungsschutz“ in seinem institutionellen Sinn hingegen soll nur für den deutschen Inlandsnachrichtendienst herangezogen werden.

39 Zu einer bereits sprachlichen Differenzierung *Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands, S. 195, 11 f., der die russischen Dienste wegen weitergehender Befugnisse als Geheimdienste einstuft, um die Unterscheidung mit den deutschen Nachrichtendiensten zu verdeutlichen; unklar bleibt allerdings, ob diese Abgrenzung darauf beruht, dass die russischen Dienste „aktive Maßnahmen“ im oben genannten Verständnis ausführen oder hierzu berechtigt sind.

40 *Soria*, in: Hendl/IBler/Soria (Hrsg.), Sicherheit, S. 359, 368 ff. geht aufgrund des Trennungsgabotes in Deutschland von einer Nichtübertragbarkeit des deutschen Begriffes auf die europäische Ebene aus.

41 Zur Entwicklung s. **Erster Teil, B. II.** Problematisch wäre bei einer Übertragung die Einordnung polizeilicher Befugnisse. Ob es sich hierbei um „aktive Maßnahmen“ handelt, die den „Geheimdiensten“ zuzuschreiben sind, ist in der deutschen Literatur nicht eindeutig beantwortet. Dies hängt wohl damit zusammen, dass die deutschen Nachrichtendienste keine polizeilichen Befugnisse besitzen, s. *Droste*, HbdVS, S. 27. So sieht *Hörauf*, Die demokratische Kontrolle, S. 12 ff., 17 „Maßnahmen polizeilichen Charakters“ als Merkmal für Geheimdienste und zieht zur Einstufung die konkreten Aufgaben, Befugnisse sowie eine effektiven Kontrolle heran; *Singer*, Beobachtung der Organisierten Kriminalität, S. 11 f. nennt als Beispiel für geheimdienstliche Tätigkeiten die französische „Rainbow-Warrior-Affäre“ und grenzt die deutschen Nachrichtendienste weiterhin zu totalitären Staaten und deren Geheimdiensten ab. Dem ist zu entgegenen, dass das Abstellen allein auf ein Beispiel für eine strukturelle Einordnung nicht hilfreich ist.

II. Die nachrichtendienstliche Struktur

Zur weiteren Abgrenzung ist es angezeigt, überblicksartig die jeweilige Struktur der Nachrichtendienste in beiden Ländern vorzustellen.

1. Die Nachrichtendienste in Frankreich

Die nachrichtendienstliche Struktur in Frankreich besteht aus sechs Nachrichtendiensten mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen.⁴² Hierzu zählen zunächst die *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI) und die *Direction générale de la sécurité extérieure* (allgemeine Abteilung für die äußere Sicherheit, DGSE), die als Behörden mit allgemeiner Zuständigkeit („*services à compétence générale*“) bezeichnet werden.⁴³ Während die dem Innenministerium unterstehende DCRI, die Gegenstand dieser Arbeit ist, für die Inlandsüberwachung zuständig ist, ist die *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE) der französische Auslandsnachrichtendienst. Dieser ist dem Verteidigungsministerium zugeordnet und befasst sich mit dem Sammeln und Auswerten von Informationen, die die Sicherheit Frankreichs betreffen, sowie der Spionageabwehr⁴⁴ außerhalb des französischen Staatsgebietes.⁴⁵ Neben diesen beiden zentralen Behörden gibt es vier weitere im Hinblick auf ihre Aufgaben spezialisierte Nachrichtendienste („*services spécialisés*“⁴⁶): die dem Verteidigungsministerium zugeordnete *Direction du renseignement militaire* (DRM), die für das Sammeln militärisch relevanter Informationen zuständig ist,⁴⁷ die *Direction de la protection et de la sécurité de la défense* als weiterer interner Dienst des Verteidigungsministeriums für Sicherheitsfragen,⁴⁸ die *Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières*⁴⁹ für Zollfragen und die dem Finanzministerium unterstehende Abteilung *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*⁵⁰ für den Kampf vornehmlich gegen Geldwä-

42 Vgl. die Abbildung „*Nouvelle organisation du renseignement*“, abgedruckt in: Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 141.

43 So Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 139.

44 Zur Spionageabwehr s. [Erster Teil, B. I. 2. b\) bb](#)).

45 Siehe Art. D 3126–1 bis Art. D 3126–4 *Code de la défense*. Das Gründungsdekret *Décret n° 82–306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure*, JORF vom 4. April 1982, S. 1034 ist durch das Dekret Nr. 2008–1219 vom 25. November 2008 in den untergesetzlichen Verordnungsteil (*partie réglementaire*) des *Code de la défense* integriert worden. Allgemein zur DGSE *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 35, 37 ff.

46 Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 139.

47 Art. D 3126–10 bis Art. D 3126–14 *Code de la défense*.

48 Abteilung für den Schutz und die Sicherheit der Verteidigung, abgekürzt DPSD; vgl. Art. D 3126–5 bis Art. D 3126–9 *Code de la défense*.

49 Nationale Abteilung für Zollinformation und -ermittlungen, abgekürzt DNRED.

50 Informationsverarbeitung und Aktion gegen illegale Finanzkreisläufe, abgekürzt TRACFIN.

sche.⁵¹ Auch wenn weitere Behörden Informationen mit nachrichtendienstlichem Bezug sammeln, beziehen sich die zentralen Regelungen im Nachrichtendienstrecht allein auf diese sechs Nachrichtendienste.⁵²

2. Die Nachrichtendienste in Deutschland

Wie in Frankreich gibt es auch in Deutschland keinen einheitlichen Nachrichtendienst. Die als „nachrichtendienstliche Trias“ bezeichneten Behörden sind die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD) und der Bundesnachrichtendienst (BND).⁵³ Die Struktur des deutschen Inlandsnachrichtendienstes folgt dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und wird institutionell durch das BfV und die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) gewährleistet. Diese sind zusammen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)⁵⁴ unter anderem dafür zuständig, Informationen über solche Bestrebungen zu sammeln und auszuwerten, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Neben weiteren Aufgaben fällt auch die Spionageabwehr im Inland in den Aufgabenbereich des BfV und der LfV.⁵⁵ Der BND hingegen ist der deutsche Auslandsnachrichtendienst. Er ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes und sammelt Informationen „zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind“.⁵⁶ Der MAD als dritter Nachrichtendienst untersteht dem Bundesministerium für Verteidigung und dient der Extremismusabwehr speziell im Bereich der Bundeswehr. So kommt ihm insbesondere die Aufgabe zu, Informationen über Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung zu sammeln, wenn sich diese

51 Vgl. *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 35, 41 ff.; *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), Demokratische Außenpolitik, S. 299, 310 ff.

52 So unterstehen nur diese Nachrichtendienste dem parlamentarischen Kontrollgremium der Nachrichtendienste im Sinne von Art. 6 nonies *Ordonnance* Nr. 58–1100 vom 17. November 1958 (hierzu [Dritter Teil, A](#)). Zudem wurden die genannten sechs Nachrichtendienste durch das *Arrêté du 9 mai 2011 pris en application du troisième alinéa du I de l'article L 2371-1 du Code de la défense*, JORF Nr. 109 vom 11. Mai 2011, Text Nr. 3 als „*services spécialisés de renseignement*“ im Sinne von Art. L 2371-1 *Code de la défense* bestimmt, denen der Einsatz von sog. Scheinidentitäten gestattet ist (hierzu [Zweiter Teil, B. I. a\) dd\) \(2\)](#)).

53 *Droste*, HbdVS, S. 27.

54 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz vom 20. Dezember 1990, BGBl. I, S. 2954, 2970, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I, S. 1602).

55 Zu den Aufgaben s. [Zweiter Teil, A. II. 2](#).

56 § 1 Gesetz über den Bundesnachrichtendienst vom 20. Dezember 1990 (BNDG), BGBl. I, S. 2954, 2979, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I, S. 1602). Hierzu *Rachor*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 166 f.

gegen Personen oder Einrichtungen aus dem Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums richten oder von diesen ausgehen.⁵⁷ Allen deutschen Nachrichtendiensten ist gemeinsam, dass sie organisatorisch von Polizeibehörden zu trennen sind und ihnen auch keine polizeilichen Befugnisse zustehen. Auf diesen für das deutsche Sicherheitsrecht zentralen Grundsatz wird später gesondert eingegangen.⁵⁸

3. Rechtsvergleich

Die hier nur im Überblick aufgezeigte Struktur der Nachrichtendienste zeigt Parallelen. Sowohl Frankreich als auch Deutschland besitzen mehrere voneinander nach Aufgaben und dem Beobachtungsfeld zu trennende Nachrichtendienste und unterscheiden sich insofern von Staaten, deren Nachrichtendienste zu einem einzigen für alle Bereiche zuständigen Nachrichtendienst fusioniert sind.⁵⁹ Das BfV und die LfV als Inlandsnachrichtendienst finden ihr Äquivalent in der DCRI, der BND als Auslandsnachrichtendienst der generellen Aufgabenstruktur nach in der *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE). Für den speziellen Bereich des Militärs bestehen Ähnlichkeiten zwischen dem MAD und der *Direction du renseignement militaire* (DRM). Diese strukturellen Übereinstimmungen sind der Ausgangspunkt für einen Vergleich im Detail. Hierbei beschränkt sich die nachfolgende Untersuchung auf den Bereich der Inlandsüberwachung und analysiert, inwiefern die jeweilige organisatorische Ausgestaltung der DCRI und des BfV einander gleichen und in welchen Aspekten sie voneinander abweichen.

B. Die Organisation der Inlandsnachrichtendienste

I. Der französische Inlandsnachrichtendienst: die *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI)

Während die zivile Auslandsaufklärung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges allein von einer Behörde, der *Direction générale de la sécurité extérieure* (DGSE),⁶⁰ ausgeübt wird, existierten bis 2008 zwei Nachrichtendienste, die mit der Inlandsaufklärung beauftragt waren. Dies war zum einen die *Direction centrale des renseignements généraux* (DCRG), zum anderen die *Direction de la surveillance du territoire* (DST). Beide Inlands-

57 § 1 Abs. 1 Gesetz über den militärischen Abschirmdienst vom 20. Dezember 1990 (MADG), BGBl. I, S. 2954, 2977, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 20. Juni 2013 (BGBl. I, S. 1602); s. *Rachor*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 167 f.

58 Zum Trennungsgebot, s. *Erster Teil, B. II. 2. b*).

59 Dies ist beispielsweise in Spanien oder der Türkei der Fall, vgl. etwa *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 20 f.

60 Die DGSE besteht seit 1982 und löste den *Service de documentation extérieure et de contre-espionnage* (SDECE) ab, *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 35, 38 f.

nachrichtendienste fusionierten im Jahr 2008 im Zusammenhang mit weiteren Veränderungen des gesamten französischen Nachrichtendienstrechts zur DCRI.

In einem ersten Abschnitt ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklung zunächst auf die Wahrnehmung der französischen Nachrichtendienste (1.) einzugehen. Hiervon ausgehend sollen die Vorgängerbehörden des jetzigen Inlandsnachrichtendienstes erläutert (2.) sowie die Reformen des französischen Nachrichtendienstrechts der Jahre 2007 bis 2009 skizziert werden, die zur Einordnung der Gesamtentwicklung erforderlich sind (3.). Zuletzt wird die Organisation des Inlandsnachrichtendienstes DCRI dargelegt (4.).

1. Die Wahrnehmung der französischen Nachrichtendienste in der Öffentlichkeit

Nähert man sich dem französischen Verständnis zu den Nachrichten- bzw. dem Inlandsnachrichtendienst, so ist zunächst kennzeichnend, dass nach der Aussage von Verantwortlichen der Nachrichtendienste lange Zeit keine „*culture du renseignement*“ (nachrichtendienstliche Kultur) vorherrschte.⁶¹ Hiermit wird ausgedrückt, dass die französischen Nachrichtendienste relativ unbeachtet und für die politische Entscheidungsfindung nicht maßgeblich waren und es teilweise noch sind. Hintergrund dieser Einschätzung war zum einen das negative Ansehen der Nachrichtendienste in der Öffentlichkeit, zum anderen war ihr Nutzen vielen Entscheidungsträgern unbekannt und sie wurden allenfalls als „notwendiges Übel“ angesehen.⁶² Zudem stützten sich die Nachrichtendienste zumindest in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf weite, nicht immer geregelte Handlungsmöglichkeiten, was diesen Eindruck zusätzlich verstärkte.⁶³

Zwar führten immer wieder sogenannte Affären, in die die Nachrichtendienste verwickelt waren, zu einer Berichterstattung in den Medien und damit zu einer Befassung in der Öffentlichkeit.⁶⁴ Eine hiervon unabhängige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Nachrichtendiensten

61 So *Paecht*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1951, 23. November 1999, S. 9 ff.; *Lepré*, Les notes de l'IRIS, 12. März 2007, S. 3 f.; *Denécé/Arboit*, Rapport de recherche n° 8, novembre 2009, S. 7 f.; *Ventura*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie, S. 99, 99; ausführlich *Ferro*, L'image des services de renseignement, S. 299 ff.

62 *Denécé*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie, S. 231, 232 f.; *Hayez*, in: Laurent (Hrsg.), Politiques du renseignement, S. 239, 242 f. m. w. N.; *Paecht*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1951, 23. November 1999, S. 9; *Lacoste*, in: Lacoste (Hrsg.), Le renseignement à la française, S. 1, 2 ff.

63 Die Legitimität der Nachrichtendienste wurde dabei größtenteils mit der *raison d'Etat* gerechtfertigt, s. *Warusfel*, in: Warusfel (Hrsg.), Le renseignement, S. 9, 20 m. w. N.; *Ventura*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie, S. 99, 99; *Observatoire de la défense/Orion*, Le renseignement en France, S. 53.

64 Siehe z. B. die bereits erwähnte Verstrickung des Auslandsnachrichtendienstes DGSE in die „Rainbow-Warrior-Affäre“ (1985), vgl. *Porch*, Histoire des services secrets français, S. 221 ff.

Erster Teil: Schutz der Verfassung durch die Inlandsnachrichtendienste

erfolgte aber allenfalls im historischen Rahmen oder durch ehemalige Mitglieder der Nachrichtendienste oder des Militärs, nur vereinzelt jedoch aus einer fundierten juristischen oder politikwissenschaftlichen Sichtweise.⁶⁵ Hierbei ist zu betonen, dass die Thematik der Nachrichtendienste selten im Rahmen des Polizeirechts untersucht wird, das in Frankreich als eigenständiger Bereich erst in den letzten Jahren vermehrt wahrgenommen wird.⁶⁶ Vielmehr wird das Nachrichtendienstrecht als Teil der Verteidigungs- bzw. Sicherheitspolitik geführt und in diesem Zusammenhang auch in Gesetzen behandelt.⁶⁷

Seit Mitte der 1990er Jahre und spätestens mit der vermehrten Bedrohung durch den internationalen Terrorismus setzte ein Umdenken ein. Die Tätigkeit der Nachrichtendienste wurde zunehmend als notwendiger Teil der Informationsbeschaffung für den Staat eingestuft und hat zu einer Auseinandersetzung über die Notwendigkeit und Arbeit der Nachrichtendienste geführt.⁶⁸ Entscheidende Reformen im Bereich der Nachrichtendienste erfolgten allerdings erst in den letzten Jahren. Sie wurden maßgeblich vom ehemaligen Staatspräsidenten *Nicolas Sarkozy* initiiert und führten zu weitreichenden Veränderungen und damit einhergehend zu einer neuen Wahrnehmung und Aufwertung der Nachrichtendienste insgesamt, insbesondere aber auch des Inlandsnachrichtendienstes.⁶⁹ Zugleich fand eine deutliche Zunahme der Auseinandersetzung sowohl in wissenschaftlichen Veröffentlichungen als auch im Rahmen des politischen Diskurses statt, was sich nicht zuletzt im Präsidentschaftswahlkampf im Jahr 2012 zeigte.⁷⁰ Auch

65 So auch *Warusfel*, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 9, 10; *Thuillier*, *L'Europe du secret*, S. 5 f.; *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 299, 307 f.

66 Vgl. *Gonod*, in: *Masing/Jouanjan* (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 7; *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 35 ff.

67 Diese Verbindung wird zum einen durch die relevanten Begriffe mit militärischem Hintergrund wie das Verteidigungsgeheimnis (*secret de la défense nationale*) deutlich (hierzu sogleich), zum anderen durch die Behandlung des Nachrichtendienstbereiches im Zusammenhang mit verteidigungspolitischen Regelungen wie dem *loi de programmation militaire* oder den Weißbüchern für Verteidigungsfragen (**Erster Teil, B. I. 3. d**) und **e**).

68 Siehe maßgeblich den Sammelband zu dem 1995 veranstalteten dreijährigen Seminar *Lacoste* (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, oder *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, aus dem Jahr 2003. Umfassend zur Entwicklung der akademischen und journalistischen Auseinandersetzung mit den Nachrichtendiensten vor und nach 1995 s. *Denécé/Arboit*, *Rapport de recherche n° 8*, novembre 2009, S. 11 ff., 17 ff.

69 *Hayez*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 147, 147 f. geht von einer Zäsur („rupture“) und einem Umdenken („*changement d'état d'esprit*“) aus.

70 Vgl. z. B. die Reformvorschläge im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2012: *Observatoire de la défense/Orion*, *Le renseignement en France*. Zur Entwicklung ausführlich *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, S. 327 ff., 430 ff.

die Nachrichtendienste selbst veränderten und öffneten sich und gaben erstmalig öffentliche Stellungnahmen ab.⁷¹

Die Gründe für eine teilweise immer noch anhaltende zögerliche Wahrnehmung der Nachrichtendienste und ihrem Nutzen sind vielfältig. Die starke Stellung der französischen Exekutive, insbesondere des Staatspräsidenten, führen zu einer Politik der Nachrichtendienste, die die parlamentarische Mitwirkung fast unmöglich macht. Eine Beteiligung des Parlaments wurde lange sogar als zu gefährlich für die nationale Sicherheit erachtet.⁷² Hinzu kommt, dass sich nur wenige Abgeordnete für diesen speziellen Bereich interessieren, da er sich gegenüber den Wählern kaum öffentlichkeitswirksam darstellen lässt und allenfalls durch etwaige Skandale auffällt.⁷³ Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Aspekt für das Verständnis der Nachrichtendienste ist das französische Geheimnisrecht, das weitreichend zugunsten der im Geheimen arbeitenden Nachrichtendienste ausgestaltet ist.⁷⁴ Auf der Grundlage des *secret de la défense nationale* (Geheimnis der nationalen Verteidigung; auch *secret-défense* genannt) können Dokumente, Objekte, Informationen oder Dateien unter anderem von den Nachrichtendiensten als Verschlusssachen eingestuft werden und sind der Öffentlichkeit in diesem Fall nicht zugänglich.⁷⁵ Obwohl die Bezeichnung dies nahelegt, betrifft das *secret de la défense nationale* inhaltlich nicht allein den militärischen Bereich der Verteidigung, sondern auch die die Nachrichtendienste umfassende innere Sicherheit.⁷⁶ Das *secret de la défense nationale* bietet den Nachrichtendiensten einen weiten Handlungsspielraum, da die Freigabe von eingestuftem Dokumenten ihnen letztlich selbst obliegt und eine gerichtliche Kontrolle erheblich eingeschränkt ist. Betroffenen wie auch Entscheidungsträgern erschwert das *secret de la*

71 Siehe beispielsweise das Interview des ehemaligen Direktors der DCRI, Bernard Squarcini, in: *Questions internationales*, n° 35, janvier-février 2009, S. 45, speziell S. 49.

72 *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 134 f. Weitere Argumente zur Sonderstellung Frankreichs führt *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 299, 300 ff. an.

73 So *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*, S. 299, 316; *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 35, 50; *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, S. 303 ff., 314 ff. mit Befragungen der Parlamentarier zum Ansehen der Nachrichtendienste; sehr allgemein auch *Mermet*, in: *Smidt/Poppe* (Hrsg.), *Fehlbare Staatsgewalt*, S. 73, 73 ff.

74 Siehe z. B. *Cosquer*, in: *Denécé* (Hrsg.), *Renseignement, médias et démocratie*, S. 245, 245 ff.; *Warusfel*, in: *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 9, 22.

75 Art. L 2311–1 *Code de la défense* i. V. m. Art. 413–9 *Code pénal*. Im Einzelnen, Zweiter Teil, A. 1. cc).

76 *Fougerouse*, *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449, 1455 ff.; *Sartre/Ferlet*, *Revue Études*, n° 2, 2010, S. 165, 166; ausführlich zur Entwicklung *Warusfel*, *Le secret de la défense nationale*, S. 85 ff., 98 ff.

défense nationale die Bewertung des Handelns der Nachrichtendienste erheblich, insbesondere im Rahmen von Rechtsschutzfragen.⁷⁷

2. Die Inlandsnachrichtendienste vor der Reform 2008: DCRG und DST

Da die Organisation und die Aufgaben des neuen Inlandsnachrichtendienstes DCRI in wesentlichen Teilen von den Vorgängerbehörden übernommen wurden und nur vor diesem Hintergrund zu erklären sind, sollen zunächst die Grundstrukturen der DCRG und der DST im Überblick dargestellt werden. Während die DCRG den Auftrag hatte, die grundlegenden Interessen des Staates zu verteidigen und die Regierung über Gefährdungen in diesem Bereich zu informieren, war die DST maßgeblich für die Spionageabwehr zuständig.

a) Direction centrale des renseignements généraux (DCRG)

aa) Entstehung der DCRG

Staatliche Überwachung in Frankreich entwickelte sich maßgeblich nach der Französischen Revolution im Laufe des 19. Jahrhunderts.⁷⁸ Im Jahr 1855 wurde per Dekret ein *Service spécial de surveillance des chemins de fer* geschaffen, dessen Aufgabe zunächst die Wahrung der Sicherheit in Bahnhöfen betraf.⁷⁹ Im Folgenden jedoch entwickelte sich diese Behörde zu einer Art Spezialpolizei (*commissaires spéciaux de police*), die vom Staat gelenkt für die politische Überwachung zuständig war und als politische Polizei (*police politique*) bezeichnet werden kann.⁸⁰ Anfang des 20. Jahrhunderts wurde der Begriff *renseignement général* im Zusammenhang mit verschiedenen Behörden oder Teilen davon gebraucht, die mit der Überwachung von Parteien, Gewerkschaften und anderen Gruppen, die für das Regime eine Bedrohung darstellten, beauftragt waren.⁸¹ Durch das Gesetz vom 23. April 1941 wurde die französische Polizei im Vichy-Regime während des Zweiten Weltkrieges neu geordnet und ein *Service des renseignements généraux* geschaffen.⁸² Letztlich prägte ein Dekret von 1951 die Aufgaben und Struktur der bis 2008 bestehenden *Direction centrale des ren-*

⁷⁷ Zu den Wirkungen und der Kontrolle des *secret de la défense nationale* s. **Dritter Teil, A. I.**

⁷⁸ Zur Entwicklung *Laurent*, *Politiques de l'ombre*, S. 71 ff.; ausführlich auch *Baudry*, RSC 1951, S. 122, 123 ff.

⁷⁹ *Décret impérial n° 3615 du 22 février 1855*, *Bulletin des lois*, n° 345, 1855, S. 701 f.

⁸⁰ *Laurent*, *Politiques de l'ombre*, S. 90 ff. m. w. N.; *Baudry*, RSC 1951, S. 122, 124 ff.; *Decocq/Montreuil/Buisson*, *Le droit de la police*, S. 24; *Forcade/Laurent*, *Secret d'Etat*, S. 54; *Berlière*, in: *Lacoste* (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 9, 21 ff.

⁸¹ Zur Entwicklung in der Dritten Französischen Republik *Berlière*, in: *Laurent* (Hrsg.), *Politiques sous surveillance*, S. 159, 160 ff.

⁸² Art. 3 Nr. 6 *Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France*, JO de l'Etat français vom 6. Mai 1941. Hierzu *Decocq/Montreuil/Buisson*, *Le droit de la police*, S. 27 ff.

seignements généraux (DCRG).⁸³ Danach war die DCRG dafür zuständig, politische, soziale und wirtschaftliche Informationen, die für die Regierung notwendig waren, zu suchen und zusammenzufassen.⁸⁴

bb) Überblick über die Aufgaben der DCRG

Die zuletzt bestehenden Hauptaufgaben der DCRG, die mit einer zentralisierten Struktur für das gesamte Staatsgebiet zuständig war, waren der Kampf gegen Terrorismus und Gewalt in den Städten sowie die Bewältigung von Krisen für die öffentliche Ordnung.⁸⁵

Das Dekret Nr. 95–44 vom 16. Januar 1995 beschreibt die bis 2008 geltenden Aufgaben der DCRG.⁸⁶ Nach Artikel 3 Dekret Nr. 95–44 war die DCRG mit der Sammlung und Zusammenfassung solcher Nachrichten („*renseignements*“) beauftragt, die geeignet sind, die Regierung zu informieren.⁸⁷ Weiterhin war sie an der Verteidigung grundlegender Interessen des Staates („*défense des intérêts fondamentaux de l'Etat*“) beteiligt und leistete einen Beitrag zur allgemeinen Aufgabe der inneren Sicherheit („*sécurité intérieure*“). Darüber hinaus bestand die Zuständigkeit für die Überwachung von Spielhallen („*établissements de jeux*“) und Rennbahnen.⁸⁸ Eine Präzisierung der Aufgaben der DCRG enthält das *Arrêté* (Erllass) vom 6. Novem-

83 Siehe zur Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg *Porch*, *Histoire des services secrets français*, S. 13 ff.

84 Art. 6 *Décret n° 51-1314 du 17 novembre 1951 portant règlement d'administration publique relatif à l'organisation centrale du ministère de l'intérieur*, JORF vom 18. November 1951, S. 11443 f. Die damalige Bezeichnung lautete *Direction active des renseignements généraux*.

85 Siehe das *Circulaire* des Innenministers NOR/INT/C/04/00087/C *relative aux orientations prioritaires des RG* vom 15. Juli 2004, Répertoire mensuel du Ministère de l'Intérieur; vgl. die Internetseite der DCRG (Stand 17. Juli 2006), abgedruckt im [Anhang C](#).

86 *Décret n° 95-44 du 16 janvier 1995 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction de l'administration de la police nationale et de la direction centrale des renseignements généraux et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur*, JORF Nr. 14 vom 17. Januar 1995, S. 836.

87 Diese weite Definition der Aufgaben war im zuvor bestehenden Dekret noch dahingehend präziser umschrieben, dass notwendige Nachrichten politischer, sozialer und wirtschaftlicher Natur gesammelt und zusammengefasst werden sollten, Art. 7 *Décret n° 67-196 du 14 mars 1967 portant réorganisation du ministère de l'intérieur*, JORF vom 16. März 1967, S. 2540.

88 Art. 3 Dekret Nr. 95–44: „*La direction centrale des renseignements généraux est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements destinés à informer le Gouvernement; elle participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses.*“ Dieser Artikel wurde durch Art. 10 des *Décret n° 99-57 du 29 janvier 1999 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur*, JORF vom 30. Januar 1999, S. 1549 f., aufgehoben und ist inhaltsgleich zu Art. 12 Dekret Nr. 85–1057 vom 2. Oktober 1985, welches die Verwaltungsorganisation des Innenministeriums enthält.

ber 1995, das zudem den Aufbau der Behörde beschreibt.⁸⁹ Danach setzte sich die zentrale Ebene der DCRG aus vier Unterabteilungen (*sous-directions*) mit weiteren Divisionen und Sektionen zusammen.⁹⁰ Die *sous-direction de la recherche* beschäftigte sich mit der Sammlung und Zusammenfassung von Nachrichten, die zur Verhinderung und zum Kampf gegen den Terrorismus sowie zur Überwachung von „Risikogruppen“ („*des groupes à risques*“) auf französischem Boden notwendig waren.⁹¹ Die *sous-direction de l'analyse, de la prospective et des faits de société* war verantwortlich für die Analyse von Nachrichten in den Bereichen Soziales, Finanzielles und der Gesellschaftsphänomene („*faits des sociétés*“).⁹² Die dritte Unterabteilung *courses et jeux* beaufsichtigte die Spielhallen und Rennbahnen. Die Unterabteilung *sous-direction des ressources et méthodes* schließlich war für die Verwaltung zuständig.⁹³

Konkret überwachte die DCRG, die auch „RG“ (*Renseignements généraux*) genannt wurden, Gruppierungen im Bereich militanter Ausländer, politischer Extremisten oder anderer Terroristen, die sich gegen demokratische Prinzipien wandten. Weiterhin beschäftigte sie sich seit 1991 mit der Überwachung der Gewalt in den Städten sowie mit der Überwachung von Sekten und öffentlichen Versammlungen.⁹⁴ Eine Spezialisierung erfolgte vor allem mit dem aufkommenden islamistischen Terrorismus, der seit 2004 als erste Priorität („*première priorité*“) unter den Aufgaben bestand.⁹⁵ Die DCRG beschränkte sich dabei grundsätzlich auf den Bereich des so bezeichneten internen Terrorismus (*terrorisme interne*) und überwachte terroristische Formen im Inland wie etwa Gefährdungen durch Links- oder Rechtsextremisten oder separatistische Bewegungen aus dem Baskenland, Korsika sowie zum Teil internationale terroristische Gefährdungen, die nicht von Staaten

89 *Arrêté* vom 6. November 1995 *relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés*, JORF Nr. 260 vom 8. November 1995, S. 16367, Text Nr. 32.

90 Siehe das Organigramm der DCRG bei *Cettina*, La coordination police-justice, S. 1177.

91 *Arrêté* vom 6. November 1995. Die Unterabteilung bestand aus der *Division analyse* und der *Division opérationnelle*, hierzu *Cettina*, La coordination police-justice, S. 516 f.

92 *Arrêté* vom 6. November 1995. Innerhalb dieser Unterabteilung gab es die *Division faits de sociétés* sowie die *Division recherche financière*, s. *Cettina*, La coordination police-justice, S. 1177.

93 *Arrêté* vom 6. November 1995.

94 Im Einzelnen s. das *Circulaire* des Innenministers NOR/INT/C/04/00087/C *relative aux orientations prioritaires des RG* vom 15. Juli 2004, Répertoire mensuel du Ministère de l'Intérieur; Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997, S. 37, 38 ff.; *Cettina*, La coordination police-justice, S. 516 ff. Bis 1995 bestand auch eine Zuständigkeit für die Überwachung von Parteien.

95 *Circulaire* des Innenministers NOR/INT/C/04/00087/C *relative aux orientations prioritaires des RG* vom 15. Juli 2004, Répertoire mensuel du Ministère de l'Intérieur. Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen erfolgte dabei allein durch derartige Weisungen des Innenministers.

ausgingen.⁹⁶ Sie grenzte sich durch diese Zuordnung zumindest anfangs von dem von der DST übernommenen internationalen bzw. externen von Staaten unterstützten Terrorismus (*terrorisme externe*) ab.⁹⁷ Hinsichtlich der Befugnisse wurde der DCRG das sogenannte *milieu ouvert* zugeschrieben, womit zum Ausdruck gebracht wurde, dass sie vornehmlich mit offen zugänglichen Mitteln agierte, während die DST überwiegend nachrichtendienstliche Mittel (*milieu fermé*) einsetzte.⁹⁸ Allerdings konnte letztlich auch die DCRG mit nachrichtendienstlichen Mitteln tätig werden, so dass diese Aufteilung keineswegs stringent bestand.⁹⁹

Die DCRG hatte in ihrem Aufgabenbereich als Inlandsnachrichtendienst das Ziel, die Regierung über mögliche Gefährdungen zu informieren.¹⁰⁰ Die DCRG stand zudem in direktem Kontakt zu den Strafverfolgungsbehörden, wenn Anhaltspunkte für Straftaten vorlagen.¹⁰¹ Eine repressive polizeiliche Aufgabe kam der DCRG allein in dem speziellen Bereich der Überwachung von Rennbahnen und Spielhallen (*courses et jeux*) zu.¹⁰²

cc) Die Organisationsstruktur der DCRG

Organisationsrechtlich war die DCRG eine Abteilung der *Police nationale*, die dem Innenministerium unterstellt war.¹⁰³ Die Aufsicht übte der Generaldirektor der *Police nationale* (*directeur général de la police nationale*) aus, der die Arbeit der verschiedenen Abteilungen der *Police nationale* koordi-

96 Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 94 f. mit Hinweis auf eine Mitteilung der *Police nationale* aus dem Jahr 1976; *Urvoas*, *Fondation Jean-Jaurès*, Note n° 115, 2012, S. 4 Fn. 7.

97 Letztlich war diese Abgrenzung allein theoretischer Natur, so *Urvoas*, *Fondation Jean-Jaurès*, Note n° 115, 2012, S. 4 Fn. 7; *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 95. Zu den Begriffen auch *Gonod*, in: *Masing/Jouanjan* (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 4 f.

98 So *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 118 f.; *Cantegreil*, *Lutte antiterroriste*, S. 81.

99 Vgl. hierzu die Internetseite der DCRG (Stand 17. Juli 2006), abgedruckt im [Anhang C](#); *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, S. 37, 42 f.

100 Siehe *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, S. 37, 42. Ob die DCRG aufgrund dieser Aufgabe als politische Polizei (*police politique*) bezeichnet werden kann, wird uneinheitlich bewertet *Gleizal*, *La police en France*, S. 29; *Cettina*, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, S. 91.

101 Zur Praxis s. *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 516 f., 608 f.

102 Siehe die Internetseite der DCRG (Stand 17. Juli 2006), abgedruckt im [Anhang C](#), die die zuständige Unterabteilung als „atypische Behörde“ kennzeichnete, die zugleich *police de renseignement*, *police administrative* und *police judiciaire* sei (zur Abgrenzung s. die Ausführungen zur DCRI, [Zweiter Teil, A. II. 1. b](#)). Die repressive Funktion basierte auf Art. R 15–18 Nr. 4 *Code de la procédure pénale* in der Fassung bis zum 1. Juli 2008; vgl. *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 95, 102.

103 Art. 5 Nr. 2 *Décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation*, JORF vom 3. Oktober 1985, S. 11441 in der Fassung vor dem 1. Juli 2008.

nierte.¹⁰⁴ Die DCRG bestand aus einer Zentralbehörde und einer dezentralen Ebene (*services déconcentrés*) mit Behörden in den Regionen und *Départements*.¹⁰⁵ Der Zentralbehörde mit den oben genannten vier Unterabteilungen und einer Führungsetage kam hierbei eine Koordinierungsfunktion zu, indem sie die Aktivitäten der dezentralen Abteilungen geleitet, bewertet und auch kontrolliert hat.¹⁰⁶ Die DCRG beschäftigte zuletzt ca. 4.100 Polizeibeamte (*fonctionnaires de police*).¹⁰⁷

b) Direction de la surveillance du territoire (DST)

Die *Direction de la surveillance du territoire* (DST; Abteilung der Überwachung des Staatsgebiets) war der für die Spionageabwehr im Inland zuständige Nachrichtendienst.

aa) Entstehung der DST

Die Spionageabwehr in Frankreich geht auf das späte 19. Jahrhundert zurück und war zumeist dem militärischen, zeitweilig aber auch dem zivilen Bereich zugeordnet. Die Dreyfus-Affäre im Jahr 1899 führte erstmalig dazu, dass dem Innenministerium die Aufgabe der Spionageabwehr übertragen wurde.¹⁰⁸ Als eigenständige Abteilung der Polizei entstand 1934 die „*Surveillance du territoire*“ (ST).¹⁰⁹ Die noch heute geltende Verteilung der Organisation der mit der Spionageabwehr befassten Nachrichtendienste wurde in einem Dekret von 1939 festgehalten. Danach war in Friedenszeiten die Polizei im Inland zuständig, während im Ausland die Zuständigkeit des Verteidigungs- bzw. Kriegsministeriums begründet war. Im Falle eines Krieges sollte allein die militärische Zuständigkeit gegeben sein.¹¹⁰ Nach der *Libération* 1944 wurde die Spionageabwehr neu geordnet und die DST als Abteilung des Innenministeriums gegründet.¹¹¹ Die Aufgaben wurden in einem nicht veröffentlichten *Arrêté* niedergelegt.¹¹²

104 *Arrêté* vom 6. November 1995.

105 *Arrêté* vom 6. November 1995.

106 *Arrêté* vom 6. November 1995. Die dezentralen Behörden unterstanden den lokalen Präfekten und setzten deren Anweisungen sowie diejenigen der Zentralbehörde um.

107 Vgl. die Internetseite der DCRG (Stand 17. Juli 2006), abgedruckt im [Anhang C](#).

108 Hierzu im Einzelnen *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 13 ff.

109 *Aron-Castaing*, in: Laurent (Hrsg.), *Politiques sous surveillance*, S. 179, 179; *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 25 f.

110 *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 26 ff. Dementsprechend ist noch heute der Auslandsnachrichtendienst dem Verteidigungsministerium unterstellt. Zur weiteren Entwicklung s. *Aron-Castaing*, in: Laurent (Hrsg.), *Politiques sous surveillance*, S. 179, 180 ff.

111 Art. 4 Nr. 7 *Ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'intérieur*, JORF vom 17. November 1944, S. 1345. Vgl. zudem *Warusfel*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 415 ff.

112 *Arrêté du 22 novembre 1944*, D.8017/SN/ST, abgedruckt bei *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 436 f., der darauf hinweist, dass die Aufgaben der zivilen Spionageabwehr gegenüber dem militärischen Bereich deutlich ausgeweitet wurden, S. 41 f.

bb) Überblick über die Aufgaben der DST

Die zentralen Aufgaben der DST umfassten die Spionageabwehr auf französischem Staatsboden, den damit zusammenhängenden Schutz des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Erbes sowie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus.¹¹³ Für das Verständnis der DST ist wesentlich, dass sie in diesem Bereich Aufgaben eines Inlandsnachrichtendienstes mit repressiven polizeilichen Aufgaben verband.

Die bis 2008 gültigen Aufgaben der DST waren im Dekret Nr. 82–1100 vom 22. Dezember 1982 niedergelegt.¹¹⁴ Nach Art. 1 dieses Dekretes war die DST auf dem Gebiet der Französischen Republik dafür verantwortlich, veranlasste oder durchgeführte Aktivitäten ausländischer Mächte, die die Sicherheit des Landes bedrohten, zu bekämpfen bzw. Informationen darüber zu sammeln und diese Aktivitäten zu verhindern.¹¹⁵ Um diese Aufgaben auszuführen, war die DST nach Art. 2 des Dekretes damit betraut, alle Informationen aus den in Art. 1 des Dekretes genannten Aktivitäten zusammenzufassen und auszuwerten.¹¹⁶ Die DST wurde aufgrund dieser Aufgaben als *service de renseignement* und *service de police judiciaire spécialisée* bezeichnet.¹¹⁷ Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, dass ihr neben nachrichtendienstlichen auch präventive und repressive Aufgaben zukommen.¹¹⁸

113 Siehe z. B. *Clair/Dahan*, AFRI, vol. X, 2009, S. 467, 469.

114 *Décret n° 82–1100 du 22 novembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire*, JORF vom 26. Dezember 1982, S. 3864. Siehe auch die vorherigen Rechtsgrundlagen *Arrêté du 22 novembre 1944*, D.8017/SN/ST; *Décret n° 51–1314 du 17 novembre 1951 portant règlement d'administration publique relatif à l'organisation centrale du ministère de l'intérieur*, JORF vom 18. November 1951, S. 11443 f.: „chargée de la recherche, du contrôle et de la répression de toutes les activités secrètes de l'étranger dans les départements“; *Décret du 26 août 1964 relatif au contre-espionnage*, abgedruckt bei *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 448 ff.

115 Art. 1 Dekret Nr. 82–1100: „La direction de la surveillance du territoire a compétence pour rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissance étrangers et de nature à menacer la sécurité du pays, et, plus généralement, pour lutter contre ces activités. A ce titre, la direction de la surveillance du territoire exerce une mission se rapportant à la défense.“

116 Art. 2 Dekret Nr. 82–1100: „Pour l'exercice de ses missions, et dans le cadre des instructions du Gouvernement, la direction de la surveillance du territoire est notamment chargée: De centraliser et d'exploiter tous les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 1er et que doivent lui transmettre, sans délai, tous les services concourant à la sécurité du pays; [...].“

117 *Clair/Dahan*, AFRI, vol. X, 2009, S. 469, 469 und 471; *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 48; *Cettina*, *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, S. 94. Auf die Begriffe wird näher im Zusammenhang mit der DCRI eingegangen, *Zweiter Teil, A. II. 1. b)*.

118 Siehe etwa *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, S. 51, 54. Diese Aufgaben werden in Art. 1 Dekret Nr. 82–1100 allein durch die Begriffe „prévenir“ und „lutter contre ces activités“ angedeutet.

Als erster Aufgabenbereich ist in Art. 1 Dekret Nr. 82–1100 die Spionageabwehr angesprochen, die in Frankreich mit dem Begriff *contre-espionage*¹¹⁹ umschrieben wird und in einen präventiven, repressiven und offensiven Bereich unterteilt werden kann. Die präventive Spionageabwehr befasst sich dabei mit dem vorbeugenden Schutz von Geheimnissen, die repressive hingegen mit strafrechtlichen Ermittlungen in Bezug auf Spionagedelikte. Zusätzlich meint die offensive Spionageabwehr die Sammlung von Informationen über gegnerische Nachrichtendienste.¹²⁰ Die DST war für alle diese Bereiche im Inland zuständig. Sie sammelte damit nicht nur die erforderlichen Nachrichten (Art. 2 Dekret Nr. 82–1100), sondern war ebenfalls für die Strafverfolgung von Spionagetätigkeiten zuständig.¹²¹ Zusätzlich hatte sie präventiv die Sicherheit an sensiblen Punkten und Schlüsselstellen für die *activité nationale* zu gewährleisten und wirkte am Schutz der „*secrets de défense*“ mit.¹²² Dieser Aspekt betraf den nichtmilitärischen Bereich und diente der Vorbeugung fremder Spionage etwa durch Beratungen von Unternehmen.¹²³ In welchem Umfang die sogenannte offensive Spionageabwehr betrieben wurde, kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden.¹²⁴

Neben dieser Aufgabe der Spionageabwehr entwickelte sich nach 1990 der Kampf gegen den Terrorismus zu einer weiteren Hauptaufgabe der DST.¹²⁵ Die Ausrichtung sowohl der DST als auch der DCRG auf die Terro-

119 Doucet/Fleck, Wörterbuch, Teil I, S. 193: „Gegenaufklärung“, „Spionageabwehr“.

120 So Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 116, der für den offensiven Bereich (*contre-espionnage offensif*) zusätzlich die Möglichkeit weiterer Maßnahmen einräumt und unbestimmt von „*opérations d'intoxication*“ spricht; hierzu zählt offenbar das aktive Auspionieren im Internet, S. 85 f.; Warusfel, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 414 ff.

121 Vgl. Art. R 15–18 Nr. 3 *Code de la procédure pénale* in der Fassung bis zum 1. Juli 2008; Cettina, *La coordination police-justice*, S. 485 f., 609 ff.; Warusfel, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 419; Chocquet, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 39, 45; Cour de cassation, Urteil vom 13. September 1986, Nr. 8693291, *Bulletin criminel* 1986, n° 254, S. 648; ausführlich zu beiden Aufgaben Cour d'appel Paris, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, *Juris-Data* Nr. 2011–011485.

122 Art. 2 Dekret Nr. 82–1100: „[...] *De participer à la sécurité des points sensibles et des secteurs clés de l'activité nationale, ainsi qu'à la protection des secrets de défense; [...]*.“

123 Siehe Warusfel, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 429 f.; *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, S. 19, 24.

124 Nach Warusfel, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 414, 417 hat die DST Maßnahmen ergriffen, um Informationen über gegnerische Nachrichtendienste zu erhalten (z. B. „*manipulation des agents*“). Ob diese Tätigkeit selbst als Spionage oder Gegenspionage eingestuft werden kann, ist unklar, vgl. zu den Begriffen Roewer, *Nachrichtendienstrecht*, § 3 Rn. 42 Fn. 45: Gegenspionage sei „die offensive Aufklärung fremder Nachrichtendienste“.

125 Warusfel, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 430 f.; *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, S. 19, 23 f.; zur Entwicklung seit den 1970er Jahren Warusfel,

rismusbekämpfung wurde durch die Anschläge vom 11. September 2001 und die hieraus folgende Bedrohung durch den internationalen Terrorismus verstärkt und führte zu Aufgabenüberschneidungen.¹²⁶ Insbesondere die ursprüngliche Abgrenzung nach der Herkunft der terroristischen Bedrohung war nicht geeignet, diese Überschneidungen auszuräumen.¹²⁷ Aufgrund der so bestehenden Ausrichtung beider Inlandsnachrichtendienste wurde deren Zusammenlegung vorgeschlagen, die letztlich erst 2008 realisiert wurde.

cc) Die Organisationsstruktur der DST

Art. 3 Dekret Nr. 82–1100 vom 22. Dezember 1982 enthielt die Ermächtigung, die Organisation und Funktionsweise („*l'organisation et le fonctionnement*“) der DST durch ein *Arrêté* (Erlass) des zuständigen Innenministers auszugestalten. Hiervon wurde durch das nicht veröffentlichte *Arrêté* vom 17. November 2000 Gebrauch gemacht.¹²⁸ Aufgrund von Geheimhaltungsinteressen unterlag die Organisation der DST dem *secret de la défense nationale* und war damit nicht öffentlich.¹²⁹ Wie auch die DCRG war die DST eine Abteilung der *Police nationale* und damit dem Innenministerium unterstellt.¹³⁰ Die Organisation bestand aus einer zentralen Abteilung in Paris und weiteren regionalen und lokalen Abteilungen. Die zentrale Ebene der DST untergliederte sich in die Unterabteilungen *contre-espionnage, sécurité et protection du patrimoine, terrorisme international et services techniques* und *administration générale*.¹³¹ Weiterhin hatte die DST regionale Abteilungen unter anderem in den Städten Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Metz sowie vier weitere Posten in den Überseedépartements.¹³² Ein wesentliches Kennzeichen der Organisation war die zentralisierte Struktur der DST, die sie von anderen Abteilungen der *Police nationale* unterschied. Dem Direktor der zentralen Abteilung kam die Ent-

Contre-espionnage et protection du secret, S. 88 ff.; s. auch *Boutin*, *Revue Défense nationale*, mai 2009, S. 144, 144 ff.

126 Vgl. etwa *Warusfel*, in: *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 9, 18 f.

127 So schon *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 94 f. Zur Abgrenzung soeben bei der DCRG, *Erster Teil, B. I. 2. a) bb*).

128 *Arrêté fixant l'organisation et le fonctionnement de la direction de la surveillance du territoire*; vgl. *Clair/Dahan*, *AFRI*, vol. X, 2009, S. 467, 469.

129 *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 43, 48, 98; *Journès*, *RSC* 2008, S. 963, 965. Die Internetseite der DST (Stand 28. März 2006), abgedruckt im [Anhang D](#), nennt lediglich Grundzüge der Organisation.

130 Art. 5 Nr. 2 *Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation*, *JORF* vom 3. Oktober 1985, S. 11441 in der Fassung vor dem 1. Juli 2008.

131 *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 98 f.; *Chalet*, in: *Lacoste* (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 305, 308. Zudem bestand bei der DST eine Verbindungsstelle für die Beziehungen zu nationalen und internationalen Nachrichtendiensten.

132 Vgl. die Internetseite der DST (Stand 28. März 2006), abgedruckt im [Anhang D](#); s. auch das Organigramm bei *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 1178.

scheidungsbefugnis bei allen wesentlichen Fragen zu. Zudem wurde die Gesamtauswertung von Informationen, auch die der regionalen Ebene, von der Zentralabteilung vorgenommen.¹³³

3. Die Reform der französischen Sicherheitspolitik in Folge des *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*

Das französische Nachrichtendienstrecht ist in den Jahren 2007 bis 2009 maßgeblich reformiert worden. Hierbei kann zwischen Änderungen institutioneller Art und solchen Änderungen unterschieden werden, die strategische Bedeutung für alle Nachrichtendienste bzw. die Nachrichtendienststruktur haben. Zu Ersteren zählen das erstmals entstandene parlamentarische Kontrollgremium *Délégation parlementaire au renseignement* (b) und der neu geschaffene Inlandsnachrichtendienst DCRI (c). Strategische Bedeutung kommt dem Weißbuch zur nationalen Sicherheit und Verteidigung von 2008 (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Livre blanc 2008*) zu, welches ein neues, einheitliches Gesamtkonzept für die Nachrichtendienste entwickelt (d) und weitere institutionelle Veränderungen im Hinblick auf die Koordination der Nachrichtendienste nach sich gezogen hat (e). Zunächst soll auf die Hintergründe der Reform eingegangen werden (a).

a) Hintergrund der Reform

Die Reform der Nachrichtendienste geht auf eine Entwicklung seit den 1990er Jahren zurück.¹³⁴ Das französische Nachrichtendienstsystem wurde seinerzeit sowohl institutionell als auch juristisch als veraltet erachtet; zudem wurde auf die fehlende Koordination zwischen den einzelnen Nachrichtendiensten hingewiesen.¹³⁵ Zugleich wurden Vorschläge institutioneller Reformierungen des Systems unterbreitet.¹³⁶ Die Reformbestrebungen verdichteten sich allerdings erst mit dem Aufkommen des internationalen Terrorismus und den neuen hieraus resultierenden Herausforderungen. Vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 sowie der Anschläge 2004 in Madrid und 2005 in London wurde das Gesetz Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006¹³⁷ über den Kampf gegen den Terrorismus beschlossen.¹³⁸ Das Terrorismusgesetz von 2006 erweiterte materiell-rechtlich die Befugnisse der französischen Sicherheitsbehörden, zu denen auch die Nachrichtendienste zählen, und verschärfte die in Bezug zur Terrorismusbekämpfung stehenden straf-

133 *Chalet*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 305, 309.

134 *Hayez*, *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, S. 43, 44 f.

135 So z. B. *Warusfel*, in: *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 9, 18 ff.

136 Siehe z. B. *Mignot*, *Revue Défense nationale*, décembre 2005, S. 87, 91 f.

137 *Loi n° 2006–64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF Nr. 20 vom 24. Januar 2006, S. 1129, Text Nr. 1.

138 Siehe *de Villepin/Sarkozy*, *Projet de loi*, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 2.

und strafprozessrechtlichen Vorschriften.¹³⁹ Vor dem gleichen Hintergrund der terroristischen Bedrohung veröffentlichte die französische Regierung im März 2006 das Weißbuch *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme (Livre blanc 2006)*.¹⁴⁰ Dieses hatte zum Ziel, zum einen die von terroristischen Gruppierungen ausgehende Bedrohungslage zu erklären und damit zusammenhängend eine Gegenstrategie zu entwickeln, zum anderen die Bürger über die Bedrohung durch den Terrorismus zu informieren.¹⁴¹ Das *Livre blanc 2006* hob dabei die Bedeutung der Nachrichtendienste zur Terrorismusbekämpfung sowie die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste auf nationaler und auf internationaler Ebene hervor und rechtfertigte in diesem Zusammenhang die Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden durch das Terrorismusgesetz 2006.¹⁴² Ferner wurde die Bedeutung des bestehenden strafrechtliche Regimes zum Kampf gegen den Terrorismus betont.¹⁴³ Weder das Terrorismusgesetz 2006 noch das *Livre blanc 2006* sahen allerdings institutionelle Veränderungen vor. Derartige institutionelle Reformen der Nachrichtendienste waren hingegen während des Wahlkampfes um das Amt des Staatspräsidenten im Jahr 2007 Teil der Debatte.¹⁴⁴ So stellte auch der damalige Innenminister (2005–2007) und Präsidentschaftskandidat *Nicolas Sarkozy* Pläne vor, die neben einer neuen strategischen Ausrichtung der Sicherheitspolitik eine bessere Koordinierung und die Einführung einer parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste vorsahen.¹⁴⁵

Die Reform zum Inlandsnachrichtendienst DCRI ist damit Teil einer Gesamtentwicklung im französischen Nachrichtendienstrecht, deren vorläufiger Abschluss das *Livre blanc 2008* mit einem einheitlichen Konzept für die Nachrichtendienste und die Sicherheitspolitik darstellt. Auch wenn die sogleich anzusprechenden Veränderungen jeweils als eigene Teilreformen bezeichnet werden können, sprechen schon der zeitliche und inhaltliche Zusammenhang dafür, von nur einer übergreifenden Reform auszugehen, die durch den Staatspräsidenten *Sarkozy* vom Beginn seines Mandates im Mai 2007 initiiert wurde.¹⁴⁶

139 Zum Terrorismusgesetz 2006 s. z. B. *Cantegreil*, Lutte antiterroriste, S. 101 ff. Auf einzelne Befugnisse wird im [Zweiten Teil, B. I.](#) eingegangen.

140 *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, S. 7 ff.

141 Siehe *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, *Avant-propos* vom damaligen Premierminister *Dominique de Villepin*, S. 5 f.

142 *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, S. 45 ff., 49 ff.

143 *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, S. 53 ff.

144 *Hayez*, *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, 43, 45 m. w. N.; *Lepri*, *Les notes de l'IRIS*, 12. März 2007, S. 2 f., 9 ff. m. w. N.

145 *Sarkozy*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, avril 2007, S. 31, 34 ff., 43.

146 Die Stellungnahmen zur Reform geben kein einheitliches Bild. So wird teilweise von einer Reform ausgegangen, s. etwa *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, 2011, S. 5: „une large réforme“; *Hayez*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*,

b) *Délégation parlementaire au renseignement*

Eine wesentliche Neuerung für das gesamte französische Nachrichtendienstsystem stellt die Gründung einer allgemeinen parlamentarischen Kontrollinstanz der Nachrichtendienste, der *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR), dar, die durch das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007 geschaffen wurde.¹⁴⁷ Im Gegensatz zu den meisten westlichen Demokratien gab es in Frankreich bis 2007 keine Mitwirkung des Parlaments bei der Kontrolle der Nachrichtendienste hinsichtlich ihrer allgemeinen Tätigkeit.¹⁴⁸ Dieser Umstand wurde vielfach kritisiert und die Sonderstellung Frankreichs in diesem Aspekt betont.¹⁴⁹ Zwar sieht das französische System verschiedene sogenannte *autorités administratives indépendantes* (unabhängige Verwaltungsorgane) vor, die in einzelnen Teilbereichen unter Beteiligung von Parlamentariern Kontrolle ausüben, eine regelmäßige Mitwirkung bezogen auf die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste bestand jedoch nicht.¹⁵⁰

c) Der neue Inlandsnachrichtendienst DCRI

Aufgrund der Aufgabenüberschneidungen der DST und DCRG gab es seit den 1990er Jahren Vorschläge, die Inlandsnachrichtendienste zu einer mit umfassenden Aufgaben und Befugnissen ausgestatteten Behörde zusammenzulegen.¹⁵¹ Die Versuche scheiterten letztlich daran, dass jeder Inlandsnachrichtendienst versuchte, seine Autonomie zu wahren, eine einzige Behörde lange als zu mächtig erschien und politische Auseinandersetzun-

décembre 2008, S. 147, 147, 149 f. „*la réforme du renseignement*“ und „*trois axes de réforme*“. Jedoch werden auch die Einzelaspekte als Reform bezeichnet, vgl. das *Livre blanc 2008*, Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 137 unter Verweis auf die Fusion zur DCRI als „*réformes récentes*“; Journès, RSC 2008, S. 963, 963: „*les multiples aspects de la réforme des forces de sécurité en 2008*“; Hayez, Cahiers français, n° 360, janvier-février 2011, S. 43, 45, der die Fusion zur DCRI als „*réforme parallèle*“ bezeichnet; Cettina, Sécurité globale, n° 15, 2011, S. 105, 107: „*les réformes instituées à partir de 2008*“. Vgl. auch den Überblick bei Denécé, Les services secrets, S. 283 ff.

147 *Loi n° 2007–1443 du 9 octobre 2007 portant création d’une délégation parlementaire au renseignement*, JORF vom 10. Oktober 2007, S. 16558, Text 2. Das Gesetz ist im **Anhang B** abgedruckt.

148 Siehe z. B. *Gonod*, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), Terrorismusbekämpfung, S. 3, 21 f., die davon ausgeht, dass in Europa lediglich Portugal und Frankreich keine allgemeine parlamentarische Kontrolle besitzen; *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 231 f., 234.

149 *Brunot*, Revue Défense nationale, février 1997, S. 55, 62 f.; *Morisse-Schillbach*, in: Morisse-Schillbach/Peine (Hrsg.), Demokratische Außenpolitik, S. 299, 315 ff.; *Thuillier*, L’Europe du secret, S. 7, 118 ff.

150 Hierzu im Einzelnen im **Dritter Teil, A**.

151 Siehe *Cettina*, Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, S. 95 f., die auf Vorschläge des damaligen Innenministers von 1993 verweist; ausführlich *Cettina*, La coordination police-justice, S. 1072 ff.

gen vornehmlich während der Periode der *Cohabitation*¹⁵² Reformen verhin-
 derten.¹⁵³ Die 2008 vollzogene Fusion geht auf *Nicolas Sarkozy* zurück, der
 nach der Wahl zum Staatspräsidenten im Mai 2007 die Initiative hierzu
 ergriff und bisherige Vorschläge berücksichtigte. Hintergrund des Zusam-
 menschlusses der Inlandsnachrichtendienste war die Erkenntnis, dass teil-
 weise vorhandene Doppelungen zu unnötigen Reibungsverlusten führten.¹⁵⁴
 Der Ministerrat (*Conseil des ministres*) verabschiedete politisch am 20. Juni
 2007 die „*fusion des services de renseignement*“ (Fusion der Nachrichten-
 dienste).¹⁵⁵ Mit der konkreten Ausarbeitung war die damalige Innenministe-
 rin, *Michèle Alliot-Marie*, beauftragt. Ziel der Fusion sollte sein, die Aufga-
 ben der DST und der DCRG neu zu organisieren und die neue Behörde mit
 den erforderlichen Mitteln und Befugnissen auszustatten, die für die
 Gewährleistung der Sicherheit der Bürger notwendig waren.¹⁵⁶ Die Vorstel-
 lung der wesentlichen Züge des neuen Inlandsnachrichtendienstes erfolgte
 am 13. September 2007. Danach sollte die DCRI aufgrund des Erfordernisses
 der Effektivität die zentralen Aufgaben der DST und der DCRG übernehmen
 und hierbei im Wesentlichen vom *secret de la défense nationale* geschützt
 werden. Teilaufgaben der Vorgängerbehörden, die nicht mehr als nachrich-
 tendienstlich eingestuft wurden, sollten auf andere Polizeibehörden übertra-

152 Hierunter wird in Frankreich eine politische Konstellation beschrieben, in der der Staatsprä-
 sident und der Premierminister verschiedenen Parteien angehören und dem Staatspräsidenten
 im Parlament keine eigene Mehrheit zur Verfügung steht, *Favoreu u. a., Droit constitu-
 tionnel*, S. 698.

153 So *Journès, RSC* 2008, S. 963, 966; *Cettina, Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 107.

154 Siehe z. B. *Sarkozy, Déclaration sur la lutte contre le terrorisme*, 19. September 2007: „*Je don-
 nerai la priorité à la prévention des actions terroristes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle
 j'ai demandé à Michèle Alliot-Marie de réunir au sein d'une même direction centrale du ren-
 seignement intérieur la DST et les renseignements généraux. Croyez moi, ça heurte bien des
 habitudes, une nouvelle fois! Mais je ne peux pas accepter qu'il y ait plusieurs services de
 renseignements avec la déperdition des énergies que cela représente face à un adversaire qui
 n'est pas identifié, dont les réseaux sont atomisés, la cohésion de nos services de renseigne-
 ments doit être parfaite.*“

155 Siehe den Internetauftritt des *Premier ministre* unter der Rubrik „Conseil des ministres du
 20. juin 2007“/„La revue générale des politiques publiques“, [http://archives.gouvernement.
 fr/fillon_version2/gouvernement/conseil-des-ministres-du-20-juin-2007.html](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/conseil-des-ministres-du-20-juin-2007.html) (Abruf vom
 1. Juni 2014); *Smolar, Le Monde*, 22. Juni 2007, S. 11.

156 *Lettre de mission* de M. *Nicolas Sarkozy*, président de la République, adressée à *Michèle
 Alliot-Marie*, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, abge-
 druckt auf der Internetseite: <http://ldh-toulon.net/Michele-Alliot-Marie-recoit-sa.html> (Abruf
 vom 1. Juni 2014): „*Vous veillerez enfin à renforcer l'excellence des services français de ren-
 seignement, en regroupant dans une structure unique les services des renseignements géné-
 raux et ceux de la surveillance du territoire. Les missions de ces deux entités seront réorgani-
 sées pour répondre mieux à toutes les exigences de la sécurité intérieure en fonction des
 nécessités du terrain. Vous doterez enfin le nouveau service des méthodes les plus exigeantes et
 des outils les plus performants pour assurer le plus haut degré de protection de nos conci-
 toyens et de nos intérêts fondamentaux.*“

gen werden.¹⁵⁷ Der damalige Direktor der DST stellte ein „*pôle d'excellence dévolu au contre-terrorisme*“ (eine herausragende Stelle, die der Terroris-
musabwehr gewidmet ist) in Aussicht.¹⁵⁸ Nach der Vorstellung der ausgear-
beiteten Dekrete am 25. Juni 2008 im Ministerrat wurde der neue Inlands-
nachrichtendienst durch das Dekret Nr. 2008–609 vom 27. Juni 2008
„*relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseig-
nement intérieur*“ geschaffen.¹⁵⁹ Das Dekret trat zum 1. Juli 2008 in Kraft.¹⁶⁰

d) Das Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Nach der Wahl zum Staatspräsidenten setzte *Nicolas Sarkozy* im Juli 2007
eine Kommission ein, die das angesprochene Weißbuch, *Livre blanc 2008*,
ausarbeiten sollte.¹⁶¹ Bezweckt war die Erstellung eines Konzeptes für die
kommenden 15 Jahre in den Bereichen der Verteidigung und der Sicherheit
(*défense et sécurité*) vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen.¹⁶² Das
Weißbuch sollte folgende Ziele berücksichtigen: Eine zukunftsorientierte
Analyse der Sicherheitslage, eine Aktualisierung der Aufgaben der Behör-
den, die Ausarbeitung einer globalen Strategie der Verteidigung und der
nationalen Sicherheit sowie die Erarbeitung notwendiger Reformen, um
diese Ziele zu erreichen.¹⁶³ Das *Livre blanc 2008* wurde erstmals auf
Wunsch des Staatspräsidenten in großem Maße unter Beteiligung der
Öffentlichkeit ausgearbeitet.¹⁶⁴ Die Kommission veranstaltete öffentliche
Anhörungen, befragte französische und auch ausländische Experten und
alle französischen Parteien.¹⁶⁵

Das am 17. Juni 2008 präsentierte *Livre blanc 2008* enthält neben tiefgreif-
enden Reformvorschlägen eine neue Strategie der nationalen Sicherheit
(„*stratégie de sécurité nationale*“), die die Bereiche der Verteidigung, der
inneren Sicherheit, der Außen- und der Wirtschaftspolitik miteinander ver-

157 *Alliot-Marie*, La réorganisation des services de renseignement, 13. September 2007.

158 *Tourancheau*, *Libération.fr*, 8. Oktober 2007.

159 *Décret n° 2008–609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, Text Nr. 4.

160 Art. 7 *Décret n° 2008–609 du 27 juin 2008*.

161 *Décret n° 2007–1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, JORF vom 31. Juli 2007.

162 *Lettre de mission à Jean-Claude Mallet, Conseiller d'Etat*, abgedruckt in: *Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008*, S. 336 f.

163 Vgl. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale: Les principaux objectifs du nouveau Livre blanc, 2007*.

164 *Buffotot*, AFRI, vol. X 2009, S. 449, 450 f. m. w. N.; *Introduction*, abgedruckt in: *Défense et sécurité nationale, Livre blanc. Les débats, 2008*, S. 9 f.

165 Einige dieser Anhörungen wurden veröffentlicht, s. *Défense et sécurité nationale, Livre blanc. Les débats, 2008*. Angehört wurden z. B. der EU-Außenbeauftragte *Javier Solana* (S. 257 ff.), *Joachim Bitterlich* als ehemaliger Sicherheitsberater im Bundeskanzleramt und Nato-Botschafter (S. 283 ff.) und *Karl-Theodor zu Guttenberg* als Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages (S. 307 ff.).

bindet.¹⁶⁶ Die Verknüpfung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wird dabei als zentrale Neuerung eingestuft, die aufgrund der zusammenhängenden Bedrohungen erforderlich ist, „*de parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation*“.¹⁶⁷ Die Strategie des *Livre blanc 2008* basiert auf drei Prinzipien, die für das weitere Handeln in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik maßgeblich sind und jeweils auf weitere Funktionen gestützt werden.¹⁶⁸ Den französischen Nachrichtendiensten („*le renseignement*“) kommt im Rahmen des Prinzips „*Anticipation-Réactivité*“ (Antizipation und Reaktionsfähigkeit) die Funktion „*Connaître et anticiper*“ (erkennen und antizipieren) als „*première ligne de défense d'un pays*“ (erste Verteidigungslinie des Landes) zu.¹⁶⁹ Die Aufgabe der Nachrichtendienste besteht darin, Bedrohungslagen zu antizipieren, um damit den Entscheidungsträgern zu ermöglichen, die Sachlage einzuschätzen und darauf aufbauend Entscheidungen zu treffen.¹⁷⁰ Das *Livre blanc 2008* schlägt für die Nachrichtendienste folgende Veränderungen vor: Ein erster Bereich betrifft die personale Ausgestaltung der Nachrichtendienste, die erhöht werden soll. Zudem soll die Ausbildung und Beförderung der Mitarbeiter verbessert werden, wozu eine zu schaffende Ausbildungsstelle, die *Académie du renseignement*, beitragen soll.¹⁷¹ Zweitens wurde empfohlen, die technischen Fähigkeiten der Nachrichtendienste qualitativ und quantitativ auszuweiten.¹⁷² Ein dritter Aspekt sieht vor, die Koordination aller Nachrichtendienste zu verbessern. Die bisherigen Nachrichtendienste und auch der neu geschaffene Inlandsnachrichtendienst DCRI sollen zwar beibehalten werden, aber zusätzliche oder veränderte Koordinationsgremien geschaffen werden.¹⁷³ Zuletzt enthält das *Livre blanc 2008* die Vorgabe, den juristischen Rahmen im Bereich der Nachrichtendienste zu verbessern,

166 *Préface du Président de la République*, in: *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 10.

167 „Um Gefahren und Bedrohungen vorzubeugen, die geeignet sind, das Leben der Nation zu gefährden.“ *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 16 und 62 f.

168 Das *Livre blanc 2008* nennt die Prinzipien „*Anticipation-Réactivité*“ (Antizipation und Reaktionsfähigkeit), „*Résilience*“ (Widerstandsfähigkeit) und die „*Capacité de montée en puissance*“ (die Fähigkeit, Stärke aufzubauen), die wesentlich die Verteidigungspolitik Frankreichs betreffen. Diese Prinzipien werden auf die Funktionen „*Connaître et anticiper*“ (erkennen und antizipieren), „*Prévenir*“ (verhindern), „*Dissuader*“ (Abschrecken), „*Protéger*“ (schützen) und „*Intervenir*“ (eingreifen) gestützt, vgl. *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 62 ff., 65 ff., 133 ff. Siehe *Buffotot*, AFRI, vol. X 2009, S. 449, 452 ff.

169 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 66, 133 f.

170 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 133.

171 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 134 f., 149. Die *Académie du renseignement* wurde durch das *Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement*, JORF Nr. 162 vom 16. Juli 2010, Text Nr. 1 gegründet.

172 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 135 ff.

173 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 137 ff., 249 ff.

der als nicht „*clair et suffisant*“ (eindeutig und ausreichend) beschrieben wird. Konkret ist beabsichtigt, die Aufgaben der Nachrichtendienste gesetzlich zu regeln, den Schutz des *secret de la défense nationale* zu überarbeiten und bestimmte Befugnisse zu erweitern.¹⁷⁴

e) **Veränderte Koordinationsgremien**

In Übereinstimmung mit den Vorgaben des *Livre blanc 2008* wurde im Juli 2008 ein *Coordonnateur national du renseignement* (nationaler Koordinator für die Nachrichtendienste) als neue Koordinationsform für die Nachrichtendienste eingesetzt.¹⁷⁵ Zudem wurden große Teile der Strategie der nationalen Sicherheit durch das *loi de programmation militaire* für die Jahre 2009 bis 2014 vom 29. Juli 2009 umgesetzt.¹⁷⁶ Hierbei handelt es sich um ein Gesetz, das neben inhaltlichen und institutionellen Fragen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch das Budget für diesen Bereich bestimmt.¹⁷⁷ Neben einer Definition der Strategie der nationalen Sicherheit¹⁷⁸ wurde als weiteres neues Koordinationsgremium der *Conseil national du renseignement* (nationaler Rat für die Nachrichtendienste) als Untergremium des *Conseil de défense et de sécurité nationale* (Rat für Verteidigung und nationale Sicherheit) geschaffen.¹⁷⁹ Die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben dieser Koordinationsgremien erfolgte durch ein weiteres Dekret Nr. 2009–1657 vom 24. Dezember 2009.¹⁸⁰ Zudem enthielt dieses erstmals den Begriff der „*communauté française du renseignement*“, womit die Zusammengehörigkeit der französischen Nachrichtendienste und Koordinationsgremien zum Ausdruck gebracht wurde.¹⁸¹ Die jeweiligen

174 *Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 142.*

175 *Arrêté du 23 juillet 2008 portant nomination à la présidence de la République*, JORF Nr. 182 vom 6. August 2008, Text Nr. 1.

176 *Loi n° 2009–928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, JORF Nr. 175 vom 31. Juli 2009, S. 12713, Text Nr. 1; das Gesetz integriert einige Vorschriften in den *Code de la défense*.

177 Das Gesetz legt die Ziele der Politik der Verteidigung und der finanziellen Ausrichtung für die Jahre 2009–2014 fest (Art. 1 Gesetz Nr. 2009–928).

178 Siehe Art. L 1111–1 *Code de la défense*: „*La stratégie de sécurité nationale a pour objet d’identifier l’ensemble des menaces et des risques susceptibles d’affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l’intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter.*“

179 Siehe Art. L 1111–3 *Code de la défense*.

180 *Décret n° 2009–1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*, JORF Nr. 301 vom 29. Dezember 2009, S. 22561, Text Nr. 1, welches die Vorschriften in den untergesetzlichen Teil des *Code de la défense* integriert.

181 Siehe Art. R 1122–8 Abs. 3 *Code de la défense*. Vgl. auch *Assemblée nationale, Compte rendu n° 47, Audition de M. Mancini, 5. Februar 2013, S. 2* mit dem Hinweis des *Coordonna-*

Aufgaben der genannten Gremien werden im Zusammenhang mit der Koordination der französischen Nachrichtendienste behandelt.¹⁸²

4. Der Inlandsnachrichtendienst DCRI

Durch die neu geschaffene DCRI wurden die Aufgaben der soeben behandelten Vorgängerbehörden DST und DCRG gebündelt, der Inlandsnachrichtendienst insgesamt aber auch neu ausgerichtet.¹⁸³ Aufgrund dieser Zusammenlegung der Aufgaben wurde die DCRI im Rahmen der Fusion als „*FBI à la française*“ oder „*superagence*“ bezeichnet.¹⁸⁴ Die DCRI ist dafür zuständig, auf dem Staatsgebiet gegen alle Aktivitäten zu kämpfen, die geeignet sind, eine Gefährdung grundlegender Interessen der Nation darzustellen. Sie sammelt Nachrichten, fasst diese zusammen und wertet sie aus.¹⁸⁵ Ihre Kernaufgaben liegen im Kampf gegen den Terrorismus, in der Spionageabwehr, im Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit sowie in der Überwachung staatsgefährdender Bewegungen.¹⁸⁶ Die DCRI besitzt zudem nicht nur nachrichtendienstliche Aufgaben, sondern trägt – wie schon die DST – zur Strafverfolgung bei.¹⁸⁷

a) Die Organisationsstruktur der DCRI

Die DCRI ist wie ihre Vorgängerbehörden Teil der *Police nationale* und damit dem Innenministerium zugeordnet. Sie untersteht als eine von mehreren Abteilungen (*directions*) direkt der *Direction générale de la Police nationale* (Hauptabteilung für das Polizeiwesen)¹⁸⁸, die für die Koordination der ihr unterstehenden Abteilungen zuständig ist.¹⁸⁹ Weitere Abteilungen

teur nationale du renseignement, dass diese französische Gemeinschaft der Nachrichtendienste erst durch die Reformen seit 2008 geschaffen wurde.

182 Zweiter Teil, C. II. 1.

183 Eine Sonderstellung für den Bereich Paris nimmt die ebenfalls im Zuge der Reform gegründete *Direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP)* ein, auf die im Rahmen der Arbeit nicht weiter eingegangen wird, vgl. *Arrêté du 27 juin 2008 relatif à la direction du renseignement de la préfecture de police et modifiant l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 9.

184 Cornevin/Leclerc, *Le Figaro*, 30. Juni 2008, S. 2.

185 Art. 1 und 2 *Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, Text Nr. 4. Das Dekret ist im **Anhang A** abgedruckt.

186 Clair/Dahan, *AFRI*, vol. X, 2009, S. 467, 476 f.

187 Im Einzelnen s. **Zweiter Teil, A. II. 1.**

188 Abgekürzt DGPNI.

189 Art. 5 Nr. 2 *Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation*, JORF vom 3. Oktober 1985, S. 11441. Die Anpassung an die DCRI erfolgte durch Art. 1 *Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de décentralisation*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, Text Nr. 7. Zum Oktober 2013 wurde das Dekret Nr. 85-1057 aufgehoben und in diesem Aspekt inhaltsgleich ersetzt durch das *Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant*

neben der DCRI sind unter anderem die *Direction centrale de la police judiciaire* (DCPJ) als Kriminalpolizei und die *Direction centrale de la sécurité publique*¹⁹⁰ für den Aufgabenbereich der öffentlichen Sicherheit.¹⁹¹ Die *Direction générale de la Police nationale* selbst ist Teil der zentralen Verwaltung des französischen Innenministeriums.¹⁹² Die so ausgestaltete Zugehörigkeit der DCRI zur *Police nationale* hängt damit zusammen, dass das französische Recht eine organisatorische Trennung von Polizeibehörden und dem Inlandsnachrichtendienst nicht kennt.

Die DCRI hat ihren Sitz in *Levallois-Perret* bei Paris und ist für das gesamte französische Staatsgebiet zuständig. Die Organisation der DCRI im Einzelnen unterliegt aus Sicherheitsgründen dem genannten *secret de la défense nationale*. Durch das *Arrêté* des Innenministers vom 27. Juni 2008 ist festgelegt, dass sämtliche Nachrichten, Dokumente und Datenträger, die die Aufgaben, Ziele, die Organisation und die Funktionsweise der DCRI zum Gegenstand haben, als geheim eingestuft werden. Gleiches gilt hinsichtlich der Gebäude der DCRI („*zones protégés*“), wobei die genauen Kriterien der Einstufung vom Direktor der DCRI bestimmt werden und ebenfalls nicht öffentlich sind.¹⁹³ Der Innenminister stützt sich diesbezüglich als Rechtsgrundlage auf die in Art. R 2311–1 ff. *Code de la défense* genannten Bestimmungen zum *secret de la défense nationale*, die später näher erläutert werden.¹⁹⁴ Die Mitarbeiter sind verpflichtet über die Aktivitäten und die Organisation der DCRI Stillschweigen zu bewahren.¹⁹⁵

Allein die regionale Ausgestaltung der DCRI ist in Art. 4 Dekret Nr. 2008–609 erwähnt. Weitere Rückschlüsse auf den generellen Organisationsrahmen der DCRI ergeben sich aus einzelnen offiziellen Dokumenten. Danach besitzt die DCRI eine zentralisierte Organisationsstruktur.¹⁹⁶ Neben der Zent-

organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, JORF Nr. 188 vom 14. August 2013, Text Nr. 19.

190 Abgekürzt DCSP.

191 Zur Organisation der *Police nationale* s. *Vlamynck*, *Droit de la police*, S. 38 ff.

192 Art. 1 lit. c *Décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation*, JORF vom 3. Oktober 1985, S. 11441.

193 Art. 1 und 2 *Arrêté du 27 juin 2008 relatif à la protection des secrets de la défense nationale au sein des services de la direction centrale du renseignement intérieur et portant abrogation des arrêtés du 6 novembre 1995 relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés et du 17 novembre 2000 fixant l'organisation et le fonctionnement de la direction de la surveillance du territoire*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 16.

194 Zu Einzelheiten s. [Zweiter Teil, A. II. 1. a\) cc](#)).

195 Art. 5 Dekret Nr. 2008–609.

196 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PN/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15.

ralbehörde (*direction centrale*) mit mehreren Unterabteilungen¹⁹⁷ bestehen aus Gründen der effektiven Aufgabenwahrnehmung ca. 88 Stellen in den Regionen, *Départements* und Zonen, die sich am französischen Verwaltungszuschnitt orientieren.¹⁹⁸ Die konkrete Schaffung der regionalen Struktur findet dabei ihre Rechtsgrundlage im Gründungsdekret.¹⁹⁹ Zu diesen *services territoriaux* (Art. 4 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609) gehören die Behördenteile in den Regionen (*directions régionales du renseignement intérieur*)²⁰⁰, in den *Départements* (*services départementaux du renseignement intérieur*)²⁰¹ und die *directions de zonages de renseignement intérieur*²⁰² in sieben sogenannten Zonen sowie weitere Posten in den Überseedépartements (*postes outre-mer*).²⁰³ Im Rahmen der Vorstellung der DCRI wurde betont, dass die DCRI sich auf eine regionale Vernetzung stützt, die „dense et fin“ sei.²⁰⁴ Jeder Dienst in den Regionen oder *Départements* verfügt über einen eigenen Leiter. Direktor der Zentralstelle (*directeur central*) ist seit Mai 2012 *Patrick Calvar*.²⁰⁵

b) Zusammenarbeit innerhalb der DCRI

Aufgrund der zentralisierten Ausgestaltung der DCRI liegt die Entscheidungskompetenz gegenüber den regionalen Behördenteilen bei der Zentralbehörde. Diesen Grundsatz stellt Art. 4 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 auf, nach dem die *services territoriaux* dem Direktor der zentralen Abteilung

197 Die *sous-direction du contre-terrorisme* (Unterabteilung für die Terrorismusbekämpfung) wurde 2013 aufgrund der Versäumnisse während der „Affäre Merah“ verstärkt, *Borredon/Cazi*, *Le Monde*, 31. Januar 2013, S. 13.

198 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PN/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15; *Assemblée nationale*, *Compte rendu n° 59*, *Audition de M. Calvar*, 26. Februar 2013, S. 3 f.

199 Art. 4 Abs. 3 Dekret Nr. 2008–609: „*Il peut être créé des services à compétence zonale ou interdépartementale.*“

200 Abgekürzt DRRI.

201 Abgekürzt SDRI.

202 Abgekürzt DZRI.

203 Vgl. das *Circulaire du 21 juillet 2008 relative à la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur; mise en place de l'organisation territoriale*, *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 3.

204 „Engmaschig und fein“, *Alliot-Marie*, *La réorganisation des services de renseignement*, 13. September 2007. Weitere Rückschlüsse auf die konkrete Organisation mit Stand Dezember 2010 sind aus dem *Arrêté du 16 décembre 2010 modifiant l'arrêté du 7 novembre 2002 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire en faveur des fonctionnaires du ministère de l'intérieur appartenant au corps de conception et de direction de la police nationale*, *JORF* Nr. 298 vom 24. Dezember 2010, Text Nr. 24 ableitbar, das eigentlich dem *secret de la défense nationale* unterfallen sollte, aber öffentlich verfügbar ist, hierzu *Urvoas/Verchère*, *Rapport d'information*, *Doc. Ass. nat.*, n° 1022, 14. Mai 2013, S. 119 Fn. 2.

205 *Décret du 31 mai 2012 portant nomination du directeur central du renseignement intérieur* - *M. Calvar (Patrick)*, *JORF* Nr. 126 vom 1. Juni 2012, Text Nr. 31.

unterstellt sind und dessen Weisungen unterliegen.²⁰⁶ Der Zentralabteilung ist es daher möglich, die Aufgaben der unterstellten regionalen Behörden Teile zu koordinieren und zu bestimmen.²⁰⁷ Die *services départementaux du renseignement intérieur* sind damit beauftragt, die Informationen im jeweiligen *Département* zusammenzufassen, was für die Behördenteile in den Regionen und Zonen entsprechend gilt.²⁰⁸ Die Weitergabe von Informationen erfolgt von den Behörden in den *Départements* über die Regionen und Zonen zu den Unterabteilungen der Zentralbehörde bzw. in umgekehrter Reihenfolge. Dabei können die Informationen bearbeitet, verändert oder vervollständigt werden.²⁰⁹ Die *services territoriaux* nehmen letztlich die Aufgaben der DCRI vor Ort wahr, während einheitliche Folgerungen der Zentralbehörde vorbehalten sind. Die jeweiligen Leiter der *services territoriaux* informieren nach Art. 4 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 zusätzlich die Präfekten als die regional zuständigen staatlichen Verantwortlichen.²¹⁰

Trotz dieser Zentralisierung der DCRI und der damit verbundenen Weisungsbefugnisse bestanden zwischen der Zentralebene und den regionalen Behördenteilen Koordinierungsprobleme, die sich im Zuge der einleitend bereits angesprochenen „Affäre Merah“ zeigten. Aufgrund mehrerer Auslandsaufenthalte von *Mohamed Merah*, unter anderem in Afghanistan, beauftragte die Zentralebene der DCRI den zuständigen Behördenteil in Toulouse mit einer näheren Untersuchung. Dieser Bericht wies auch auf das islamistische Profil von *Mohamed Merah* hin, wurde allerdings von der Zentralebene nicht wahrgenommen und erst verspätet ausgewertet.²¹¹ Der Abschlussbericht der Polizei zur Aufarbeitung der „Affäre Merah“ von Oktober 2012 sah in der teilweise fehlenden internen Abstimmung inner-

206 Art. 4 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609: „*Les services territoriaux de la direction centrale du renseignement intérieur, en métropole et outre-mer, sont placés sous la seule autorité du directeur centrale.*“

207 Nach dem *Circulaire du 21 juillet 2008 relative à la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur; mise en place de l'organisation territoriale*, Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 3 wird diese Zentralisierung für einen Nachrichtendienst auch wegen seiner internationalen Glaubwürdigkeit für erforderlich gehalten.

208 *Circulaire du 21 juillet 2008 relative à la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur; mise en place de l'organisation territoriale*, Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 1 zu den SDRI.

209 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PNI/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15 f. Vgl. auch das Beispiel der Zusammenarbeit bei *Bordeneuve/Borredon*, *Le Monde*, 17/18. März 2013, S. 2.

210 Dies soll gewährleisten, dass den Präfekten auch nach der Reform nicht weniger Kompetenzen zustehen, s. *Circulaire du 21 juillet 2008 relative à la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur; mise en place de l'organisation territoriale*, Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 3.

211 Siehe *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 2.

halb der DCRI eine Hauptursache für die in diesem Fall getroffenen Fehleinschätzungen und schlug unter anderem vor, bei der Zentralbehörde eine Koordinationsebene der einzelnen regionalen Behördenteile einzuführen.²¹² Ein solches internes Koordinationsgremium wurde 2013 eingerichtet.²¹³

c) Personelle und finanzielle Ausgestaltung der DCRI

Die französische Regierung teilte im Zuge der Fusion zur DCRI im Juni 2008 mit, dass die DCRG zum Zeitpunkt der Zusammenlegung über 4.000 Mitarbeiter verfügte, die DST über 2.000. Diese wurden so aufgeteilt, dass auf die neue DCRI 4.000 Mitarbeiter entfielen.²¹⁴ Rund 10 % der Mitarbeiter der DCRI sollten dabei den *services territoriaux* zugewiesen werden.²¹⁵ 2013 sind etwas mehr als 3.000 Mitarbeiter beschäftigt;²¹⁶ das Budget der DCRI ist öffentlich nicht bekannt.²¹⁷

II. Der deutsche Inlandsnachrichtendienst

Die Funktion des Inlandsnachrichtendienstes wird in Deutschland vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und von den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfV) in den einzelnen Bundesländern ausgeübt. Vor dem Hintergrund des Untersuchungszwecks soll der deutsche Verfassungsschutz in seinen Grundzügen dargelegt werden, um einen Vergleich mit dem französischen Inlandsnachrichtendienst DCRI zu ermöglichen. Nach einem geschichtlichen Überblick (1.) wird zunächst das Konzept der streitbaren Demokratie vorgestellt (2.) und sodann die Organisation des BfV und der LfV erörtert (3.).

212 *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 4, 9 f. Der Innenminister hatte die Polizeiinspektion, die *Inspection générale de la police nationale* (IGPN), mit einer Untersuchung beauftragt und den grundsätzlich internen Bericht anschließend veröffentlicht, vgl. *Borredon*, *Le Monde*, 25. Oktober 2012, S. 15.

213 Antwort des Innenministers *Valls* auf die Anfrage Nr. 99 C, JO Sénat vom 17. Mai 2013, S. 4219: „*L’organigramme de la DCRI a intégré une structure chargée de la coordination opérationnelle entre ces deux niveaux*“; *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013, S. 5. Im Zuge dieser auf der Grundlage eines unveröffentlichten Dekretes durchgeführten Veränderung wurde überdies eine interne Aufsicht (*inspection interne*) eingesetzt, vgl. *Borredon/Cazi*, *Le Monde*, 31. Januar 2013, S. 13.

214 *Cornevin/Leclerc*, *Le Figaro*, 30. Juni 2008, S. 2.

215 Siehe die Stellungnahme der französischen Regierung „*Création le 1^{er} juillet de la nouvelle DCRI*“ vom 26. Juni 2008, http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/gouvernement/creation-le-1er-juillet-de-la-nouvelle-direction-centrale-du-renseignement-interieur.html (Abruf vom 1. Juni 2014).

216 *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013, S. 4.

217 Nach *Observatoire de la défense/Orion*: *Le renseignement en France*, S. 60 wurde für 2011 das Budget auf ca. 201 Millionen Euro geschätzt; nach Aussage des Direktors der DCRI bestehen Verwaltungsmittel („*crédits de fonctionnement*“) in Höhe von 36 Millionen Euro, *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013, S. 4.

1. Entwicklungslinien des Verfassungsschutzes nach 1945

Die heutige organisatorische Ausgestaltung des deutschen Verfassungsschutzes geht im Wesentlichen auf eine Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges zurück. Die Geschehnisse während des Dritten Reiches durch die Geheime Staatspolizei und das Reichssicherheitshauptamt, die neben nachrichtendienstlichen auch polizeiliche Befugnisse ausübten, waren bei der späteren Entwicklung von zentraler Bedeutung.²¹⁸ Durch den sogenannten Polizeibrief vom 14. April 1949 („*Letter to the Parliamentary Council defining the powers of the Federal Government in the police field*“) des alliierten Kontrollrates an den Parlamentarischen Rat wurde die Regierung ermächtigt, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische Tätigkeiten zu schaffen. Polizeiliche Befugnisse wurden hierbei ausdrücklich ausgeschlossen.²¹⁹ Das Grundgesetz sah dementsprechend eine Ermächtigungsnorm zur Errichtung eines derartigen Nachrichtendienstes vor. Das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Bundesverfassungsschutzgesetz) wurde am 27. September 1950²²⁰ beschlossen und das BfV am 7. November 1950 gegründet.²²¹ Die Landesämter in den einzelnen Bundesländern bzw. deren gesetzliche Grundlagen wurden größtenteils im Anschluss hieran geschaffen.²²² Die so ausgestaltete Organisation des deutschen Verfassungsschutzes ist seitdem organisationsrechtlich unverändert geblieben.

In inhaltlicher Hinsicht wurde das Bundesverfassungsschutzgesetz aufgrund der sich im Laufe der Jahre verändernden Anforderungen an den Verfassungsschutz mehrfach geändert und den Entwicklungen angepasst. Neben der Neuausrichtung der Zuständigkeiten des Verfassungsschutzes und der damit einhergehenden Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes wurde 1972 in Art. 73 Nr. 10 lit. b GG die heute noch bestehende Legaldefinition des Begriffes „Verfassungsschutz“ aufgenommen.²²³ 1990 erfolgte eine Anpassung sowohl des Bundesverfassungsschutzgesetzes²²⁴ als auch der Landesverfassungsschutzgesetze an die Vorgaben des Bundes-

218 Zu den geschichtlichen Grundlagen s. z. B. *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 24 ff.; *Wittmoser*, Landesämter für Verfassungsschutz, S. 3 ff.

219 Abgedruckt bei *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 10. Zur Übersetzung s. *Droste*, HbdVS, S. 9 f. Fn. 2.

220 BGBl. I 1950, S. 682.

221 Anordnung der Bundesregierung vom 7. November 1950, abgedruckt bei *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 2 Rn. 3.

222 Im Einzelnen *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 93 Fn. 118.

223 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 7. August 1972, BGBl. I, S. 1382; Gesetz zur Änderung des GG vom 28. Juli 1972 (BGBl. I, S. 1305). Im Einzelnen *Droste*, HbdVS, S. 18 ff.

224 Gesetz vom 20. Dezember 1990, BGBl. I, S. 2954, 2970.

verfassungsgerichts aus dem Volkszählungsurteil.²²⁵ Die jüngsten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes folgten nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und im Zusammenhang mit der im Fokus stehenden Terrorismusbekämpfung; sie sahen im Wesentlichen Erweiterungen der Befugnisse vor.²²⁶ Der deutsche Gesetzgeber reagierte auf die neuen Bedrohungen mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz, TBG) vom 9. Januar 2002²²⁷, der Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, TBEG) vom 5. Januar 2007²²⁸ und der Verlängerung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 7. Dezember 2011²²⁹ um vier weitere Jahre bis Anfang 2016. Die Befugnisregelungen dieser Gesetze und weitere für die Zusammenarbeit mit Polizeibehörden relevante Regelungen, wie das 2004 gegründete Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) oder die 2006 geschaffene sogenannte Antiterrordatei, werden im **Zweiten Teil** behandelt.²³⁰ Zuletzt wurde das Bundesverfassungsschutzgesetz zum 1. Juli 2013 um eine Befugnis des BfV erweitert, die das Auskunftsverlangen gegenüber Telekommunikationsdiensten regelt.²³¹

2. Das Verständnis des Verfassungsschutzes in Deutschland

Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Auftrag ist der deutsche Verfassungsschutz geprägt vom Konzept der streitbaren Demokratie (a) und vom Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten (b).

a) Das Konzept der streitbaren Demokratie

Dem deutschen Grundgesetz liegt nach den Erfahrungen der wertneutralen Demokratie der Weimarer Republik das Konzept der streitbaren, wehrhaften oder abwehrbereiten Demokratie zugrunde.²³² Dem Staat sollte die Möglichkeit gegeben werden, seine ihm zugrundeliegenden Werte gegen Angriffe durchzusetzen.²³³ Demzufolge sieht das Grundgesetz in verschiedenen

225 BVerfGE 65, 1 ff. vom 15. Dezember 1983. Zu den Hintergründen *Droste*, HbdVS, S. 21 ff.

226 Vgl. *Droste*, HbdVS, S. 24 ff.

227 BGBl. I 2002, S. 361.

228 BGBl. I 2007, S. 2.

229 Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, BGBl. I 2011, S. 2576.

230 **Zweiter Teil, C. I. 2.**

231 Art. 6 Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013, BGBl. I, S. 1602.

232 Zu den Begriffen BVerfGE 5, 85, 139: „streitbare Demokratie“; 39, 334, 349: „wehrhafte Demokratie“. Vgl. z. B. *Stern*, Staatsrecht I, S. 194 ff., 558; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 150 ff.; *Becker*, in: HStR VII 1992, § 167 Rn. 4 ff.; *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 58 f.

233 Siehe hierzu *Werthebach/Droste-Lehnen*, DÖV 1992, S. 514, 519 f.; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 153 ff.; *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 58 ff.

Bereichen Mittel zur Sicherung der Verfassung vor.²³⁴ Die Aufgabe des BfV und der LfV beschränkt sich in diesem Rahmen lediglich auf den in Art. 73 Nr. 10 lit. b GG beschriebenen und damit umgrenzten Auftrag, die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und eines Landes zu schützen. Art. 73 Nr. 10 lit. b GG stellt dabei eine der im Grundgesetz geregelten Grundlagen des Konzepts der streitbaren Demokratie dar.²³⁵ Das BfV und die LfV werden aufgrund dieser Aufgabe auch als nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz bezeichnet.²³⁶ Sofern der Begriff des Verfassungsschutzes im Folgenden benutzt wird, liegt diesem dieses enge auf das BfV und die LfV bezogene Verständnis zugrunde.

b) Das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten

Ein wesentliches und das deutsche Verständnis des Inlandsnachrichtendienstes prägendes Merkmal ist das sogenannte Trennungsgebot.²³⁷ Es sieht vor, dass Verfassungsschutz und Polizei sowohl organisatorisch als auch im Bereich der Befugnisse voneinander getrennt sind.²³⁸ Diese Trennung war bereits im angesprochenen Polizeibrief der Alliierten vorgesehen und stellte eine Reaktion auf die Machtposition dar, die der Geheimen Staatspolizei im Dritten Reich aufgrund der Verbindung der Befugnisse beider Bereiche zukam.²³⁹

Das Trennungsgebot besitzt mehrere Komponenten.²⁴⁰ Zunächst ist die organisatorische Ausgestaltung in § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG von Bedeutung, nach der das BfV nicht einer Polizeidienststelle angegliedert werden darf. Das organisatorische Trennungsgebot hat zur Folge, dass eine gemeinsame Behördenorganisation nicht möglich ist; auch besteht in personeller

234 Derartige Bestimmungen finden sich etwa in Art. 9 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2; s. *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 240. Siehe auch [Erster Teil, A. I. 2.](#)

235 *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 240 m. w. N.

236 *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 57; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 240.

237 Das Trennungsgebot gilt auch für die anderen Nachrichtendienste, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Abs. 3 BNDG.

238 *Götz*, in: HStR IV 2006, § 85 Rn. 39 ff.; umfassend etwa *König*, Trennung und Zusammenarbeit, S. 33 ff., 220 ff.; *Lang*, Das Antiterrordateigesetz, S. 99 ff. Zur hier nicht zu entscheidenden Frage, ob das Trennungsgebot Verfassungsrang besitzt, s. z. B. *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 48 ff.; *Lang*, Das Antiterrordateigesetz, S. 136 ff. m. w. N.

239 Siehe z. B. *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 40 ff., 132; *Droste*, HbdVS, S. 291; *Kutscha*, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Hdb innere Sicherheit, S. 79 f. m. w. N. Ausführlich zur Entwicklung im Dritten Reich *Dorn*, Trennungsgebot, S. 46 ff.

240 *Gusy*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, S. 177, 182 f.; *Streib*, Trennungsgebot, S. 167 ff. Ausführlich zuletzt auch *Fremuth*, AÖR 139 (2014), S. 32, 35 ff.

Hinsicht eine Trennung.²⁴¹ Weiterhin sind das BfV und die Polizeibehörden befugnisrechtlich voneinander getrennt, da dem BfV nach § 8 Abs. 3 1. HS BVerfSchG keine polizeilichen Befugnisse zustehen. Das BfV darf demnach keine polizeilichen Standardbefugnisse wie etwa Durchsuchungen oder Festnahmen vornehmen.²⁴² Aus diesen ausdrücklich festgesetzten Geboten resultiert darüber hinaus die Trennung der Aufgaben des Verfassungsschutzes von denen der Polizei (funktionelles Trennungsgebot).²⁴³ Zuletzt beschränkt die informationelle Komponente des Trennungsgebotes die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und der Polizei. Das Trennungsgebot verbietet nicht jede Art der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, sondern macht gerade eine Übermittlung von Informationen erforderlich.²⁴⁴ Allerdings ist ein umfassender Informationsaustausch nicht zulässig.²⁴⁵ Zusammenfassend grenzen sich die „grundsätzlich verdeckt arbeitenden“ Nachrichtendienste von der dem Prinzip nach „offen arbeitenden Polizei“ ab, die zudem operativ tätig wird.²⁴⁶

Aktuelle Herausforderungen etwa im Bereich des Terrorismusabwehr und hiermit zusammenhängende neue Arten und Formen der Kooperation von Polizei und Nachrichtendiensten führen immer wieder zu Fragen der tatsächlichen Reichweite und Forderungen nach einer Lockerung des Trennungsgebotes, auf die im [Zweiten Teil](#) der Arbeit einzugehen sein wird.²⁴⁷

3. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und die Landesämter für Verfassungsschutz

a) Die innerdeutsche Kompetenzverteilung des Verfassungsschutzes

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der inneren Sicherheit obliegt in Deutschland aufgrund der föderalen Struktur nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG grundsätzlich den Bundesländern. Dem Bund wird durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG aber die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Zusammenarbeit von Bund und Ländern für den Verfassungsschutz zugewiesen.²⁴⁸

241 Vgl. zum Begriff und den entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungsschutzgesetzen z. B. *Droste*, HbdVS, S. 40 ff. m. w. N.; *Thiel*, Entgrenzung, S. 386 m. w. N.

242 *Droste*, HbdVS, S. 290 ff., 294; *König*, Trennung und Zusammenarbeit, S. 225 ff., 228 mit Verweis auf die landesgesetzlichen Regelungen; vgl. auch [Zweiter Teil, B. II. 3.](#)

243 *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien, S. 37 ff.; *Sandkuhl*, in: Michalke/Köberer u. a. (Hrsg.), FS Hamm, S. 615, 617 f.; *Kutscha*, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Hdb innere Sicherheit, S. 80 f. Siehe [Zweiter Teil, A. II. 2. d\).](#)

244 Vgl. z. B. *Droste*, HbdVS, S. 296.

245 *Kutscha*, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Hdb innere Sicherheit, S. 81 m. w. N.; s. auch *Thiel*, Entgrenzung, S. 386 ff.

246 BVerfGE 133, 277, 328 f., Rn. 122; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 18.

247 [Zweiter Teil, C. I. 2, III.](#)

248 Siehe hierzu *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 228 ff.; *Ebert*, in: Borgs-Maciejewski/Ebert, Recht der Geheimdienste, A vor § 1 Rn. 6 ff.

Aus dieser Kompetenzverteilung folgt letztlich, dass in Deutschland neben dem BfV als Bundesbehörde sechzehn eigenständige LfV in den einzelnen Ländern vorhanden sind. Die Zusammenarbeit ist dabei auf Dauer angelegt und betrifft die gegenseitige Information, Unterstützung und Hilfeleistung. Sie ist zudem weitgehender als Amtshilfe nach Art. 35 GG.²⁴⁹ Das Bundesverfassungsschutzgesetz enthält dieser Kompetenzverteilung folgend Regelungen zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (§§ 1 – 7, 17 ff. BVerfSchG) sowie Regelungen speziell für das BfV (§§ 8 – 16 BVerfSchG). Die Zusammenarbeitspflicht folgt einfachgesetzlich aus § 1 Abs. 2 BVerfSchG, der feststellt, dass der Bund und die Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenarbeiten. Ausfluss der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes ist zunächst, dass der Bund ein BfV unterhält (§ 2 Abs. 1 BVerfSchG). Die Ermächtigung zur Errichtung einer solchen Behörde folgt aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG.²⁵⁰ Der Bundesgesetzgeber kann ferner auf der Grundlage von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG den Ländern vorschreiben, Landesämter im Bereich des Verfassungsschutzes zu errichten, wovon er gemäß § 2 Abs. 2 BVerfSchG Gebrauch gemacht hat. Die konkrete Ausgestaltung dieser Vorgabe verbleibt in der Gesetzgebungskompetenz der Länder und bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht.²⁵¹ Die Länder sind dieser Verpflichtung nachgekommen und haben den Verfassungsschutz als Landesoberbehörden und damit als eigenständiges Landesamt für Verfassungsschutz oder als Abteilung im Innenministerium ausgestaltet.²⁵²

Materiell-rechtlich dient der Verfassungsschutz nach § 1 Abs. 1 BVerfSchG dem Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung und dem Schutz des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Die konkreten Aufgaben sowohl des BfV als auch der LfV enthält § 3 BVerfSchG.²⁵³ Die im Einzelnen später zu erläuternden Aufgaben stellen lediglich Mindestvorgaben dar; die Länder können ihren Ämtern darüber hinausgehende Aufgaben zuteilen und haben dies in einigen Bereichen

249 *Pieroth*, in: Jarass/*Pieroth*, GG, Art. 73 Rn. 31. Nach dem BVerfG ist die Zusammenarbeit „eine auf Dauer angelegte Form der Kooperation, die die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung, die wechselseitige Beratung sowie gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der je eigenen Befugnisse umfasst und funktionelle und organisatorische Verbindungen, gemeinschaftliche Einrichtungen und gemeinsame Informationssysteme erlaubt“, BVerfGE 133, 277, 317 f., Rn. 97.

250 *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 245. Hierzu sogleich unter b).

251 *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 235; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 59.

252 Siehe die Aufstellung bei *Wittmoser*, Landesämter für Verfassungsschutz, S. 34 ff., der zudem die jeweiligen Vorzüge der Organisationsstruktur diskutiert.

253 Diese Parallelität folgt daraus, dass nur so ein Zusammenwirken der Behörden im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG zu gewährleisten ist, vgl. *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 233; *Pieroth*, in: Jarass/*Pieroth*, GG, Art. 73 Rn. 31.

auch getan.²⁵⁴ Nach § 3 BVerfSchG kommt den Verfassungsschutzbehörden die Aufgabe zu, Informationen über Bestrebungen zu sammeln und auszuwerten, die sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten oder sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht betreffen. Weiterhin wirken sie beim Geheim- und Sabotageschutz mit.²⁵⁵ Die folgende Darstellung des deutschen Verfassungsschutzes konzentriert sich im Wesentlichen auf die Ausgestaltung des BfV. Auf die LfV und eventuelle Besonderheiten wird nur teilweise Bezug genommen.

b) Die Organisationsstruktur des BfV

Die Organisationsstruktur des BfV ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach ist die Errichtung einer Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes möglich. Unter einer Zentralstelle wird eine Bundesbehörde der unmittelbaren Bundesverwaltung verstanden, die die Koordination des Verwaltungshandelns des Bundes und der Länder in einem bestimmten Bereich betrifft und einem Bundesministerium untergeordnet ist.²⁵⁶ Bei dem BfV handelt es sich um eine solche Zentralstelle.²⁵⁷ Das BfV untersteht dabei dem Bundesministerium für Inneres, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG. Diesem kommt dabei sowohl die Dienst- als auch die Fachaufsicht gegenüber dem BfV zu.²⁵⁸ Das BfV erledigt seine Aufgaben bis auf gesetzlich vorgesehene Ausnahmen eigenverantwortlich, lediglich grundsätzliche oder politische Fragen bedürfen der Zustimmung durch das Ministerium.²⁵⁹

Das BfV hat seinen Sitz in Köln und ist in eine Zentralabteilung, eine Abteilung für Informations- und Sondertechnik und sechs weitere Spezial-

254 *Droste*, HbdVS, S. 51 ff., 86 f.; *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 63 ff.

255 Zu den Aufgaben im Einzelnen *Zweiter Teil, A. II. 2.*

256 Von einer Zentralstelle unterscheidet sich eine Bundesoberbehörde dadurch, dass nicht die Koordinierung des Handelns des Bundes und der Länder eine notwendige Voraussetzung ist, sondern die Stelle zur Entlastung eines Bundesministeriums geschaffen wurde, s. *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 129, 131; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87 Rn. 5, 8.

257 Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG anderweitige Bezeichnung als Bundesoberbehörde hat hierauf keine Auswirkungen. So auch *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87 Rn. 7; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 87 Rn. 130 m. v. N.; anders *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 146 ff., der davon ausgeht, dass das BfV einen Doppelcharakter besitzt (Zentralstelle hinsichtlich der Koordinierungsaufgaben und Bundesoberbehörde bezüglich der eigenen Aufgaben), dem folgend *Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands, S. 30 ff. Siehe auch *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 203 f., mit der Forderung einer Änderung des BVerfSchG unter Aufnahme der Bezeichnung des BfV als Zentralstelle.

258 *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 2 Rn. 10 ff.; *Droste*, HbdVS, S. 37.

259 Siehe *Droste*, HbdVS, S. 39 f.

abteilungen untergliedert. Diese betreffen die Bereiche Grundsatz (Abteilung 1), Rechtsextremismus/-terrorismus (Abteilung 2), Zentrale Fachunterstützung (Abteilung 3), Spionageabwehr, Geheim-, Sabotage- und Wirtschaftsschutz (Abteilung 4), Ausländer- und Linksextremismus (Abteilung 5) und Islamismus und islamistischer Terrorismus (Abteilung 6). Die Abteilung für den Bereich des islamistischen Terrorismus wurde im Zuge der Ausrichtung auf die Terrorismusbekämpfung geschaffen.²⁶⁰ Die Abteilungen zum Rechts- und Linksextremismus waren von 2006 bis 2011 zusammengelegt. Als Folge der „NSU-Affäre“ wurde jedoch Ende 2011 erneut eine eigenständige Abteilung Rechtsextremismus eingerichtet.²⁶¹ Innerhalb der Abteilungen des BfV selbst erfolgt eine Trennung zwischen Einheiten, die lediglich Informationen sammeln, und solchen, die diese Informationen auswerten.²⁶² Präsident des BfV ist seit August 2012 *Dr. Hans-Georg Maaßen*.²⁶³

In den Bundesländern bestehen ähnliche Abteilungszuschnitte, die Struktur orientiert sich daran, ob ein eigenständiges Landesamt oder eine Verfassungsschutzabteilung im Innenministerium eingerichtet wurde. Das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz besitzt neben einer Zentralabteilung Abteilungen in den Bereichen Inlandsextremismus, Ausländerterrorismus und -extremismus und eine Abteilung für die Abwehr der organisierten Kriminalität für die Spionage und den Geheimnisschutz.²⁶⁴ Der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz, der als Abteilung im Innenministerium organisiert ist, besteht aus zwei Gruppen mit insgesamt elf Referaten.²⁶⁵

c) **Zusammenarbeit zwischen BfV und den Landesämtern für Verfassungsschutz**

Die föderale Aufteilung des deutschen Verfassungsschutzes hat grundsätzlich zur Folge, dass die LfV im jeweiligen Bundesland tätig werden, während das BfV Aufgaben mit Bundesbezug besitzt. Darüber hinaus kommt dem BfV als Zentralstelle eine Koordinierungsfunktion zu, die Ausdruck der Zusammenarbeitspflicht aus Art. 73 Nr. 10 lit. b GG und § 1 Abs. 2

260 Siehe die Internetseite des BfV unter der Rubrik „Das BfV“/„Aufgaben“/„Die Organisation des Amtes ist kein Geheimnis“, Stand März 2013, <http://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/aufgaben/die-organisation-des-amtes-ist-kein-geheimnis> (Abruf vom 1. Juni 2014).

261 BT-Drs. 17/8431, S. 2 und 3.

262 *Droste*, HbdVS, S. 44, 87.

263 Siehe die Internetseite des BfV unter der Rubrik „Das BfV“/„Amtsleitung“, <http://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/amtsleitung> (Abruf vom 1. Juni 2014).

264 Internetseite des Bayerischen LfV unter der Rubrik „Struktur“, <http://www.verfassungsschutz.bayern.de/organisation/struktur> (Abruf vom 1. Juni 2014).

265 Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW unter der Rubrik „Verfassungsschutz“/„Organisation“, Stand 15. April 2013, <http://www.mik.nrw.de/verfassungsschutz/verfassungsschutz/organisation.html> (Abruf vom 1. Juni 2014).

BVerfSchG ist.²⁶⁶ Diese Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sieht in § 1 Abs. 3 BVerfSchG gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung vor, die durch die §§ 5 bis 7 BVerfSchG näher konkretisiert wird. Die LfV sammeln nach Maßgabe des jeweiligen Gesetzes Informationen, werten diese aus und übermitteln die gewonnenen Informationen anschließend dem BfV bzw. den anderen LfV, sofern sie für deren Aufgaben relevant sind (§ 5 Abs. 1 BVerfSchG).²⁶⁷ „Im Benehmen mit der Landesbehörde“ kann das BfV auch selbst auf Länderebene tätig werden.²⁶⁸ Dies setzt nach § 5 Abs. 2 BVerfSchG voraus, dass es sich um Bestrebungen gegen den Bund handelt, diese sich über den Bereich eines Landes hinaus erstrecken, auswärtige Belange Deutschlands betroffen sind oder ein Ersuchen einer Landesbehörde vorliegt.²⁶⁹ In diesen Fällen unterrichtet das BfV die wiederum betroffenen Länderbehörden (§ 5 Abs. 3 BVerfSchG). Das BfV fasst die Informationen insgesamt zu einem detaillierten Lagebild zusammen.²⁷⁰ Die so beschriebene Zusammenarbeit ist in der von der Innenministerkonferenz beschlossenen unveröffentlichten Richtlinie für die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Länderbehörden für Verfassungsschutz (Koordinierungsrichtlinie – KR) weiter konkretisiert.²⁷¹ Dabei weist sie dem BfV in den Aufgabenbereichen der Spionageabwehr und des islamistischen Terrorismus die zentrale Auswertungskompetenz zu.²⁷² Die Zusammenarbeit wird neben der Informationsübermittlung zwischen dem BfV und den LfV durch gemeinsame Dateien auf der Grundlage von § 6 BVerfSchG gewährleistet. Einzelheiten hierzu werden im Rahmen der Befugnisse untersucht.²⁷³ Letztlich besteht in dem sehr begrenzten Fall eines Angriffes auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes ein Weisungsrecht der Bundesregierung nach § 7 BVerfSchG gegenüber den für die LfV zuständigen Landesbehörden. Darüber hinausgehende Weisungen des BfV gegenüber den LfV sind nicht möglich, was den Unterschied zu einer zentralisierten Behörde deutlich macht.²⁷⁴

Zuletzt hat die „NSU-Affäre“ gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den LfV und dem BfV defizitär war. Ein problematischer Aspekt bestand darin, dass die LfV relevante Informationen tatsächlich nicht an das BfV

266 Vgl. *Droste*, HbdVS, S. 62.

267 Hierzu *Droste*, HbdVS, S. 68 ff.

268 Ein Einverständnis ist hierfür nicht erforderlich, vielmehr genügt die Möglichkeit zur Stellungnahme, vgl. *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 180 f.; *Droste*, HbdVS, S. 71 f.

269 Im Einzelnen *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 181 ff.

270 *Droste*, HbdVS, S. 69.

271 Vgl. *Droste*, HbdVS, S. 62 ff.

272 Vgl. *Droste*, HbdVS, S. 63 f., 74.

273 **Zweiter Teil, B. II. 2.**

274 *Droste*, HbdVS, S. 83 f. Ein vor 1990 im BVerfSchG vorgesehenes politisches Weisungsrecht gegenüber den LfV wurde abgeschafft, hierzu *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 80.

weitergeleitet haben, so dass das BfV seine Zentralstellenfunktion aufgrund von Informationsverlusten innerhalb des Systems nicht wahrnehmen konnte.²⁷⁵ Als eine Reaktion auf diese mangelhafte Zusammenarbeit wurde zum 1. Januar 2013 die nicht veröffentlichte Koordinierungsrichtlinie geändert, die seitdem als Zusammenarbeitsrichtlinie bezeichnet wird.²⁷⁶ Sie sieht vor, dass die LfV nunmehr alle und nicht nur die für erforderlich gehaltenen Informationen an das BfV weiterleiten und damit das BfV als zentrale Auswertungsstelle fungiert. Das BfV erstellt daraufhin bundesweite Lageberichte zur Information der LfV. Zudem ist eine Übertragung der Koordinierungskompetenz an das BfV für die Fälle der Zuständigkeit des BfV nach § 5 Abs. 2 BVerfSchG geschaffen worden.²⁷⁷

d) Personelle und finanzielle Ausgestaltung

Dem BfV stand für das Jahr 2012 ein Zuschuss aus dem Bundeshaushalt von ca. 209 Millionen Euro bei 2.757 Mitarbeitern zu.²⁷⁸ Die Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise beschäftigte ebenfalls 2012 335 Mitarbeiter und hatte hierfür 4,3 Millionen Euro zur Verfügung.²⁷⁹

III. Rechtsvergleich

Mit der Schaffung der DCRI im Jahr 2008 steht dem BfV erstmals ein einheitlicher französischer Inlandsnachrichtendienst gegenüber. Die Ausgestaltung der Organisation der beiden Inlandsnachrichtendienste orientiert sich an dem jeweiligen Staatsaufbau und zeigt deutliche Unterschiede auf. Die DCRI ist dem französischen dezentralisierten Einheitsstaat entsprechend für das gesamte Staatsgebiet zuständig.²⁸⁰ Die regionalen Unterabteilungen in den Regionen und *Départements (services territoriaux)* sind organisato-

275 Siehe z. B. *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 197.

276 Richtlinie für die Zusammenarbeit des BfV und der LfV gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 26. November 1993 in der Fassung vom 7. Dezember 2012 (Zusammenarbeitsrichtlinie – ZAR), vgl. *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 195.

277 *IMK*, Sammlung der Beschlüsse der 196. Sitzung, 2012, S. 20 f. mit dem Hinweis darauf, dass als zweiter Schritt eine Änderung von § 5 BVerfSchG geplant ist. Siehe hierzu auch *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 200 f.

278 *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 13.

279 *MIK NRW*, Verfassungsschutzbericht NRW 2012, S. 156. Zur personellen Ausgestaltung der LfV s. auch *Wittmoser*, Landesämter für Verfassungsschutz, S. 56 ff.

280 Art. 1 Abs. 1 Satz 1 *Constitution* von 1958: „*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.*“ (Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik) sowie Art. 1 Abs. 1 Satz 4 *Constitution* von 1958: „*Son organisation est décentralisée.*“ (Seine Organisation ist dezentral). Hierzu *Jouanjan*, in: von Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), *Hdb Ius Publicum Europaeum*, Band I, § 2 Rn. 97 ff.; *Schmidt-Aßmann/ Dragon*, *ZaöRV* 2007, S. 395, 452 ff.

risch Teil der DCRI und unterstehen den Weisungen der Zentralbehörde. Sie sammeln Informationen in ihrem regionalen Teilgebiet und übermitteln diese an die Zentralbehörde, die dann die Informationen zusammenfügt und bewertet. Der föderale Staatsaufbau in Deutschland hingegen hat zur Folge, dass neben dem BfV sechzehn LfV existieren. Die LfV unterstehen dabei nicht dem BfV, sondern sind rechtlich selbstständig und unterscheiden sich damit maßgeblich von den regionalen Behördenteilen der DCRI. Das BfV besitzt als Zentralstelle zwar eine Koordinierungsfunktion, ein Weisungsrecht gegenüber den LfV besteht allerdings nur in einem beschränkten Ausnahmefall.²⁸¹ Aus der Selbstständigkeit der LfV resultiert jedoch die Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen den LfV und dem BfV, da das BfV ansonsten seine Funktion als Zentralstelle nicht ausüben kann. Die gegenseitige Übermittlung von Informationen ist im Einzelnen gesetzlich geregelt, bewirkt allerdings keine umfassende Datenübermittlung. Demnach besitzen sowohl die DCRI als auch das BfV neben eigenen Aufgaben eine Koordinierungsfunktion, allerdings unterscheidet sich die Organisation in rechtlicher Hinsicht maßgeblich. Dies führt auch bei der internen Zusammenarbeit zwischen der DCRI und den regionalen Unterabteilungen sowie zwischen dem BfV und den LfV zu deutlichen Unterschieden. Während in Frankreich die Vorgaben und Schwerpunkte durch die Zentralabteilung in Paris vorgegeben werden, besitzen die LfV in Deutschland eine weitaus größere Einschätzungsprärogative und einen damit zusammenhängenden Handlungsspielraum. Unabhängig von dieser Organisationsstruktur haben die Geschehnisse um *Mohamed Merah* in Frankreich und um den NSU in Deutschland die jeweilige Bedeutung der internen Informationsübermittlung nachdrücklich verdeutlicht und aufgezeigt, welche Probleme bei einem internen Informationsverlust auftreten können. Ohne in diesem Zusammenhang eine umfassende Einschätzung vornehmen zu können, zeigt sich, dass eine Tendenz zur Zentralisierung des deutschen Verfassungsschutzes zu verzeichnen ist. So führt die Änderung der Zusammenarbeitsrichtlinie zwischen dem BfV und den LfV zu einer weitergehenden Informationsübermittlung und zur Stärkung der Zentralstellenfunktion des BfV.²⁸² Auch wenn damit die grundsätzliche organisationsrechtliche Bewertung der Stellung der LfV und des BfV nicht verändert wird und sich weiterhin von der zentralisierten Struktur der DCRI unterscheidet, besteht in diesem Punkt eine Annäherung beider Inlandsnachrichtendienste.

Die DCRI ist ferner organisationsrechtlich als eine Abteilung der *Direction générale de la Police nationale* ausgestaltet. Damit fügt sie sich wie andere französische Polizeibehörden in den Aufbau der *Police nationale* ein. Eine

²⁸¹ Vgl. § 7 BVerfSchG.

²⁸² Diese Entwicklung könnte durch weitere gesetzliche Änderungen des BVerfSchG verstärkt werden, vgl. hierzu die Diskussionen im [Vierten Teil, A. II.](#)

solche Angliederung an eine Polizeibehörde ist vor dem Hintergrund des deutschen Trennungsgebotes für das BfV nicht möglich. Einfachgesetzlich steht § 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG einer solchen organisationsrechtlichen Angliederung entgegen. Dementsprechend ist das BfV eine selbstständige Behörde und vom Polizeiaufbau streng getrennt. Der damit angesprochene zentrale Unterschied der beiden Inlandsnachrichtendienste ist Folge des in Deutschland bestehenden Trennungsgebotes, das das französische Recht nicht kennt.²⁸³ Diese bereits im Hinblick auf die Organisation auftretende unterschiedliche Ausgestaltung von Polizeibehörden und dem Inlandsnachrichtendienst hat auch Auswirkungen auf die Aufgaben und Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste und wird im jeweiligen Zusammenhang behandelt.²⁸⁴

Die beschriebene Organisation lässt sich durch die unterschiedliche geschichtliche Entwicklung der Inlandsnachrichtendienste erklären. Das deutsche Verfassungsschutzsystem wurde nach dem Zweiten Weltkrieg organisatorisch neu aufgebaut und hierbei bewusst zur vorherigen Organisation abgegrenzt. Die Alliierten machten dabei mit der organisatorischen Trennung klare Vorgaben an einen deutschen Inlandsnachrichtendienst.²⁸⁵ Insofern erfolgte in Deutschland eine deutliche Zäsur. Zwar fand auch in Frankreich während und nach dem Zweiten Weltkrieg eine Neustrukturierung statt, allerdings erfolgte diese vor einem anderen Hintergrund und setzte zum großen Teil alte Strukturen unter neuem Namen und mit nur teilweise inhaltlichen Veränderungen fort. Die französischen Inlandsnachrichtendienste entwickelten sich vielmehr durch behutsame Anpassungen an neue Herausforderungen. Reformen verliefen dabei langwierig.²⁸⁶ Die nachrichtendienstliche Entwicklung beider Länder wirkt demnach immer noch auf die heutige Rechtslage fort und prägt zumindest das öffentliche Bewusstsein in Bezug auf die Nachrichtendienste.

Der herausgearbeitete Unterschied in der Organisation des deutschen und französischen Inlandsnachrichtendienstes gibt abschließend Anlass zu der Frage, ob neben den nationalen weitere Vorgaben bestehen, die eine Bewertung dieses Aspektes zulassen. Als europäische Staaten sind Frankreich und Deutschland Gründungsnationen der Europäischen Union (EU) und zugleich Mitglieder des Europarates. Der Europarat hat das Ziel, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedsstaaten zu verwirklichen (Art. 1 lit. a Satzung des Europarates)²⁸⁷. Insgesamt zielen die Maßnahmen des Europarates dabei auf die Achtung von Menschenrechten, Demokratie

283 So auch *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 95, 119, 145 f.

284 Hierzu im *Zweiten Teil, A. II. 3.* und *Dritter Teil, B. III. 1.*

285 Vgl. *Erster Teil, B. II. 1.* und *2.*

286 Siehe die Darstellung zu den Vorgängerbehörden der DCRI im *Ersten Teil, B. I. 2.*

287 BGBl. I 1950, S. 263.

und Rechtsstaatlichkeit ab.²⁸⁸ Um die im Rechtsvergleich ermittelten Unterschiede und Gemeinsamkeiten näher bewerten zu können, sollen im Folgenden die Vorgaben und Empfehlungen des Europarates Beachtung finden. Da diese Vorgaben im Einzelnen ausdifferenziert sind und sich auf die Struktur der Inlandsnachrichtendienste beziehen, können sie als einheitlicher Vergleichsmaßstab dienen. Die somit vorgenommene Schwerpunktsetzung soll keinesfalls abschließend sein, sondern lediglich Grundzüge darstellen, um die verschiedenen Merkmale des französischen und deutschen Inlandsnachrichtendienstes besser einordnen zu können. Insbesondere kann es die Arbeit nicht leisten, auf den rechtlichen Rahmen der EU einzugehen. Anzumerken ist dabei, dass sich der Einfluss der EU im Bereich der inneren Sicherheit seit deren Gründung weiterentwickelt hat, die ausschließliche Kompetenz jedoch weiterhin den Mitgliedstaaten obliegt. Dementsprechend bestimmt Art. 4 Abs. 3 Satz 3 EUV, dass die nationale Sicherheit „alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“ ist.²⁸⁹ Vorgaben der EU beziehen sich daher auf Fragen der europäischen Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten sowie der Angleichung von Strafvorschriften etwa im Bereich der Terrorismusbekämpfung, nicht aber auf die nationale Ausgestaltung der Inlandsnachrichtendienste.²⁹⁰

Rechtliche Vorgaben des Europarates gegenüber den Mitgliedstaaten erwachsen in erster Linie aus der von Frankreich und Deutschland ratifizierten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK).²⁹¹ Die EMRK stellt grundrechtliche Mindeststandards für die Befugnisnormen beider Inlandsnachrichtendienste auf und ist für die Vertragsstaaten Frankreich und Deutschland verpflichtend.²⁹² Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Bezug auf die EMRK erlangt allerdings im Wesentlichen Bedeu-

288 Vgl. z. B. *Walter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 2.

289 Siehe auch Art. 72 AEUV, der den Schutz der inneren Sicherheit aus dem Raum für Freiheit, Sicherheit und des Rechts (Art. 67 ff. AEUV) ausnimmt. Zu einem Überblick über die Entwicklung s. *Monar*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit, S. 33, 33 ff.

290 Siehe Art. 67 Abs. 3, Art. 87 AEUV, hierzu *Würtenberger*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, § 68 Rn. 9 ff. Vgl. *Monar*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit, S. 33, 33 ff.; *Perez/Thibaud*, in: Auvret-Finck (Hrsg.), L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, S. 57, 57 ff.; *Boizot*, L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, S. 229 ff. Zu den Nachrichtendiensten *Geiger*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 240, 242 ff.

291 Zu den Ratifizierungen s. BGBl. II 1954, S. 14 (Deutschland) und JORF vom 4. Mai 1974, S. 4750 (Frankreich).

292 *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 53 Rn. 2; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 2 Rn. 14; *Thienel*, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Art. 53 Rn. 1; *Geiger*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 240, 250. Zur Berücksichtigungspflicht der EMRK s. z. B. *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 3 Rn. 1 ff.; *Walter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 1 Rn. 14 ff.; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 1 Abs. 3 Rn. 68.

tung im Hinblick auf die Befugnisnormen beider Inlandsnachrichtendienste und soll dort behandelt werden.²⁹³ Zu der hier zu untersuchenden Frage der Organisation der Inlandsnachrichtendienste sind die Stellungnahmen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) als Gremium des Europarates von Relevanz.²⁹⁴ Als selbstständiges Gremium unabhängiger Sachverständiger wird die Venedig-Kommission im Aufgabenbereich des Europarates insbesondere in verfassungsrechtlichen Fragestellungen beratend tätig.²⁹⁵ Die Venedig-Kommission verfolgt als Ziele die Angleichung der Rechtsregime der Mitglieder und die Förderung des Rechtsstaats und der Demokratie.²⁹⁶ Zu diesem Zweck erstellt sie auf Anfrage der Organe des Europarates oder auf Eigeninitiative Stellungnahmen, Gesetzentwürfe, Leitlinien oder Gutachten.²⁹⁷ Auch wenn die Venedig-Kommission demnach nur nichtbindende Empfehlungen ausspricht, können hieraus weitere Anhaltspunkte für die Bewertung der Inlandsnachrichtendienste gewonnen werden.²⁹⁸ Die Behandlung der Empfehlungen der Venedig-Kommission ist zudem vorteilhaft, da die Kommission eine zusammenhängende Beurteilung der Inlandsnachrichtendienste durchführen kann. Eine solche Möglichkeit bietet die Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR nicht, da diese auf den konkreten Einzelfall beschränkt ist.²⁹⁹ Hinsichtlich der Inlandsnachrichtendienste sind vor allem zwei Berichte der Venedig-Kommission aus den Jahren 1998 und 2007 relevant. Der Bericht vom 7. März 1998 erfolgte auf Anfrage des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung und betrifft die Inlandsnachrichtendienste in Europa. Dabei konzentriert er sich auf verfassungsrechtliche Fragestellungen zum einen des Rechtsrahmens der Inlandsnachrichtendienste, zum anderen der Beziehungen zu anderen Verfassungsorganen.³⁰⁰ Der weitere Bericht vom 11. Juni 2007 setzt sich mit den unterschiedlichen Formen demokratischer

293 Siehe [Zweiter Teil, B. III. 2.](#)

294 Commission européenne pour la démocratie par le droit/European commission for democracy through law.

295 Vgl. Art. 1 und 2 Revidierte Satzung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, Ministerkomitee, Beschluss (2002) 3 vom 21. Februar 2002 (im Folgenden: Satzung der Venedig-Kommission); vgl. auch *Brummer*, Europarat, S. 221 f., 225.

296 Art. 1 Abs. 1 Satzung der Venedig-Kommission. *Brummer*, Europarat, S. 222 f.

297 Art. 3 Satzung der Venedig-Kommission.

298 Andere Organe des Europarates wie etwa das Expertenkomitee zur Terrorismusbekämpfung (*Committee of experts on terrorism*, CODEXTER) analysieren zwar die nationalen Nachrichtendienste und erstellen Studien über die Terrorismusbekämpfung, geben aber keine weiteren Empfehlungen ab, vgl. den Länderbericht zu Frankreich, *Comité d'experts sur le terrorisme*, Profils nationaux relatifs à la capacité de lutte contre le terrorisme. France, März 2012.

299 So auch die *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 27 zur Kontrolle der Nachrichtendienste.

300 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 3 f.

Kontrolle der Inlandsnachrichtendienste auseinander und erfolgte auf das Ersuchen des Ministerkomitees.³⁰¹

In Bezug auf die organisationsrechtliche Struktur der Inlandsnachrichtendienste spricht sich die Venedig-Kommission zum einen dafür aus, militärische und nichtmilitärische Strukturen im Nachrichtendienstsektor zu trennen und die Inlandsnachrichtendienste nicht militärisch zu organisieren.³⁰² Überblickartig stellt die Venedig-Kommission auch unter Hinweis auf Deutschland und Frankreich Inlandsnachrichtendienste gegenüber, die von der Polizei getrennt sind, und solche, die in die Polizeistruktur organisationsrechtlich eingebunden sind.³⁰³ Aus verfassungsrechtlicher Sicht sei sowohl die Schaffung eines organisatorisch unabhängigen Inlandsnachrichtendienstes als auch die Eingliederung als Spezialabteilung in die Polizeistruktur oder in den Aufbau eines Ministeriums nicht zu beanstanden und habe oftmals historische Gründe. Die Venedig-Kommission fordert allerdings, dass die Ausgestaltung des Inlandsnachrichtendienstes in jedem Fall klar und präzise („*une structure claire et précise*“) sein müsse und dass der Leiter des Inlandsnachrichtendienstes über die umfassende Verantwortlichkeit verfügt.³⁰⁴

Diesen Empfehlungen der Venedig-Kommission kommen sowohl die DCRI als auch das BfV nach. Es handelt sich bei beiden um zivile Inlandsnachrichtendienste, die von militärischen Strukturen getrennt sind. Des Weiteren ist die Tatsache, dass die DCRI als Abteilung der *Police nationale* und das BfV als eigenständige von der Polizei getrennte Behörde geführt wird, vor dem Hintergrund der Analyse der Venedig-Kommission nicht entscheidend und liegt im Ermessen des jeweiligen Staates. Auch die zuletzt aufgestellte Vorgabe nach einer klaren und präzisen Organisationsstruktur ist gewahrt. Die DCRI ist nachvollziehbar in den Aufbau der *Police nationale* eingefügt und untersteht dem Innenministerium. Auch die Organisation des BfV sowie der LfV ist ausreichend deutlich geregelt.³⁰⁵ Folglich entsprechen die Organisationsformen sowohl der DCRI als auch des BfV trotz ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung den Vorgaben der Venedig-Kommission.

301 Venedig-Kommission, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 9, 11 f.

302 Venedig-Kommission, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 20, die bei einer militärischen Eingliederung auf Kontrollprobleme verweist und sich dabei auf die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, Recommendation 1402 (1999), 26. April 1999, A. 4. bezieht.

303 Venedig-Kommission, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 5; Venedig-Kommission, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 20 f. mit Verweis auf die Struktur der DST in Frankreich.

304 So die Venedig-Kommission, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 5, 25; vgl. auch Venedig-Kommission, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 21 f.

305 Siehe [Erster Teil, B. I. 5.](#) und [II. 3.](#)

C. Die Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste

Als weiterer Aspekt der Organisation der Inlandsnachrichtendienste sollen im Folgenden vertiefend die Rechtsgrundlagen beider Inlandsnachrichtendienste behandelt werden. Dabei werden die jeweiligen Rechtsgrundlagen zunächst herausgearbeitet und sodann verfassungsrechtlich bewertet.

I. Die Rechtsgrundlagen der DCRI

Hinsichtlich der französischen Rechtslage sind bereits einleitend zwei Besonderheiten zu nennen. Zum einen besitzt der französische Inlandsnachrichtendienst DCRI keine gesetzliche Rechtsgrundlage, zum anderen ist das der DCRI zugrundeliegende Rechtsregime nicht in einem, sondern in mehreren Rechtsakten festgelegt. In einem ersten Schritt sollen daher die Rechtsgrundlagen vorgestellt werden.

1. Das Dekret Nr. 2008–609 und weitere Regelungen

Maßgeblich basiert die DCRI auf dem Dekret Nr. 2008–609 vom 27. Juni 2008, auf dessen Grundlage der Inlandsnachrichtendienst zum 1. Juli 2008 geschaffen wurde.³⁰⁶ Das Dekret stellt die Rechtsgrundlage dar, in der die Aufgaben und die Organisation (*missions et organisation*) der DCRI dargelegt sind. Es ist entsprechend der französischen Regelungssystematik kurz und umfasst insgesamt lediglich sieben Artikel: Art. 1 und 2 Dekret Nr. 2008–609 geben dabei die Aufgaben und die einzelnen Aufgabenbereiche des Dienstes wieder, weiterhin wird die Koordination mit anderen inländischen und ausländischen Sicherheitsbehörden angesprochen (Art. 3 Dekret Nr. 2008–609), die regionale Organisation der DCRI behandelt (Art. 4 Dekret Nr. 2008–609), auf die Verschwiegenheit der Mitarbeiter hingewiesen (Art. 5 Dekret Nr. 2008–609) und in den Art. 6 und 7 Dekret Nr. 2008–609 Einzelheiten zum Inkrafttreten und der Aufhebung des Vorgängerdekretes der DST festgelegt.

Neben diesem zentralen Dekret gibt es weitere Regelungen, die das Rechtsregime der DCRI bestimmen. In organisationsrechtlicher Hinsicht ist das Dekret Nr. 85–1057 relevant, welches in seinem Art. 5 Nr. 2 die DCRI als eine Abteilung der *Police nationale* in die Organisationsstruktur des Innenministeriums eingliedert.³⁰⁷ Zum Oktober 2013 ist dieses Dekret ersetzt worden; inhaltsgleich ist nunmehr Art. 6 Nr. 2 Dekret Nr. 2013–728

³⁰⁶ Décret n° 2008–609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, Text Nr. 4.

³⁰⁷ Décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration central du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, JORF vom 3. Oktober 1985, S. 11441.

vom 14. August 2013 einschlägig.³⁰⁸ Zudem ist auf verschiedene gesetzliche Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Befugnisse hinzuweisen, die nicht allein für die DCRI gelten, sondern für mehrere Sicherheitsbehörden Anwendung finden und einzelne materielle Bereiche umfassen. Derartige Rechtsgrundlagen sind vor allem im *Code de la sécurité intérieure*, dem *Code de la procédure pénale* und weiteren speziellen Gesetzen enthalten, auf die unten im Rahmen der Befugnisdarstellung im Einzelnen eingegangen wird.³⁰⁹ Zu diesen Befugnissen der DCRI zählt auch die Datei CRISTINA (*Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux*)³¹⁰, die durch ein weiteres Dekret vom 27. Juni 2008 errichtet wurde.³¹¹ Zudem legt ein *Arrêté* der damaligen Innenministerin vom 27. Juni 2008 den Schutz des *secret de la défense nationale* innerhalb der DCRI fest und trifft Aussagen zur Geheimhaltung von Dokumenten und den Örtlichkeiten der DCRI.³¹² Zusammenfassend bestimmen demnach mehrere Rechtsgrundlagen das Regime der DCRI. Diese Rechtslage wirft die Frage auf, ob sie mit den Vorgaben des französischen Verfassungsrechtes übereinstimmt, und soll näher untersucht werden.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Rechtsgrundlagen der DCRI

Zur Bewertung der Art der Rechtsgrundlagen der DCRI ist zuerst der Rahmen des französischen Rechtssystems zu erläutern (a), um anschließend die erwähnten Rechtsgrundlagen der DCRI in die französische Rechtsordnung einordnen zu können (b).

308 *Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*, JORF Nr. 188 vom 14. August 2013, Text Nr. 19.

309 Siehe [Zweiter Teil, B. I.](#) Im Zuge der Schaffung der DCRI mussten einige untergesetzliche Regelungen des *Code de la procédure pénale* angepasst werden, vgl. *Décret n° 2008-610 du 27 juin 2008 modifiant le code de procédure pénale (partie réglementaire: Décrets en Conseil d'Etat)*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 5; *Décret n° 2008-611 du juin 2008 portant modification de l'article D 15-1-5 du code de procédure pénale (partie réglementaire: Décrets simples)*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 6.

310 Zusammenfassung von Inlandsnachrichten für die Sicherheit des Staatsgebietes und der grundlegenden Interessen.

311 *Décret portant création au profit de la direction centrale du renseignement intérieur d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé CRISTINA*. Ausführlich zu dieser unveröffentlichten Datei, [Zweiter Teil, B. I. 1. b.](#)

312 *Arrêté du 27 juin 2008 relatif à la protection des secrets de la défense nationale au sein des services de la direction centrale du renseignement intérieur et portant abrogation des arrêtés du 6 novembre 1995 relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés et du 17 novembre 2000 fixant l'organisation et le fonctionnement de la direction de la surveillance du territoire*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 16.

a) Der verfassungsrechtliche Rahmen in Frankreich

Die *Constitution* von 1958 (C 1958) erwähnt weder den Inlandsnachrichtendienst noch andere Nachrichtendienste. Auch enthält sie keine ausdrückliche Bestimmung oder Ermächtigungsgrundlage zur Schaffung oder Ausgestaltung der Nachrichtendienste. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Rechtsgrundlagen eines Inlandsnachrichtendienstes bestehen. Hierzu soll auf die besondere Abgrenzung zwischen dem Gesetz- und dem Verordnungsbereich nach der französischen Verfassung eingegangen werden (aa) und die unterschiedlichen Formen der französischen Verordnungen erläutert werden (bb).

aa) Die Abgrenzung zwischen loi und règlement in der Constitution von 1958

Die heutige französische Verfassung der V. Republik sieht im Gegensatz zur IV. Republik und den dort gemachten Erfahrungen eine starke Exekutive mit einer herausragenden Stellung des Staatspräsidenten vor.³¹³ Die Aufwertung der Exekutive zeigt sich insbesondere im Hinblick auf die hier zu untersuchende Gesetzgebungskompetenz, die nach der ursprünglichen Konzeption dem Grundsatz nach der Regierung und nicht dem Parlament zukommt.³¹⁴ Zu unterscheiden ist dabei in der weiteren Darstellung zwischen Gesetzen des Parlaments sowie den autonomen und ausführenden Verordnungen der Regierung.

Zur Zeit der III. und IV. Republik war der Bereich des Gesetzes (*domaine de la loi*) prinzipiell unbegrenzt. Das Gesetz stellte als „*expression de la volonté générale*“³¹⁵ den Regelfall dar, während die Regierung diese Gesetze lediglich ausführte. In der Praxis hingegen wurde diese Aufteilung zwar teilweise durchbrochen und die Regierung weitreichend zur Gesetzgebung ermächtigt, jedoch fehlte ihr aufgrund wechselnder Mehrheiten die notwendige Handlungsfähigkeit.³¹⁶ Das bestehende Verhältnis zwischen dem Parlament und der Regierung wurde mit der *Constitution* von 1958 grundlegend zugunsten der Regierung und des ihr zustehenden sogenannten *pouvoir réglementaire* (Verordnungsrecht) geändert, was als „*révolution juridique*“

313 Vgl. nur Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 41 ff.; Jouanjan, in: von Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), Hdb Ius Publicum Europaeum, Band I, § 2 Rn. 74 f.; umfassend zur Stellung und den Aufgaben des Staatspräsidenten Grote, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 202 ff.

314 Hierzu sogleich.

315 Art. 6 *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*.

316 Ausführlich zur Rechtslage vor 1958 und den Ermächtigungen der Regierung mittels der sog. „*décrets-lois*“ und der „*lois-cadres*“ Favoreu u. a., Droit constitutionnel, S. 788 ff.; Grote, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 93 ff., zum Scheitern der IV. Republik auch S. 38 ff.; Rasenack, Gesetz und Verordnung in Frankreich seit 1789, S. 65 ff.

bezeichnet wurde.³¹⁷ Die aktuelle *Constitution* von 1958 befasst sich in ihren Art. 34 und 37 C 1958 mit dem Verhältnis und der Kompetenzverteilung zwischen dem Parlament und der Regierung. Art. 34 C 1958 sieht nunmehr eine einschränkende Aufzählung der Bereiche vor, in der ein Gesetz (*loi*) vom Parlament erlassen werden kann und begrenzt damit den Wirkungsbereich des Parlaments (sog. *compétence d'attribution*);³¹⁸ den Regelfall für alle nicht in Art. 34 C 1958 aufgezählten Bereiche stellt das Verordnungsrecht der Regierung dar (sog. *compétence de droit commun*), Art. 37 Abs. 1 C 1958.³¹⁹ Hierbei handelt es sich um sogenannte autonome Verordnungen (*règlements autonomes*) der Regierung, die nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.³²⁰

Diese Aufteilung der Kompetenzen hat sich seit Beginn der V. Republik in der Verfassungspraxis allerdings nicht durchgesetzt. Durch die Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* hat sich die Rechtslage wieder zugunsten der Vorherrschaft des parlamentarischen Gesetzes umgekehrt.³²¹ Der *Conseil constitutionnel* hat zum einen die einzelnen Gesetzesbereiche in Art. 34 C 1958 weit ausgelegt und auf weitere Bereiche ausgedehnt.³²² Es besteht zum anderen keine eindeutige Trennung mehr zwischen den Bereichen aus Art. 34 und 37 C 1958. So ist anerkannt, dass das Parlament als Gesetzgeber auch Bereiche per Gesetz regeln kann, die grundsätzlich der Regierung als Verordnungsgeber vorbehalten sind, und ein Gesetz demnach einzelne Bestimmungen aus dem Verordnungsbereich enthalten kann.³²³ Als Folge der Ausweitung des Art. 34 C 1958 ist das Parlament nunmehr für alle zentralen Fragen verantwortlich und darf diese auch nicht auf die Regierung übertragen.³²⁴ Die Gesetze sollen demnach die Grundsätze aufstellen, die

317 *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), *La Constitution*, Art. 34, S. 881 ff. m. w. N.; *Chantebout*, *Droit constitutionnel*, S. 582 f.

318 Das Gesetz bestimmt in diesen Bereichen nur die „*règles*“ und die „*principes fondamentaux*“, Art. 34 C 1958.

319 Art. 37 Abs. 1 C 1958: „*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire*“; *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 795 f.; *Villiers/Berranger*, *Droit public général*, S. 96 ff.

320 *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 795 f.; *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), *La Constitution*, Art. 37, S. 946 f. Vgl. auch *Rasenack*, *Gesetz und Verordnung in Frankreich seit 1789*, S. 244 ff.

321 *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 796 ff.; *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), *La Constitution*, Art. 34, S. 888 ff.; *Grote*, *Das Regierungssystem der V. französischen Republik*, S. 102 ff.; *von Bogdandy*, *Gubernative Gesetzgebung*, S. 262 ff.

322 Die Kompetenzen des Gesetzgebers beziehen sich auch auf die Bereiche in Art. 72 und 74 C 1958 sowie auf die Präambeln der Verfassungen von 1946 und 1958, die allgemeine Menschenrechtserklärung von 1789 und die sog. *lois organiques*, hierzu *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), *La Constitution*, Art. 34, S. 889 f.

323 *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 802 ff. m. w. N. zur Rechtsprechung.

324 *Haquet*, *La loi et le règlement*, S. 89; *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 800 f. unter Verweis auf die Rechtsprechung zur sog. *incompétence négative*.

Verordnungen diese ausführen.³²⁵ Für die Besonderheit der autonomen Verordnungen verbleibt aufgrund des weiten Gesetzesbereiches daher nur in einzelnen Bereichen wie etwa der Organisation der Verwaltung ein eigenständiger Anwendungsbereich.³²⁶ Um die Aufteilung zwischen Gesetzen und Verordnungen aufrechtzuerhalten, hat die Rechtsprechung in letzter Zeit strengere Vorgaben an die Gesetzesqualität entwickelt und prüft insbesondere die Bestimmtheit und Verständlichkeit der Normen.³²⁷

Die Abgrenzung zeigt, dass neben dem Gesetz den Verordnungen (*règlements*) im französischen Recht eine besondere Bedeutung zukommt. Zum weiteren Verständnis soll deshalb auf die unterschiedlichen Formen der Verordnungen der Regierung im Einzelnen eingegangen werden, zu denen insbesondere auch das Dekret zählt.

bb) Rechtsformen der von der Regierung erlassenen Verordnungen (*règlements*)

Zu dem Ordnungsrecht der Regierung (*pouvoir réglementaire*) zählen die bereits angesprochenen autonomen Verordnungen im Sinne von Art. 37 Abs. 1 C 1958, die unabhängig von einer gesetzlichen Rechtsgrundlage erlassen werden können. Davon abzugrenzen sind die sogenannten *règlements d'application/d'exécution des lois* (Ausführungsverordnungen), die nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 C 1958³²⁸ eine gesetzliche Regelung voraussetzen und diese ausführen und sie konkretisieren.³²⁹

Die Verordnungen insgesamt können zudem mehrere Formen annehmen. Hierzu zählen das *décret* (Dekret), die *ordonnance* nach Art. 38 C 1958, das *arrêté* (Erlass), das *circulaire* (Rundschreiben) und die *délibération* (Beschluss). Dekrete stellen dabei in der Praxis den Regelfall dar.³³⁰ Inhaber

325 *Tremeau*, La réserve de la loi, S. 332 f.; *Haquet*, La loi et le règlement, S. 90 f.; hiermit hängt auch das zahlenmäßige Übergewicht der Verordnungen gegenüber den Gesetzen zusammen, s. *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 213, 810.

326 *Haquet*, La loi et le règlement, S. 91 f.; *Lascombe*, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Art. 37, S. 725 f. m. w. N.; *Grote*, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 105; zum Teil wird aufgrund der Rechtsprechung davon ausgegangen, dass eine Unterteilung der *règlements* entfallen ist, vgl. *Pactet/Mélin-Soucramani*, Droit constitutionnel, S. 604 f.

327 Kritisiert wird vor allem, dass der Gesetzgeber die Gesetze mit Detailregelungen überfrachtet und dem Ordnungsgeber damit den Anwendungsbereich nimmt. In diesem Zusammenhang wird von den „*lois bavardes*“ gesprochen. Hierzu und zu den Vorgaben der „*intelligibilité et d'accessibilité de la loi*“ *Gaté/Gély*, in: *Luchaire/Conac/Prétot* (Hrsg.), La Constitution, Art. 34, S. 883 ff., 897 ff.; *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 810 ff.

328 Art. 21 Abs. 1 Satz 3 C 1958: *Le Premier ministre „assure l'exécution des lois.“*

329 Die Ausführungsverordnungen können einerseits ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben sein, andererseits generell zur Konkretisierung eines Gesetzes erfolgen, vgl. *Waline*, Droit administratif, S. 321 f.; *Haquet*, La loi et le règlement, S. 79, 90 f.; *Villiers/Berranger*, Droit public général, S. 120 f.

330 *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 153 f., 211 ff.; *Haquet*, La loi et le règlement, S. 176.

des *pouvoir réglementaire* ist nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 C 1958 dem Grundsatz nach der Premierminister, wobei im Einzelnen auch andere Verordnungsgeber in Betracht kommen.³³¹ Im Gegensatz zum ordentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ist das Verfahren zum Erlass einer Verordnung nicht in der *Constitution* geregelt. Es beinhaltet in jedem Fall die verwaltungsrechtliche Ausarbeitung eines Textes und die abschließende Veröffentlichung im *Journal officiel*, dem französischen Gesetzblatt.³³²

Die näher zu untersuchenden Dekrete können zudem in drei verschiedene Kategorien eingeordnet werden, die sich daran orientieren, von wem das Dekret erlassen und wer zuvor angehört wurde. Die am Anfang eines Dekretes genannten *Visas* geben darüber Auskunft, welche Rechtsgrundlagen beachtet oder geändert werden und welche Stellungnahmen eingeholt wurden.³³³ Zunächst gibt es die *décrets en conseil des ministres*, welche im französischen Kabinett, dem Ministerrat (*conseil des ministres*), beraten werden und nach Art. 13 C 1958 seitens des Staatspräsidenten unterschrieben werden müssen.³³⁴ Die Befassung des Ministerrates kann dabei gesetzlich vorgeschrieben sein oder mit der Bedeutung des Inhalts des Dekretes zusammenhängen.³³⁵ Als weitere Gruppe bestehen Dekrete, die nach verpflichtender Anhörung des *Conseil d'Etat* (*décrets en Conseil d'Etat*) ergehen und von allen anderen Exekutivorganen erlassen werden.³³⁶ Die Stellungnahme des *Conseil d'Etat* (*avis*) dient der Beratung der Regierung und erfolgt nach Art. L 112–1 Abs. 3 *Code de justice administrative* in verfassungsrechtlich, gesetzlich oder untergesetzlich bestimmten Fällen.³³⁷ Im Einzelfall können diese beiden Kategorien von Dekreten auch zusammenfallen, so dass ein Dekret sowohl im Ministerrat zu beraten ist als auch einer verpflichtenden Anhörung durch den *Conseil d'Etat* bedarf. Alle übrigen Dekrete, die nicht unter diese Kategorien fallen, werden als einfache Dekrete (*décrets simples*) bezeichnet, da sie weder im Ministerrat verabschiedet noch nach verpflichtender Anhörung des *Conseil d'Etat* erfolgen.³³⁸

331 Vgl. *Waline*, *Droit administratif*, S. 318 ff.

332 *Villiers/Berranger*, *Droit public général*, S. 121.

333 Ausführlich zu den *Visas* Guide de légistique, III. 3. 1. 5 (Stand 3. Mai 2013).

334 Diese Dekrete enthalten in den *Visas* die Kennzeichnung: „*le conseil des ministres entendu*“.

335 Vgl. *Waline*, *Droit administratif*, S. 71; Guide de légistique, I. 1. 3. 3 (Stand 9. April 2013).

336 Diese Dekrete enthalten in den *Visas* die Kennzeichnung: „*le Conseil d'Etat entendu*“.

337 Dem *Conseil d'Etat* kommt diese Beratungsfunktion neben seiner Tätigkeit als oberstes Verwaltungsgericht zu und hat historische Hintergründe, vgl. *Gaudemet/Stirn/Dal Farra/Rolin*, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, S. 3 ff., 20 ff.; *Pause*, *Conseil d'Etat*, S. 150 ff., 154 f., der darauf hinweist, dass die Anordnung der Anhörung des *Conseil d'Etat* zumeist bei einem Grundrechtsbezug, rechtlich komplexen oder organisationsrechtlichen Fragestellungen erfolgt.

338 Bei diesen Dekreten können im Einzelnen andere Institutionen angehört werden. Zudem ist eine freiwillige Anhörung des *Conseil d'Etat* nach Art. L 112–1 Abs. 3 *Code de justice administrative* möglich, die in den *Visas* durch die Formulierung „*après avis du Conseil d'Etat*“

b) Einordnung der Rechtsgrundlagen der DCRI

Die genannten Rechtsgrundlagen der DCRI sollen nunmehr in den dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmen eingeordnet werden. Dabei ist zu hinterfragen, ob die genannten Rechtsgrundlagen der DCRI mit den Vorgaben der *Constitution* von 1958 übereinstimmen.

aa) Das Dekret Nr. 2008–609

Bei dem Dekret Nr. 2008–609 als Rechtsgrundlage in Bezug auf die Errichtung, die Organisation und die Aufgaben der DCRI handelt es sich vor dem Hintergrund der oben dargelegten Einordnung um ein *décret en conseil des ministres*. Es wurde im Ministerrat beraten, gemäß Art. 13 C 1958 vom Staatspräsidenten unterschrieben und nach Art. 19 C 1958 von den zuständigen Innen- und Justizministerinnen gegengezeichnet.³³⁹ Die Befassung des Ministerrates lässt darauf schließen, dass der Regelungsmaterie von der Regierung eine besondere Bedeutung zugemessen wurde.³⁴⁰ Zugleich ist das Dekret auch als *décret en Conseil d'Etat* einzustufen, da es nach einer verpflichtenden Anhörung durch den *Conseil d'Etat* ergangen ist.³⁴¹ Die zugrundeliegende Stellungnahme des *Conseil d'Etat* ist nicht einsehbar, da eine Veröffentlichung von der Regierung offenbar nicht genehmigt wurde.³⁴² Die *Visas* des Dekretes geben Aufschluss über die beachteten und dem Dekret zugrundeliegenden Rechtsvorschriften. Sie nehmen zunächst ohne weitere Präzisierung Bezug auf den *Code de la procédure pénale* und den *Code de la défense*. Weiterhin verweist das Dekret auf das Gesetz Nr. 66–492 vom 9. Juli 1966 über die Organisation der *Police nationale* und auf ein weiteres Gesetz, welches die territoriale Verwaltung der Republik betrifft.³⁴³ Die weiteren Bezugnahmen betreffen einige Dekrete wie z. B. das bereits angesprochene Dekret Nr. 85–1057 vom 2. Oktober 1985 hinsichtlich der Verwaltungsorganisation des Innenministeriums. Zuletzt enthalten die *Visas*

kennlich gemacht wird. Siehe zum Ganzen *Villiers/Berranger*, *Droit public général*, S. 121 f.; *Waline*, *Droit administratif*, S. 321; *Guide de légistique*, I. 1. 3. 3 (Stand 9. April 2013).

339 Siehe die Formel „*le conseil des ministres entendu*“ in den *Visas* des Dekretes Nr. 2008–609.

340 Das Dekret wurde vom Premierminister und der Innenministerin in den Ministerrat eingebracht, vgl. die *Visas*: „*sur le rapport du Premier ministre et de la ministre de l'intérieur*“.

341 Siehe die Formel „*le Conseil d'Etat entendu*“ in den *Visas* des Dekretes. Die Verpflichtung zur Anhörung folgt aus dem in den *Visas* des Dekretes genannten Art. 4 *Loi n° 92–125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, JORF Nr. 33 vom 8. Februar 1992, S. 2064. Ob die Regierung darüber hinaus die Anhörung des *Conseil d'Etat* aus anderen Erwägungen für erforderlich hielt, ist nicht ersichtlich.

342 Die Entscheidung über eine Veröffentlichung trifft allein die Regierung, hierzu *Pause*, *Conseil d'Etat*, S. 174 f.; *Gaudemet/Stirn/Dal Farra/Rolin*, *Les grands avis du Conseil d'Etat*, S. 48 ff.

343 *Loi n° 66–492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale*, JORF vom 10. Juli 1966, S. 5899 und *loi n° 92–125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, JORF Nr. 33 vom 8. Februar 1992, S. 2064.

Hinweise auf Stellungnahmen (*avis*) einiger Institutionen, die ebenfalls nicht öffentlich sind.³⁴⁴

Der Regelungssystematik von Art. 34 und 37 C 1958 folgend, ist zunächst zu untersuchen, ob nicht der in Art. 34 C 1958 beschriebene Gesetzesbereich für die Organisation und die Aufgaben der DCRI einschlägig gewesen wäre. Eine gesetzliche Regelung wäre erforderlich, wenn Art. 34 C 1958 eine solche vorschreiben sollte. Hierbei sind drei Punkte anzusprechen.

Zunächst könnte eine gesetzliche Rechtsgrundlage aufgrund des Grundrechtsbezugs eingreifen. Nach Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 1. Alt. C 1958 werden nämlich durch Gesetz „die staatsbürgerlichen Rechte und die den Staatsbürgern zur Ausübung ihrer Grundrechte gewährten grundlegenden Garantien“³⁴⁵ geregelt.³⁴⁶ Der französische Gesetzgeber hat nach der 1. Alt. dieses Kompetenztitels sämtliche grundrechtsbezogenen Regelungen durch ein Gesetz zu erlassen.³⁴⁷ Für Eingriffe in Grundrechte gilt demnach ein Gesetzesvorbehalt (*réserve de la loi*); der Verordnungsgeber hingegen ist auf die Umsetzung der Gesetze beschränkt.³⁴⁸ Eine solche Grundrechtsrelevanz kommt zumindest der Errichtung und der Organisation der DCRI nicht zu. Allenfalls die Zuweisung der Aufgaben an die DCRI könnte in Grundrechte eingreifen. Regelungen zu den Aufgaben sind allerdings von solchen über Befugnisse abzugrenzen. Lediglich die Regelungen der Befugnisse der DCRI besitzen dabei die notwendige Grundrechtsrelevanz und bedürfen einer gesetzlichen Regelung.³⁴⁹ Da das Dekret jedoch keine derartigen Befugnisse der DCRI, sondern allein die Aufgabenbeschreibung enthält, greift dieser Gesichtspunkt zumindest nicht direkt ein.³⁵⁰ Aufgaben und Befugnisse hängen allerdings unmittelbar zusammen, da die Aufgaben der DCRI den rechtlichen Rahmen bestimmen, innerhalb dessen die Befugnisse ausgeübt werden können. Insofern könnte argumentiert werden, dass aufgrund dieser Verbindung nicht nur die Ausgestaltung der Befugnisse, sondern auch die

344 Stellungnahmen erfolgten von dem *comité technique paritaire central de la police nationale*, dem *comité technique paritaire de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales* und dem *comité technique paritaire ministériel du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*.

345 Siehe *Conseil constitutionnel*, Verfassung vom 4. Oktober 1958, Deutsche Version.

346 Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 1. Alt. C 1958: „*La loi fixe les règles concernant: – les droits civiques et garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.*“

347 *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 880 f.; *Denizeau*, *Droit des libertés fondamentales*, S. 9 f.; *Chantebout*, *Droit constitutionnel*, S. 591 f.; *Favoreu/Gaïa u. a.*, *Droit des libertés fondamentales*, S. 131 ff.; *Robert/Duffar*, *Droits de l'homme*, S. 106 ff.

348 *Tremeau*, *La réserve de la loi*, S. 259 f.; *Champeil-Desplats*, *Jus Politicum*, *Revue de droit politique*, vol. IV 2012, S. 51, 58 ff. m. w. N.

349 Vgl. zur Abgrenzung von Aufgaben- und Befugnisnormen im deutschen Polizeirecht *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 2 Rn. 45 ff.

350 Ähnlich auch *Sule*, *Spionage*, S. 180 zu den Dekreten der Nachrichtendienste allgemein.

hiermit zusammenhängenden Aufgaben gesetzlich zu bestimmen sind. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass gerade die französische Abgrenzung des Gesetz- und Verordnungsbereiches für eine enge Auslegung spricht, nach der allein die Befugnisregelungen in den Anwendungsbereich von Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 1. Alt. C 1958 fallen. Eine solche formelle Sichtweise entspricht auch der gelebten Verfassungspraxis in Frankreich. Die Aufgaben der DST und der DCRG sowie der anderen Abteilungen der *Police nationale* waren bzw. sind ebenfalls in Dekreten geregelt und damit Folge des Ordnungsrechts der Regierung.³⁵¹ Gleiches gilt für die übrigen französischen Nachrichtendienste.³⁵² Hieraus folgt, dass die Regelungen des Dekretes Nr. 2008–609 in Bezug auf die Aufgaben der DCRI durch den Verordnungsgeber ausgestaltet werden konnten.

Weiterhin könnte aus Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 3. Alt. C 1958 eine rechtliche Grundlage folgen. Danach ist ein Gesetz für „die den Staatsbürgern durch die Erfordernisse der nationalen Verteidigung auferlegten Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Person und ihres Vermögens“³⁵³ erforderlich.³⁵⁴ Der Begriff der nationalen Verteidigung (*défense nationale*) betraf ursprünglich allein den militärischen Bereich.³⁵⁵ Die neueren Entwicklungen lassen jedoch auch eine andere Auslegung zu. Dies gilt insbesondere aufgrund der Ausrichtung auf eine Strategie der nationalen Sicherheit durch das *Livre blanc 2008*, die neben der militärischen Verteidigung auch die zivilen Nachrichtendienste einschließt.³⁵⁶ Allerdings handelt es sich bei der Organisation und den Aufgaben der DCRI nicht um Verpflichtungen der Bürger im Sinne der genannten Norm. Unter derartige Verpflichtungen fallen nach der zu diesem Kompetenztitel ergangenen Rechtsprechung allein Fragen wie die Entschädigung von Kriegsoffizieren oder die Laufbahn von Reservisten.³⁵⁷ Somit schreibt auch Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 3. Alt. C 1958 kein Gesetz vor.

Zuletzt ist Art. 34 Abs. 3, Spiegelstrich 1 C 1958 hinsichtlich der Organisation der DCRI in Betracht zu ziehen. Nach dieser Norm bestimmt ein

351 So auch zu den Aufgaben der Abteilungen der *Police nationale Millet*, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), *Sécurité*, S. 25, 34 f. Zu den Rechtsgrundlagen der DCRG und der DST vgl. [Erster Teil, B. I. 2.](#)

352 Zu den Dekreten der anderen Nachrichtendienste, [Erster Teil, A. II. 1.](#)

353 Siehe *Conseil constitutionnel*, Verfassung vom 4. Oktober 1958, Deutsche Version.

354 Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 3. Alt. C 1958: „*La loi fixe les règles concernant: [...] les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens.*“

355 *Warusfel*, *Cahiers de la sécurité*, n° 14, octobre-décembre 2010, S. 61, 62.

356 Siehe *Videlin*, *Droit public de la défense nationale*, S. 27 f.; so schon *Tawil*, JCP – La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 44, 25 octobre 2004, S. 1359, 1359. Zum *Livre blanc 2008* s. [Erster Teil, B. I. 3. d.](#)

357 Vgl. *Tawil*, JCP – La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 44, 25 octobre 2004, S. 1359, 1360 f.; *Lascombe*, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Art. 34, S. 688.

Gesetz die Grundsätze der allgemeinen Organisation der nationalen Verteidigung.³⁵⁸ Dabei ist zu beachten, dass durch die weite Auslegung durch den *Conseil constitutionnel* kein Unterschied zwischen den einzelnen Absätzen des Art. 34 C 1958 besteht. Unabhängig von den unterschiedlichen Formulierungen „*la loi fixe les règles*“ (Art. 34 Abs. 1 und 2 C 1958) bzw. „*la loi détermine les principes fondamentaux*“ (Art. 34 Abs. 3 C 1958) kommt dem Gesetzgeber die Kompetenz zu.³⁵⁹ Schon nach seinem Wortlaut sind jedoch nur die Grundsätze (*principes fondamentaux*) der allgemeinen Organisation der nationalen Verteidigung betroffen. Selbst wenn unter Zugrundelegung der obigen Erwägungen davon auszugehen ist, dass der Nachrichtendienstbereich zur nationalen Verteidigung zählt, ist nicht ersichtlich, dass es sich bei Fragen zur Organisation der DCRI um derartige Grundsätze handelt.³⁶⁰ Eine solche Wertung ergibt sich aus einem Vergleich zur *Ordonnance* Nr. 59–147 vom 7. Januar 1959³⁶¹, die die maßgebliche Rechtsgrundlage der Organisation der Verteidigung darstellt.³⁶² Diese *Ordonnance* sieht nur allgemeine Grundsätze der Verteidigungsstruktur vor und überlässt die konkrete Ausgestaltung etwa hinsichtlich einzelner Behörden dem Verordnungsgeber. Gleiches zeigt der Vergleich zu der ebenfalls im Ordnungswege geschaffenen Organisationsstruktur der *Police nationale*, die auf einem Dekret beruht.³⁶³ Art. 34 Abs. 3 C 1958 bezieht sich demzufolge nur auf allgemeine Organisationsstrukturen, die gesetzlich geregelt werden müssen, während die konkrete Errichtung oder Ausgestaltung einer Behörde wie der DCRI dem Verordnungsgeber vorbehalten ist.

Folglich greift hinsichtlich der im Dekret der DCRI enthaltenen Organisation und den Aufgaben Art. 34 C 1958 nicht ein. Nach der verfassungsrechtlichen Abgrenzung konnte demnach der Verordnungsgeber gemäß Art. 37 Abs. 1 C 1958 diese Regelungen der DCRI durch ein Dekret festlegen. Hier

358 Siehe *Conseil constitutionnel*, Verfassung vom 4. Oktober 1958, Deutsche Version. Art. 34 Abs. 3 Spiegelstrich 1 C 1958: „*La loi détermine les principes fondamentaux: – de l'organisation générale de la défense nationale.*“

359 *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), *La Constitution*, Art. 34, S. 889.

360 *Tawil*, JCP – La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 44, 25 octobre 2004, S. 1359, 1361 weist darauf hin, dass die Auslegung dieser Norm durch den *Conseil constitutionnel* nur schwer zu bestimmen ist.

361 *Ordonnance portant organisation générale de la défense*, JORF vom 10. Januar 1959, S. 691, die seit 2004 durch die *Ordonnance n° 2004–1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense* in den *Code de la défense* integriert ist.

362 *Videlin*, *Droit public de la défense nationale*, S. 14. Die Rechtsform als *Ordonnance* hängt in diesem Fall allein damit zusammen, dass die Regelung 1959 kurz nach Inkrafttreten der französischen Verfassung aufgrund einer Sondernorm geschaffen wurde und ihr letztlich Gesetzesrang zukommt. Ermächtigungsgrundlage war neben Art. 34 auch Art. 92 C 1958 a. F., der der Errichtung von Institutionen nach dem Erlass der *Constitution* diene.

363 Siehe das bereits angesprochene *Décret n° 2013–728 du 12 août 2013* bzw. das Vorgängerdekret *Décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985*.

bei lässt sich aus den *Visas* ableiten, dass das Dekret der DCRI sowohl dem autonomen als auch dem ausführenden Verordnungsbereich entstammt. Das in den *Visas* in Bezug genommene Gesetz Nr. 66–492 vom 9. Juli 1966 enthält allein allgemeine Vorgaben an die Organisation der *Police nationale* und regelt deren Zugehörigkeit zum Innenministerium, jedoch keine weiteren organisatorischen Einzelheiten.³⁶⁴ Die Errichtung und konkrete Ausgestaltung der einzelnen Abteilungen der *Police nationale* und demnach auch der DCRI ist damit weder gesetzlich noch verordnungsrechtlich vorgesehen. Vielmehr unterfällt die Organisation und die Funktionsweise der Verwaltung des Staates dem beschriebenen autonomen Verordnungsrecht der Regierung nach Art. 37 Abs. 1 C 1958.³⁶⁵ Dieser Bereich der Ausgestaltung der Staatsorganisation kam dabei bereits vor 1958 dem Verordnungsgeber zu und wurde aufrechterhalten.³⁶⁶ Als Beispiel dieses autonomen Verordnungsrechts ist das Dekret Nr. 85–1057 zu nennen, das die Organisationsstruktur der *Police nationale* regelt und zudem die DCRI als eine Abteilung in diese Struktur einordnet.³⁶⁷ Das Dekret verweist zwar auf das soeben angesprochene allgemeine Gesetz Nr. 66–492 vom 9. Juli 1966, ist aber nicht als dessen Ausführungsvorschrift einzustufen. Vielmehr bestimmt es unabhängig von diesem Gesetz die konkrete Organisation der DCRI. Hinsichtlich der zentralen Organisation der DCRI ist demzufolge das autonome Verordnungsrecht der Regierung einschlägig. Eine andere Wertung ist im Hinblick auf die territoriale Ausgestaltung der DCRI vorzunehmen. Diese ist in Art. 4 Dekret Nr. 2008–609 beschrieben und richtet sich nach den Vorgaben des Gesetzes Nr. 92–125 vom 6. Februar 1992 über die territoriale Verwaltung der Republik, auf das die *Visas* ebenso verweisen.³⁶⁸ Bei Art. 4 Dekret Nr. 2008–609 handelt es sich demnach um die Ausführungsvorschrift des Gesetzes Nr. 92–125 vom 6. Februar 1992.

bb) Die Rechtsgrundlagen zu den Befugnissen der DCRI

Die Befugnisse der DCRI sind nicht im Dekret Nr. 2008–609, sondern in mehreren gesetzlichen Vorschriften normiert.³⁶⁹ Generell ist festzuhalten, dass die Zuweisung derartiger Befugnisse nach Art. 34 Abs. 1, Spiegel-

364 Das Gesetz Nr. 66–492 ist seit 2012 in die Art. L 411–1 ff. *Code de la sécurité intérieure* integriert.

365 *Lascombe*, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Art. 37, S. 725 f. m. w. N.; *Debasch u. a.*, Constitution, S. 320; *Haquet*, La loi et le règlement, S. 91 f.; *Grote*, Das Regierungssystem der V. französischen Republik, S. 105 jeweils unter Verweis auf *Chapus*, Droit administratif général, S. 662; *Frier/Petit*, Droit administratif, S. 91.

366 *Haquet*, La loi et le règlement, S. 92 mit Verweis auf das maßgebende Urteil des *Conseil d'Etat* vom 4. Mai 1906 (Babin), Rec. Lebon 1906, S. 362, 363.

367 Gleiches gilt für das dieses Dekret seit Oktober 2013 ersetzende *Décret n° 2013–728 du 12 août 2013*, s. [Erster Teil, B. I. 4. a.](#)

368 Maßgeblich ist dabei der in Bezug genommene Art. 4 Gesetz Nr. 92–125 vom 6. Februar 1992.

369 [Zweiter Teil, B. I.](#)

strich 1, 1. Alt. C 1958 gesetzliche Regelungen erfordert. Es handelt sich bei den Befugnissen der DCRI um grundrechtsbezogene Regelungen im Sinne der genannten Vorschrift, da sie unmittelbar Grundrechtseingriffe zur Folge haben.³⁷⁰ Im Unterschied zu den oben erwähnten Regelungen zur Organisation und den Aufgaben der DCRI unterfallen diese Regelungen dem Gesetzesvorbehalt des Art. 34 C 1958.³⁷¹ Da die Befugnisse gesetzlich geregelt sind, ist die Rechtsform vom Gesetzgeber eingehalten worden.

cc) Zusammenfassung

Nach den Vorgaben der *Constitution* von 1958 erfordern allein die Regelungen zu den Befugnissen der DCRI eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 34 C 1958. Die im Dekret Nr. 2008–609 getroffenen Bestimmungen zur Errichtung und Organisation sowie zu ihren Aufgaben hingegen unterfallen dem Verordnungsrecht und konnten mittels eines Dekretes der Regierung getroffen werden. Die Rechtslage der DCRI entspricht somit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Rechtsform der Rechtsgrundlagen. Die sich weiter stellende Frage der Bestimmtheit der Regelungen im Einzelnen kann erst beurteilt werden, nachdem die Inhalte vorgestellt wurden.³⁷²

II. Die Rechtsgrundlagen des BfV

Die Ausgestaltung des deutschen Verfassungsschutzes findet seine Grundlage im Grundgesetz und besitzt mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz eine einheitliche Rechtsgrundlage.

1. Der verfassungsrechtliche Rahmen im Grundgesetz

Anders als alle anderen europäischen Staaten hat der Verfassungsschutz als deutscher Inlandsnachrichtendienst eine verfassungsrechtliche Grundlage.³⁷³ Das Grundgesetz enthält in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG eine Legaldefinition des Begriffes Verfassungsschutz sowie eine Kompetenzgrundlage für den Bundesgesetzgeber zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf diesem Gebiet. In Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ist überdies die Ermächtigung zur Schaffung des BfV enthalten. Die parlamentarische Kontrolle sämtlicher deutscher Nachrichtendienste ist seit 2009 in Art. 45 d GG vorgesehen.³⁷⁴ Diese Normen legitimieren den deutschen Verfassungsschutz, indem sie ihn – unabhängig von seiner konkreten Ausge-

370 Art. 34 Abs. 1, Spiegelstrich 1, 3. Alt. C 1958 hingegen greift diesbezüglich nicht ein, da die Befugnisnormen nicht zu Verpflichtungen der Bürger im Sinne dieser Vorschrift führen.

371 Auch das Dekret zur Schaffung der Datei CRISTINA besitzt eine gesetzliche Grundlage, [Zweiter Teil, B. I. 1. b](#)).

372 [Zweiter Teil, B. I.](#)

373 *Droste*, HbdVS, S. 11.

374 Zu Art. 45 d GG s. [Dritter Teil, B.](#)

staltung – im Grundgesetz, und damit an oberster Stelle der Normenhierarchie, nennen und Vorgaben aufstellen.

Das deutsche Grundgesetz räumt der Legislative die zentrale Stellung ein. Vom Parlament beschlossene Gesetze besitzen Vorrang vor anderen Rechtsnormen.³⁷⁵ Lediglich in Art. 80 GG wird der Exekutive unter strengen Voraussetzungen die Rechtsetzung gestattet. Nur wenn ein Gesetz dazu ermächtigt, können Rechtsverordnungen ergehen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Normsetzung der Exekutive ist demnach grundsätzlich gesetzesabhängig.³⁷⁶ Eine Ausnahme besteht nur für solche Normen, die keine Außenwirkung haben, also etwa für Verwaltungsvorschriften als Innenrecht.³⁷⁷

2. Das Bundesverfassungsschutzgesetz

Die zentrale Rechtsgrundlage des deutschen Verfassungsschutzes ist das Bundesverfassungsschutzgesetz. Es regelt zum einen die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Bezug auf den Verfassungsschutz und ist zum anderen die rechtliche Grundlage des BfV. Der erste Abschnitt des Bundesverfassungsschutzgesetzes normiert dabei die Zusammenarbeitspflicht des BfV und der LfV und die gemeinsamen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden. In seinem zweiten Abschnitt werden die Befugnisse des BfV aufgezählt und weitere Detailregelungen getroffen, wie etwa das Auskunftsrecht Betroffener nach § 15 BVerfSchG oder die Berichtspflicht des BfV gegenüber dem Bundesinnenministerium oder der Öffentlichkeit (Verfassungsschutzbericht) nach § 16 BVerfSchG. Weiterhin enthält das Gesetz im dritten Abschnitt Regelungen zur Übermittlung von Informationen von und an die Verfassungsschutzbehörden. Die konkrete Ausgestaltung der Organisation des BfV hingegen ist nicht im Gesetz enthalten, sondern ist in internen Verwaltungsvorschriften normiert.³⁷⁸ Zusätzlich zu dieser Rechtsgrundlage besteht als weitere gesetzliche Regelung das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10-Gesetz; G 10), das spezielle Befugnisse des BfV und der anderen deutschen Nachrichtendienste für die Telekommunikationsüberwachung enthält.³⁷⁹

Die Rechtsgrundlagen der LfV sind in den jeweiligen Landesverfassungsschutzgesetzen geregelt und unterschiedlich ausgestaltet. Gleich ist jedoch, dass sie neben der organisatorischen Stellung der LfV in der Landesverwal-

375 Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20, VI., Rn. 72.

376 Hierzu Pjeroth, in: Jarass/Pjeroth, GG, Art. 80 Rn. 1, 14; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 80 Rn. 3.

377 Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20, VI., Rn. 132.

378 Das BfV wurde 1950 durch eine Anordnung der Bundesregierung errichtet, vgl. Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 2 Rn. 3. Die heutige konkrete Ausgestaltung der Organisation des BfV erfolgte aufgrund von nicht öffentlichen Rechts- oder Dienstvorschriften, Ebert, in: Borgs-Maciejewski/Ebert, Recht der Geheimdienste, A § 2 Rn. 5; Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 2 Rn. 3.

379 BGBl. I 2001, S. 1254, 2298. Hierzu Zweiter Teil, B. II. 1. c).

tung, zum Teil weitergehende Aufgabenzuweisungen enthalten und weitere Regelungen zu den jeweiligen Befugnissen nach Landesrecht normiert sind.³⁸⁰

3. Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsschutzgesetz regelt entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes die Bereiche der Organisation, der Aufgaben und der Befugnisse des BfV. Allein die konkrete Organisationsstruktur stellt untergesetzliches Innenrecht dar, welches von der Verwaltung erlassen wird. Daraus ergibt sich, dass der deutsche Gesetzgeber für alle relevanten Bereiche zuständig ist. Diese heute eindeutige Rechtslage ist allerdings auch vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung zu sehen. Lediglich der Verfassungsschutz basiert seit seiner Errichtung im Jahr 1950 auf einer gesetzlichen Grundlage. Die anderen deutschen Nachrichtendienste hingegen wurden lange Zeit auf der Grundlage untergesetzlicher Vorschriften geführt und erhielten erst 1990 eine gesetzliche Grundlage.³⁸¹

III. Rechtsvergleich

Die Gegenüberstellung der Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste zeigt deutliche Unterschiede auf, die mit dem Verfassungsrecht in Frankreich und Deutschland zusammenhängen. Ein erster Aspekt betrifft die verfassungsrechtliche Verankerung der Organisation der Inlandsnachrichtendienste. Während das deutsche Grundgesetz den Verfassungsschutz ausdrücklich nennt, den Begriff definiert und in Art. 73 und 87 GG Kompetenztitel zur Errichtung des Dienstes und der Rechtsgrundlage vorgibt, finden der französische Inlandsnachrichtendienst wie auch die anderen Nachrichtendienste in der *Constitution* von 1958 keine Erwähnung. Diese Bezugnahme im Grundgesetz stellt eine Besonderheit dar und ist vor allem auf die spezifischen geschichtlichen Umstände bei der Schaffung des Grundgesetzes zurückzuführen.³⁸² Zudem ist die konkrete Ausgestaltung des Grundgesetzes nur bedingt mit den typischerweise abstrakt gehaltenen Vorgaben der französischen Verfassung vergleichbar. Auch wenn diesem Unterschied daher kein allzu hoher Stellenwert zuzumessen ist, wird durch die Rückführung des Verfassungsschutzes auf das Grundgesetz ein besonde-

380 Zu den LfV s. *Droste*, HbdVS, S. 52 ff.

381 Der BND wurde 1950 zunächst durch einen geheimen Kabinettsbeschluss errichtet und auf der Grundlage von Organisationsbeschlüssen und Dienstanweisungen der Bundesregierung geführt, bis im Jahr 1990 das BND-G entstand. Der MAD entstand durch einen Organisationserlass, vgl. hierzu *Siems*, DÖV 2012, S. 425, 425 ff.; *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 38 ff. m. w. N.

382 [Erster Teil, B. II. 1.](#)

res Verständnis gegenüber dem Inlandsnachrichtendienst deutlich, das sich auch in den rechtlichen Vorgaben an den Gesetzgeber zeigt.

Maßgeblich ist allerdings, auf die unterschiedliche verfassungsrechtliche Konzeption von Gesetzen und Verordnungen in beiden Ländern einzugehen. Auch wenn nach der französischen Verfassungspraxis gesetzliche Regelungen Vorrang besitzen und die wesentlichen Inhalte regeln, sind exekutive Verordnungen zur Ausführung von Gesetzen ein wichtiger Bestandteil des Rechtsregimes. Zudem besteht in einigen Bereichen das autonome Verordnungsrecht der Regierung.³⁸³ Derartige von einer gesetzlichen Regelung unabhängige Verordnungen kennt das deutsche Grundgesetz nicht. Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede lassen sich auch die Rechtsgrundlagen der DCRI und des BfV erklären. In Deutschland besteht mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz eine einheitliche gesetzliche Rechtsgrundlage, die die Organisation, die Aufgaben und die Befugnisse des BfV regelt sowie die Zusammenarbeit mit den LfV behandelt. Darüber hinaus bestehen etwa mit dem G 10 weitere gesetzliche Regelungen für Teilbereiche. Untergesetzliche Bestimmungen sind allenfalls im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Organisation des BfV vorgesehen. Die DCRI hingegen ist, wie auch die anderen französischen Nachrichtendienste, auf ein Dekret gestützt, welches auf das oben erwähnte autonome Verordnungsrecht der Regierung zurückzuführen ist. Allein die Befugnisse der DCRI sind gesetzlich in verschiedenen Regelungen ausgestaltet worden. Wie bereits ausgeführt, ist diese Rechtslage mit dem französischen Verfassungsrecht hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage vereinbar.³⁸⁴ Sie hat allerdings zur Konsequenz, dass die DCRI keinen einheitlichen Regelungsrahmen besitzt und dass der parlamentarische Gesetzgeber bei der Schaffung der DCRI nicht beteiligt war, sondern nur die Ausgestaltung der Befugnisse getroffen hat. Gerade der zuletzt genannte Aspekt erscheint im Hinblick auf die Akzeptanz des Inlandsnachrichtendienstes problematisch, da besonders die Nachrichtendienste politisch und in der Öffentlichkeit eine Sonderstellung einnehmen und im Zuge von Skandalen kritisch hinterfragt werden.³⁸⁵ Das Verfahren zum Erlass von Dekreten sieht zwar ebenfalls bestimmte Formen der Anhörung und Beteiligung vor, jedoch sind die ergangenen Stellungnahmen etwa des *Conseil d'Etat* in der Regel nicht zugänglich. Dies steht im deutlichen Widerspruch zur Transparenz eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Es ist demnach festzuhalten, dass die aktuelle französische Rechtslage mit Blick auf das Dekret der DCRI rechtlich zwar nicht zu beanstanden ist. Mehrere Aspekte sprechen allerdings dafür, diese Rechtslage zu überdenken, zumal sie aufgrund des weiten Spielraumes des

383 Siehe im Einzelnen [Erster Teil, C. I. 2. a\)](#).

384 [Erster Teil, C. I. 2. b\)](#).

385 Siehe zur „Affäre Merah“ etwa *Borredon/Cazi*, *Le Monde*, 20. Oktober 2012, S. 1 f.; *Décugis/Labbé/Recasens*, *Le Point*, 29. März 2012, S. 48, 48 ff.

französischen Gesetzgebers nicht zwingend ist. Vorliegend soll allein darauf hingewiesen werden, dass auch eine zusammenfassende gesetzliche Rechtsgrundlage der DCRI, die neben den Befugnissen auch die Organisation und die Aufgaben enthält, zulässig wäre.³⁸⁶ Ob weitere Argumente für diese Möglichkeit sprechen und ob sie rechtspolitisch erforderlich ist, soll erst im Anschluss an die Darstellung der Aufgaben und der Befugnisse der DCRI im Einzelnen bewertet werden.³⁸⁷

In einem weiteren Schritt ist zu untersuchen, ob neben den genannten innerstaatlichen Vorgaben an die Rechtsgrundlagen von Inlandsnachrichtendiensten internationale Vorgaben bestehen, die die Bewertung der bislang erörterten Rechtslage beeinflussen. Entsprechend des Rechtsvergleichs zur Organisation kann auch hinsichtlich der Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste auf die Berichte der Venedig-Kommission abgestellt werden.³⁸⁸ In den Berichten von 1998 und 2007 stellt die Venedig-Kommission fest, dass die Inlandsnachrichtendienste in den einzelnen Mitgliedstaaten auf unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen basieren. Die meisten Staaten besitzen ihr zufolge gesetzliche, vom Parlament erlassene Regelungen hinsichtlich der Organisation und der Aufgaben.³⁸⁹ Auch auf die französische Rechtslage nimmt sie dabei Bezug und führt ausdrücklich aus, dass die exekutiven Dekrete der französischen Verfassungslage entsprechen und sich aus keiner europäischen Regelung die Vorgabe zum Erlass eines Gesetzes ergibt.³⁹⁰ Insgesamt spricht sich die Venedig-Kommission dafür aus, parlamentarische Rechtsgrundlagen für den Inlandsnachrichtendienst vorzusehen, da dies dem Parlament einen direkten Einfluss sichere. Sie betont zugleich aber, dass es sich hierbei nur um eine Empfehlung handle. Allgemein müssten die Rechtsgrundlagen hinreichend klar und präzise ausgestaltet sein und dürften nur in notwendigen Fällen aus Geheimhaltungsgesichtspunkten nicht öffentlich sein.³⁹¹ Die Bestimmtheit gelte besonders für untergesetzliche Regelungen wie etwa Dekrete.³⁹² Auch eine verfassungs-

386 Zur Möglichkeit der Gesetzgebung des Parlaments im Verordnungsbereich *Haquet*, La loi et le règlement, S. 92; *Lascombe*, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Art. 37, S. 720 ff.; *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 858.

387 Siehe [Vierter Teil, B](#).

388 Vgl. [Erster Teil, C. III](#).

389 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 5 ff., 6.

390 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 5 f. zur DCRG und DST; *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 23.

391 So die *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 7, 25; *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 23. Nicht eindeutig geht aus den Berichten hervor, welche Einzelheiten die gesetzliche Rechtsgrundlage beinhalten soll. Die Kommission geht offenbar davon aus, dass die Errichtung, die Organisation und die Aufgaben bzw. wesentliche Elemente der Inlandsnachrichtendienste enthalten sind, vgl. *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 6.

392 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 7, 25.

rechtliche Anknüpfung sei aufgrund der dadurch gegebenen Legitimität vorteilhaft.³⁹³

Die Venedig-Kommission empfiehlt demnach eine vom Parlament beschlossene gesetzliche Grundlage der Inlandsnachrichtendienste. Die deutsche Rechtslage zum Verfassungsschutz, die sogar im Grundgesetz ihren Ausgang nimmt, stimmt mit diesen Empfehlungen überein. Allerdings hat die Venedig-Kommission die in Frankreich bestehende Regelung mittels eines Dekretes ebenfalls für grundsätzlich rechtmäßig erachtet. Auch in diesem Bereich wird damit deutlich, dass die Ausgestaltung der DCRI und des BfV zwar unterschiedlich ist, jedoch nicht den genannten Vorgaben oder Empfehlungen widerspricht. Die von der Venedig-Kommission ergänzende Vorgabe einer präzisen Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen ist im Rahmen der Untersuchung der Aufgaben und der Befugnisse beider Inlandsnachrichtendienste aufzugreifen und zu untersuchen.

393 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 6.

Zweiter Teil: Die Aufgaben und Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste sowie die jeweilige nationale Zusammenarbeit

Im zweiten Teil steht nach der organisationsrechtlichen Untersuchung die konkrete aufgaben- und befugnisrechtliche Seite der Inlandsnachrichtendienste im Mittelpunkt. In einem ersten Schritt wird auf die rechtlich festgesetzten Schutzgüter (A. I.) sowie auf die Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste (A. II.) eingegangen. In Frankreich sind diesbezüglich vertiefend die Auswirkungen der Fusion der vorherigen Inlandsnachrichtendienste zur DCRI darzustellen. Anschließend soll ein Überblick über die Befugnisse, also die konkrete Art und Weise des Vorgehens der Inlandsnachrichtendienste, gegeben werden (B.), um darauf aufbauend die nationale Zusammenarbeit im Nachrichtendienstbereich einander gegenüberstellen zu können (C.).

A. Die Schutzgüter und Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste

Die Schutzgüter und Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste sind in den Rechtsgrundlagen der DCRI und des BfV enthalten. Sie hängen unmittelbar zusammen und beschreiben den jeweiligen Auftrag der Inlandsnachrichtendienste. Den Schutzgütern, die im Folgenden zuerst dargestellt werden, kommt dabei die Funktion zu, den Zweck der Inlandsnachrichtendienste zu verdeutlichen.³⁹⁴

I. Die Schutzgüter der Inlandsnachrichtendienste

1. Die „*intérêts fondamentaux de la nation*“ als Schutzgut der DCRI

Nach Art. 1 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 ist die DCRI zuständig für die Bekämpfung aller Aktivitäten auf dem französischen Staatsgebiet, die geeignet sind, eine Gefährdung grundlegender Interessen der Nation („*intérêts fondamentaux de la nation*“) darzustellen. Der Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* umschreibt somit das Schutzgut der DCRI und ist vor diesem Hintergrund näher zu untersuchen.

³⁹⁴ Vgl. zum Begriff des Schutzgutes *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 78, der den Schutzgütern im allgemeinen Polizeirecht eine Begrenzungsfunktion zuschreibt. Vgl. auch *Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands, S. 79 f.

Das Dekret der DCRI enthält neben der Erwähnung in der oben genannten Generalklausel keine ausdrückliche Definition des Begriffes der *intérêts fondamentaux de la nation*. Aufschluss könnte allerdings die Aufgabenbeschreibung in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 geben. Danach wird im Rahmen der Aufzählung der einzelnen Aufgabenbereiche der DCRI auf verschiedene Werte oder Prinzipien abgestellt.³⁹⁵ Zu diesen gehören die Sicherheit, die in verschiedenen Ausgestaltungen erwähnt wird,³⁹⁶ die Autorität des Staates,³⁹⁷ das *secret de la défense nationale* und der wirtschaftliche Schutz des Landes³⁹⁸. Es ist naheliegend, dass diese Werte zur Auslegung der *intérêts fondamentaux de la nation* herangezogen werden können, jedoch ist nicht ersichtlich, ob es sich hierbei nur um einzelne Beispiele handelt oder die Aufzählung abschließender Natur ist. Eine eindeutige Klärung des Inhaltes des Schutzgutes ist damit allein nach dem Wortlaut des Dekretes nicht möglich. Zudem sind keine Materialien verfügbar, die über die konkreten Motive des Dekretes Auskunft geben. Dies hängt damit zusammen, dass bei einem Dekret typischerweise der Inhalt der Beratungen sowie die eingeholten Stellungnahmen nicht öffentlich sind.³⁹⁹ Zur weiteren Erläuterung des Begriffes wird daher im Wege der Auslegung zunächst aus historischer Sichtweise auf die Parallelen der Vorgängerbehörden der DCRI abgestellt (a), der Begriff unter (b) systematisch in anderen Zusammenhängen der Gesetzgebung und Rechtsprechung untersucht, um letztlich eine abschließende Bewertung nach Sinn und Zweck des Schutzgutes vorzunehmen (c).

a) Die Schutzgüter der DCRG und DST

Ein erster Ansatzpunkt zur Klärung des Begriffes ist das Heranziehen der Regelungen der Vorgängerbehörden, aus deren Fusion die DCRI entstanden ist. Weder die Rechtsgrundlage der DCRG noch die der DST stellten direkt auf das Schutzgut der *intérêts fondamentaux de la nation* ab. Allerdings ähnelt der Begriff deutlich demjenigen der DCRG, die nach ihrer Rechtsgrundlage an der Verteidigung grundlegender Interessen des Staates („*défense des intérêts fondamentaux de l'Etat*“) beteiligt war.⁴⁰⁰ Der Begriff der „*intérêts fondamentaux de l'Etat*“ wird erstmals im Dekret der DCRG von 1995 erwähnt.⁴⁰¹ Er unterscheidet sich von dem Terminus der DCRI allein in dem veränderten Bezugsobjekt, der zentrale Kern der Bestimmun-

395 Zu den Aufgabenbereichen der DCRI [Zweiter Teil, A. II. 1. b](#)).

396 Vgl. „*sécurité du pays*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. a), „*sûreté de l'Etat*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. c) und „*sécurité nationale*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609).

397 Vgl. „*autorité de l'Etat*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. b Dekret Nr. 2008–609).

398 Vgl. „*patrimoine économique du pays*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. b Dekret Nr. 2008–609).

399 Zum Verfahren der Ausarbeitung von Dekreten [Erster Teil, C. I. 2. a\) bb](#)).

400 Art. 3 Dekret Nr. 95–44 vom 16. Januar 1995: „*elle participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat*“.

401 Das vorherige Dekret Nr. 67–196 vom 14. März 1967 der DCRG nannte kein Schutzgut.

gen, die *intérêts fondamentaux*, ist beiden Schutzgütern gemeinsam. Das Bezugsobjekt der „grundlegenden Interessen“ ist bei der DCRI die Nation („*nation*“) und zielt damit auf das Volk ab, während bei der DCRG der Staat („*l'Etat*“) im institutionellen Sinne im Fokus stand.⁴⁰² Ein Erklärungsansatz dieser Veränderung kann darin gesehen werden, dass das Schutzgut im Zuge der Fusion zur DCRI nicht allein den Staat als Institution betreffen sollte, sondern darüber hinaus Individualinteressen umfassen soll. Auch wenn davon auszugehen ist, dass das Schutzgut der DCRG Einfluss auf die Auslegung des Schutzgutes der DCRI besitzt, führt dieser Hinweis für sich genommen nicht weiter. Das Dekret der DCRG von 1995 enthielt ebenfalls keine weitergehende Definition oder Erklärung des Schutzgutes, die darauf schließen lassen könnte, welche konkreten „grundlegenden Interessen“ von diesem Oberbegriff umfasst waren und welcher Zweck hiermit verfolgt wurde. Auch liegen diesem Dekret keine öffentlich einsehbaren Motive zugrunde. Weiterhin ist nicht ersichtlich, dass die französische Rechtsprechung das Schutzgut der DCRG ausgelegt oder definiert hat. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass dem Schutzgut in der Praxis im Rahmen eines Rechtsstreites kaum Relevanz zukommt. Im Gegensatz zu der grundsätzlichen begrifflichen Übereinstimmung der DCRI mit der DCRG stellte das Dekret der DST nicht auf eine solche generelle Wendung ab, sondern nannte allein die „*sécurité du pays*“ (Sicherheit des Landes) als Schutzgut.⁴⁰³ Der Vergleich mit der DST ist demnach nicht weiterführend.

Aus dieser Gegenüberstellung der Schutzgüter der Vorgängerbehörden mit dem Schutzgut der DCRI lässt sich demnach keine begriffliche Klärung für die *intérêts fondamentaux de la nation* ableiten. Es kann allenfalls vermutet werden, dass bei der Schaffung der Rechtsgrundlage der DCRI der Begriff der DCRG mit Intention übernommen und nur leicht hinsichtlich des Bezugsobjekts der Nation verändert wurde. Auch wenn dies aufgrund der fehlenden Zugänglichkeit von Motiven nicht sicher belegt werden kann, so liegt es doch nahe, dass der Normgeber auf eine ähnliche Generalklausel Bezug nehmen wollte. Welche konkreten Bereiche hiermit allerdings – damals wie heute – abgedeckt werden sollten, ist hieraus nicht erkennbar. Auch ein Vergleich mit den Schutzgütern der anderen französischen Nachrichtendienste führt nicht weiter, da sie zum Teil keine derartigen Schutzgüter kennen oder auf andere Begriffe abstellen.⁴⁰⁴

402 Zur Übersetzung der Begriffe s. *Doucet/Fleck*, Wörterbuch, Teil I, S. 529, 328.

403 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Dekret Nr. 82–1100 vom 22. Dezember 1982.

404 Der Auslandsnachrichtendienst DGSE etwa stellt auf die „*sécurité de la France*“ bzw. „*intérêts français*“ ab (Art. D 3126–2 *Code de la défense*). Der militärische Nachrichtendienst DRM bezieht sich auf „*intérêt militaire*“ (Art. D 3126–10 *Code de la défense*).

b) Systematische Auslegung

Inhaltspunkte für die konkrete Definition des Begriffes der *intérêts fondamentaux de la nation* könnten aus einer Zusammenschau mit anderen Regelungen abgeleitet werden. So findet der Begriff vor allem im Strafrecht (aa) Beachtung, aber auch in neueren Regelungen zum Sicherheitsrecht (bb).

aa) Art. 410–1 Code pénal

Das französische Strafgesetzbuch, der *Code pénal*, befasst sich in seinem vierten Buch mit Verbrechen und Vergehen gegen die Nation, den Staat und den öffentlichen Frieden („*Des crimes et délits contre la nation, l’Etat et la paix publique*“). Der erste Titel dieses Buches ist dabei auf Angriffe auf die *intérêts fondamentaux de la nation* ausgerichtet und deckt sich mit dem im Dekret der DCRI gebrauchten Begriff. Im *Code pénal* fungiert dieser als gemeinsamer Oberbegriff von Straftaten wie dem Landesverrat, der Spionage, der Sabotage oder einem Angriff auf das *secret de la défense nationale* und ist Tatbestandsmerkmal einiger dieser Straftaten.⁴⁰⁵ In Art. 410–1 *Code pénal* findet sich zudem eine Definition der *intérêts fondamentaux de la nation*, die die zu schützenden Werte aufzählt. Danach erstrecken sich die *intérêts fondamentaux de la nation* auf die Unabhängigkeit, die Unversehrtheit des Staatsgebietes, die Sicherheit, die republikanische Form der Institutionen, die Mittel der Verteidigung und der Diplomatie, auf den Schutz der Bevölkerung in Frankreich und im Ausland, das Gleichgewicht der natürlichen Umgebung und der Umwelt, auf wesentliche Teile des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Potentials und auf sein kulturelles Erbe.⁴⁰⁶

Der Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* samt seiner Definition wurde 1994 in den *Code pénal* aufgenommen und als neues Konzept bewertet.⁴⁰⁷ Die Definition des Begriffes bestimmt dabei nicht abschließend, welche Werte grundlegende Interessen der Nation darstellen.⁴⁰⁸ Es werden

405 Siehe Art. 410–1 bis Art. 414–9 *Code pénal*.

406 Art. 410–1 *Code pénal*: „*Les intérêts fondamentaux de la nation s’entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l’intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l’étranger, de l’équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel.*“

407 *Loi n° 92–686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal*, JORF Nr. 169 vom 23. Juli 1992, S. 9893. Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 165 ff.; Rayne, *Répertoire de droit pénale et de procédure pénale* Dalloz, Rn. 1, 18 ff.; Warusfel, *Cahiers de la sécurité*, n° 14, octobre-décembre 2010, S. 61, 64 m. w. N., der feststellt, dass die Begriffe der *sûreté de l’Etat* und der *défense nationale* durch diesen neuen Begriff strafrechtlich ersetzt werden und von diesem umfasst sind.

408 Siehe das *Circulaire CRIM 93–9*, F1 du 14 mai 1993, NOR JUSD9330017C, *Commentaire des dispositions du nouveau code pénal et de la loi relative à son entrée en vigueur*, Bulletin officiel du Ministère de la Justice, numéro spécial de septembre 1993, S. 1f., nach dem

lediglich diejenigen Interessen aufgezählt, die eines besonderen Schutzes durch das Strafrecht bedürfen.⁴⁰⁹ Dies sind solche Interessen, die für den Staat und seine Existenz von zentraler Bedeutung sind.⁴¹⁰ Der *Code pénal* enthält somit an erster Stelle eine strafrechtliche Definition des Begriffes. Im Rahmen dieser Definition wurde auf bereits im *Code pénal* geschützte Werte abgestellt und diese zum Teil sprachlich ersetzt. Zusätzlich wurden neue Interessen aufgrund wechselnder Bedrohungslagen wie das Gleichgewicht der natürlichen Umgebung, wesentliche Teile des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Potentials und das kulturelle Vermögen aufgenommen.⁴¹¹

Die Definition der *intérêts fondamentaux de la nation* gilt nach dem Gesetzestext ausdrücklich nur für den genannten Titel des *Code pénal* („*au sens du présent titre*“, Art. 410–1 *Code pénal*) und ist damit zumindest nicht direkt auf das Begriffsverständnis im Dekret der DCRI übertragbar. Allerdings können Rückschlüsse aus der strafrechtlichen Definition für die Bestimmung des Schutzgutes der DCRI gezogen werden, da das Strafrecht insofern Mindestwerte vorgibt. Die im *Code pénal* genannten Werte wären danach in jedem Fall vom Schutzgut der DCRI umfasst, wobei nicht auszuschließen ist, dass darüber hinaus weitere Werte geschützt werden. Dieser Ansatz kann zumindest als Anhaltspunkt für eine weitere Auslegung des Begriffes der *intérêts fondamentaux de la nation* herangezogen werden.

bb) Code de la sécurité intérieure

Neben der strafrechtlichen Definition hat der Gesetzgeber die *intérêts fondamentaux de la nation* als Begriff in weiteren Regelungen gebraucht. Dies ist zum einen der Fall im französischen Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht. Die Erlangung der französischen Staatsangehörigkeit setzt etwa voraus, dass keine Verurteilung zu Straftaten vorliegt, die sich gegen die *intérêts fondamentaux de la nation* richten.⁴¹²

Art. 410–1 *Code pénal* nur eine generelle Begriffsdefinition darstellt und lediglich eine symbolische Wirkung zukommt.

409 Giudicelli-Delage, *Revue de science criminelle* (3), juillet-septembre 1993, S. 493, 500: Eine umfassende Definition sei nicht Aufgabe des Gesetzgebers, sondern vielmehr des Verfassungsgebers.

410 Delvolvé, RFDA, novembre-décembre 2011, S. 1085, 1088.

411 Giudicelli-Delage, *Revue de science criminelle* (3), juillet-septembre 1993, S. 493, 498 ff.; Rayne, *Répertoire de droit pénale et de procédure pénale* Dalloz, Rn. 20 ff.

412 Siehe Art. 21–27 *Code civil*: „Nul ne peut acquérir la nationalité française ou être réintégré dans cette nationalité s'il a été l'objet soit d'une condamnation pour crimes ou délits constituant une atteinte aux **intérêts fondamentaux de la Nation** [...]“. Zur Ausweisung von Ausländern vgl. Art. L 521–3 *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*: „Ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux **intérêts fondamentaux de l'Etat** [...]“ (Hervorhebung durch Verfasser).

Im Sicherheitsrecht, das für diese Untersuchung von zentraler Bedeutung ist, ist der im Jahr 2012 geschaffene *Code de la sécurité intérieure* zu nennen.⁴¹³ Dieser kodifiziert die bestehenden Regelungen zur öffentlichen Sicherheit.⁴¹⁴ Der *Code de la sécurité intérieure* enthält keine neuen Regelungen, sondern fasst bis dahin erlassene Normen vor allem zu Befugnissen der Sicherheitsbehörden zusammen.⁴¹⁵ Dem *Code de la sécurité intérieure* liegt ein Sicherheitsbegriff zugrunde, zu dem ausdrücklich auch die „*défense des institutions et des intérêts nationaux*“, also die Verteidigung der nationalen Institutionen und Interessen, gehört.⁴¹⁶ Dementsprechend befasst sich ein Titel des *Code de la sécurité intérieure* mit dem Kampf gegen den Terrorismus und gegen Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation*.⁴¹⁷ Hierzu gehört Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure*, der den Zugriff besonders ermächtigter Polizeibeamter auf bestimmte Dateien vorsieht. Voraussetzung ist, dass der Zugriff der Vorbeugung und Verfolgung einzelner aufgezählter Gefährdungen dient. Diese Gefährdungen, die im logischen Zusammenhang zur Überschrift des Titels und damit dem Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* stehen, sind fast identisch mit der oben genannten strafrechtlichen Definition. Wie in Art. 410–1 *Code pénal* fallen im Sinne des *Code de la sécurité intérieure* die Unabhängigkeit, die Unversehrtheit des Staatsgebietes, die Sicherheit, die republikanische Form der Institutionen, die Mittel der Verteidigung und der Diplomatie, der Schutz der Bevölkerung in Frankreich und im Ausland und wesentliche Teile des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Potentials unter den Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation*. Lediglich das Gleichgewicht der natürlichen Umgebung und der Umwelt sowie das kulturelle Vermögen werden im *Code de la sécurité intérieure* nicht genannt.⁴¹⁸ Auch wenn in

413 Die Schaffung geht zurück auf die *Ordonnance n° 2012–351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure*, JORF Nr. 62 vom 13. März 2012, S. 4533, Text Nr. 16.

414 Die Kodifikation im Sicherheitsrecht wurde 2002 vorgeschlagen, um die Zugänglichkeit des Rechts der inneren Sicherheit zu erhöhen, Granger, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 14 f. m. w. N. Zu den Hintergründen auch Millet, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), *Sécurité*, S. 25, 25 ff.

415 Auf einige dieser Befugnisse wie etwa präventive Abhörmaßnahmen wird im Teil zu den Befugnissen eingegangen, **Zweiter Teil, B. I. 1.**

416 Art. L 111–1 Abs. 2 *Code de la sécurité intérieure*: „L’Etat a le devoir d’assurer la sécurité en veillant, sur l’ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l’ordre publics, à la protection des personnes et des biens.“

417 *Livre II, Titre II Code de la sécurité intérieure*: „Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation.“

418 Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure*: „Pour les besoins de la prévention et de la répression des atteintes à l’indépendance de la Nation, à l’intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l’étranger et aux éléments essentiels

Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure* keine ausdrückliche Definition enthalten ist, spricht für ein Heranziehen dieser Regelung zur Auslegung des Begriffes bei der DCRI zunächst die Tatsache, dass die Mitarbeiter der DCRI zum Zugriff auf die in dem Artikel näher bezeichneten Dateien ermächtigt sind.⁴¹⁹ Dass der Begriff auch zuvor im Sicherheitsrecht verwendet wurde, zeigt zudem das *loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* vom 21. Januar 1995, welches die Aufgaben der *Police nationale* beschreibt und den Schutz des Staates gegen die *intérêts fondamentaux de la nation* – wenn auch ohne Definition – als eine Aufgabe der Polizei bestimmt.⁴²⁰

cc) Rechtsprechung des Conseil constitutionnel

Der *Conseil constitutionnel* hat sich zwar nicht mit der Frage der Auslegung des Begriffes der *intérêts fondamentaux de la nation* im Dekret der DCRI auseinandergesetzt. Allerdings hat er im Rahmen des Urteils vom 10. November 2011 auf den Begriff Bezug genommen.⁴²¹ Das Urteil befasste sich mit der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzeserweiterungen, die strafprozessuale Durchsuchungen von Orten, die als *secret de la défense nationale* eingestuft waren, von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht haben.⁴²² Bei den eingestuften Orten handelt es sich beispielsweise um Gebäude der Nachrichtendienste selbst.⁴²³ Der *Conseil constitutionnel* führte in einer Vorbemerkung aus: „*que le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire*“.⁴²⁴ Das Gericht bezieht sich hierbei auf die seit 2005 mit Verfassungsrang bestehende *Charte de*

de son potentiel scientifique et économique et des actes de terrorisme, les agents [...] peuvent [...] avoir accès aux traitements automatisés suivants [...].“

419 Hierzu ausführlich im Rahmen der Befugnisse, *Zweiter Teil, B. I. 1. a) cc) (2)*.

420 Art. 4 und Article Annexe I *Loi n° 95–73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, JORF Nr. 20 vom 24. Januar 1995, S. 1249.

421 Conseil constitutionnel, Urteil vom 10. November 2011, Nr. 2011–192, Rec. 2011, S. 528, 528 ff.

422 Art. 11 bis 13 *Loi n° 2009–928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, JORF Nr. 175 vom 31. Juli 2009, S. 12713, Text Nr. 1. Vgl. *Chaltiel*, Petites affiches, 5 janvier 2012, S. 3 ff. Zum Urteil s. auch *Dritter Teil, A. I.*

423 Siehe z. B. zur DCRI Art. 2 *Arrêté du 27 juin 2008 relatif à la protection des secrets de la défense nationale au sein des services de la direction centrale de renseignement intérieur*. Die Gesetzesänderungen beruhen auf Empfehlungen des *Conseil d'Etat* in der Stellungnahme Nr. 374.120 vom 5. April 2007 (abgedruckt in: *Blessig*, Avis, Doc. Ass. nat., n° 1552, 25. März 2009, S. 83 ff.), die vom *Livre blanc 2008* aufgegriffen wurden, s. *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 142.

424 Conseil constitutionnel, Urteil vom 10. November 2011, Nr. 2011–192, Rec. 2011, S. 528, 535 Ziff. 20.

l'environnement,⁴²⁵ in deren Präambel festgestellt wird, dass die Erhaltung der Umwelt ebenfalls zu den *intérêts fondamentaux de la nation* zählt. Der *Conseil constitutionnel* stellt in der genannten Erwägung fest, dass die *intérêts fondamentaux de la nation* durch die *Charte de l'environnement* als Prinzip bestätigt worden sind und dass das *secret de la défense nationale* diesen grundlegenden Interessen der Nation dient. Zu diesen würden die Unabhängigkeit der Nation sowie die Unversehrtheit des Staatsgebietes zählen. Das *secret de la défense* ist demnach nicht Bestandteil der *intérêts fondamentaux de la nation*, sondern stellt ein Mittel dar, diese Prinzipien zu schützen. Aus der Entscheidung lässt sich ableiten, dass der Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* nicht allein strafrechtlichen Charakter besitzt, sondern auch in anderen Regelungen wie etwa der *Charte de l'environnement* Beachtung findet. Eine Übertragung dieses Ansatzes auf den Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* im Dekret der DCRI soll in einem nächsten Schritt erfolgen.

c) **Schlussfolgerung**

Da das Dekret der DCRI keine Definition des Begriffes der *intérêts fondamentaux de la nation* enthält, ist eine eindeutige Auslegung kaum möglich. Die obige Auseinandersetzung mit weiteren Regelungen zeigt aber, dass der Begriff im französischen Recht bekannt ist und es daher deutliche Anhaltspunkte für eine Auslegung nach Sinn und Zweck gibt.

Neben der Beschreibung der *intérêts fondamentaux de la nation* im *Code pénal*, der nur Beispiele aufzählt, findet sich der Begriff auch im zum Sicherheitsrecht gehörenden *Code de la sécurité intérieure* wieder. Es liegt nahe, dass der Gesetz- bzw. Normgeber mit dem Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* von einem einheitlichen Gesamtkonzept ausgeht und dieses im Einzelfall an die jeweilige Rechtsnorm und dessen Sinnzusammenhang anpasst. Zum einen spricht für eine derartige Auslegung, dass die genannten Definitionen sich größtenteils und in ihrer Substanz gleichen und nur einzelne spezifische Werte im jeweiligen Normkontext differieren. Zudem stehen die staatschutzrechtlichen Strafnormen in einem sehr engen Zusammenhang mit dem Sicherheitsrecht, da beide Fragen letztlich den Schutz des Staates betreffen. Dies gilt gleichermaßen für die Regelungen des Staatsangehörigkeits- und Ausländerrechts, so dass die oben erwähnten Beispiele der Begriffsdefinition sich inhaltlich überschneiden. Weiterhin spricht für die genannte Auslegung, dass die DCRI als ermächtigte Behörde unter die genannte Regelung des *Code de la sécurité intérieure* fällt.

Auch unter einem zeitlichen Gesichtspunkt bestätigt sich dieser Ansatz. Der Gesetz- bzw. Normgeber hat den Begriff 1994 erstmals in den *Code*

425 Durch Art. 1 *Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*, JORF Nr. 51 vom 2. März 2005, S. 3697, Nr. 51 wurde die *Charte* in die Präambel der *Constitution* von 1958 integriert.

pénal integriert und anschließend im Dekret der DCRI und in den weiteren Gesetzen verwendet. Diese Überlegung führt dazu, dass sich der Normgeber des Dekretes der DCRI an der Definition des *Code pénal* zumindest orientiert hat.⁴²⁶ Dies belegt auch die erst später erfolgende Rechtssetzung von Art. L 222–1 *Code de la sécurité intérieure*, in dessen Rahmen auf die Kohärenz und den bestehenden Gleichklang der Bestimmungen mit den im Dekret der DCRI genannten *intérêts fondamentaux de la nation* verwiesen wird.⁴²⁷ Unter dem zeitlichen Gesichtspunkt ist allein auffällig, dass der Normgeber 1995 bei dem Dekret der DCRG nicht sogleich auf den heutigen Begriff abstellte, sondern vielmehr diesen hinsichtlich des Bezugsobjekts leicht veränderte („*intérêts fondamentaux de l'Etat*“). Allerdings handelt es sich einerseits nur um eine Verschiebung des Bezugsobjekts, andererseits schließt dies nicht aus, dass der Normgeber 2008 bei der Schaffung der DCRI auf den sodann gefestigten Begriff des *Code pénal* abstellen wollte, um Rechtseinheit zu erzeugen.

Diese Zusammenschau der Regelungen ergibt, dass die *intérêts fondamentaux de la nation* solche Werte darstellen, die für den französischen Staat von existentieller Bedeutung sind.⁴²⁸ Hierbei handelt es sich etwa um die Sicherheit, die Unabhängigkeit und Unversehrtheit des Staates, die republikanische Form der Institutionen und den Schutz der Bevölkerung als zentrale Strukturprinzipien des französischen Staates. Ein solches Verständnis des Begriffes lässt sich auch nach Sinn und Zweck auf die Situation der DCRI übertragen und widerspricht nicht den Wertungen des Dekretes. Die DCRI soll sämtliche Angriffe auf zentrale Werte und Interessen des französischen Staates abwehren. Die in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 genannten Werte sind demnach nicht abschließend, sondern stellen allein Beispiele dar, die sich in die obige Auslegung einfügen. Zusätzlich ist für die DCRI das *secret de la défense nationale* (Art. 1 Abs. 2 lit. b Dekret Nr. 2008–609) als Mittel zur Durchsetzung des Schutzgutes relevant. Insbesondere der Begriff der Sicherheit in seinen verschiedenen Formen ist in diesem Zusammenhang erklärungsbedürftig, da sich dieser im Sicherheitsrecht gewandelt hat. Wie bereits angedeutet, liegt dem *Livre blanc 2008* eine Strategie der nationalen Sicherheit (*stratégie de sécurité nationale*) zugrunde.⁴²⁹ Diese verbindet die bislang getrennten Bereiche der Verteidi-

426 So wohl auch, aber ungenau Born/Wetzling, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 129, die die Definition des *Code pénal* für das Schutzgut der DCRG heranziehen, ohne auf die sprachlichen Unterschiede (*Etat* und *nation*, hierzu [Zweiter Teil, A. I. 1. a\)](#)) einzugehen oder Gründe für eine Übertragung zu nennen.

427 Vgl. *Ayrault/Valls*, *Projet de loi*, *Doc. Sénat*, 2012–2013, n° 6, 3. Oktober 2012: *Étude d'impact*, S. 20 f.

428 Siehe im Zusammenhang zum *Code pénal*: *Delvolvé*, RFDA, novembre-décembre 2011, S. 1085, 1088.

429 Siehe [Erster Teil, B. I. 3. d\)](#).

gung und der Sicherheit und fügt sie unter diesem neuen Begriff zusammen, der auch in das Dekret der DCRI Eingang gefunden hat.⁴³⁰ Dies hat unter anderem dazu geführt, dass vielfach der Begriff der *sûreté* durch den der *sécurité* ersetzt wurde. Die *sûreté* meint in erster Linie die persönliche Sicherheit, die bereits in Art. 2 der *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* von 1789 angesprochen wird. Der Begriff kann allerdings – wie im Dekret der DCRI – auch institutionell gebraucht werden, etwa wenn von *sûreté de l'Etat*, also der Sicherheit des Staates, die Rede ist. Als öffentliche Sicherheit dient dagegen der Begriff der *sécurité*.⁴³¹

Aus dem Vorangegangenen lässt sich folgern, dass der Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* im Dekret vor dem Hintergrund des Zweckes der DCRI als Inlandsnachrichtendienst und seines Auftrages bewusst als Generalklausel und damit offen formuliert wurde, um das Schutzgut möglichst weit zu formulieren. Im Ergebnis fallen hierunter aber Werte, die tragende Grundsätze des französischen Staates darstellen. Als Beispiele fungieren die in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 genannten Begriffe, weitere Werte können im Einzelnen den vergleichbaren Definitionen des *Code pénal* und des *Code de la sécurité intérieure* entnommen werden. Das Schutzgut der *intérêts fondamentaux de la nation* beschreibt und beschränkt damit zugleich den Aufgabenbereich der DCRI.

2. Die Schutzgüter des Verfassungsschutzes

Der deutsche Verfassungsschutz kennt als Schutzgüter die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Diese Schutzgüter sind im Grundgesetz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b und einfachgesetzlich in § 1 Abs. 1 BVerfSchG festgelegt. Der Auftrag des Verfassungsschutzes besteht ausdrücklich in dem Schutz dieser Güter. Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist hierbei als zentrales Prinzip anzusehen.⁴³²

a) Die freiheitliche demokratische Grundordnung

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wird im Grundgesetz mehrfach erwähnt und ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1952 zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei Deutschlands definiert worden.⁴³³ Demnach ist hierunter eine Ordnung zu verstehen, „die unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbe-

430 Zu den Begriffen s. *Coste*, Cahiers français, n° 360, janvier-février 2011, S. 36, 36 ff.; *Warusfel*, Cahiers de la sécurité, n° 14, octobre-décembre 2010, S. 61, 65 ff.; s. schon *Warusfel*, Revue Droit et Défense, n° 94/4, octobre 1994, S. 11, 11 ff.; umfassend zum Sicherheitsbegriff *Granger*, Constitution et sécurité intérieure, S. 8 ff.

431 Zum Verhältnis der Begriffe *Delvolvé*, RFDA, novembre-décembre 2011, S. 1085, 1085 ff.

432 So *Herzog*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 1, 7: „primäres Schutzgut“.

433 Vgl. *Stern*, Staatsrecht I, S. 556.

stimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“.⁴³⁴ Weiterhin stellte das Bundesverfassungsgericht einige Mindestprinzipien auf, die 1990 einfachgesetzlich in § 4 Abs. 2 BVerfSchG aufgenommen wurden. Nach dieser Vorschrift gehören zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung: „das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen“ (§ 4 Abs. 2 lit. a BVerfSchG), „die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht“ (§ 4 Abs. 2 lit. b BVerfSchG), „das Recht auf Bindung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition“ (§ 4 Abs. 2 lit. c BVerfSchG), „die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung“ (§ 4 Abs. 2 lit. d BVerfSchG), „die Unabhängigkeit der Gerichte“ (§ 4 Abs. 2 lit. e BVerfSchG), „der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft“ (§ 4 Abs. 2 lit. f BVerfSchG) und „die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte“ (§ 4 Abs. 2 lit. g BVerfSchG). Zusammenfassend fallen unter die freiheitliche demokratische Grundordnung daher die für das Grundgesetz von zentraler Bedeutung bestehenden und zu schützenden Grundsätze, Werte bzw. „Strukturprinzipien“^{435, 436}

b) Der Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes

Das weitere Schutzgut des Bestandes des Bundes oder eines Landes sichert die territoriale Integrität des Bundes und der Länder und damit auch die Gliederung in einen föderalen Staatsaufbau.⁴³⁷ Die zuletzt anzusprechende Sicherheit des Bundes oder eines Landes als Schutzgut hat lediglich eine Auffangfunktion und ist von dem im Polizeirecht sonst gebräuchlichen Begriff der öffentlichen Sicherheit abzugrenzen, da sie im Zusammenhang mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und deren Bedeutung

434 BVerfGE 2, 1, 12 f. Die Definition wurde vom BVerfG im Nachhinein bestätigt u. a. in BVerfGE 5, 85, 140; 44, 125, 145.

435 *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 73 Rn. 33 i. V. m. Art. 21 Rn. 33.

436 *Werthebach/Droste*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 73 Nr. 10 Rn 172; *Stern*, Staatsrecht I, S. 568.

437 *Uhle*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 243; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 30. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 73 Rn. 33 i. V. m. Art. 21 Rn. 34 bezieht auch die „politische Unabhängigkeit“ mit ein.

auszulegen ist.⁴³⁸ Gefährdungen in diesem Sinne entstehen durch die organisierte Kriminalität⁴³⁹, Spionage und die Proliferation.⁴⁴⁰

3. Rechtsvergleich

Die Gegenüberstellung der jeweiligen Schutzgüter der Inlandsnachrichtendienste zeigt trotz unterschiedlicher Begrifflichkeiten dem Grundsatz nach, dass beide Inlandsnachrichtendienste inhaltlich ähnliche und vergleichbare Werte schützen. Deutliche Unterschiede bestehen allerdings in der Art und Weise der Ausgestaltung der Schutzgüter und der damit einhergehenden Bestimmbarkeit der Begriffe.

Zunächst ist festzustellen, dass den Schutzgütern eine Umgrenzungsfunktion der jeweiligen Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste zukommt. Sie regeln nicht im Detail die Aufgaben und Zuständigkeiten der Inlandsnachrichtendienste, sondern grenzen den Rahmen der Aufgaben ein und geben den Diensten eine Rechtfertigung für ihr Handeln. Aus dieser Funktion ergibt sich, dass an die Bestimmtheit der Schutzgüter keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind. Derartige Anforderungen gelten vielmehr für die gleich zu behandelnden Aufgaben und Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Schutzgüter der *intérêts fondamentaux de la nation* der DCRI und die freiheitlich demokratischen Grundordnung des BfV unter der Prämisse der oben vollzogenen Auslegung essentielle Werte beschreiben, die die jeweilige Nation bzw. ihre Verfassungsordnung ausmachen und daher zu erhalten sind. Beide Begriffe stehen nicht für eine konkrete und abschließende Aufzählung von Belangen, sondern erwähnen lediglich Grundwerte.

Gemeinsam ist den Inlandsnachrichtendiensten im Rahmen ihrer so verstandenen Schutzgüter die Verpflichtung zum Schutz des weitläufigen und ausfüllungsbedürftigen Begriffs der Sicherheit⁴⁴¹ sowie die Wahrung der Unabhängigkeit und Integrität des Staates und der Staatsform mit seinen vielfältigen Ausprägungen. Ob unter die Bezeichnung der *„forme républicaine de ses institutions“* im Rahmen des französischen Schutzgutes die Volkssouveränität und die Gewaltenteilung bzw. weitere die freiheitlich demokratische Grundordnung charakterisierende Prinzipien des jeweiligen

438 Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 243; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 73 Rn. 33.

439 Die organisierte Kriminalität unterfällt zwar diesem Schutzgut, eine explizite Aufgabe des BfV stellt die Beobachtung der organisierten Kriminalität allerdings nicht dar. Im Einzelfall kann sie aber § 3 Abs. 1 BVerfSchG unterfallen. Dies ist in einigen Bundesländern anders, die eine derartige Aufgabe explizit festgesetzt haben, s. Bergemann, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 929 ff.

440 Werthebach/Droste, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn. 180 ff., 192 ff.; Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 73 Rn. 244.

441 Siehe *„sécurité du pays“* und *„sûreté de l'Etat“* (Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609) und *„Sicherheit des Bundes und der Länder“* (§ 1 Abs. 1 BVerfSchG).

Staates subsumiert werden können, ist nicht eindeutig, zumindest besteht aber eine ähnliche Zielrichtung. Zentrales Merkmal der Definition des Bundesverfassungsgerichts und der einfachgesetzlichen Regelung im Bundesverfassungsschutzgesetz ist zudem die Einbeziehung der im Grundgesetz verbürgten Menschenrechte. Eine derart offensichtliche Erwähnung fehlt den in Bezug genommenen französischen Definitionen. Ein Anhaltspunkt dafür, dass die französischen Menschenrechte ebenfalls als wesentlicher Wert des französischen Staates zu den *intérêts fondamentaux de la nation* zu zählen sind, könnte das Abstellen auf den Schutz der Bevölkerung („*sauvegarde de sa population*“) im *Code de la sécurité intérieure* und im *Code pénal* sein.⁴⁴² In diese Richtung ließe sich auch das Bezugsobjekt der Nation („*nation*“) im Schutzgut der DCRI erklären, welches im Gegensatz zum Begriff des Schutzgutes der DCRG nicht mehr allein der Staat („*l'Etat*“) ist.⁴⁴³ Eine eindeutige Klärung dieses durchaus relevanten Aspekts durch den französischen Normgeber wäre wünschenswert. Die weite Definition der Schutzgüter bietet für beide Inlandsnachrichtendienste den Vorteil, auf neue Bedrohungen dynamisch reagieren zu können und auf diese Weise ein möglichst weitreichendes Aufgabenspektrum zu eröffnen. Eine abschließende Aufzählung von Werten würde dies gerade erschweren. Ausufernde Kompetenzen der Inlandsnachrichtendienste sind trotzdem nicht zu erwarten, sofern die entsprechenden Aufgaben- und Befugnisnormen hinreichend bestimmt geregelt sind.⁴⁴⁴

Neben diesen Gemeinsamkeiten der Schutzgüter bestehen hinsichtlich der Art und Weise ihrer Darstellung in den Rechtsgrundlagen Unterschiede. Die deutschen Schutzgüter des Verfassungsschutzes besitzen Verfassungsrang und sind zusätzlich im Bundesverfassungsschutzgesetz definiert. Der Gesetzgeber hat dabei die Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes zum zentralen Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung übernommen. § 4 Abs. 2 BVerfSchG nennt ohne eine abschließende Aufzählung wesentliche Prinzipien bzw. „Verfassungsgrundsätze“⁴⁴⁵. Diese sind zwar wiederum ausfüllungsbedürftig, jedoch handelt es sich um im Grundgesetz verankerte Prinzipien, die durch die Rechtsprechung Konturen bekommen haben. Im Gegensatz zu dieser Rechtslage enthält das Dekret der DCRI bis auf die Einbeziehung einzelner Werte in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 keinen weiteren Anhaltspunkt für einen Definitionsansatz. Nur anhand einer historischen, systematischen und teleologischen Auslegung wird der Inhalt der Schutzgüter erkennbar. Hieraus folgt, dass trotz der angedeuteten Vorteile einer offenen französischen Generalklausel aus Gründen der Transparenz eine Klarstellung im Dekret der DCRI zu begrüßen wäre. Die Ausle-

442 Art. 410–1 *Code pénal* und Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure*.

443 Hierzu [Zweiter Teil, A. I. 1. a\) aa](#).

444 Vgl. [Zweiter Teil, A. II. 3.](#) und [B. III.](#)

445 Siehe § 4 Abs. 1 Satz 1 lit. c BVerfSchG.

gung des Begriffes ist zwar möglich, aber in seinen Einzelheiten nicht eindeutig. Eine beispielhafte Definition oder eine gerichtliche Klärung würde zur Rechtssicherheit beitragen und damit das Aufgabenspektrum bzw. den Rahmen der Tätigkeit der DCRI für den Bürger und Rechtssuchenden näher darlegen. Die Art der Ausgestaltung könnte sich an den genannten Regelungen des *Code pénal* oder des *Code de la sécurité intérieure* orientieren und auf Mindestprinzipien beschränken, so dass weitere Werte hinzutreten könnten und zudem ausreichend Interpretationsmöglichkeit verbliebe. Dies würde zudem der häufig vorgebrachten Kritik der weitreichenden Aufgaben des französischen Inlandsnachrichtendienstes entgegentreten und könnte als Rechtfertigung für das Handeln der DCRI herangezogen werden.

II. Die Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste

Nachdem auf die konkreten Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste bislang nur cursorisch Bezug genommen wurde, sollen diese im folgenden Abschnitt näher analysiert werden. Die jeweiligen Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste sind entscheidend für die Kompetenzabgrenzung zu anderen Nachrichtendiensten und der Polizei und orientieren sich an den oben genannten Schutzgütern. Die Befugnisse beider Inlandsnachrichtendienste hängen hiermit unmittelbar zusammen und werden im darauffolgenden Abschnitt erläutert.

1. Die Aufgaben der DCRI

Der Inlandsnachrichtendienst DCRI führt die zentralen Aufgaben der Vorgängerbehörden DST und DCRG zusammen. Hierbei orientieren sich nicht nur die Organisationsstruktur, sondern auch die Aufgaben im Wesentlichen an der DST,⁴⁴⁶ ergänzt um einige Kernaufgaben der DCRG.⁴⁴⁷ Weitere nicht mehr für erforderlich befundene Aufgaben wurden an andere Sicherheitsbehörden übertragen. Das Gründungsdekret der DCRI bestimmt neben der angesprochenen Festlegung der Organisation seinem Titel nach die Aufgaben der DCRI (*décret relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur*) und grenzt dadurch die DCRI in kompetenzrechtlicher Hinsicht von anderen Sicherheitsbehörden ab. Rechtlich bestimmen Art. 1 und 2 Dekret Nr. 2008–609 die Aufgaben der DCRI.⁴⁴⁸

446 Das der DST zugrundeliegende Dekret Nr. 82–1100 vom 22. Dezember 1982 wird aus diesem Grund durch Art. 6 Dekret Nr. 2008–609 vollständig aufgehoben.

447 So auch *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 4.

448 Art. 1 Dekret Nr. 2008–609: „*La direction centrale du renseignement intérieur a compétence pour lutter, sur le territoire de la République, contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.*“

A ce titre:

a) *Elle est chargée de prévenir les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et concourt à*

Wie bereits im Rahmen der Darstellung der Schutzgüter erwähnt, ist die DCRI gemäß Art. 1 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 einerseits dafür zuständig, gegen alle Aktivitäten auf dem französischen Staatsgebiet zu kämpfen, die geeignet sind, eine Gefährdung der *intérêts fondamentaux de la nation*⁴⁴⁹ darzustellen. Derartige Gefährdungen werden sodann in Art. 1 Abs. 2 des Dekretes präzisiert, konkretisiert und dienen der Umschreibung der einzelnen Aufgabenbereiche der DCRI.⁴⁵⁰ Der Auslegung von Art. 1 Dekret Nr. 2008–609 zufolge nimmt die DCRI polizeiliche Aufgaben mit dem Zweck wahr, Aktivitäten, die sich gegen die *intérêts fondamentaux de la nation* richten, zu verhindern und strafrechtlich zu verfolgen. Andererseits besteht die Aufgabe der DCRI nach Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 darin, Nachrichten⁴⁵¹ über sämtliche Aktivitäten im Inland zu sammeln, diese zusammenzufassen und schließlich auszuwerten („*recherche, centralise et exploite tous les renseignements*“), die geeignet sind, eine Gefährdung der *intérêts fondamentaux de la nation* darzustellen.⁴⁵² Der DCRI kommt demnach als weiterer Zweck die Information der Regierung über die Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* zu. Die Nachrichtenauswertung umfasst dabei auch die Nachrichten, die der DCRI von anderen Diensten im Bereich der nationalen Sicherheit ohne Verzug übermittelt werden.⁴⁵³ Die DCRI besitzt demzufolge nachrichtendienstliche und polizeiliche Aufgaben. Diese werden in näher bestimmten inhaltlichen Bereichen wahrgenommen, die als Aufgabenbereiche bezeichnet werden sollen.

leur répression;

b) Elle participe à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'Etat, au secret de la défense nationale ou au patrimoine économique du pays;

c) Elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'Etat ainsi qu'à la lutte, en ce domaine, contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication;

d) Elle participe également à la surveillance des individus, groupes, organisations et à l'analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale.“

Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609: „*La direction centrale du renseignement intérieur recherche, centralise et exploite tous les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 1er et que lui transmettent sans délai tous les services concourant à la sécurité nationale.“*

449 Grundlegende Interessen der Nation. Vgl. [Zweiter Teil, A. I. 1](#).

450 Dass es sich um eine Konkretisierung handelt, wird durch die Verknüpfung „*A ce titre*“ (dazu gehört) in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 deutlich.

451 Da der Begriff der „*renseignements*“ im Dekret der DCRI nicht konkretisiert wird, ist davon auszugehen, dass er als Oberbegriff fungiert und auch Daten miteinschließt.

452 Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 nimmt hinsichtlich des Inhalts der zu sammelnden Nachrichten auf die in Art. 1 Abs. 1 genannten Aktivitäten („*activités*“) Bezug.

453 Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609.

Vor diesem Hintergrund sollen zunächst die einzelnen Aufgabenbereiche der DCRI beschrieben und mit denen der Vorgängerbehörden in Beziehung gesetzt werden (a). Unter b) wird sodann der für das Verständnis der DCRI zentrale Aspekt der Verbindung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Aufgaben näher untersucht. Abschließend erfolgt eine Abgrenzung zu Aufgaben weiterer im Sicherheitsrecht zuständiger Behörden (c).

a) Die Aufgabenbereiche

Die Aufgaben der DCRI betreffen inhaltlich folgende zentrale Bereiche: den Kampf gegen Spionage und Terrorismus, den Schutz des wirtschaftlichen Vermögens und der wirtschaftlichen Sicherheit sowie die Überwachung von gewalttätigen, staatsgefährdenden Bewegungen und anderen gesellschaftlichen Phänomenen mit Bedrohungspotential.⁴⁵⁴ Diese Aufgabenbereiche werden in Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609 ohne eine Rangfolge oder Gewichtung aufgelistet.

aa) Spionageabwehr

Die DCRI ist damit beauftragt, von ausländischen Mächten oder Organisationen („*des puissances ou des organisations étrangères*“) veranlasste, eingeleitete oder unterstützte Aktivitäten, die die Sicherheit des Landes bedrohen, zu verhindern, und trägt zur strafrechtlichen Verfolgung bei („*concourt à leur répression*“), Art. 1 Abs. 2 lit. a Dekret Nr. 2008–609.⁴⁵⁵ Dieser Aufgabenbereich weist der DCRI die Zuständigkeit für die Spionageabwehr (*contre-espionnage*) zu, die zuvor allein von der DST ausgeübt wurde.⁴⁵⁶ Die DCRI soll sämtliche Aktivitäten anderer Nachrichtendienste und deren Agenten verhindern, die der Spionage, der Sabotage oder Subversion auf dem französischen Staatsgebiet nachgehen.⁴⁵⁷ Damit konzentriert sich die DCRI auf die so bezeichneter repressive Spionageabwehr, die einerseits der Verhinderung andererseits der strafrechtlichen Ermittlung von Spionagedelikten dient.⁴⁵⁸ Weitere Einzelheiten bezüglich dieser geheimen Tätigkeiten der DCRI sind nicht bekannt.⁴⁵⁹

Der Spionageabwehr kommt unter den Aufgabenbereichen eine besondere Stellung zu, da sie in die alleinige Zuständigkeit der DCRI fällt. Die sonstigen Aufgabenbereiche werden nicht ausschließlich von der DCRI aus-

454 Vgl. *Circulaire du 21 juillet 2008 relative à la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'intérieur; mise en place de l'organisation territoriale*, Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 1. Siehe auch Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 229.

455 Zum Wortlaut s. **Zweiter Teil, A. II. 1.**

456 Die Fortführung dieser Aufgabe zeigt sich auch in dem nahezu identischen Wortlaut mit Art. 1 Abs. 1 Dekret Nr. 82–1100 vom 22. Dezember 1982 der DST.

457 Siehe die Internetseite der DCRI, abgedruckt im **Anhang E.**

458 Vgl. die Angaben zur DST, **Erster Teil, B. I. 2. b) bb).**

459 Zur präventiven Spionageabwehr sogleich unter **cc).**

geübt, sondern auch von anderen Abteilungen der *Police nationale* mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen gewährleistet. Die Alleinzuständigkeit ergibt sich auch aus dem Wortlaut des Dekretes. Während die DCRI zur Spionageabwehr beauftragt ist („*est chargée*“), ist sie an den anderen Bereichen nur beteiligt oder trägt hierzu bei („*participe*“ bzw. „*contribue*“).⁴⁶⁰ Wie bereits ausgeführt, folgt daraus allerdings keine Rangfolge oder Prioritätensetzung für die DCRI.

bb) Terrorismusbekämpfung

Die DCRI ist ferner an der Verhinderung und Verfolgung („*prévention*“ et „*répression*“) von terroristischen Akten beteiligt (Art. 1 Abs. 2 lit. b 1. Alt. Dekret Nr. 2008–609).⁴⁶¹ Weitere Ausführungen oder Erläuterungen zu diesem Aufgabenbereich macht das Dekret nicht. Die Terrorismusbekämpfung stellt gegenüber der Spionageabwehr die zentrale Aufgabe der DCRI dar.⁴⁶² Die DCRI kombiniert dabei die zuvor von der DCRG⁴⁶³ und der DST im Bereich der Terrorismusabwehr ausgeübten Aufgaben und ist umfassend sowohl für den internen als auch den internationalen (externen) Terrorismus zuständig.⁴⁶⁴ Der Begriff des Terrorismus bzw. der „*actes terroristes*“ wird im Dekret nicht definiert und eröffnet damit einen weiten Aktionsradius des Inlandsnachrichtendienstes.⁴⁶⁵ Die ausdrückliche Bezugnahme im Dekret der DCRI auf den Aufgabenbereich der Terrorismusbekämpfung ist im Vergleich zu den Regelungen der Vorgängerbehörden aber zu begrüßen. Allein die Rechtsgrundlage der DCRG, nicht aber diejenige der DST, nannte ausdrücklich die Terrorismusbekämpfung.⁴⁶⁶ Dass es sich nicht um eine Alleinzuständigkeit der DCRI handelt, wird dadurch deutlich, dass die DCRI an der Bekämpfung nur beteiligt („*participe*“) ist. Die zentrale Aus-

⁴⁶⁰ Art. 1 Abs. 2 lit. b, c und d Dekret Nr. 2008–609.

⁴⁶¹ Art. 1 Abs. 2 lit. b 1. Alt. Dekret Nr. 2008–609: „*Elle participe à la prévention et à la répression des actes terroristes [...]*“

⁴⁶² So *Lasserre*, *Politique internationale* n° 128, été 2010, S. 175, 182 f.; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013, S. 2; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 47, Audition de M. Bajolet, 31. März 2009, S. 4.

⁴⁶³ Vgl. Abs. 2, 1. Spiegelstrich *Arrêté* vom 6. November 1995 zur zuständigen Unterabteilung (*sous-direction de la recherche*) der DCRG.

⁴⁶⁴ Zur vorherigen Abgrenzung siehe schon die Ausführungen und Erläuterungen zur DCRG und der DST, *Erster Teil, B. I. 2. a) bb*).

⁴⁶⁵ Im *Code pénal* wird der Begriff „*actes de terrorisme*“ verwendet und auf bestimmte Straftaten Bezug genommen. Nach Art. 421–1 *Code pénal* „*Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur [...]*“, hierzu *Rassat*, *Droit pénal spécial*, S. 933 ff. Zu geschichtlichen Aspekten und Beispielen terroristischer Angriffe in Frankreich z. B. *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 34 ff.; *Lang*, *Das Antiterrordateigesetz*, S. 65 ff.

⁴⁶⁶ Zu den Aufgaben der DCRG und der DST, *Erster Teil, B. I. 2. a) bb*) und *b) bb*).

richtung der Terrorismusbekämpfung der DCRI liegt schwerpunktmäßig in der Befassung mit sogenannten radikalen und gewaltbereiten Islamisten.⁴⁶⁷

cc) Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit und des „*secret de la défense nationale*“

Nach Art. 1 Abs. 2 lit. b 2. Alt. Dekret Nr. 2008–609 ist die DCRI an der Verhinderung und Verfolgung solcher Akte beteiligt, die die Autorität des Staates, das *secret de la défense nationale* (Geheimnis der nationalen Verteidigung) und die wirtschaftliche Sicherheit bzw. das wirtschaftliche Vermögen („*patrimoine économique du pays*“) gefährden.⁴⁶⁸ Die DCRI sammelt demnach Nachrichten in dem Bereich, der auch als präventive Spionageabwehr bezeichnet und von der DCRI als Nachfolgerin der DST fortgeführt wird.⁴⁶⁹ In diesem Rahmen überwacht die DCRI ausländische Spionageangriffe auf französische Unternehmen und berichtet hierüber. Zudem berät sie präventiv Unternehmen, indem sie etwa ausländische Mitarbeiter kontrolliert oder Schutzvorkehrungen für Informationen oder Räumlichkeiten vorschlägt.⁴⁷⁰ Diese Aufgabe der DCRI wird auch mit „*intelligence économique*“ umschrieben und gewinnt in den letzten Jahren aufgrund zunehmender Spionagetätigkeiten gegenüber Unternehmen vermehrt an Bedeutung.⁴⁷¹

Hiermit hängt der im Dekret angesprochene Schutz des *secret de la défense nationale* zusammen, dessen rechtlicher Rahmen aufgrund der Relevanz im französischen Nachrichtendienstrecht näher erläutert werden soll. Der Schutz bestimmter sicherheitsrelevanter Informationen ist für den Staat in einem gewissen Umfang zur Sicherung seiner Interessen erforderlich. Er steht zugleich im Widerspruch zur Transparenz öffentlichen Handelns, und es bedarf deshalb Regelungen, die diesen Konflikt ausgleichen. Als Mittel für einen derartigen Schutz besteht in Frankreich das *secret de la défense nationale*, welches neben militärischen Aspekten auch wirtschaftliche und solche der inneren Sicherheit umfasst.⁴⁷² Die Grundlagen des *secret de la défense nationale* ergeben sich aus einer Zusammenschau straf-

467 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PNI/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15.

468 Art. 1 Abs. 2 lit. b 2. Alt. Dekret Nr. 2008–609: „*Elle participe à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'Etat, au secret de la défense nationale ou au patrimoine économique du pays.*“

469 Der Aufgabenbereich wurde im Dekret der DST umschrieben als „*sécurité des points sensibles et des secteurs clés de l'activité nationale*“, s. zur DST, [Erster Teil, B. I. 2. b\) bb\)](#).

470 Zur übereinstimmenden Aufgabe der DST vgl. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, S. 19, 24.

471 Siehe die Internetseite der DCRI, abgedruckt im [Anhang E; Lepri](#), *Les notes de l'IRIS*, 12. März 2007, S. 6 zur DST; vgl. auch den Hinweis im Bericht der *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2011, Doc. Ass. nat., n° 83 = Doc. Sénat, n° 672, S. 12.

472 *Sartre/Ferlet*, *Revue Études*, n° 2, 2010, S. 165, 166. Siehe auch [Erster Teil, B. I. 1.](#)

und verwaltungsrechtlicher Regelungen. Nach dem *Code pénal* ist eine Offenbarung von Informationen, die unter das *secret de la défense nationale* fallen, unter Strafe gestellt.⁴⁷³ Inhaltlich sind solche Objekte, Dokumente, Informationen, Daten und Dateien, die die nationale Verteidigung betreffen, als *secret de la défense nationale* anzusehen, die eingestuft wurden, um die Verbreitung oder den Zugang einzuschränken.⁴⁷⁴ Diese Definition bewirkt, dass allein die verwaltungsrechtliche Einstufung als *secret de la défense nationale* einen strafrechtlichen Schutz vermittelt. Das französische Strafrecht stellt demnach auf eine rein formelle Definition von als geheim eingestuftem Dokumenten ab, ohne eine inhaltliche Prüfung der verwaltungsrechtlichen Maßnahme der Einstufung vorzunehmen. Ein materielles Tatbestandsmerkmal besitzt die Regelung nicht.⁴⁷⁵

Das verwaltungsrechtliche Verfahren zur Einstufung von Informationen ist im *Code de la défense* enthalten, der auf die gleiche Definition des *secret de la défense nationale* verweist.⁴⁷⁶ Maßgebend ist das Dekret Nr. 98–609 vom 17. Juli 1998,⁴⁷⁷ das 2009 im untergesetzlichen Teil des *Code de la défense* kodifiziert wurde.⁴⁷⁸ Die Einstufung wird von den Verwaltungsbehörden in die Geheimhaltungsstufen *très secret-défense* (sehr geheim), *secret-défense* (geheim) und *confidentiel-défense* (vertraulich) vorgenommen.⁴⁷⁹ Die Grundsätze der anzulegenden Maßstäbe werden vom Premierminister aufgestellt und von den zuständigen Ministern konkretisiert.⁴⁸⁰ Eine einheitliche Regelung enthält die Verwaltungsvorschrift des Premierministers, die *instruction générale interministérielle sur la protection du secret*, die unter anderem Einzelheiten zur Frage der Archivierung, zur Freigabe von Dokumenten, dem weiteren Umgang mit diesen Dokumenten oder

473 Art. 413–9 ff. *Code pénal*.

474 Art. 413–9 Abs. 1 *Code pénal*: „*Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès.*“

475 Siehe Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 176 ff., 153 ff. auch zu den zuvor geltenden Fassungen, die teilweise auf eine materielle Definition abstellten; Fougereuse, *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449, 1451 ff.; *Chaltiel*, *Petites affiches*, 5 janvier 2012, S. 3, 3 f.

476 Art. L 2311–1 *Code de la défense*.

477 *Décret n° 98–608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale*, JORF Nr. 165 vom 19. Juli 1998, S. 11118. Ermächtigungsgrundlage ist Art. 413–9 Abs. 3 *Code pénal*.

478 *Décret n° 2009–254 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples)*, JORF Nr. 55 vom 6. März 2009, S. 4233, Text Nr. 23, nunmehr Art. R 2311–1 ff. *Code de la défense*.

479 Im Einzelnen Art. R 2311–2 ff. *Code de la défense*.

480 Art. R 2311–5 f. *Code de la défense*; für die Kategorie *très secret défense* ist allein der Premierminister zuständig.

zu eingestuften Orten vorsieht.⁴⁸¹ Die einzelnen Richtlinien der Ministerien und damit letztlich auch die für die DCRI geltenden Bestimmungen sind nicht öffentlich. Die eingestuften Informationen können nur unter besonderen Voraussetzungen eingesehen werden. Dies erfordert neben einer vorherigen Ermächtigung (sog. *habilitation*), dass die Kenntnis dieser Informationen für eine bestimmte Aufgabe erforderlich ist (*besoin d'en connaître*).⁴⁸²

Die DCRI trägt zu dem Schutz des *secret de la défense nationale* durch die eigene Einstufung von Dokumenten bei. Zudem führt die DCRI die Personenüberprüfungen im nichtmilitärischen Bereich durch, die zur Einsicht der eingestuften Informationen notwendig sind (*habilitation*). Sie ersetzt insofern die DST.⁴⁸³

dd) Überwachung und Bekämpfung der Cyber-Kriminalität

Weiterhin wirkt die DCRI bei der Überwachung der elektronischen Kommunikation mit, die geeignet ist, die Sicherheit des Staates („*sûreté de l'Etat*“), zu beeinträchtigen, sowie beim hiermit zusammenhängenden Kampf gegen die Kriminalität im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (Art. 1 Abs. 2 lit. c Dekret Nr. 2008–609).⁴⁸⁴ Dieser Aufgabenbereich der Überwachung der Kommunikationstechnologien umfasst die Bekämpfung der sogenannten Cyber-Kriminalität.⁴⁸⁵

ee) Überwachung von Personen und Organisationen

Die DCRI ist zudem beteiligt an der Überwachung von Personen, Gruppen, Organisationen und an der Analyse von Gesellschaftsphänomenen, die aufgrund ihres radikalen Charakters, ihrer Einstellung oder ihrer Wirkungsweise geeignet sind, die nationale Sicherheit zu gefährden (Art. 1 Abs. 2

481 *Instruction générale interministérielle N° 1300 sur la protection du secret* vom 30. November 2011, genehmigt durch *Arrêté du 30 novembre 2011 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale*, JORF Nr. 279 vom 2. Dezember 2011, S. 20265, Text Nr. 1.

482 Art. R 2311–7 ff. *Code de la défense* sowie Art. 19 ff. *Instruction générale interministérielle N° 1300 sur la protection du secret* vom 30. November 2011. Zur Wirkung und Kontrolle des *secret de la défense nationale* [Dritter Teil, A. I.](#)

483 *Blessig*, *Avis*, *Doc. Ass. nat.*, n° 1552, 25. März 2009, S. 8 f.; zur DST *Fougerouse*, *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449, 1458 ff.; *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 211, 207 ff. Im Bereich des Verteidigungsministeriums ist die *Direction de la protection et de la sécurité de la défense* (DPSD) zuständig.

484 Art. 1 Abs. 2 lit. c Dekret Nr. 2008–609: „*Elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'Etat ainsi qu'à la lutte, en ce domaine, contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.*“

485 Siehe hierzu die Internetseite der DCRI, abgedruckt im [Anhang E](#). Allgemein zur Bedrohung *Lasserre*, *Politique internationale* n° 128, été 2010, S. 175, 183 f.

lit. d Dekret Nr. 2008–609).⁴⁸⁶ Die DCRI setzt damit die vormalige Überwachung durch die DCRG von sogenannten „Risikogruppen“ fort. Der Aufgabenbereich ist dabei im Vergleich zu den Rechtsgrundlagen der DCRG begrifflich erweitert und konkretisiert worden, indem ausdrücklich festgehalten wird, dass sowohl Personen als auch Organisationen von der Überwachung umfasst sind.⁴⁸⁷ Gleichwohl ist der entscheidende Begriff der Radikalität („*caractère radical*“) der Beobachtungsobjekte vielschichtig und führt gegenüber anderen Sicherheitsbehörden zu Abgrenzungsfragen.⁴⁸⁸

Zwei weitere frühere Aufgabenbereiche der DCRG in diesem Zusammenhang werden nicht von der DCRI ausgeübt, sondern sind anderen Sicherheitsbehörden angegliedert worden.⁴⁸⁹ Dies betrifft zum einen den Aspekt der Überwachung von Spielhallen und Rennbahnen⁴⁹⁰, die nunmehr von der *Direction centrale de la police judiciaire* gewährleistet wird.⁴⁹¹ Zum anderen ist die Überwachung der Gewalt in den Städten, von Hooligans und von Demonstrationen, die teilweise von der DST, teilweise von der DCRG ausgeübt wurde, ausgegliedert worden.⁴⁹²

b) Nachrichtendienstliche und polizeiliche Aufgaben der DCRI

Die Verbindung nachrichtendienstlicher und polizeilicher Aufgaben der DCRI ist Folge ihrer Zugehörigkeit zur *Police nationale* und deren inhaltlicher Ausrichtung. Die französische *Police nationale* ist für die Gefahrenabwehr („*mission de sécurité et de paix publique*“), die Strafverfolgung („*mission de police judiciaire*“) und die Nachrichtensammlung („*mission de renseignement et d’information*“) zuständig.⁴⁹³ Diese Aufgaben werden von den einzelnen Abteilungen der *Police nationale* mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten ausgeübt. Die *Direction centrale de la sécurité publique*⁴⁹⁴ als eine dieser Abteilungen besitzt im Wesentlichen präventive Aufgaben, während die *Direction centrale de la police judiciaire* (DCPJ) als

486 Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609: „*Elle participe également à la surveillance des individus, groupes, organisations et à l’analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d’action, de porter atteinte à la sécurité nationale.*“

487 Im Dekret der DCRG war nur von der Überwachung von „Risikogruppen“ („*des groupes à risques*“) die Rede, vgl. [Erster Teil, B. I. 1.](#)

488 Hierzu [Zweiter Teil, A. II. 1. c.](#)

489 *Alliot-Marie*, La réorganisation des services de renseignement, 13. September 2007.

490 Vgl. Art. 3 Abs. 2 Dekret Nr. 95–44 vom 16. Januar 1995.

491 Art. 2 und 3 *Arrêté du 27 juin 2008 modifiant l’arrêté du 19 mai 2006 relatif aux missions et à l’organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 7.

492 Die letztgenannten Aufgaben werden nunmehr von der *Direction centrale de la sécurité publique* (DCSP) wahrgenommen, hierzu und zur Abgrenzung [Zweiter Teil, A. II. 1. c.](#)

493 Article Annexe I *Loi n° 95–73 du 21 janvier 1995 d’orientation et de programmation relative à la sécurité*, JORF Nr. 20 vom 24. Januar 1995, S. 1249.

494 Zentrale Abteilung der öffentlichen Sicherheit, DCSP.

Kriminalpolizei repressiv vor allem Straftaten der organisierten Kriminalität verfolgt.⁴⁹⁵ Da das französische Sicherheitsrecht weder organisations- noch materiell-rechtliche Vorgaben zur Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten macht, verfolgt die DCRI als weitere Abteilung der *Police nationale* in den soeben beschriebenen Bereichen Aufgaben eines Nachrichtendienstes, also eines *service de renseignement* (aa) und repressivpolizeiliche Aufgaben als *service de police judiciaire spécialisé* (bb).⁴⁹⁶ Insbesondere die zuletzt genannten repressiven Aufgaben der DCRI sind dabei als Besonderheit des französischen Systems hervorzuheben.⁴⁹⁷ Innerhalb der Organisation der DCRI ist die Wahrnehmung beider Aufgaben voneinander getrennt.⁴⁹⁸

Eine Differenzierung zwischen den Aufgaben ist von Bedeutung, da das Tätigwerden der DCRI verschiedenen Zwecken dient und unterschiedliche rechtliche Vorgaben und Rechtswege zur Folge hat. Beachtet werden muss aber, dass in der Praxis eine enge Verzahnung besteht. Der nachfolgenden Darstellung kommt daher vor allem eine systematisierende Bedeutung zu.

aa) Die DCRI als service de renseignement (1) Information der Regierung

Die primäre nachrichtendienstliche Aufgabe der DCRI ist die Sammlung, Auswertung und Zusammenfassung von Nachrichten über Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation*.⁴⁹⁹ Das Ziel dieser Sammlung und Auswertung besteht nach dem *Livre blanc 2008* darin, der höchsten Staatsebene die Möglichkeit einzuräumen, aufgrund dieser Sachlage Entscheidungen zu treffen.⁵⁰⁰ Die DCRI übernimmt die Aufgabe von den Vorgängerbehörden. Die Rechtsgrundlage der DCRG stellte insofern ausdrücklich fest, dass

495 Zur Organisation und den Aufgaben der *Police nationale* *Vlamynck*, *Droit de la police*, S. 38 ff.; *Guinchard/Buisson*, *Procédure Pénale*, S. 290 ff.; zudem *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 63 ff., der darauf hinweist, dass die Abteilungen der *Police nationale* sowohl Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung ausüben und eine formelle Unterscheidung anhand der Abteilung nicht möglich ist.

496 Vgl. die Internetseite der DCRI, abgedruckt im [Anhang E](#); *Défense et sécurité nationale*, *Le Livre blanc*, 2008, S. 139: „*l'activité de renseignement et de police judiciaire*“; *Clair/Dahan*, *AFRI*, vol. X, 2009, S. 467, 469 führen zu den Aufgaben der DST aus: „*préventive en sa capacité de service de renseignement et répressive en tant que service de police judiciaire spécialisée*“. Zur präventiven und repressiven Strategie bei der Terrorismusbekämpfung *Assemblée nationale*, *Compte rendu n° 59*, *Audition de M. Calvar*, 26. Februar 2013, S. 2 f.; *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*, S. 115.

497 So z. B. *Carillo*, *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 39, 42 f.

498 *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, *Rapport 2012*, S. 7.

499 Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609. Zu den Begriffen und Funktionen der Sammlung und Auswertung von Nachrichten z. B. *Baud*, *Le renseignement*, S. 150, 175 ff.

500 *Défense et sécurité nationale*, *Le Livre blanc*, 2008, S. 133: „*Le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer*

die Informationssammlung dazu diene, die Regierung zu informieren („à informer le Gouvernement“).⁵⁰¹ Der damit angesprochenen Aufklärung im Vorfeld kommt im Rahmen der Sicherheitsarchitektur eine zentrale Bedeutung zu.⁵⁰² Die Information durch die DCRI ist eine notwendige Voraussetzung, damit die zuständigen Entscheidungsträger der Regierung die Ausgangslage etwaiger Gefährdungen und Strukturen einschätzen und davon ausgehend weitere Schritte einleiten können.⁵⁰³ Die Verarbeitung der gewonnenen Erkenntnisse reicht von der Übermittlung an andere Polizeibehörden bis zur Verwertung der Informationen im Rahmen von Vereins- oder Parteiverboten.⁵⁰⁴ Das Tätigwerden der DCRI bezweckt demnach allein die Information über Bedrohungen der *intérêts fondamentaux de la nation*. Eine etwaige weitere Verwendung der gesammelten Informationen durch andere Abteilungen der Polizei zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung ist davon aufgrund der unterschiedlichen Zweckrichtung unabhängig.⁵⁰⁵

(2) Verhinderung von Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation*

Neben der Nachrichtensammlung hat die DCRI als weitere Aufgabe, Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* zu verhindern.⁵⁰⁶ So wird im Dekret der DCRI explizit die Verhinderung von Spionageaktivitäten und von terroristischen Akten und anderen Gefährdungen genannt.⁵⁰⁷ Die weiteren

d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action.“ Diese Aufgabenbeschreibung betrifft alle französischen Nachrichtendienste.

501 Art. 3 *Décret n° 95-44 du 16 janvier 1995*.

502 Die Relevanz der Nachrichtendienste wird insbesondere durch das *Livre blanc 2008* hervor-
gehoben, Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, 2008, S. 66, 133 f., 258.

503 Vgl. Article Annexe I *Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, JORF Nr. 20 vom 24. Januar 1995, S. 1249: „*La mission de renseignement et d'information a pour objet d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale*“; Denécé, Note de réflexion n° 10, Mai 2011, S. 5. Zum Prozess der Informationsgewinnung dem sog. *cycle de renseignement*, Cettina, La coordination police-justice, S. 510 ff.; Baud, Le renseignement, S. 140 ff.

504 Zu Vereins- und Parteiverboten *Esplugas*, RFDC, 36, 1998, S. 675 ff.; *Canu*, Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich, S. 142 ff., 221 ff.

505 So auch *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 145 zu den Vorgängerbehörden mit Verweis auf *Gléizal*, La police en France, S. 48 ff.; *Canu*, Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich, S. 163 ohne nähere Begründung; *Decocq/Montreuil/Buisson*, Le droit de la police, S. 12 gehen von den „trois „volets“ de la mission de police: la prévention, le renseignement, la police judiciaire“ aus.

506 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PN/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008-07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15 mit dem Hinweis, dass die DCRI zuständig ist „à titre préventif und répressif des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation“.

507 Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a und b Dekret Nr. 2008-609: „*prévenir*“ und „*prévention*“.

Aufgabenbereiche stellen auf die ebenfalls als präventiv einzustufende Überwachung („*surveillance*“, Art. 1 Abs. 2 lit. c und d Dekret Nr. 2008–609) ab.

Die Verhinderung dieser Gefährdungen ist in Abgrenzung zur Aufgabe der Strafverfolgung zu sehen. Das französische Polizeirecht unterscheidet materiell-rechtlich zwischen präventiven und repressiven Aufgaben.⁵⁰⁸ Die Gefahrenabwehr (*police administrative*)⁵⁰⁹ dient dabei der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und soll Straftaten verhindern.⁵¹⁰ Die repressiven Aufgaben werden in Frankreich unter der materiellen Bezeichnung der *police judiciaire*⁵¹¹ zusammengefasst und beinhalten die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten.⁵¹² Die Abgrenzung beider Aufgaben kann im Einzelfall schwierig sein, ist aber für die Bestimmung der anzuwendenden Vorschriften und des Rechtsweges gegen Maßnahmen der Polizei und damit auch der Nachrichtendienste von Bedeutung.⁵¹³ Während repressive Maßnahmen im *Code de procédure pénale* geregelt sind und zu einer Zuweisung vor die ordentlichen Gerichte führen, können präventive Maßnahmen vor den Verwaltungsgerichten angegriffen werden.⁵¹⁴

Aus dieser Differenzierung folgt auch für die DCRI die Abgrenzung der präventiven von den repressiven Aufgaben. Innerhalb der präventiven Aufgaben wird dabei vereinheitlichend von den *services de renseignement* als Nachrichtendiensten gesprochen, ohne die genannte Aufgabe der Information der Regierung von der Verhinderung von Gefährdungen strukturell zu

508 Zur Abgrenzung *Vlamynck*, *Droit de la police*, S. 5 f.; *Bouloc*, *Procédure pénale*, S. 360 ff.; *Gonod*, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 7 f.; umfassend *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 23 f., 34 ff., 46 ff.; jeweils unter Hinweis auf die Trennung und Definition durch den Codex der Straftaten und Strafen vom 3. Brumaire des Jahres IV vom 25. Oktober 1795.

509 *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 121 zum Begriff der „*police administrative*“: dieser hat keinen institutionellen, sondern lediglich einen materiellen Gehalt; ausführlich schon *Schmitz*, *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*, S. 53 ff.

510 Vgl. *Gonod*, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 7; zum Begriff der *ordre public* s. *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 150 ff.

511 Der Begriff besitzt eine doppelte Bedeutung: *police judiciaire* im materiellen Sinn der Strafverfolgung und institutionell etwa für die *Direction centrale de la police judiciaire* (DCPJ). Eine Differenzierung erfolgt zum Teil durch Großschreibung der Behörde DCPJ als „*Police judiciaire*“, *Roussel*, *Répertoire de droit pénale et de procédure pénale* Dalloz, Rn. 6 f.; *Guinchard/Buisson*, *Procédure Pénale*, S. 637; *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 132. Im Folgenden wird der Begriff *police judiciaire* materiell-rechtlich gebraucht.

512 Art. 14 *Code de procédure pénal*. Hierzu *Bouloc*, *Procédure pénale*, S. 386 ff.

513 *Gleizal*, *La Police en France*, S. 19.

514 *Villiers/Berranger*, *Droit public général*, S. 582; *Frier/Petit*, *Droit administratif*, S. 282 f.; *Schmitz*, *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*, S. 153 ff.; ausführlich zum Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 357 ff. Siehe auch [Zweiter Teil, B. I.](#)

trennen.⁵¹⁵ Beide Aufgaben sind der *police administrative* zuzuordnen, und es bestehen überdies einheitliche Befugnisse, um diese zu erfüllen.⁵¹⁶ Auch wenn innerhalb dieses Bereichs eine Abgrenzung wegen der unterschiedlichen Zweckrichtung der Tätigkeit der DCRI berechtigt ist, dienen beide Aufgaben der Verhinderung von Straftaten und unterscheiden sich somit von der repressiven Aufgabe der *police judiciaire*.⁵¹⁷ Die Informationssammlung und die Verhinderung von Straftaten hängen in zeitlicher Hinsicht unmittelbar zusammen, da die ermittelten Informationen als ein weiterer Schritt zur Verhinderung eingesetzt werden können. Ein zusätzlicher Grund dieser zusammenfassenden Sichtweise ist die französische Terrorismusgesetzgebung,⁵¹⁸ die ebenfalls allein zwischen Aufgaben präventiver und repressiver Natur trennt und diese zum Teil sogar miteinander vermengt.⁵¹⁹

bb) Die DCRI als *service de police judiciaire spécialisé*

Weiterhin wird die DCRI strafverfolgend in Bezug auf Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* tätig.⁵²⁰ Mit der Umschreibung der DCRI als *service de police judiciaire spécialisé* wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich um eine Behörde der *police judiciaire* im materiellen Sinne handelt, die der Strafverfolgung in den ihr besonders zugewiesenen Aufgabenbereichen nachkommt. Die DCRI übernimmt diese spezielle Auf-

515 Vgl. Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, 2006, S. 45 ff.; de Villepin/Sarkozy, *Projet de loi*, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 9; Marsaud, *Rapport*, Doc. Ass. nat., n° 2681, 16. November 2005, S. 9 f.; Courtois, *Rapport*, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 24, 28, 78: „la phase administrative de renseignement“.

516 So auch Wittzack, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 145, 228; der Verweis auf Meyzonnier, *Les forces de police dans l'Union européenne*, S. 135 f. zur DCRG und DST führt allerdings zu keiner eindeutigen Aussage; s. auch Gonod, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 11 m. w. N.; Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997, S. 37, 37 zur DCRG. Vgl. auch Cour d'appel Paris, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, *Juris-Data* Nr. 2011–011485 zur DST. Zu den Befugnissen s. [Zweiter Teil, B. I.](#)

517 Dem entspricht die Aufteilung in *renseignement administrative* und *renseignement judiciaire* s. Carillo, *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 39, 43 f.; vgl. auch Granger, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 193 ff.

518 Zur französischen Terrorismusgesetzgebung seit 1986 s. z. B. *Cantegreil*, *Lutte antiterroriste*, S. 61 ff.

519 So Gonod, in: Würtzenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 217, 218 und 230; Gonod, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 10 mit Verweis auf das Urteil des *Conseil constitutionnel* vom 19. Januar 2006, Nr. 2006–532, *Rec.* 2006, S. 31 ff., der eine derartige Verbindung für verfassungswidrig erklärte, hierzu [Zweiter Teil, B. I. 1. a\) bb\) \(1\)](#); s. auch Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, 2006, S. 53 ff.; Marsaud, *Rapport*, Doc. Ass. nat., n° 2681, 16. November 2005, S. 10.

520 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PN/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15.

gabe von der DST.⁵²¹ Ansatzpunkt im Dekret der DCRI ist der Begriff der „*répression*“ (strafrechtliche Verfolgung). Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a und b Dekret Nr. 2008–609 werden von der DCRI sowohl Spionagetätigkeiten, terroristische und andere Gefährdungen von der DCRI strafrechtlich verfolgt.⁵²² Allein die Überwachung von Personen und Organisationen nach Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609 ist ausschließlich präventiv zu werten.⁵²³

Die repressive Aufgabe der DCRI ergibt sich aus der Zusammenschau der genannten Aufgabenbereiche im Dekret der DCRI in Verbindung mit dem *Code de procédure pénale*. Nach Art. 14 *Code de procédure pénale* besteht die Aufgabe der *police judiciaire* darin, Straftaten festzustellen, Beweise zusammenzutragen und die Täter zu suchen. Voraussetzung ist demnach, dass es sich bei der DCRI um eine *police judiciaire* im Sinne des *Code de procédure pénale* handelt und ihr *officiers et agents de police judiciaire* (Beamte der *police judiciaire*) nach Art. 15 Nr. 1 und 2 *Code de procédure pénale* zugewiesen sind. Diese Voraussetzungen werden durch mehrere untergesetzliche Verweisungsnormen im *Code de procédure pénale* erfüllt. Dabei ist Art. R 15–18 Nr. 3 *Code de procédure pénale* rechtliche Grundlage für die Anerkennung der DCRI als Dienst der *police judiciaire*.⁵²⁴ Der Artikel zählt sämtliche Dienste der *Police nationale* im Sinne von Art. 15–1 *Code de procédure pénale* auf, in denen *officiers* und *agents de police judiciaire* tätig werden und denen repressive Aufgaben als *police judiciaire* zukommen. Hierzu gehören neben der *Direction centrale de la police judiciaire* (DCPJ) und weiteren Abteilungen der Polizei auch die DCRI. Darüber hinaus wird festgelegt, dass der DCRI diese Aufgaben auf dem gesamten Staatsgebiet zusteht.⁵²⁵ Die zweite notwendige Voraussetzung besteht darin, dass den

521 *Alliot-Marie*, La réorganisation des services de renseignement, 13. September 2007: *La DCRI „continuera d'exercer les prérogatives judiciaires actuelles de la DST dans le même périmètre de compétence“*; *Carillo*, Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 39, 42 f.; *Questions internationales* n° 35, janvier-février 2009, S. 45, 48; *Lefèbvre*, La tribune du Commissaire n° 120, octobre 2011, S. 13, 14.

522 Vgl. „*concourt à leur répression*“ und „*répression*“ (Art. 1 Abs. 2 lit. a und b Dekret Nr. 2008–609). Bei der Bekämpfung der Cyber-Kriminalität nach Art. 1 Abs. 2 lit. c Dekret Nr. 2008–609 wird dieser Aspekt wie folgt umschrieben: „*la lutte, en ce domaine, contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication*“.

523 Vgl. *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013, S. 3.

524 Hierbei handelt es sich rechtstechnisch um ein in den *Code de procédure pénale* integriertes *Décret en Conseil d'Etat*. Die Verweisungsnorm wurde im Zuge der Reform der DCRI angepasst. *Décret n° 2008–610 du 27 juin 2008 modifiant le code de procédure pénale (partie réglementaire: Décrets en Conseil d'Etat)*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 5; zuvor waren die DST und Teile der DCRG ermächtigt, Erster Teil, B. 2.

525 Art. R 15–18 *Code de procédure pénale*: „*Les services actifs de la police nationale au sein desquels les officiers et agents de police judiciaire exercent leurs fonctions habituelles et dont la compétence s'exerce sur l'ensemble du territoire national sont les suivants:*
1° *La direction centrale de la police judiciaire;*

Mitarbeitern der DCRI die nicht von Rechts wegen zukommende Qualität als *officiers* bzw. *agents de police judiciaire* zugewiesen wird. Die Mitarbeiter sind dann *officiers de police judiciaire*, wenn sie einem Dienst angehören, der nach Art. 16 Abs. 1 Nr. 4 *Code de procédure pénale* speziell in einem *Arrêté* aufgelistet ist und des Weiteren eine konkrete Ermächtigung (*habilitation*) vorliegt.⁵²⁶ Aufgrund der Ermächtigung nach Art. A 34 Nr. 1 *Code de procédure pénale* gehört die DCRI zu dieser Kategorie.⁵²⁷ Die erforderliche persönliche Ermächtigung durch den *procureur général* beim *Cour d'appel* erfolgt durch ein weiteres *Arrêté* nach Maßgabe der Art. R 15–3 ff. *Code de procédure pénale*.⁵²⁸

c) Abgrenzung zu anderen Sicherheitsbehörden

Die angesprochenen Aufgaben der DCRI grenzen den Dienst von den weiteren Akteuren im französischen Sicherheitsrecht ab. Eine Differenzierung in aufgabenrechtlicher Hinsicht zwischen dem Inlandsnachrichtendienst und der Polizei ist dabei aufgrund der bestehenden Verflechtung nicht möglich und auch nicht erforderlich. Vielmehr grenzt sich die DCRI innerhalb der Polizeiorganisation inhaltlich von den weiteren Abteilungen der *Police nationale* ab.⁵²⁹ Die folgende Darstellung beschränkt sich auf eine Abgrenzung zu den Sicherheitsbehörden, denen bei der Reform 2008 Aufgabenbereiche übertragen wurden, die zuvor von den Vorgängerbehörden der DCRI ausgeübt wurden.

Eine Abgrenzung hat insofern zur *Direction centrale de la sécurité publique* (DCSP) zu erfolgen. Diese ist im Allgemeinen mit der Aufgabe der Gefahrenabwehr, also der Wahrung der öffentlichen Ordnung („*missions de sécurité et de paix publiques*“), beauftragt und besitzt zugleich repressive Aufgaben.⁵³⁰ Seit der Fusion zur DCRI im Jahr 2008 enthält die DCSP eine neu entstandene Unterabteilung, die *Sous-direction de l'information géné-*

2° *La direction centrale de la police aux frontières*;

3° *La direction centrale du renseignement intérieur*;[...]“; s. auch *Desportes/Lazerges-Cousquer*, *Traité de procédure pénale*, S. 599 ff.

526 Art. 16 Abs. 4 und 5 *Code de procédure pénale*. *Desportes/Lazerges-Cousquer*, *Traité de procédure pénale*, S. 576 ff.

527 Die Anpassung durch die Reform der DCRI erfolgte durch das *Arrêté du 27 juin 2008 portant modification de l'article A 34 du code de procédure pénale (partie réglementaire: arrêtés)*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10373, Text Nr. 17; vor dem 1. Juli 2008 waren die DST und die Unterabteilung *courses et jeux* der DCRG aufgelistet.

528 *Desportes/Lazerges-Cousquer*, *Traité de procédure pénale*, S. 608 f.

529 Zur Abgrenzung zu den weiteren französischen Nachrichtendiensten, [Erster Teil, A. II.](#)

530 Art. 21 *Décret n° 2013–728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*, JORF Nr. 188 vom 14. August 2013, Text Nr. 19 i. V. m. *Décret n° 2008–633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, S. 10554, Text Nr. 4. Zuvor war Art. 12 *Décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985* einschlägig, das zum Oktober 2013 aufgehoben wurde.

rale (SDIG), die zudem nachrichtendienstliche Aufgaben wahrnimmt. Diese soll für die Regierung Informationen über institutionelle, wirtschaftliche, soziale und sonstige die öffentliche Ordnung betreffende Bereiche, insbesondere gewaltbereite Erscheinungen, sammeln, zusammenfassen und analysieren.⁵³¹ Der genannte Bereich ist Teil der früheren nachrichtendienstlichen Aufgabe der DCRG im sogenannten „*milieu ouvert*“, der nicht auf die DCRI übertragen wurde. Die SDIG übernimmt damit die Informationsfunktion der Regierung über allgemeine öffentliche Gefahren und ist von der Überwachung der DCRI von Personen und Organisationen im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609 abzugrenzen. Es wurde versucht, mögliche Überschneidungen zwischen der SDIG und der DCRI durch ein Koordinationsprotokoll zwischen beiden Behörden auszuräumen.⁵³² Einer internen Mitteilung des Direktors der DCRI aus dem Jahr 2008 zufolge soll die DCRI sich insbesondere auf Einzelpersonen etwa aus dem radikalen islamistischen Milieu konzentrieren, deren Gewaltausübung die Integrität oder das Funktionieren der Institutionen beeinträchtigt. Die SDIG hingegen soll für die Gewalt zuständig sein, die diese Schwelle nicht überschreitet, und sich auf Sekten oder muslimische Organisationen im Allgemeinen konzentrieren, die etwa im Zuge von Demonstrationen gewalttätig werden.⁵³³

Diese Ausgliederung von nachrichtendienstlichen Aufgaben der DCRG an die neu geschaffene SDIG als Teil der DCSP ist problematisch und steht seitdem in der Kritik. Der Hintergrund der Aufgabenübertragung einzelner Bereiche der DCRG nicht an die DCRI, sondern an die neu entstandene SDIG hängt damit zusammen, dass der französische Inlandsnachrichtendienst insgesamt auf die Terrorismus- und Spionageabwehr ausgerichtet werden sollte, um diese effektiv zu bekämpfen. Andere Bereiche, die diesem Ziel nur nachgeordnet sind oder eine Vorstufe hierzu darstellen, sollten keine Beachtung mehr finden.⁵³⁴ Dieses Ziel entspricht sicherlich der aktuellen Bedrohungslage. Verkannt wird allerdings, dass der Zuschnitt der DCRI insofern zu einer Aufgabenbeschränkung führt, die insbesondere frag-

531 Art. 3 und 6 *Arrêté du 1er février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique*, JORF Nr. 30 vom 5. Februar 2011, Text Nr. 29, welches das *Arrêté du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 10 abgelöst hat, i. V. m. Art. 21 Abs. 4 *Décret n° 2013–728 du 12 août 2013*: „*Elle est chargée, à l'échelon central, des missions d'information générale définies à l'article 12 du décret du 2 octobre 1985 susvisé et établit dans ce cadre toutes prévisions utiles au Gouvernement.*“

532 Kritisch zum unveröffentlichten „*protocole de coordination*“ vom 2. Juni 2010 *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 15 f.

533 *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PNI/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur*, Nr. 2008–07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15 mit der Feststellung, dass eine Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein kann.

534 Vgl. *Alliot-Marie*, La réorganisation des services de renseignement, 13. September 2007.

lich ist, wenn die Abgrenzung zur SDIG im Einzelnen nicht nachvollziehbar und durchführbar ist.⁵³⁵ Gerade die Überwachung von sogenannten „Risikogruppen“ am Merkmal der Gewaltbereitschaft festzulegen, ist in der Praxis kaum durchführbar und verhindert einen einheitlichen Ansatz.⁵³⁶ Dieser Aspekt wird verstärkt, da ein Informationsaustausch beider Behörden dadurch erschwert oder gar unmöglich wird, dass allein die Tätigkeit der DCRI, nicht aber die der SDIG, dem *secret de la défense nationale* unterfällt.⁵³⁷ Diesen materiellen Gründen ist hinzuzufügen, dass durch die Schaffung einer weiteren Behörde eine Aufspaltung des nachrichtendienstlichen Bereiches erfolgt ist, da die SDIG im Ergebnis ebenfalls nachrichtendienstliche Aufgaben wahrnimmt.⁵³⁸ Trotz dieser gleichlaufenden Aufgabenstellung gehört die SDIG nicht zu den Nachrichtendiensten, die der „*communauté française du renseignement*“ unterfallen. Dies ist zum einen im Hinblick auf die öffentliche Wahrnehmung fraglich, da es deren Tätigkeit in gewisser Weise verschleiert.⁵³⁹ Zum anderen greifen Kontrollmechanismen wie die parlamentarische Kontrolle nicht ein.⁵⁴⁰ Vor diesen Erwägungen wäre es daher konsequent, entweder die nachrichtendienstlichen Aufgaben der SDIG der DCRI anzugliedern oder eine eindeutige Abgrenzung der Aufgaben beider Behörden zu schaffen.⁵⁴¹

2. Die Aufgaben des BfV

Die Aufgaben der deutschen Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sind in § 3 BVerfSchG aufgelistet und stellen den „unabdingbaren Mindeststandard an Aufgaben“ der Verfassungsschutzbehörden dar.⁵⁴² Die folgende Darstellung konzentriert sich auf diesen Katalog und geht nicht auf die weiteren Aufgaben der LfV ein. Dem BfV kommt die Sammlung und

535 So die *Note du 8 juillet du directeur central du renseignement intérieur aux directeurs zonaux*, PN/DCRI/N° 6384, abgedruckt in: Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Nr. 2008-07 vom 5. November 2008, Text 16, S. 15 zur Abgrenzung; *Berthon*, La Tribune du Commissaire, n° 120 octobre 2011, S. 7, 9 und *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 11, 13 f., die darauf hinweisen, dass die initiierte Unterscheidung zwischen *milieu ouvert* für die SDIG und *milieu fermé* für die DCRI nicht zielführend ist; anders wohl im Fall Merah, in dem die Kompetenzabgrenzung kein Problem gespielt haben soll, *Desprats/Léonet*, Affaire Merah, Rapport 2012, S. 15.

536 *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 19 janvier 2012, S. 14.

537 *Berthon*, La Tribune du Commissaire, n° 120 octobre 2011, S. 7, 7, 9.

538 So *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 12.

539 *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 10 weist zu Recht auf die bereits im Namen der Behörden ungleichen Begriffe hin: bei der DCRI wird von „*renseignement*“ bei der SDIG von „*information*“ gesprochen.

540 *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 10 f.; *Berthon*, La Tribune du Commissaire, n° 120 octobre 2011, S. 7, 7. Zur parlamentarischen Kontrolle [Dritter Teil, A.](#)

541 Zu den verschiedenen Möglichkeiten *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012, S. 23 ff. Zur Zusammenarbeit der DCRI und der SDIG s. auch [Zweiter Teil, C. III.](#)

542 *Droste*, HdbVS, S. 86 f.

Auswertung von Informationen (a) über näher bezeichnete Aufgabenbereiche (b) sowie die Mitwirkung beim Geheimschutz zu (c).⁵⁴³ Abschließend sollen die Aufgaben des Verfassungsschutzes von denen der Polizei abgegrenzt werden (d).

a) Sammlung und Auswertung von Informationen

Die Aufgabe des BfV liegt nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG in der „Sammlung und Auswertung von Informationen“ über unten näher bezeichnete Bestrebungen und Tätigkeiten.⁵⁴⁴ Diese Begrenzung der Aufgaben des BfV stellt eine logische Folge des deutschen Trennungsgebotes dar und führt zu einer Abgrenzung des Verfassungsschutzes zur Polizei.⁵⁴⁵ Der Zweck der Tätigkeit des BfV besteht damit allein in der Informationssammlung und -auswertung, um mit den gesammelten Informationen das Innenministerium bzw. die Regierung zu unterrichten, die dann weitere politische Maßnahmen wie etwa Partei- oder Vereinsverbote ergreifen kann.⁵⁴⁶ Darüber hinaus werden Informationen an zuständige Behörden wie die Polizei weitergeleitet, die in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich tätig werden. Die Tätigkeit des BfV bezweckt dabei nicht die Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung.⁵⁴⁷

Unter den Begriff der Sammlung fällt neben der Entgegennahme von Informationen auch die aktive Nachrichtenbeschaffung. Hieran schließt sich das Auswerten an, also die Analyse von Informationen, sowie die Weiterleitung an zuständige Stellen.⁵⁴⁸ Gegenstand der Sammlung sind Informationen, die den Oberbegriff für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG ausdrücklich genannten sach- und personenbezogenen Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sowie Daten darstellen.⁵⁴⁹ Nachrichten sind dabei Mitteilungen gedanklichen Inhalts.⁵⁵⁰ Im Gegensatz zu Daten enthalten Informationen eine subjektive Bewertung.⁵⁵¹ Begrifflich wird im Folgenden von Informationen als Oberbegriff ausgegangen.

543 Herzog, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 1, 11 f. unter Verweis auf Ziegler, BayVBl. 1978, S. 517, 518, gliedern die Aufgaben des BfV in eine „Aufklärungs- und Informationsfunktion“ hinsichtlich des politischen Extremismus, sowie in eine „Abwehr- und Schutzfunktion“ im Rahmen der Spionageabwehr und in die weiterhin bestehende „Mitwirkungsfunktion zur Gefahrenabwehr“ bezüglich des Geheimschutzes.

544 Diese Aufgabe entspricht Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Errichtung von Zentralstellen „zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes“ umfasst.

545 Siehe sogleich **Zweiter Teil, A. II. 2. d).**

546 Vgl. § 16 Abs. 1 BVerfSchG.

547 Vgl. insgesamt BVerfGE 133, 277, 326, Rn. 118; Drost, HdbVS, S. 90 f.; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 18; Herzog, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 1, 8. Zur Übermittlung von Informationen s. **Zweiter Teil, C. II. 2.**

548 Im Einzelnen Drost, HdbVS, S. 87 ff.

549 Drost, HdbVS, S. 226; Gröpl, Nachrichtendienste, S. 172.

550 Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 7 m. w. N.

551 So Zöller, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Hdb innere Sicherheit, S. 448.

b) Die Aufgabenbereiche

Die Informationssammlung und anschließende Auswertung bezieht sich nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG auf näher bestimmte Bestrebungen und Tätigkeiten, die im Folgenden als Aufgabenbereiche bezeichnet werden sollen.⁵⁵² Diese Aufgabenbereiche des BfV umfassen die Extremismusbeobachtung und die Spionageabwehr.⁵⁵³

aa) Extremismusbeobachtung

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Tätigkeit des BfV liegt in der Beobachtung extremistischer Bestrebungen.⁵⁵⁴ Hierzu zählen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG solche „Bestrebungen, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben“. Unter Bestrebungen sind dabei Vorbereitungs-handlungen, Verabredungen, Agitation, gewaltsame Handlungen oder Beeinflussungen zu verstehen.⁵⁵⁵ Weiterhin enthält § 4 Abs. 1 BVerfSchG Begriffsbestimmungen der einzelnen Bestrebungen, denen gemeinsam ist, dass sie ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss voraussetzen.⁵⁵⁶ Die Arbeit des BfV konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf die Bereiche des sogenannten politischen Extremismus.⁵⁵⁷ Hierunter fallen unter anderem der Rechts- und Linksextremismus sowie der Terrorismus.⁵⁵⁸ Der internationale islamistische Terrorismus stellt dabei seit den Anschlägen von 2001 einen Hauptschwerpunkt der Tätigkeit des BfV dar.⁵⁵⁹ Aber auch der Rechtsextremismus ist in Deutschland nach wie vor eine nicht zu unterschätzende Bedrohung, die der Überwachung des BfV unterliegt. Dies zeigte sich zuletzt an den Verbrechen des NSU.⁵⁶⁰

552 Die Bereiche werden auch als „materielle Aufgaben“, *Droste*, HdbVS, S. 92, oder als „sachliche Beobachtungsgegenstände“, *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 923, bezeichnet.

553 Zu dieser Differenzierung auch *Droste*, HdbVS, S. 92.

554 Zu den Begriffen „Extremismus“, „verfassungswidrig“ und „verfassungsfeindlich“ *Droste*, HdbVS, S. 92 ff.

555 *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 15 ff. m. w. N.

556 Hierzu *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 924 f.; *Droste*, HdbVS, S. 165 ff.

557 *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 14, 33 ff.

558 *Droste*, HdbVS, S. 95 f.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 37 ff.

559 *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 228 ff. Zum Terrorismus *Droste*, HdbVS, S. 96 ff. m. w. N.

560 *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 52 ff.; zur Entwicklung des Rechtsextremismus s. auch *Maafßen*, Rechtsextremismus: Phänomenanalyse – Phänomenbekämpfung aus Sicht des Verfassungsschutzes, 2012.

Weiterhin ist das BfV für den „Ausländerextremismus“ zuständig.⁵⁶¹ Dieser 1972 in § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG aufgenommene Aufgabenbereich zielt darauf ab, Ausländer bzw. solche ausländischen extremistischen Gruppierungen zu beobachten, die in Deutschland Gewaltakte gegen andere Staaten, etwa die jeweiligen Heimatstaaten, vorbereiten oder Gewalt gegen andere Ausländer in Deutschland einsetzen.⁵⁶² Zielrichtung ist damit nicht die deutsche freiheitlich demokratische Grundordnung, sondern vielmehr die „auswärtigen Belange“ Deutschlands im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG.⁵⁶³ § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG wurde 2002 in das Bundesverfassungsschutzgesetz eingefügt, um weitere Lücken hinsichtlich extremistischer Ausländer in Deutschland zu schließen. Unter diese Vorschrift fallen Bestrebungen, die sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung“, „insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker“ richten.⁵⁶⁴

bb) Spionageabwehr

Das BfV sammelt nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG zudem Informationen über „sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht“. Dieser Kompetenztitel umfasst die so bezeichnete Spionageabwehr. Hierunter fällt als Oberbegriff die Bekämpfung von Tätigkeiten fremder Geheimdienste, die in Spionage, Sabotage oder anderen Beeinflussungen gesehen werden kann.⁵⁶⁵ Ziel dieser auch als „repressiver Spionageabwehr“⁵⁶⁶ verstandenen Tätigkeit ist das Aufdecken und Verhindern von Spionagetätigkeiten anderer Nachrichten- bzw. Geheimdienste und gegebenenfalls die Weiterleitung der Informationen, um eine Überführung von Spionagedelikten im Sinne des Strafgesetzbuches zu ermöglichen.⁵⁶⁷ Der Aufgabenbereich beschränkt sich dabei nicht auf die strafrechtlich festgelegten Tatbestände der Spionage, sondern ist weiter auszulegen.⁵⁶⁸ Hervorzuheben ist, dass das BfV als Inlandsnachrichtendienst allein Spionagetätigkeiten beobachtet und Informationen diesbezüglich sammelt und auswertet; weitergehende Aufgaben stehen dem BfV

561 Zum Begriff s. *Droste*, HdbVS, S. 118 m. w. N.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 78. Zum weiteren Hintergrund vgl. die Internetseite des BfV unter der Rubrik „Arbeitsfelder“/„Ausländerextremismus (ohne Islamismus)“, <http://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-auslaenderextremismus-ohne-islamismus> (Abruf vom 1. Juni 2014).

562 *Droste*, HdbVS, S. 117 f.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 70. Zur Abgrenzung zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG s. *Borgs*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Recht der Geheimdienste, § 3 A Rn. 96.

563 Siehe *Droste*, HdbVS, S. 119.

564 Vgl. nur *Droste*, HdbVS, S. 121 ff.

565 Zu den einzelnen Begriffen *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 42 ff.; zu völkerrechtlichen Fragen der Spionage s. *Sule*, Spionage, S. 59 ff.

566 *Werthebach/Droste*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 73 Nr. 10 Rn 192; *Droste*, HdbVS, S. 130.

567 *Droste*, HdbVS, S. 130 f.

568 *Droste*, HdbVS, S. 128.

ausdrücklich nicht zu.⁵⁶⁹ Hauptbereiche der Tätigkeit des BfV richten sich im Rahmen der Spionageabwehr zunehmend auf die Abwehr von Rüstungs- und Industriespionage, Proliferation und allgemein der Wirtschaftsspionage.⁵⁷⁰ Letztere betrifft die von Staaten ausgehende Spionage gegenüber Wirtschaftsunternehmen.⁵⁷¹

cc) Tatsächliche Anhaltspunkte als Aufgabenbegrenzung

Den Aufgabenbereichen des BfV im Sinne von § 3 Abs. 1 BVerfSchG ist gemeinsam, dass „tatsächliche Anhaltspunkte“ für die Sammlung und Auswertung von Informationen vorliegen müssen. Diese in § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG normierte Voraussetzung schränkt bereits die Aufgaben und nicht erst die Befugnisse des BfV ein, wird aber vor dem Hintergrund des Sinn und Zwecks der Aufgaben weit ausgelegt.⁵⁷² Nach der Rechtsprechung liegen tatsächliche Anhaltspunkte im Gegensatz zu bloßen Vermutungen dann vor, wenn „konkrete und in gewissem Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für den Verdacht vorliegen“. Hierzu kann auch eine Gesamtschau mehrerer Umstände bzw. Anhaltspunkte genügen, die allein die Schwelle des Verdachts nicht überschreiten.⁵⁷³ Entscheidend ist demnach, dass nicht allein Prognosen oder Hypothesen vorliegen, sondern objektive Umstände, die das BfV zur Sammlung und Auswertung von Informationen ermächtigen.⁵⁷⁴

dd) Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen

Das BfV überwacht mit Priorität Organisationen und Gruppierungen, die im Bundesverfassungsschutzgesetz als Personenzusammenschlüsse bezeichnet werden.⁵⁷⁵ Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG handelt für einen solchen Zusammenschluss jeder, der diesen „in seinen Bestrebungen nachdrücklich unterstützt“. Personen können hierbei Mitglied in einem Personenzusammenschluss sein oder für den Zusammenschluss tätig werden.⁵⁷⁶ Aufgrund der Bedrohung, die von Einzeltätern ausgeht, unterliegen aber auch Einzel-

569 Insofern weist *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 42, 63 auf die Ungenauigkeit des Begriffes der Spionageabwehr hin, weil er zum einen nahelegt, dass das BfV über weitere Maßnahmen als die Sammlung von Informationen verfügt und zum anderen begrifflich auch z. B. die Sabotageabwehr mit einbezogen ist.

570 Hierzu *Droste*, HdbVS, S. 135 ff.; *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 927, 931.

571 Siehe *Kurek*, in: *BfV* (Hrsg.), *Bedrohungen der Wirtschaft*, S. 40, 40 ff.; *Droste*, HdbVS, S. 135.

572 Vgl. *Droste*, HdbVS, S. 175 ff., zu etwaigen Beispielen, S. 179 ff.

573 BVerwGE 137, 275, 284 m. w. N. (Ramelow); BVerfGE 100, 313, 395. Vgl. *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 931 f.

574 *Droste*, HdbVS, S. 176 f.

575 Hierzu und zur Definition vgl. *Droste*, HdbVS, S. 168 ff.

576 Zu den Voraussetzungen und der Abgrenzung *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 933 ff.

personen der Beobachtung.⁵⁷⁷ Das Gesetz sieht als strengere Voraussetzung hierfür vor, dass Verhaltensweisen „auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder aufgrund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, ein Schutzgut dieses Gesetzes erheblich zu beschädigen“ (§ 4 Abs. 1 Satz 4 BVerfSchG).⁵⁷⁸

Auch Parteien können Personenzusammenschlüsse in diesem Sinne sein.⁵⁷⁹ In den Jahren 2012 und 2013 sorgte die Überwachung von Bundestagsabgeordneten der Partei *Die Linke* durch den Verfassungsschutz für öffentliche Aufmerksamkeit.⁵⁸⁰ Das Bundesverwaltungsgericht entschied 2010 auf die Klage des Bundestagsabgeordneten *Ramelow*, dass die gegen ihn angestrebte Überwachung im Wege der offenen Informationserhebung durch das BfV zulässig ist. Dabei stellte das Gericht auf verfassungsfeindliche Bestrebungen von Teilen der Partei ab und rechnete diese dem Parteimitglied allein aufgrund seiner Mitgliedschaft und seiner Stellung als „Spitzenfunktionär“ zu.⁵⁸¹ Nach Auffassung des Gerichts hänge dabei die Informationserhebung „nicht von individuellen und subjektiven Beiträgen des Klägers oder seiner intentionalen Beteiligung an Handlungen zur Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ ab.⁵⁸² Gerade diese Argumentation verwarf allerdings das Bundesverfassungsgericht als „verfassungsrechtlich nicht haltbar“ und stellte klar, dass ein „parteilitisches Engagement, das seinerseits auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung steht, diese stärkt“.⁵⁸³ Das Bundesverfassungsgericht gab der Verfassungsbeschwerde des Bundestagsabgeordneten *Ramelow* Recht, da die langjährige Beobachtung durch das BfV einen unverhältnismäßigen Eingriff in das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt.⁵⁸⁴

577 *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 936.

578 Siehe hierzu *Droste*, HdbVS, S. 172 ff.

579 BVerwGE 137, 275, 281 ff. m. w. N. (*Ramelow*). Vgl. insgesamt *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 921; *Shirvani*, AöR 134 (2009), S. 572, 585 ff.; BT-Drs. 16/14159, S. 4 ff. zur Sammlung von Informationen über Bundestagsabgeordnete durch das BfV. Zur NPD s. auch *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 79 ff.

580 Vgl. z. B. *Deggerich*, Spiegel Online, 24. Januar 2012; *dkr/dpa*, Spiegel Online, 2. Juni 2013.

581 BVerwGE 137, 275, 286 ff., 302 ff. (*Ramelow*).

582 BVerwGE 137, 275, 303 (*Ramelow*). Kritisch zur Zurechenbarkeit und den durch das Abgeordnetenmandat bestehenden Besonderheiten *Möllers*, JZ 2011, S. 48, 48 f.; *Klatt*, NVwZ 2011, S. 146, 146 ff. *Jungeburth*, Beobachtung politischer Parteien, S. 75 ff., 82 ff. schlägt vor, im Falle der Beobachtung eines Abgeordneten das parlamentarische Kontrollgremium der Nachrichtendienste zu informieren und den Abgeordneten nach den Ermittlungen zu unterrichten. Vgl. auch den Vorschlag von *Morlok/Sokolov*, DÖV 2014, S. 405, 412 f.

583 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, S. 1468, 1475, Rn. 141. Vgl. zu dieser Entscheidung auch *Warg*, NVwZ 2014, S. 36, 37 ff.

584 BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, 2 BvR 2436/10 und 2 BvE 6/08, NVwZ 2013, S. 1468, 1474 ff., Rn. 129 ff. Zustimmend *Morlok/Sokolov*, DÖV 2014, S. 405, 411 f.

c) Mitwirkungsaufgaben des BfV beim Geheimschutz

Nach § 3 Abs. 2 BVerfSchG kommt dem BfV die als „präventive Spionageabwehr“ oder Geheimschutz beschriebene Aufgabe zu.⁵⁸⁵ Danach sollen Spionagetätigkeiten bereits dadurch verhindert werden, dass besondere geheimbehaltungsbedürftige Informationen geschützt werden, die bei einer Offenlegung zu einer Gefährdung von Interessen des Staates führen.⁵⁸⁶ Das BfV wirkt nach dem Wortlaut von § 3 Abs. 2 BVerfSchG bei dieser Aufgabe lediglich mit, wird demnach nicht alleine tätig, sondern handelt grundsätzlich auf Ersuchen anderer Behörden.⁵⁸⁷ Die Aufgabe lässt sich in einen personellen und einen materiellen Geheimschutz gliedern. In personeller Hinsicht beteiligt sich das BfV an Sicherheitsüberprüfungen von Personen, die Zugang zu sicherheitsrelevanten Informationen haben.⁵⁸⁸ Das Verfahren hierbei richtet sich nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) und regelt im Einzelnen die Art und Weise der vorzunehmenden Sicherheitsüberprüfung. Ausgangspunkt ist dabei, dass eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausgeübt wird, die insbesondere vorliegt, wenn Zugang zu Verschlusssachen besteht.⁵⁸⁹ Weiterhin wirkt die Behörde beim personellen Sabotageschutz mit, der dem Schutz sogenannter lebens- oder verteidigungswichtiger Einrichtungen wie Verteidigungs- oder Chemieanlagen dient.⁵⁹⁰ Hintergrund dieser Beratung und Überprüfung von Personen durch den Verfassungsschutz sind dessen besondere Kenntnisse im Bereich der Spionageabwehr und die damit verbundene Fähigkeit zur Beurteilung der Personen.⁵⁹¹ Der materielle Geheimschutz dient der Beratung und Unterstützung von Behörden oder Unternehmen bei der Einrichtung von technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen.⁵⁹² Hierzu zählt auch der zunehmend an Bedeutung gewinnende Wirtschaftsschutz.⁵⁹³ Einzelheiten organisatorischer Art sind in der Verschlusssachenanweisung des Bundesinnenministeriums als allgemeiner Verwaltungsvorschrift enthalten, die das SÜG konkretisiert.⁵⁹⁴

585 *Werthebach/Droste*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Nr. 10 Rn 193; *Droste*, HdbVS, S. 130, 142.

586 *Droste*, HdbVS, S. 142 f.

587 *Droste*, HdbVS, S. 144; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 82 f.

588 § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BVerfSchG.

589 § 1 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 4 SÜG; *Droste*, HdbVS, S. 147 ff.

590 § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BVerfSchG i. V. m. § 1 Abs. 4 und 5 SÜG; *Droste*, HdbVS, S. 148 ff.

591 *Droste*, HdbVS, S. 144.

592 § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BVerfSchG. Im Einzelnen *Droste*, HdbVS, S. 156 f.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 104 ff.

593 Vgl. *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 409 ff.; *Droste*, HdbVS, S. 157 ff.

594 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA) vom 31. März 2006 in der Fassung vom 26. April 2010 (GMBL 2010, S. 846).

Ausgangspunkt des soeben dargestellten Geheimschutzes durch das BfV sind Verschlusssachen (VS), worunter geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse unabhängig von ihrer Darstellungsform fallen, die von amtlichen Stellen als solche eingestuft werden.⁵⁹⁵ Unterschieden werden dabei die Geheimhaltungsgrade „streng geheim“, „geheim“, „VS-vertraulich“ und „VS-nur für den Dienstgebrauch“.⁵⁹⁶ Darüber hinaus sieht die Verschlusssachenanweisung des Bundesinnenministeriums Detailregelungen zur Befristung, zur Änderung und Aufhebung, zum Zugang und zur Vernichtung von Verschlusssachen vor. Das SÜG und die Verschlusssachenanweisung richten sich nur an Bundesbehörden; die Länder haben gleichgerichtete Anordnungen in entsprechenden Landesregelungen und Verwaltungsvorschriften getroffen.⁵⁹⁷ Eingestufte Dokumente auch der Verfassungsschutzbehörden vermitteln strafrechtlichen Schutz. So sieht das Strafgesetzbuch in den §§ 93 ff. Straftatbestände wie den Landesverrat oder die Offenbarung von Staatsgeheimnissen vor. Entscheidendes Merkmal der Tatbestände ist hierbei das des Staatsgeheimnisses, dem ein materielles Verständnis zugrunde liegt und für das die Geheimhaltungsbedürftigkeit im Einzelfall zu prüfen ist. Zwar kommt formell eingestuften Verschlusssachen eine Bedeutung als Indiz zu, jedoch stellen diese nicht per se ein Staatsgeheimnis dar.⁵⁹⁸ Vielmehr handelt es sich nach der Legaldefinition in § 93 Abs. 1 StGB bei Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen um ein Staatsgeheimnis, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheim gehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik abzuwenden.

d) Abgrenzung der Aufgaben des Verfassungsschutzes zur Polizei

Die dargestellten Aufgaben des BfV sind von denen der Polizeibehörden abzugrenzen. Diese Verpflichtung resultiert aus dem bereits angeführten Trennungsgebot, welches in diesem Zusammenhang in seiner funktionellen Komponente relevant wird.⁵⁹⁹ Die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden liegt „im Vorfeld“ der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung und setzt

595 § 4 Abs. 1 SÜG. § 2 Abs. 1 Satz 1 VSA nennt als Beispiele u. a. Schriftstücke, Zeichnungen, Karten und elektronische Daten.

596 Vgl. im Einzelnen § 4 Abs. 2 SÜG bzw. § 3 VSA.

597 § 1 Abs. 1 VSA. Hierzu *Droste*, HdbVS, S. 160 f.; *Roewer*, Nachrichtendienstrecht, § 3 Rn. 111 f.

598 Siehe zum materiellen Geheimnisbegriff *Lampe/Hegmann*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, § 93 StGB Rn. 1, 10; *Sternberg-Lieben*, in: Schönke/Schröder (Hrsg.), StGB, § 93 Rn. 5; *Maurach/Schroeder/Maiwald*, Strafrecht Besonderer Teil, § 85 Rn. 45, Rn. 6 ff. zu den Unterschieden und Vorzügen gegenüber einem formellen Begriffsverständnis.

599 Zum Begriff s. etwa *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien, S. 37 ff.; vgl. auch [Erster Teil, B. II. 2. b\)](#).

allein das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte“⁶⁰⁰ für ein Tätigwerden voraus.⁶⁰¹ Der Verfassungsschutz sammelt demzufolge solche Informationen über Bestrebungen, die noch nicht straf- oder gefahrenabwehrrechtlich relevant sind, dies aber im Nachhinein werden können. Er konzentriert sich auf die Beobachtung von Zusammenhängen zumeist mit einem politischen Hintergrund und unterscheidet hierbei nicht zwischen legalem und illegalem Verhalten.⁶⁰² Auch besteht keine Bindung an das Legalitätsprinzip der Polizei bei der Strafverfolgung, das eine Verpflichtung zur Ermittlung von Straftaten vorsieht, vielmehr gilt das Opportunitätsprinzip.⁶⁰³ Im Unterschied hierzu kommen der Polizei die Aufgaben der Strafverfolgung und die der Gefahrenabwehr zu.⁶⁰⁴ Diese Zuständigkeiten sind erst begründet, sofern ein Anfangsverdacht nach § 152 Abs. 2 i. V. m. § 163 Strafprozessordnung für eine Straftat vorliegt bzw. eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht.⁶⁰⁵

Aufgrund neuerer Entwicklungen des Gesetzgebers bestehen zunehmend Überschneidungen zwischen den Aufgaben des Verfassungsschutzes und denen der Polizei. Auf der einen Seite wurden die Aufgaben der Nachrichtendienste teilweise auf das Gebiet der organisierten Kriminalität und damit der grundsätzlich der Polizei zustehenden Verbrechensbekämpfung ausgeweitet. Auf der anderen Seite übernimmt die Polizei bei politischen Straftaten wie den Staatsschutzdelikten Ermittlungen im Vorfeld einer Straftat und wird gefahrenabwehrrechtlich im Bereich der Gefahrenvorsorge tätig.⁶⁰⁶

600 § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG, s. [Zweiter Teil, A. II. 2. b\) cc](#)).

601 *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 18; *Droste*, HdbVS, S. 292 f. zum Begriff des „(Gefahren-)Vorfeldes“; *Evers*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 65, 66 ff.; ausführlich zur Abgrenzung *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 305 ff., der dem Verfassungsschutz den Bereich der „Gefahrenvorsorge“ zuspricht; vgl. auch das BVerfG, das hinsichtlich aller Nachrichtendienste vom „vorfeldbezogenen Aufgabenspektrum“ bzw. der „politischen Vorfeldaufklärung“ spricht, BVerfGE 133, 277, 324 ff., Rn. 115 ff.

602 *Droste*, HdbVS, S. 299 f., 168; *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 923 f.

603 *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 307 f. Zum Legalitätsprinzip s. § 152 Abs. 2 StPO und *Meyer-Goßner/Schmitt*, Strafprozessordnung, § 152 Rn. 2 f.

604 Zur Aufgabe der Gefahrenabwehr ausführlich *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 5 Rn. 1 ff.

605 *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 7 ff. zum Gefahrenbegriff des Polizeirechts § 4 Rn. 1 ff.; *Meyer-Goßner/Schmitt*, Strafprozessordnung, § 152 Rn. 4; *Droste*, HdbVS, S. 297 ff.

606 Insgesamt zu Einzelheiten der unter den Begriffen der „Verpolizeilichung“ der Nachrichtendienste bzw. der „Vernachrichtendienstlichung“ der Polizei geführten Diskussion *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien, S. 39 ff. m. w. N.; *König*, Trennung und Zusammenarbeit, S. 234 ff.; *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 53 ff.; *Thiel*, Entgrenzung, S. 368 ff.; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 1 Rn. 32 f.; *Droste*, HdbVS, S. 300 f. Siehe schon *Evers*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 65, 66 ff.; *Gröpl*, Nachrichtendienste, S. 309.

Die aus dem Trennungsgebot folgende Abgrenzung der Aufgaben des Verfassungsschutzes und der Polizei bleibt trotz dieser Entwicklungen insbesondere wegen der unterschiedlichen Zweckrichtung der Tätigkeiten bestehen, aufgrund der Überschneidungen jedoch nicht im Sinne einer strikten Trennung.⁶⁰⁷

3. Rechtsvergleich

Die DCRI stellt seit 2008 den alleinigen französischen Inlandsnachrichtendienst mit einem weiten Aufgabenspektrum dar. Der mit der Fusion der DCRG und der DST maßgeblich initiierte Zweck, die Aufgaben und Ressourcen der Vorgängerbehörden zu bündeln und bestehende Aufgabenüberschneidungen zu vermeiden, wurde erreicht und dürfte dazu beitragen, die Effektivität der französischen nachrichtendienstlichen Überwachung im Inland zu stärken.⁶⁰⁸ Einzig die Ausgliederung einiger nachrichtendienstlicher Aufgaben an die SDIG ist fragwürdig und sollte überdacht werden.⁶⁰⁹ Einer ersten Einschätzung nach finden sich viele Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Aufgaben der DCRI und des BfV. Der folgende Vergleich im Detail zeigt allerdings Unterschiede inhaltlicher Art sowie bezüglich der Ausgestaltung und Darstellung der Rechtsgrundlagen.

a) Zu den Aufgaben

Der zentrale Unterschied beider Inlandsnachrichtendienste zeigt sich darin, dass das BfV Informationen lediglich sammeln und auswerten darf und damit ausschließlich im Vorfeldbereich von Gefahren tätig wird. Der DCRI auf der anderen Seite kommen zusätzlich die Aufgaben der Gefahrenabwehr und der strafrechtlichen Verfolgung zu. Die im [ersten Teil](#) der Arbeit angesprochene organisationsrechtliche Einordnung der Inlandsnachrichtendienste wirkt sich folglich wesentlich auf die Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste aus.⁶¹⁰ Das deutsche Sicherheitsrecht hat aufgrund des Trennungsgebotes die Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung im Gegensatz zum französischen System nicht dem Inlandsnachrichtendienst, sondern allein den Polizeibehörden zugewiesen.⁶¹¹

607 So auch *Denninger/Poscher*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 109; *Stubenrauch*, *Gemeinsame Verbunddateien*, S. 37 ff.; *Evers*, in: *BMI* (Hrsg.), *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, S. 65, 66; *Bull*, in: *Hendler/Ibler/Soria* (Hrsg.), *Sicherheit*, S. 341, 350 f.; *Thiel*, *Entgrenzung*, S. 368.

608 So z. B. *Assemblée nationale*, *Compte rendu n° 22*, *Audition de M. Bajolet*, 26. Januar 2011, S. 3; *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 107 f.

609 Hierzu [Zweiter Teil, A. II. 1. c\)](#).

610 Zur Organisation s. [Erster Teil, B. II, C. III](#).

611 Vgl. die Aufgaben des Bundeskriminalamtes zur Strafverfolgung und Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (§§ 4, 4 a Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG)).

A. Die Schutzgüter und Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste

Die Trennung der Aufgaben von Polizei und Nachrichtendiensten in Deutschland hat den Vorteil, dass es grundsätzlich nicht zu einer Überschneidung der Bereiche kommt.⁶¹² Gerade im Hinblick auf den sich unterscheidenden Zweck des Handelns ist dies von Relevanz. Der Fokus des Tätigwerdens des BfV liegt ausschließlich in der Informationssammlung gefährdender Bestrebungen, die dem Opportunitätsprinzip unterliegt und demnach nicht verpflichtend ist. Erst nach deren Auswertung stellt sich für das BfV die Frage nach der Weiterleitung der Informationen zum Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung, die dann durch andere Sicherheitsbehörden erfolgt. Diese Herangehensweise unterscheidet sich wesentlich von der bei der Strafverfolgung geltenden Ermittlungspflicht.⁶¹³ Die Kehrseite dieser Trennung könnte auf der anderen Seite darin bestehen, dass die Polizei bei Straftaten, für die nachrichtendienstliche Erkenntnisse weit im Vorfeld einer Gefahr entscheidend sind, unter Umständen nicht ausreichend informiert wird. Es besteht die Gefahr, dass aus verschiedenen Gründen nicht alle relevanten Informationen des BfV tatsächlich und in der erforderlichen Zeit weitergeleitet werden und damit begangene Straftaten nicht aufgeklärt werden können.⁶¹⁴ Zudem stellt sich die Frage der Verantwortlichkeit der Behörden, wenn im Einzelfall ein Versagen bei einer anderen Behörde gesucht werden kann. Dieser Gesichtspunkt betrifft in erster Linie die Frage der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei, die in einem weiteren Abschnitt zusammenhängend behandelt werden soll.⁶¹⁵

Die Verbindung der Aufgaben der DCRI wird in Frankreich als zentraler Vorteil für ein effektives Vorgehen vor allem gegen die Bedrohung durch den Terrorismus gesehen.⁶¹⁶ Danach entsteht durch eine derartige Bündelung von nachrichtendienstlichen, präventiven und repressiven Aufgaben eine einheitliche Einschätzung der Bedrohungslage. Die DCRI kann eine konkrete Bedrohung von der ersten Beobachtung bis zur späteren Verurtei-

612 Siehe auch *Bull.*, in: Hendl/İbler/Soria (Hrsg.), Sicherheit, S. 341, 353 f., der auf die unterschiedliche Ausbildung und Fähigkeiten von Mitarbeitern der Polizei und des Verfassungsschutzes hinweist. Zu den zunehmenden Überschneidungen der Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutz *Zweiter Teil, A. II. 2. d).*

613 So *Droste*, HdbVS, S. 291 m. w. N.

614 Vgl. *Droste*, HdbVS, S. 297, die auf den Quellenschutz hinweist.

615 *Zweiter Teil, C.*

616 Siehe die Aussage des Innenministers *Valls* bei einer Anhörung zur „Affäre Merah“, *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 5, Audition de M. *Valls*, 12. Juli 2012, S. 8: „*De même, sur certains segments des missions des services, que l'on pourrait étendre, la compétence judiciaire constitue un atout – en termes d'efficacité, [...]*“ (Ebenso könnten die Aufgaben der Nachrichtendienste in einigen Bereichen ausgeweitet werden, die strafverfolgende Kompetenz aber stellt im Hinblick auf die Effektivität einen Vorteil dar); *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. *Calvar*, 26. Februar 2013, S. 3; *Desprats/Léonnet*, Affaire Merah, Rapport 2012, S. 7; *Forcade*, Revue Le Mouvement des idées, 2^e trimestre 2012, S. 161, 168.

lung von Straftätern einheitlich bewerten und gewährleistet im Ergebnis eine in ihren speziellen Aufgabenbereichen umfassende Beurteilung, die wesentlich zur Vermeidung von Anschlägen beiträgt.⁶¹⁷ Dieses Spezialwissen durch die vorhergehenden Beobachtungen kommt der DCRI bei der strafrechtlichen Ermittlung zugute. Es liegt daher zunächst der Gedanken nahe, dass ein Verlust von Informationen weniger wahrscheinlich ist. Da die Zwecke der Beobachtung und der Strafverfolgung sich aber widersprechen können und auch Geheimhaltungsaspekten oftmals eine entscheidende Bedeutung zukommt, ist ein solcher Verlust jedoch keineswegs ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus möglich, dass die DCRI gewonnene Informationen nicht immer zu Strafzwecken einsetzen wird, wenn sie der Ansicht ist, dass weitere zusammenhängende Bedrohungen bestehen und eine Beobachtung fortzusetzen ist.⁶¹⁸ Auch die Praxis der Zusammenarbeit innerhalb der *Police nationale* belegt, dass sich die verschiedenen Abteilungen oftmals voneinander abgrenzen und nicht immer effektiv zusammenarbeiten.⁶¹⁹

Des Weiteren ist zu bedenken, dass die Informationsgewinnung im Vorfeld und strafrechtliche Ermittlungen hinsichtlich der rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben grundverschieden sind. Die Strafverfolgung durch die Polizei dient allein dem Ziel, sichere Beweise zu sammeln. Die prozessualen Vorgaben an einen Strafprozess und die Verwertung von Beweisen der Nachrichtendienste sind zudem differenziert geregelt.⁶²⁰ Vernehmungen von Verdächtigen in diesem Stadium unterscheiden sich maßgeblich von solchen, die im Vorfeld geführt werden. Es kann daher im Einzelfall zu Widersprüchen kommen, wenn die DCRI beide Aufgaben durchführt.⁶²¹ Die unterschiedliche Zweckrichtung beider Bereiche kann beispielsweise dazu führen, dass strafrechtlich eine Auslieferung von Terroristen sinnvoll und geboten ist, während unter nachrichtendienstlichen und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten eine solche Auslieferung zu vermeiden ist.⁶²² Ein Widerstreit der beiden Aufgaben kam auch beim Strafprozess gegen fünf

617 *Lasserre*, *Politique internationale*, n° 127, 2010, S. 33, 37 und 39; *Questions internationales* n° 35, janvier-février 2009, S. 45, 48; *Chalet*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 305, 314 zur DST. Vgl. auch *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*, S. 114 ff. sowie S. 169 ff. zu den Unterschieden des französischen zum britischen System.

618 *So Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 608 zum Verhältnis der DCRG zur DCPJ; *Warusfel*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 411, 419 ff., der die Ambivalenz dieser Aufgaben der DST betont; *Chalet*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 305, 308 zur DST.

619 So zur „Affäre Merah“, *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 2.

620 *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 609 f. zur DST.

621 *Denécé*, *Note de réflexion* n° 10, 2011, S. 5 f., der sich insgesamt für eine Trennung der Aufgaben *renseignement* und *police judiciaire* ausspricht; so auch *Denécé*, *Note de réflexion* n° 16, 2013, S. 6.

622 *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 613 zu den Vorgängerbehörden der DCRI.

französische Terroristen zum Tragen. Die französischen Staatsangehörigen wurden in Pakistan von amerikanischen Sicherheitskräften als mutmaßliche Mitglieder von Al Qaida aufgegriffen und nach Guantanamo gebracht. Zur Klärung der Nationalität und im Hinblick auf eine Rückführung nach Frankreich wurden die Terroristen im Wege der Rechtshilfe mehrfach von Mitarbeitern der Vorgängerbehörde DST befragt. Zugleich ermittelte die DST auch strafrechtlich, um den Terroristen eine Beteiligung an terroristischen Anschlägen nachzuweisen.⁶²³ Problematisch war, dass die DST parallel nachrichtendienstliche und strafrechtliche Aufgaben wahrnahm. Erstinstanzlich erfolgte eine Verurteilung wegen der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, die terroristische Anschläge geplant hatte.⁶²⁴ Die Berufungsinstanz hob diese Verurteilung jedoch auf. Das Gericht stellte fest, dass die strafrechtlich verwerteten Beweise unrechtmäßig („*de manière déloyale*“) gewonnen worden seien, da die DST bei den Befragungen ihre doppelte Aufgabenstellung, ihren sogenannten „doppelten Hut“, missbraucht („*l'abus de la double „casquette“ de la DST*“) und damit die Verteidigungsrechte der Angeklagten verletzt habe. Zwar könne die DST als „*service hybride*“ zum einen präventiv als *police administrative* und zum anderen repressiv als *police judiciaire* tätig werden, jedoch dürften beide Aufgaben nicht miteinander vermengt werden. Die DST habe nicht gleichzeitig beide Aufgaben mit einem jeweils unterschiedlichen juristischen Rahmen gegenüber denselben Personen ausüben dürfen. Vielmehr sei sie nach der Eröffnung der strafrechtlichen Untersuchung und der damit einhergehenden Beauftragung durch den Untersuchungsrichter auf diese Eigenschaft beschränkt gewesen. Die Angeklagten seien nicht auf ihr Aussageverweigerungsrecht hingewiesen worden und hätten nicht davon ausgehen müssen, dass ihre Aussagen gegen sie in einem Strafverfahren benutzt werden. Sie seien getäuscht worden, da sie annehmen mussten, dass die Aussagen allein für die Frage der Rückführung nach Frankreich relevant werden.⁶²⁵ Dieser Argumentation trat die *Cour de Cassation* als Revisionsinstanz nicht entgegen, jedoch hob sie das Urteil auf und verwies es zur erneuten Entscheidung zurück, da die Vorinstanz nicht dargelegt habe, welche Beweise von der Unrechtmäßigkeit der Beweiserhebung betroffen gewesen seien.⁶²⁶ Letztlich erfolgte eine Verurteilung, da zwar einige Unregelmäßigkeiten bei den Befragungen durch die DST vorgelegen hätten („*un certain nombre d'irrégula-*

623 Ausführlich zum Sachverhalt Cour d'appel Paris, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, Juris-Data Nr. 2011-011485.

624 Tribunal de grande instance Paris (16e chambre correctionnelle), Urteil vom 19. Dezember 2007 (nicht veröffentlicht).

625 Cour d'appel Paris, Urteil vom 24. Februar 2009, Nr. 08/00786, Juris-Data Nr. 2009-005023.

626 Cour de cassation, Urteil vom 17. Februar 2010, Nr. 09-81736, Juris-Data Nr. 2010-051660.

rité“), allerdings nicht erwiesen sei, dass die Angeklagten zu ihren Aussagen gezwungen bzw. neue Erkenntnisse hierdurch gewonnen worden seien.⁶²⁷

Die diesen Urteilen zugrundeliegende Problematik der „*double casquette*“ der DST betrifft in gleichem Maße die DCRI, da sie die Aufgaben der DST fortführt. Es zeigt sich, dass die Doppelfunktion der DCRI auf den ersten Blick zwar zweckdienlich, im Hinblick auf die von der Strafprozessordnung garantierten Rechte für Beschuldigte und damit für den Strafprozess jedoch problematisch sein kann, wenn sie diese Stellung ausnutzt. Die Urteile enthalten eindeutige Voraussetzungen für die strafprozessuale Verwertung von Beweisen. Wenn die DCRI repressiv tätig wird, muss sie die von der Prozessordnung garantierten Rechte wahren, ansonsten ist eine rechtmäßige strafrechtliche Verurteilung aufgrund dieser Beweise nicht möglich. Als maßgeblichen Zeitpunkt hinsichtlich des Wechsels des präventiven in den repressiven Bereich stellt die *Cour d'appel* als Berufungsinstanz zu Recht auf die auf Anweisung des Staatsanwaltes geführten strafrechtlichen Vorermittlungen ab, die die DST im konkreten Einzelfall zur Sammlung von Beweisen ermächtigte.⁶²⁸ Auch wenn eine solche Abgrenzung demnach denkbar ist, stellt sich die Frage, ob sie in der Praxis durchführbar und zudem rechtspolitisch zweckmäßig ist.⁶²⁹ Gerade das genannte Strafverfahren verdeutlicht, dass sich präventive und repressive Zwecke überschneiden und eine Abgrenzung im konkreten Fall äußerst problematisch sein kann. Das in diesem Verfahren zuletzt ergangene Strafurteil spricht insoweit undeutlich und verharmlosend von „Unregelmäßigkeiten“. ⁶³⁰ Die Überlegungen in Deutschland, die zu einer Trennung der Aufgaben von Nachrichtendiensten und der Polizei geführt haben, sind vor diesem Hintergrund nachvollziehbar und gut begründbar. Allerdings erfordert eine Trennung im Gegenzug die Gewährleistung eines funktionierenden Informationsaustausches mit den Ermittlungsbehörden.⁶³¹

b) Zu den Aufgabenbereichen

Im Gegensatz zu dem herausgearbeiteten grundlegenden Unterschied hinsichtlich der Aufgaben der Inlandsnachrichtendienste sind die Aufgabenbereiche inhaltlich nahezu identisch. Beide Rechtsgrundlagen sehen die Befassung mit extremistischen Bestrebungen sowie der Spionageabwehr vor. Auch beim Schutz von Geheimnissen als präventiver Teil der Spionage-

627 *Cour d'appel Paris*, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, *Juris-Data* Nr. 2011-011485.

628 Siehe *Cour d'appel Paris*, Urteil vom 24. Februar 2009, Nr. 08/00786, *Juris-Data* Nr. 2009-005023; dem folgend *Cour d'appel Paris*, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, *Juris-Data* Nr. 2011-011485. Zu den sog. Vorermittlungen (*enquête préliminaire*) **Zweiter Teil, B. I. 2.**

629 Der Untersuchungsbericht zur „Affäre Merah“ geht aufgrund der organisatorischen Trennung der Bereiche durch verschiedene Abteilungen innerhalb der DCRI nicht von einer Vermengung („*confusion des genres*“) aus, *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, *Rapport* 2012, S. 7.

630 *Cour d'appel Paris*, Urteil vom 18. März 2011, Nr. 10/02188, *Juris-Data* Nr. 2011-011485.

631 Hierzu **Zweiter Teil, C.**

abwehr scheinen beide Inlandsnachrichtendienste gleichermaßen beteiligt zu sein. Während die Mitwirkungsaufgaben des deutschen Verfassungsschutzes in § 3 Abs. 2 BVerfSchG klar umschrieben sind, indem das Bundesverfassungsschutzgesetz ausdrücklich auf das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) verweist, enthält das Dekret der DCRI nur den Hinweis auf den Schutz des *secret de la défense nationale*, ohne weitere Einzelheiten zu nennen. Auch wenn inhaltlich die Aufgabenbereiche vergleichbar sind, zeigt sich wiederum die fehlende Präzision des Dekretes. Es fehlt insofern an einer ausdrücklichen Bezugnahme auf das in der Verwaltungsvorschrift des Premierministers geregelte Verfahren der Personenüberprüfungen.⁶³² Beim Geheimschutz zeigen sich zudem erhebliche Unterschiede bei der Frage des rechtlichen Rahmens von Verschlussachen, die Auswirkungen auf die Arbeit der Inlandsnachrichtendienste haben. Gemeinsam ist den Regelungen in Frankreich und Deutschland, dass die Offenbarung von geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen strafbar ist. Auch die Einstufung in unterschiedliche Geheimhaltungsgrade weist Parallelen auf. Die deutschen Grade für Verschlussachen sind anhand der Gefährdung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der Länder zu beurteilen. Gleiches gilt mit unterschiedlichen Nuancen für die französische Einstufung, die die Gefährdung der *défense nationale* in verschiedenen Stufen als Referenz nimmt.⁶³³ Verschieden ist jedoch auch in diesem Bereich die Regelungsqualität, die in Deutschland mit dem SÜG Gesetzescharakter hat und durch die Verschlussachenanordnung bzw. vergleichbare Landesvorschriften lediglich eine Konkretisierung erfährt. Die französische Regelung basiert auf einem Dekret und ist in den Verordnungsteil des *Code de la défense* integriert. Entscheidend ist allerdings, dass der französischen Einstufung von Verschlussachen beispielsweise durch die DCRI eine zentrale Bedeutung zukommt und maßgeblich für eine strafrechtliche Bewertung ist. Allein die formelle Einstufung von Dokumenten als *secret de la défense nationale* führt aufgrund des formellen Definitionsansatzes des *Code pénal* zum strafrechtlichen Schutz. Hierdurch wird die unmittelbare Verbindung einer verwaltungsrechtlichen Einstufung und dem daraus resultierenden strafrechtlichen Schutz deutlich, die letztlich zu einer erheblichen Machtposition des Inlandsnachrichtendienstes führt. Zwar lässt sich dies unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und dem Schutz vor Spionagetätigkeiten erklären, jedoch besteht ein erhebliches rechtsstaatliches Risiko, sofern Informationen falsch eingestuft wurden.⁶³⁴ Auch eine deutsche Verschlussache hat die Geheimhaltung der Dokumente zur Folge. Ein strafrechtlicher Schutz folgt jedoch nicht unmittelbar aus der Einstufung eines Dokumentes

632 Zu den Vorschriften im Einzelnen vgl. [Zweiter Teil, A. II. 1. a\) cc](#)) und 2. c).

633 Vgl. Art. R 2311–3 *Code de la défense*.

634 Zur Kontrolle des *secret de la défense nationale*, vgl. [Dritter Teil, A. I.](#)

durch das BfV. Vielmehr liegt den deutschen Straftatbeständen ein materieller Ansatz zugrunde, so dass die verwaltungsrechtliche Einstufung zwar Indizcharakter besitzt, letztlich allerdings inhaltlich von Gerichten zu beurteilen ist, ob es sich um eine geheimhaltungsbedürftige Tatsache handelt.⁶³⁵ Der Vergleich bestätigt in diesem Punkt den weitreichenden Einfluss, der der DCRI zugebilligt wird.

Im Gegensatz zu der vergleichbaren präventiven Spionageabwehr unterscheidet sich der repressive Teil der Spionageabwehr beider Inlandsnachrichtendienste erheblich. Bereits der Begriff der repressiven Spionageabwehr ist insofern nicht deckungsgleich, sondern orientiert sich an den jeweiligen Aufgaben der Dienste. Während das BfV allein Informationen über fremde Spionagetätigkeiten sammelt, soll die DCRI derartige Tätigkeiten entsprechend ihrer Aufgaben verhindern und kann zur Strafverfolgung etwaiger Delikte beitragen.

c) Zur konkreten Ausgestaltung

Die Darstellung der Aufgaben und Aufgabenbereiche in den Rechtsgrundlagen der Inlandsnachrichtendienste enthält zum großen Teil auslegungsbedürftige Begriffe. Das Bundesverfassungsschutzgesetz wirkt der dadurch entstehenden mangelnden Transparenz entgegen, indem § 4 Begriffsbestimmungen vorsieht. Danach werden die in § 3 BVerfSchG gebrauchten Begriffe der Bestrebungen gegen den Bestand des Bundes oder eines Landes oder die freiheitliche demokratische Grundordnung erläutert, zum anderen zwischen Personenzusammenschlüssen und Verhaltensweisen von Einzelpersonen differenziert und diese näher definiert.⁶³⁶ Zusätzlich wird als Voraussetzung des Tätigwerdens des BfV auf den Gefahrentatbestand der tatsächlichen Anhaltspunkte in § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG abgestellt, der bereits die Aufgaben des BfV beschränkt und in der Praxis eine zentrale Voraussetzung darstellt.⁶³⁷ Diese Begriffsbestimmungen beziehen sich zwar nur auf eine Reihe von Begriffen, jedoch geben sie deutliche Anhaltspunkte für die weitere Auslegung der Aufgaben und Aufgabenbereiche des BfV. Derartige Klarstellungen oder Definitionen fehlen im Dekret der DCRI. Die Begriffe der „*sécurité du pays*“, der „*actes terroristes*“ oder des „*patrimoine économique du pays*“ werden nicht näher erläutert.⁶³⁸ Gleiches gilt im Hinblick auf die in Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609 genannten Individuen, Gruppen oder Organisationen, zwischen denen nicht weiter differenziert bzw. keine Eingrenzung vorgenommen wird. Die Bestimmungen zu

635 Vgl. **Zweiter Teil, A. II. 2. c).**

636 Siehe § 4 Abs. 1 S. 2 und 4 BVerfSchG.

637 Vgl. nur BVerwGE 137, 275, 284 ff. (Ramelow), bei der das Tatbestandsmerkmal der tatsächlichen Anhaltspunkte im Sinne des BVerfSchG von entscheidender Bedeutung war; hierzu auch *Klatt*, NVwZ 2011, S. 146, 147.

638 Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2008–609.

den Aufgaben der DCRI geben daher viel Interpretationsspielraum, der sich auch auf die später zu behandelnden Befugnisse auswirkt. Hervorzuheben ist allenfalls, dass das Dekret im Gegensatz zu den Regelungen der Vorgängerbehörden auf die repressiven Aufgaben der DCRI ausdrücklich Bezug nimmt.⁶³⁹

Vor allem die französische Rechtslage ist vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Bestimmtheit der Aufgabenzuweisungen zu hinterfragen. Dies gilt umso mehr, da nach Ansicht der Venedig-Kommission bei untergesetzlichen Rechtsgrundlagen wie Dekreten besondere Voraussetzungen an die Bestimmtheit zu stellen sind.⁶⁴⁰ Die Bestimmtheit von Rechtsnormen zählt zum Prinzip der Rechtssicherheit (*principe de sécurité juridique*).⁶⁴¹ Die französische Rechtsprechung entwickelte als Anforderungen an Gesetze das Prinzip der Klarheit (*principe de clarté de la loi*) und den Verfassungswert⁶⁴² der Zugänglichkeit und Verständlichkeit (*objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi*).⁶⁴³ Diese Vorgaben gelten in gleichem Maße für Verordnungen der Regierung.⁶⁴⁴ Die Rechtsprechung differenziert dabei nicht eindeutig zwischen den einzelnen genannten Prinzipien.⁶⁴⁵ Insgesamt fordert der *Conseil constitutionnel*, dass die Vorschriften ausreichend bestimmt und eindeutig sein müssen.⁶⁴⁶ Nicht jede ungenaue Formulierung oder komplexe Norm reicht dabei aus, um von einer

639 Siehe *Zweiter Teil, A. II. 1. b) bb*).

640 *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 7, 25; *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. März 2007, S. 23; vgl. *Erster Teil, C. III*.

641 *Luchaire*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 11, 2001, S. 67, 67.

642 Zu den *objectifs de valeur constitutionnelle* s. *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 131 f.; *Luchaire*, RFDC, n° 64, 2005, S. 675, 675 ff.

643 Vgl. *Gaté/Gély*, in: *Luchaire/Conac/Prétot* (Hrsg.), La Constitution, Art. 34, S. 897 f.; *Granger*, Constitution et sécurité intérieure, S. 259 ff.; *Besson*, in: *Pontier* (Hrsg.), La simplification, S. 63, 63 ff. jeweils mit Nachweisen zur Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel*. Dieser leitet die *clarté* aus Art. 34 C 1958 und die *accessibilité et d'intelligibilité* aus der Menschenrechtsklärung von 1789 her.

644 Der *Conseil d'Etat* nennt die Prinzipien dabei zum Teil „*objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme*“ zum Teil auch „*objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme*“, s. *Conseil d'Etat*, Urteil vom 8. Juli 2005, Nr. 266900, Rec. Lebon 2005, S. 708 (Leitsatz), *Juris-Data* Nr. 2005-068644; *Conseil d'Etat*, Urteil vom 24. März 2006, Nr. 288460, Rec. Lebon 2006, S. 154, 159; vgl. *Jennequin*, RFDA 2009, S. 913, 913.

645 Aus diesem Grund wird zum Teil davon ausgegangen, dass der *Conseil constitutionnel* mittlerweile allein die *accessibilité et d'intelligibilité* prüfe, so *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 811 f.; *Granger*, Constitution et sécurité intérieure, S. 267 f. m. w. N.

646 *Conseil constitutionnel*, Urteil vom 29. Juli 2004, Nr. 2004-500, Rec. 2004, S. 116, 119 (Ziff. 13): „*des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoque*“; *Conseil constitutionnel*, Urteil vom 28. April 2005, Nr. 2005-514, Rec. 2005, S. 78, 82 (Ziff. 14); vgl. *Flückiger*, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 21, 2006, S. 74, 75; *Granger*, Constitution et sécurité intérieure, S. 267 f. m. w. N.

Unverständlichkeit auszugehen.⁶⁴⁷ Weitere Einzelheiten des Prüfungsmaßstabes des *Conseil constitutionnel* bzw. objektive Kriterien sind aus der Rechtsprechung nur schwer abzuleiten.⁶⁴⁸

Aus dem Dekret der DCRI ergibt sich, welche Aufgaben der französische Inlandsnachrichtendienst besitzt. Auch die Aufgabenbereiche der DCRI werden im Einzelnen genannt. Es fragt sich jedoch, ob diese Aufgabenbereiche hinreichend konkretisiert sind, da die Formulierungen zum Teil sehr weitgehend sind und keine näheren Definitionen oder Klarstellungen enthalten. Hieraus könnte sich ergeben, dass einige dieser Formulierungen wie etwa die Verhinderung von terroristischen Akten nicht ausreichend bestimmt sind, es insbesondere an der von der Rechtsprechung geforderten Klarheit und Verständlichkeit mangelt. Allerdings ist zu beachten, dass die Rechtsprechung auch die Konkretisierbarkeit einzelner Formulierungen und unbestimmter Rechtsbegriffe genügt, um deren Verständlichkeit zu begründen.⁶⁴⁹ Es ist beispielsweise anzusprechen, dass im Dekret der DCRI nur im Hinblick auf die Überwachung von sogenannten Gesellschaftsphänomenen näher bezeichnete Beobachtungsobjekte genannt werden, indem auf Individuen, Gruppen und Organisation abgestellt wird.⁶⁵⁰ Dabei ist nicht ersichtlich, wie diese Begriffe konkret auszulegen sind. Bei den anderen Aufgabenbereichen der DCRI, z. B. der Terrorismusbekämpfung, wird überhaupt keine Aussage zu den Beobachtungsobjekten getroffen, so dass die DCRI im Umkehrschluss über sämtliche Personen und Organisationen Informationen sammeln kann, die die *intérêts fondamentaux de la nation* gefährden. Ob eine solche umfassende Regelung dem Bestimmtheitsanforderung des *Conseil constitutionnel* genügt, ist durchaus anzuzweifeln. Nicht geklärt ist insbesondere, ob für Organisationen und Einzeltäter die gleichen Voraussetzungen der Beobachtung gelten bzw. wie Einzelpersonen von Unbeteiligten abzugrenzen sind. Es gilt allerdings zu beachten, dass vorliegend allein die Aufgaben der DCRI und nicht deren Befugnisnormen in Frage stehen. Aufgaben- und Befugnisnormen hängen zwar unmittelbar zusammen, da die Befugnisse nur im Rahmen der Aufgaben ausgeübt werden können und sich demnach die Bestimmtheit der Aufgaben auf sie auswirkt. Allerdings gelten vor allem für die Bestimmtheit der Rechtsgrundlagen von Befugnissen besondere Anforderungen, die aus der Grundrechts-

647 Hierzu *Jennequin*, RFDA 2009, S. 913, 913 ff., 918 ff. m. w. N. verbunden mit dem Hinweis, dass es durch die Rechtsprechung nur in seltenen Fällen zu tatsächlich begründeten Beanstandungen der Gesetzgebung kommt.

648 So *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 257 ff., 277 f. unter Verweis auf *Besson*, in: *Pontier* (Hrsg.), *La simplification*, S. 63, 78 f.

649 Hierzu *Flückiger*, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, S. 74, 76 ff.

650 Siehe Art. 1 Abs. 2 lit. d Dekret Nr. 2008–609.

relevanz folgen.⁶⁵¹ Vor diesem Hintergrund sind die genannten Begriffe im Dekret der DCRI hinsichtlich ihrer Bestimmtheit fragwürdig und sollten allein aus Gründen der Rechtssicherheit präzisiert werden. Die Frage der Bestimmtheit der Befugnisnormen soll im folgenden Abschnitt aufgegriffen werden.⁶⁵²

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass auch die insofern weiter ausdifferenzierten Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes Anlass geben, die Bestimmtheit kritisch zu hinterfragen.⁶⁵³ Im Gegensatz zur französischen Regelung differenziert das Bundesverfassungsschutzgesetz – um das französische Beispiel aufzugreifen – zwischen Personenzusammenschlüssen und Einzelpersonen und stellt an die Beobachtung Letzterer erhöhte Anforderungen. Allerdings bleibt ungeklärt, wie weit der Personenkreis der Einzelpersonen im Einzelnen zu ziehen ist bzw. ob auch Hinweisgeber oder Kontakt- und Begleitpersonen überwacht werden können.⁶⁵⁴ Auch wenn dieser Frage nicht im Detail nachgegangen werden kann, zeigt sich, dass die Bestimmtheit vor allem der Rechtsgrundlagen der DCRI, aber auch des BfV, teilweise fragwürdig ist und rechtspolitisch Raum für Klärstellungen bieten.

B. Die Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste

Nach der Darstellung der Aufgaben sollen die Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste untersucht werden. Hierbei sollen vor allem die jeweiligen Grundstrukturen ohne abschließenden Charakter herausgearbeitet und danach miteinander verglichen werden.

I. Die Befugnisse der DCRI

Bislang wurde bei der Darstellung der DCRI im Wesentlichen auf das Dekret Nr. 2008–609 als Rechtsgrundlage abgestellt. Dieses behandelt ausdrücklich nur die Aufgaben und die Organisation der DCRI. Die Befugnisse sind als Folge der Aufgaben der DCRI einerseits in nachrichtendienstliche (DCRI als *service de renseignement*, 1.) und andererseits in repressiv-polizeiliche Befugnisse (DCRI als *service de police judiciaire spécialisé*, 2.) zu trennen. Sie sind nicht in einer Rechtsgrundlage zusammenfassend behandelt, son-

651 Zur Verbindung der Grundrechte mit den Vorgaben der Klarheit und Verständlichkeit s. *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 261 f., 270 f.

652 Vgl. [Zweiter Teil, B. III. 2.](#)

653 Zum deutschen Bestimmtheitsgebot s. etwa *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 53 ff.; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 20, VII, Rn. 51 ff.

654 So *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 933 f., 936 ff. m. w. N., der sich zumindest im Hinblick auf Unbeteiligte für eine Neuregelung ausspricht. *Droste*, *HdbVS*, S. 173 f. hingegen weist auf den Willen des Gesetzgebers hin, durch unbestimmte Begriffe einen Beurteilungsspielraum zu eröffnen.

dem – charakteristisch für das französische Polizei- und das dazugehörige Nachrichtendienstrecht – in verschiedenen Gesetzen festgelegt, die im Wesentlichen auf die in diesem Bereich maßgebliche Terrorismusgesetzgebung seit 1986 zurückgehen.⁶⁵⁵ Die Gesetze nennen zumeist isoliert materielle Befugnisse, ohne den persönlichen Anwendungsbereich einzelner Behörden festzulegen. Vielmehr gelten die Gesetze für verschiedene Sicherheitsbehörden unter anderem der *Police nationale*, die für den Bereich der Verhinderung und Verfolgung des Terrorismus zuständig sind und durch untergesetzliche Regelungen⁶⁵⁶ zur Wahrnehmung einzelner Befugnisse ermächtigt sind.⁶⁵⁷ Folglich bestehen nur vereinzelte Befugnisse, die allein die DCRI ermächtigen und auf diese zugeschnitten sind.⁶⁵⁸

Aufgrund der verschiedenen Aufgaben der DCRI kann präventives in repressives Handeln umschlagen, ohne dass die DCRI die Zuständigkeit verliert. Die zumeist im Vorfeld gewonnenen Erkenntnisse werden von der DCRI im Weiteren zur Abwehr konkreter Gefährdungen und sodann zur strafrechtlichen Verfolgung eingesetzt. Dabei stellt die französische Rechtsprechung hinsichtlich der Abgrenzung zwischen präventivem und repressivem Handeln auf den Zweck der einzelnen Maßnahme ab und unterscheidet, ob die Gefahrenabwehr oder die Strafverfolgung bezweckt wird (*critère finaliste*).⁶⁵⁹ Sofern die Handlung Bezug zu einer Straftat aufweist, liegt der

655 Vgl. z. B. *Loi n° 2006–64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF Nr. 20 vom 24. Januar 2006, S. 1129, Text Nr. 1 und *Loi n° 2012–1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, JORF Nr. 298 vom 22. Dezember 2012, S. 20281, Text Nr. 1.

656 Einschlägig ist das *Arrêté du 7 mai 2012 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2006–64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF Nr. 109 vom 10. Mai 2012, S. 8731, Text Nr. 76, welches die ermächtigten Polizeidienste im Sinne des Gesetzes Nr. 2006–64 (Art. 33) nennt. Hierzu gehören die für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Organisation der DCRI zuständigen Behördenteile sowie die DCPJ, die Gendarmerie und UCLAT (Art. 1 *Arrêté du 7 mai 2012*). Das vorherige *Arrêté* vom 31. März 2006, JORF Nr. 86 vom 11. April 2006, S. 5418, Text Nr. 2 ermächtigte Unterabteilungen der DCRG und der DST.

657 Diese Regelungstechnik dient dazu, Änderungen in der Organisation der Sicherheitsbehörden möglichst einfach berücksichtigen zu können, vgl. *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 46, 122. Aufgrund der differenzierten Terrorismusgesetzgebung ist nicht ersichtlich, dass bei der DCRI keine Trennung von Aufgaben und Befugnissen besteht, bzw. dass das Dekret der DCRI implizit auch Befugnisse enthalten würde, hierzu im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 189 ff.

658 Vgl. *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 7, der sich aus diesem Grund insgesamt für eine Anpassung der Befugnisse an die Nachrichtendienste ausspricht.

659 Umfassend zur Abgrenzung und Bewertung *Granger*, Constitution et sécurité intérieure, S. 46 ff. m. w. N. zur Entwicklung der Rechtsprechung und anderen Abgrenzungskriterien; *Frier/Petit*, Droit administratif, S. 282 ff.; rechtsvergleichend auch *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 135 ff. m. w. N.

Zweck im repressiven Bereich, so dass die dort geregelten Befugnisse einschlägig sind. Ein solcher Bezug zu Straftaten besteht häufig im Aufgabenbereich der Terrorismusbekämpfung, da Straftaten hier an Handlungen sehr weit im Vorfeld anknüpfen. So genügt für die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung (*association de malfaiteurs*) nach Art. 450–1 *Code pénal* die Vorbereitung von Straftaten beispielsweise im terroristischen Bereich.⁶⁶⁰ Die Verhinderung einer derartigen Tat wäre nach der Abgrenzung der französischen Rechtsprechung dem repressiven Bereich zuzuordnen.⁶⁶¹ Daraus folgt, dass gerade dem repressiven Bereich und den strafprozessrechtlichen Befugnissen auch der DCRI eine besondere Bedeutung zukommt.⁶⁶²

Der Schwerpunkt der weiteren Ausführungen zu den Befugnissen der DCRI soll insbesondere darin liegen, neuere Entwicklungen im Zuge der Reform zur DCRI aufzuzeigen.

1. Nachrichtendienstliche Befugnisse

Unter diesem Titel sollen die Befugnisse der DCRI zusammengefasst werden, die die DCRI in Erfüllung ihrer präventiven Aufgaben wahrnimmt. Dies sind nach der oben vorgenommenen Einordnung Befugnisse, die der Information der Regierung im Vorfeldbereich dienen, sowie solche, die zeitlich daran anknüpfend für die Verhinderung von Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* relevant sind. Wie bereits dargelegt wird innerhalb dieses Bereiches nicht differenziert, sondern es erfolgt allein eine Abgrenzung zu den repressiven Befugnissen.⁶⁶³ Im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 bestehen Befugnisse zur Erhebung (a) und zur Zusammenfassung und Auswertung von Informationen (b). Zentrale präventive Befugnisse sind dabei seit 2012 im zweiten Buch des *Code de la sécurité intérieure* zusammengefasst.⁶⁶⁴ Inhaltlich können sie danach differenziert werden, ob sie allein dem Zweck der Terrorismusbekämpfung dienen oder darüber hinaus die Bekämpfung von Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* bezwecken.

660 Hierzu *Rassat*, *Droit pénal spécial*, S. 991 ff. Zur erheblichen Relevanz bei der Terrorismusbekämpfung s. *Gozzi*, *Recueil Dalloz* 2013, S. 194, 197.

661 Vgl. *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 205 ff.; *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 137 ff., 272 stellt heraus, dass derartiges Handeln nach der deutschen Abgrenzung dem präventiven Bereich angehören würde.

662 *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 144 f. m. w. N., 271 f., 292 mit Hinweis auf das sog. *régime répressif*, wonach der Einzelne keiner vorherigen staatlichen Genehmigung unterliegt, solange er keine strafbare Handlung begeht; hierzu auch *Decocq/Montreuil/Buisson*, *Le droit de la police*, S. 54 ff.; *Robert/Duffar*, *Droits de l'homme*, S. 109 f.

663 Vgl. *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 228; *de Villepin/Sarkozy*, *Projet de loi*, *Doc. Ass. nat.*, n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 6 ff. und *Courtois*, *Rapport*, *Doc. Sénat*, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 67 ff. Vgl. [Zweiter Teil, A. II. 1. b\) aa](#)).

664 Bedeutsam ist v. a. der *Titre II*: „*Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation*“, Art. L 222–1 ff. *Code de la sécurité intérieure*.

a) Die Informationserhebung

Der DCRI stehen mehrere Befugnisse zur Erhebung von Informationen zu, die offen oder verdeckt gewonnen werden können.⁶⁶⁵ Darüber hinaus bestehen Befugnisse, die der DCRI einräumen, auf bestimmte Daten zuzugreifen oder Auskunft hierüber zu verlangen.

aa) Offene Informationserhebung

Ein Teil der Informationen der DCRI wird durch die Auswertung von offen zugänglichen Quellen gesammelt, die jedermann wie etwa Zeitungen oder Internetquellen verfügbar sind. Auch besteht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, dass die Mitarbeiter der DCRI Befragungen durchführen und hierbei ihre Identität offenlegen.⁶⁶⁶ Eine Rechtsgrundlage für derartiges Verhalten besteht aufgrund der fehlenden Grundrechtsrelevanz nicht.⁶⁶⁷

bb) Auskunftsverlangen

(1) Auskunftsverlangen bezüglich Telekommunikationsdaten

Auf das Terrorismusgesetz von 2006 geht die präventive Befugnis der Nachrichtendienste und anderer Sicherheitsbehörden zurück, von Telefongesellschaften und privaten Betreibern beispielsweise von Internetcafés gespeicherte Telekommunikationsdaten (Telefon- und Internetdaten) herauszuverlangen.⁶⁶⁸ Nach Art. L 222–2 *Code de la sécurité intérieure* besteht diese Befugnis, um terroristische Akte zu verhindern und ermächtigt die für diesen Auftrag näher bezeichneten Polizeibehörden.⁶⁶⁹ Die Voraussetzungen der Abfrage im Einzelnen sind in Art. L 34–1-1 Abs. 1 i. V. m. Art. L 34–1 Abs. 1 *Code des postes et communications électroniques* geregelt.⁶⁷⁰ Danach ist eine begründete Anfrage erforderlich, über die von einer

665 Eine solche Aufteilung zwischen einem *milieu ouvert* und einem *milieu fermé* nimmt auch *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 118 ff. zu den Vorgängerbehörden vor.

666 Zur offenen Informationsgewinnung der Vorgängerbehörden *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 118 f. Vgl. auch *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 506 ff.

667 *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 228 weist darauf hin, dass nach französischem Verständnis allein spezielle Datenerhebungen und die Datenverarbeitung einen Eingriff darstellen.

668 Art. 6 Gesetz Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006.

669 Art. L 222–2 *Code de la sécurité intérieure*: „*Les agents dûment habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales spécialement chargés de la prévention des actes de terrorisme peuvent accéder aux données conservées par les opérateurs de communications électroniques dans les conditions définies à l'article L 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques.*“

670 Der ursprünglich in Art. 6 Gesetz Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006 vorgesehene Zweck sah neben der Verhinderung zugleich auch die strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Akten vor. Dieser weitere Zweck wurde vom *Conseil constitutionnel* mit Urteil vom 19. Januar 2006, Nr. 2006–532, Rec. 2006, S. 31 ff. für verfassungswidrig erklärt; hierzu *Granger*, *Constitution et sécurité intérieure*, S. 117 f.; *Gonod*, in: *Würtenberger/Gusy/Lange* (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 217, 218 Fn. 5.

sogenannten qualifizierten Person entschieden wird. Für die Auswahl dieser vom Innenministerium vorgeschlagenen Person und für weitere Kontrollen ist die *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* zuständig.⁶⁷¹ Der Gegenstand der zu übermittelnden Daten ist ausdrücklich geregelt und umfasst auch solche, die zur Ortung von Personen erforderlich sind.⁶⁷² Der persönliche Anwendungsbereich der DCRI, die in großem Maße diese Befugnis nutzt,⁶⁷³ ergibt sich aus der Zuweisung der Aufgabe im Dekret Nr. 2008–609, welches ausdrücklich die Verhinderung von terroristischen Akten nennt.⁶⁷⁴ Regelungstechnisch folgt die konkrete Ermächtigung der DCRI aus Art. 33 Gesetz Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté* vom 7. Mai 2012.⁶⁷⁵ Die zunächst geltende zeitliche Befristung der Vorschrift ist im Dezember 2012 bis Ende 2015 verlängert worden.⁶⁷⁶

Zur Verhinderung von terroristischen Akten besteht für die DCRI zudem ein Auskunftsrecht bezüglich der Daten von Online-Kommunikationsdiensten („*prestataires de services de communication au public en ligne*“).⁶⁷⁷ Im Übrigen kann die DCRI von der Steuerverwaltung alle Dokumente verlangen, die sie für ihre Aufgabenwahrnehmung benötigt.⁶⁷⁸ Diese Befugnis ist

671 Hierzu [Dritter Teil, A. I.](#)

672 Im Einzelnen Art. L 34–1 Abs. 1 *Code des postes et communications électroniques*; s. auch *Marsaud*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 2681, 16. November 2005, S. 55 ff.

673 Vgl. *Ayrault/Valls*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 6, 3. Oktober 2012: *Étude d'impact*, S. 18: 96 % der Anfragen gehen von der DCRI aus.

674 Art. 1 Abs. 2 lit. b Dekret Nr. 2008–609.

675 Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté du 7 mai 2012* (s. [Zweiter Teil, B. I.](#)) ermächtigt einige Behördenteile der DCRI („*les services et unités spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme au sein de la direction centrale du renseignement intérieur*“), einzelne aufgeführte Artikel des Gesetzes Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006 im Hinblick auf die Verhinderung und strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Akten anzuwenden.

676 Art. 1 *Loi n° 2012–1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, JORF Nr. 298 vom 22. Dezember 2012, S. 20281, Text Nr. 1. Hintergrund der Befristung war, dass die Befugnisse evaluiert werden sollten und eine erneute parlamentarische Debatte über ihren Nutzen erfolgen sollte, *de Villepin/Sarkozy*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 12. Kritisch zur Verlängerung *Gozzi*, *Recueil Dalloz* 2013, S. 194, 197 ff.

677 Im Einzelnen Art. L 222–3 *Code de la sécurité intérieure* i. V. m. Art. 6 Abs. 2 *bis* Gesetz Nr. 2004–575 vom 21. Juni 2004.

678 Art. 22 *Loi n° 2007–1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007*, JORF Nr. 301 vom 28. September 2007, S. 21482, Text Nr. 1: „*Aux fins de recherche et de prévention des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation en matière de sécurité publique et de sûreté de l'Etat, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de renseignement spécialisés, placés sous l'autorité des ministres chargés de la défense et de l'intérieur, peuvent demander aux administrations chargées de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle des impôts et des recettes douanières de toutes sortes, sans qu'elles puissent leur opposer le secret professionnel, de leur communiquer tout document utile à l'exercice de leurs missions.*“

nicht auf die Terrorismusverhinderung beschränkt, sondern dient darüber hinaus der Suche und Vorbeugung von Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation*.⁶⁷⁹ Die DCRI gehört dabei zu den speziell ermächtigten Behörden, denen das Amtsgeheimnis (*secret professionnel*) nicht entgegeng gehalten werden kann.⁶⁸⁰

(2) Auskunftsverlangen bezüglich Daten aus der Videoüberwachung

Die DCRI kann unter bestimmten Umständen gespeicherte Daten aus der öffentlichen Videoüberwachung einsehen. Die Darstellung der komplexen Regelungen über die in Frankreich seit 1995 bestehende Videoüberwachung soll sich auf diesen Aspekt beschränken.⁶⁸¹ Durch das Terrorismusgesetz Nr. 2006–64 wurde die Möglichkeit der Errichtung der Videoüberwachung um das Ziel der Verhinderung von terroristischen Angriffen erweitert.⁶⁸² Dementsprechend sieht Art. L 223–1 *Code sécurité intérieure* die Videoüberwachung auch an Orten vor, die geeignet sind, terroristischen Akten ausgesetzt zu sein. Eine derartige Überwachung bedarf in jedem einzelnen Fall einer Genehmigung, die anordnet, welche Polizeidienste die Aufnahmen erhalten.⁶⁸³ Für den Eilfall einer Gefahr eines terroristischen Aktes sieht die Regelung eine Ausnahme vor, nach der eine Ermächtigung zur Auswertung der Daten von Polizeidiensten ohne weitere Voraussetzungen erfolgen kann (vgl. Art. L 252–3 *Code sécurité intérieure*).⁶⁸⁴ Die Auswertung von Aufnahmen, die im Zuge einer derartigen Videoüberwachung gespeichert wurden, kann zu präventiven und zu repressiven Zwecken erfolgen. Auch wenn die Ermittlung von Straftätern im Vordergrund steht, besteht seit 2006 auch die Auswertung mit dem Ziel der Verhinderung von Anschlägen.⁶⁸⁵ Die DCRI ist in der Regel kein ermächtigter Dienst zur Auswertung der Aufnahmen, jedoch besteht aufgrund der genannten Ausnahmenvorschrift die Möglichkeit einer Ermächtigung von lokalen Abteilungen der DCRI (*services*

679 Vgl. *Marini*, Rapport, Tome I, Doc. Ass. nat., 2007–2008, n° 127, 12. Dezember 2007, S. 125 ff., 127 ff.

680 Zur Ermächtigung Art. 2 *Décret n° 2009–1095 du 4 septembre 2009 relatif aux modalités d'application de la dérogation à la règle du secret professionnel au profit des services de renseignements spécialisés*, JORF Nr. 206 vom 6. September 2009, S. 14773, Text Nr. 3.

681 Rechtliche Grundlage ist Art. 10 *Loi n° 95–73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, der in Art. L 223–1 ff. und Art. 251–1 ff. *Code de la sécurité intérieure* integriert wurde. Vgl. z. B. *Marcel*, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), *Sécurité*, S. 109, 122 ff.

682 *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 35, 38.

683 Im Einzelnen Art. L 252–1 ff. *Code de la sécurité intérieure*.

684 Siehe auch *Gonod*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 217, 225 f., die den Nutzen des präventiven Aspekts der Videoüberwachung kritisch sieht.

685 *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 40: „dans le cadre de mission de police administrative“; *Bauer/Freynt*, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*, S. 26 f.

territoriaux) in konkreten Einzelfällen. Im Unterschied zu den anderen Befugnissen der DCRI, die auf das Terrorismusgesetz von 2006 zurückgehen, besteht demnach für die Auswertung der Videoüberwachung durch die DCRI keine generelle Ermächtigung. Dies hängt mit dem speziellen Regime der Videoüberwachung zusammen, welches eine Genehmigung der Überwachung und der Auswertung erfordert, über die im Einzelfall entschieden wird.⁶⁸⁶

cc) Zugriff auf Dateien

Weitere Informationen erhebt die DCRI, indem sie auf Dateien zugreift, in denen andere Sicherheitsbehörde Daten über Personen oder Gruppierungen gespeichert haben. Diese Informationen wertet die DCRI sodann in ihrem Interesse zusammenhängend aus. Unter einer Datei wird eine strukturierte Sammlung von Daten verstanden, die nach ihrem Gegenstand und Inhalt standardisiert werden kann.⁶⁸⁷ Bevor im Nachfolgenden auf die für die DCRI relevanten Dateien eingegangen wird, sollen zum besseren Verständnis zunächst einige Grundzüge zur Rechtslage französischer Dateien im Sicherheitsrecht aufgezeigt werden.

(1) Grundzüge der französischen Rechtslage zu Dateien

Generelle Rechtsgrundlage für die Errichtung von Dateien in Frankreich ist das Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 über die elektronische Datenverarbeitung, Dateien und Freiheitsrechte.⁶⁸⁸ Das Gesetz hat erstmals eine rechtsstaatliche Regelung von Dateien im Hinblick auf den einzuhaltenden Datenschutz eingeführt und stellt weitere Grundsätze des Datenschutzes auf.⁶⁸⁹ Die Regelungen gelten für die automatische und nichtautomatische Verarbeitung von personenbezogenen Daten (*traitements automatisés et non automatisés de données à caractère personnel*), die in Dateien (*fichier*) enthalten sind. Personenbezogene Daten sind hierbei solche Informationen einer Person, mit Hilfe derer sie identifiziert werden kann.⁶⁹⁰ Das Gesetz stellt zudem allgemeine Voraussetzungen an die Art, den Zweck und den Inhalt der Datenverarbeitung auf und bestimmt die Funktion, Zusammenset-

686 Ein Änderungsvorschlag im Gesetzgebungsverfahren zum Terrorismusgesetz von 2006, der eine generelle Aufzählung der Dienste vorsah, wurde abgelehnt, da nicht nur Polizeidienste mit der Aufgabe der Terrorismusbekämpfung ermächtigt sein sollten, vgl. *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 46.

687 So *Even*, AJDA 1985, S. 528, 532. Siehe auch Art. 2 Gesetz Nr. 78–17 vom 23. Januar 1978: „*Constitue un fichier de données à caractère personnel tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés.*“

688 *Loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*, JORF vom 7. Januar 1978, S. 227.

689 Vgl. mit einem geschichtlichen Überblick *Laurent*, Regards sur l’actualité, mars 2009, n° 349, S. 5, 5 ff., 9 f.; *Batho/Bénisti*, Rapport d’information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 34 ff.

690 Zu den weiteren Definitionen vgl. Art. 2 Gesetz Nr. 78–17.

zung und Aufgaben der *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) als Kontrollinstanz.⁶⁹¹ Die Errichtung einzelner Dateien wird aufgrund von Ermächtigungen in speziellen Gesetzen durch Verordnungen der Regierung bestimmt.⁶⁹²

Im Polizeirecht bestehen verschiedene Dateien, die Daten einerseits zu präventiven, andererseits zu repressiven Zwecken enthalten.⁶⁹³ Für eigene Dateien der Nachrichtendienste gelten überdies Besonderheiten, auf die im Zusammenhang mit der Datei CRISTINA der DCRI eingegangen wird.⁶⁹⁴

(2) Zugriff auf allgemeine Verwaltungsdateien

Die DCRI kann nach Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure* auf einige allgemeine Verwaltungsdateien zu präventiven Zwecken zugreifen.⁶⁹⁵ Danach kann ein Zugriff für die Zwecke der Verhinderung und Strafverfolgung zum einen von Gefährdungen der Unabhängigkeit der Nation, der Unversehrtheit des Staatsgebietes, der Sicherheit, der republikanischen Form der Institutionen, der Mittel der Verteidigung und der Diplomatie, zum Schutz der Bevölkerung in Frankreich und im Ausland und wesentlicher Teile des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Potentials und zum anderen von terroristischen Akten erfolgen.⁶⁹⁶ Bei den betroffenen Dateien handelt es sich um das Kfz-Zulassungsregister, die Verwaltungssysteme von Führerscheinen, Personalausweisen, Reisepässen und weitere Verzeichnisse mit näher bezeichneten asyl- und aufenthaltsrechtliche Daten.⁶⁹⁷ Die Geset-

691 Vgl. Art. 11 ff. Gesetz Nr. 78–17; zur CNIL s. *Robert/Duffar*, *Droits de l'homme*, S. 461 ff.; *Bauer/Soullez*, *Les fichiers de police et de gendarmerie*, S. 82 ff.

692 Vgl. insgesamt zum Gesetz Nr. 78–17 *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 229 ff.; *Robert/Duffar*, *Droits de l'homme*, S. 444 ff.; *Bauer/Soullez*, *Les fichiers de police et de gendarmerie*, S. 78 ff.

693 Siehe den Überblick bei *Batho/Bénisti*, *Rapport d'information sur les fichiers de police*, *Doc. Ass. nat.*, n° 1548, 24. März 2009, S. 14 f., die kritisieren, dass einige Dateien keine Rechtsgrundlage besitzen und der Großteil ohne Beteiligung des Gesetzgebers entstanden sind, S. 44 ff.

694 [Zweiter Teil, B. I. 1. b\).](#)

695 Auch diese Regelung war befristet und ist durch Art. 1 *Loi n° 2012–1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme* bis Ende 2015 verlängert worden.

696 Zum Wortlaut s. bereits [Zweiter Teil, A. I. b\) bb\)](#). Die ursprüngliche Regelung in Art. 9 Gesetz Nr. 78–17 sah allein die Terrorismusbekämpfung als Voraussetzung vor; die weiteren Gefährdungen wurden erst 2011 ergänzt, um die Befugnis der Dienste zu erweitern und nicht auf die Terrorismusbekämpfung zu beschränken, hierzu *Ciotti*, *Rapport*, *Doc. Ass. nat.*, n° 2827, 29. September 2010, S. 87 f.

697 Art. L 222–1 Abs. 1 *Code de la sécurité intérieure*: „[...] 1° *Le fichier national des immatriculations*; 2° *Le système national de gestion des permis de conduire*; 3° *Le système de gestion des cartes nationales d'identité*; 4° *Le système de gestion des passeports*; 5° *Le système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France*; 6° *Les données à caractère personnel, mentionnées aux articles L 611–3 à L 611–5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatives aux ressortissants étrangers qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière, ne remplissent pas les conditions d'entrée*

zesbegründung zur Einführung dieser Befugnis im Jahr 2006 stellte ausdrücklich klar, dass es sich um eine gefahrenabwehrrechtliche Befugnis im Rahmen der *police administrative* handelt, die der Informationssammlung im Vorfeld und unabhängig von einer strafrechtlichen Ermittlung dienen soll.⁶⁹⁸ Ziel ist es, Informationen über Personen nachzuvollziehen, die über sie in einem anderen Zusammenhang gesammelt wurden, und damit die Identität und weitere Merkmale einer Person zu verifizieren.⁶⁹⁹ Die DCRI stellt eine der speziell ermächtigten Behörden („*les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions*“) im Sinne der Norm dar.⁷⁰⁰ Die genannten Dateien wurden zu unterschiedlichen Zwecken begründet und stehen nicht in einem direkten Zusammenhang zur Terrorismusbekämpfung. Insofern handelt es sich bei dem Zugriff auf diese Daten um eine erhebliche Erweiterung der Befugnisse der DCRI.⁷⁰¹

(3) Zugriff auf Dateien mit Daten von Beförderungsunternehmen

Ferner kann die DCRI auf Dateien zugreifen, die bestimmte Daten über Reisen von Passagieren der Luftfahrt- und anderer Beförderungsunternehmen über Reisen in oder aus dem EU-Ausland zusammentragen.⁷⁰² Der Zugriff besteht zu Zwecken der Verhinderung und Verfolgung von terroristischen Akten und ist den spezialisierten Polizeidiensten vorbehalten, zu denen auch die DCRI zählt.⁷⁰³ Die Unternehmen sind zu diesem Zweck zur Speicherung und Übermittlung dieser Daten verpflichtet.⁷⁰⁴ Zudem können die

requis; 7° *Les données à caractère personnel mentionnées à l'article L 611-6 du même code*“; zu den Inhalten der Dateien *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 79 ff.

698 *de Villepin/Sarkozy*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 9; so auch *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 78.

699 Vgl. *Ayrault/Valls*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 6, 3. Oktober 2012: *Étude d'impact*, S. 22 f.

700 Art. 222–1 Abs. 4 *Code de la sécurité intérieure* i. V. m. Art. 3 *Arrêté du 3 août 2011 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF Nr. 186 vom 12. August 2011, Text Nr. 26, wonach die DCRI für die Verhinderung von Gefährdungen der *intérêts fondamentaux de la nation* ermächtigt ist. Zusätzlich ermächtigt Art. 33 Gesetz Nr. 2006–64 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté du 7 mai 2012* die DCRI im Hinblick auf die Verhinderung und Verfolgung von terroristischen Akten.

701 So auch *Gonod*, in: *Masing/Jouanjan* (Hrsg.), *Terrorismusbekämpfung*, S. 3, 18 zu den Nachrichtendiensten allgemein. Vgl. auch *Gozzi*, *Recueil Dalloz* 2013, S. 194, 197 ff., die die Verlängerung der ursprünglich als Ausnahme vorgesehenen Befugnisse für problematisch hält.

702 Art. L 232–2 Nr. 1 i. V. m. Art. L 232–1 *Code de la sécurité intérieure*. Die Einführung geht auf Art. 7 Gesetz Nr. 2006–64 zurück, im Einzelnen *de Villepin/Sarkozy*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005, S. 6 ff.; *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005, S. 67 ff.

703 Art. 33 Gesetz Nr. 2006–64 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté du 7 mai 2012*.

704 Art. L 232–4 *Code de la sécurité intérieure*.

Dateien etwa mit dem Personensuchregister (*fichier des personnes recherchées*, FPR)⁷⁰⁵ verbunden werden, woraus ein direkter Zugriff auch auf diese Datei folgt.⁷⁰⁶ Darüber hinaus besteht ein Zugriffsrecht der DCRI auf Dateien, die Daten über Aufnahmen von Fahrzeugführern bei Radarkontrollen enthalten.⁷⁰⁷

dd) Verdeckte Informationserhebung

Ein wesentlicher Teil der Arbeit der DCRI besteht in der verdeckten Informationsgewinnung. Hiermit sind solche Befugnisse gemeint, die im Geheimen und ohne die Kenntnis des Betroffenen ausgeübt werden.⁷⁰⁸

(1) Telekommunikationsüberwachung

Die französische Telekommunikationsüberwachung ist seit 1991 gesetzlich geregelt. Der Erlass des Gesetzes Nr. 91–646 vom 10. Juli 1991⁷⁰⁹ folgte als Reaktion auf die Verurteilungen Frankreichs durch den EGMR zur alten Rechtslage, die nicht mit dem in Art. 8 EMRK verbürgten Recht auf Privatsphäre übereinstimmte.⁷¹⁰ Das Gesetz unterscheidet zwischen der repressiven Überwachung zum Zweck der Strafverfolgung, den *interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire*, und den präventiven Abhörmaßnahmen, die als *interceptions de sécurité* (Sicherheitsabhörmaßnahmen) bezeichnet werden.⁷¹¹ Für die präventive Informationsgewinnung der DCRI sind die zuletzt genannten *interceptions de sécurité* von Bedeutung, die seit 2012 in den *Code de la sécurité intérieure* integriert sind.⁷¹² Nach Art. L 241–2 *Code de la sécurité intérieure* kann die Überwachung bzw. das Abhören der elektro-

705 Die Datei FPR fasst Daten von gesuchten Personen zusammen, vgl. *Décret n° 2010–569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées*, JORF Nr. 123 vom 30. Mai 2010, S. 9765, Text Nr. 8; hierzu *Bauer/Soullez, Les fichiers de police et de gendarmerie*, S. 53 f. In der Unterdatei *fiches „s“* werden Personen im Bereich der *sûreté de l'Etat* aufgelistet, vgl. *Desprats/Léonnet, Affaire Merah, Rapport 2012*, S. 4.

706 Art. L 232–3 *Code de la sécurité intérieure*.

707 Art. L 233–1 f. *Code de la sécurité intérieure* i. V. m. Art. 33 Gesetz Nr. 2006–64 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté du 7 mai 2012*. Allgemein zu den Befugnissen im *Code de la sécurité intérieure* allerdings ohne Bezug zur DCRI *Marcel*, in: *Mbongo/Latour* (Hrsg.), *Sécurité*, S. 109, 111 ff.

708 *Warusfel, Contre-espionnage et protection du secret*, S. 119 zu den Vorgängerbehörden.

709 *Loi n° 91–646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques*, JORF Nr. 162 vom 13. Juli 1991, S. 9167.

710 Zu den Urteilen des EGMR vom 24. April 1990, Nr. 11801/85, Série A Bd. 176-A (Kruslin/Frankreich) und vom 24. April 1990, Nr. 11105/84, Série A Bd. 176-B (Huvig/Frankreich) sowie der Entwicklung in Frankreich s. *Errera, Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2003, S. 851, 851 ff., 858 ff.; *Robert/Duffar, Droits de l'homme*, S. 433 ff.

711 Verbreitet ist auch die Bezeichnung „*écoutes*“. Zur Telekommunikationsüberwachung auch *Witzack, Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 218 ff.

712 Art. L 241–1 ff. *Code de la sécurité intérieure*; *Ordonnance n° 2012–351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure*, JORF Nr. 62 vom 13. März 2012, S. 4533, Text Nr. 16.

nischen Telekommunikation nur als Ausnahme („à titre exceptionnel“) unter anderem zur Erlangung von Informationen erfolgen, die die nationale Sicherheit, den wirtschaftlichen Schutz oder die Verhinderung des Terrorismus betreffen.⁷¹³ Die hierfür erforderliche vorherige Genehmigung (*autorisation*) erfolgt durch den Premierminister bzw. bevollmächtigte Personen.⁷¹⁴ Für die Kontrolle der Wirksamkeit der Genehmigung dieser Maßnahmen ist die *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (CNCIS) zuständig.⁷¹⁵ Die genannten Regelungen betreffen allein den materiell-rechtlichen Rahmen dieser Befugnis. Die Genehmigung erfolgt für jede Maßnahme im konkreten Einzelfall, so dass es keine Generalemächtigung für bestimmte Sicherheitsbehörden gibt. Vielmehr ergibt sich die generelle Befugnis der DCRI im Zusammenhang mit ihrem im Dekret festgelegten Aufgabenbereich. Sofern also im Einzelfall die Informationssammlung, etwa zur Verhinderung von Terroranschlägen, in Rede steht, zeigt die DCRI dies beim zuständigen Innenministerium an, das daraufhin nach dem genannten Verfahren eine Genehmigung beantragt.⁷¹⁶

(2) Einsatz von Scheinidentitäten

Als einzige ausdrückliche die Art der Informationserhebung betreffende Befugnis sieht Art. L 2371–1 Abs. 1 *Code de la défense* vor, dass die Mitarbeiter der ermächtigten Nachrichtendienste im Rahmen ihrer Aufgaben, die die nationale Sicherheit betreffen, falsche bzw. Scheinidentitäten („*identité d'emprunt ou d'une fausse qualité*“) einsetzen können, ohne sich damit strafbar zu machen. Diese Befugnis, die bereits im repressiven Bereich bestand, wurde erst 2011 auf den präventiven Bereich der Nachrichtendienste ausgeweitet.⁷¹⁷ Die DCRI gehört zu den nach Art. L 2371–1 Abs. 3

713 Art. L 241–2 *Code de la sécurité intérieure*: „Peuvent être autorisées, à titre exceptionnel, dans les conditions prévues par l'article L 242–1, les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L 212–1.“ Insbesondere zur Auswertung der Daten der Telekommunikationsüberwachung besteht nach Art. L 244–2 *Code de la sécurité intérieure* ein Zugriff auf erforderliche Informationen und Dokumente bei den Telekommunikationsanbietern.

714 Der begründete Antrag wird u. a. vom Innenminister als zuständigem Minister bzw. von ermächtigten Personen gestellt, vgl. Art. L 242–1 *Code de la sécurité intérieure*.

715 Art. L 243–1 ff. *Code de la sécurité intérieure*. Siehe hierzu auch Marcel, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), *Sécurité*, S. 109, 117 ff.

716 Zu den Überwachungsmaßnahmen der DST und DCRG s. *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 119. Nach Ansicht von *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 221 m. w. N. ist die Europarechtskonformität des Gesetzes von 1991 fraglich, da der persönliche Anwendungsbereich nicht bestimmt und keine Regelung zum Verdachtsgrad getroffen sei.

717 *Ciotti*, *Rapport*, *Doc. Ass. nat.*, n° 2271, 27. Januar 2010, S. 181 ff. zu Art. 27 *Loi n° 2011–267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité inté-*

Code de la défense ermächtigt den Diensten und kann sich demnach auf diese Befugnisse stützen.⁷¹⁸

b) Informationsverarbeitung

Die Zusammenfassung und Speicherung der gewonnenen Informationen erfolgt für die DCRI seit 2008 in der eigenen Datei CRISTINA.⁷¹⁹ Diese ersetzt die Dateien der DCRG und der DST.⁷²⁰

Das französische Recht sieht für die Dateien der Nachrichtendienste besondere Ausnahmen vom Datenschutz vor. So lassen vor allem die Art. 8, 26 und 44 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 Abweichungen von den allgemeinen oben aufgezeigten Grundsätzen des Datenschutzgesetzes zu, die dem Schutz sicherheitsrelevanter Informationen dienen sollen.⁷²¹ Aus diesem Grund werden die Dateien der Nachrichtendienste auch als „*fichiers de souveraineté*“ (Souveränitätsdateien) bezeichnet.⁷²² Es handelt sich um Dateien, die die Sicherheit („*sûreté de l'Etat*“), die Verteidigung oder die öffentliche Sicherheit („*sécurité publique*“) betreffen.⁷²³ Diese können von der allgemeinen Pflicht der Veröffentlichung der Regelung im Gesetzblatt befreit werden. Voraussetzung ist, dass das die Befreiung anordnende Dekret nach Anhörung des *Conseil d'Etat* erfolgen muss und dass dieses Dekret sowie der hierzu erfolgende Bericht der *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) veröffentlicht werden muss (Art. 26 Abs. 3 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978). Weiterhin besteht für derartige Dateien keine inhaltliche Begrenzung der gesammelten Daten. Obwohl personenbezogene sogenannte sensible Daten grundsätzlich von

rieure, JORF Nr. 62 vom 15. März 2011, S. 4582, Text Nr. 2. Ob die DCRI bereits zuvor derartige Befugnisse einsetzte, ist unklar, so unbestimmt und ohne Bezug zur DCRI *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 32 „*une pratique habituelle des services*“.

718 Die Ermächtigung ergibt sich aus dem *Arrêté du 9 mai 2011 pris en application du troisième alinéa du I de l'article L 2371-1 du code de la défense*, JORF Nr. 109 vom 11. Mai 2011, Text Nr. 3.

719 CRISTINA steht für: *Centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux* (Zusammenfassung von Inlandsnachrichten für die Sicherheit des Staatsgebietes und der grundlegenden Interessen).

720 Siehe Art. 3 *Décret n° 2008-631 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par les services des renseignements généraux et du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 2 und Art. 4 *Décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, JORF Nr. 113 vom 16. Mai 2007, S. 9185, Text Nr. 69.

721 Zu den Grundsätzen **Zweiter Teil, B. I. 1. a) cc**).

722 Siehe *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 15; *Bauer/Soullez*, Les fichiers de police et de gendarmerie, S. 40.

723 Art. 26 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz Nr. 78–17.

der Sammlung ausgenommen sind, können auch solche Daten in diesen speziellen Dateien gesammelt werden. Die Daten geben dabei Aufschluss über politische oder religiöse Bezüge, die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften oder die Gesundheit.⁷²⁴ Als weitere Besonderheit für diese die Sicherheit betreffende Dateien kann von den allgemein geltenden Auskunfts- und Zugangsrechten der Mitglieder der CNIL abgewichen werden.⁷²⁵ Zudem sehen die Informationsrechte Betroffener bei diesen Dateien im Unterschied zum allgemeinen System nur einen indirekten Zugang nach Überprüfung der CNIL vor.⁷²⁶

Bevor im Folgenden auf die Datei der DCRI eingegangen wird, werden Grundzüge der Dateien der DCRG und der DST dargelegt, die für die heutige Datei CRISTINA von Bedeutung sind.

aa) Die Dateien der DCRG und DST

Die DCRG nutzte bis zur Fusion zur DCRI Dateien zur Verarbeitung ihrer Informationen, die auf zwei veröffentlichten Dekreten beruhten. Das erste Dekret Nr. 91–1051 vom 14. Oktober 1991 stellte Grundsätze für Dateien der DCRG auf.⁷²⁷ Danach konnten zu bestimmten und festgelegten Zwecken auch sensible Daten im Sinne des Gesetzes von 1978 gesammelt, gespeichert und verarbeitet werden.⁷²⁸ Die DCRG war befugt, Daten über solche Personen in Dateien zu verarbeiten, die aufgrund ihres insbesondere gewaltgeneigten Verhaltens eine Gefahr für die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Sicherheit darstellten, oder über solche, die mit diesen in Verbindung standen. Auch Informationen über natürliche und juristische Personen, die ein politisches, gewerkschaftliches oder wirtschaftliches Mandat besaßen oder eine zentrale Stellung einnahmen, konnten verwertet werden, wenn sie für die Regierung erforderlich waren, um die politische, soziale oder wirtschaftliche Lage einzuschätzen (vgl. Art. 3 Dekret Nr. 91–1051). Des Weiteren bestimmte das Dekret auch die Übermittlung an andere Polizeibehörden sowie das indirekte Verfahren des Zugangs Betroffener zu Daten

724 Art. 8 Abs. 4 Gesetz Nr. 78–17 setzt dabei ein öffentliches Interesse voraus. Die sog. sensiblen Daten werden in Art. 8 Abs. 1 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 benannt, s. *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 57 f.

725 Art. 44 Abs. 4 i. V. m. Abs. 1 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978.

726 Art. 41 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978. Hierzu *Bauer/Soullez*, Les fichiers de police et de gendarmerie, S. 91 ff.; zu den Besonderheiten im Übrigen *Warusfel*, Contre-espionnage et protection du secret, S. 282 ff.

727 *Décret n° 91–1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, JORF Nr. 241 vom 15. Oktober 1991, S. 13489.

728 Art. 1 Dekret Nr. 91–1051 sah zwar ein Verbot der Speicherung derartiger sensibler Daten vor. Art. 2 ff. ließen hiervon jedoch weitgehende Ausnahmen zu.

unter Einbeziehung der CNIL.⁷²⁹ Zudem bestand eine weitere Spezialdatei allein für die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung, die *fichier informatisé du terrorisme* (FIT).⁷³⁰ Insgesamt zeigt sich, dass der DCRG weitreichende Kompetenzen hinsichtlich der Datenverarbeitung verliehen waren.⁷³¹

Während die Dateien der DCRG im Gesetzblatt veröffentlicht wurden, unterlagen die Dateien der DST dem *secret de la défense nationale* und waren von der Veröffentlichung aufgrund der angesprochenen Möglichkeit des Gesetzes von 1978 ausgenommen. Rechtsgrundlage der Befreiung der Veröffentlichung war ein Dekret von 1978.⁷³² Die gespeicherten Informationen betrafen natürliche und juristische Personen sowie weitere *données documentaires*.⁷³³ Weitere Einzelheiten sind aufgrund der Geheimhaltung nicht bekannt.

bb) Die Datei CRISTINA

Die DCRI verfügt über eine Datei, in der personenbezogene Daten im Kampf gegen Spionage und den Terrorismus enthalten sind. Diese Datei mit der Abkürzung CRISTINA wurde 2008 als Folge der Errichtung der DCRI geschaffen.⁷³⁴ Der Inhalt der Datei ist im Einzelnen nicht bekannt. Dies hängt damit zusammen, dass das Dekret über die Datei CRISTINA wie schon bei

729 Art. 5 und 7 Dekret Nr. 91–1051.

730 *Décret n° 91–1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur*, JORF Nr. 241 vom 15. Oktober 1991, S. 13499. Die Datei diene nach Art. 1 der: „*mission de lutte contre les entreprises individuelles ou collectives ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur*“ (Aufgabe der Bekämpfung individueller oder kollektiver Unternehmungen, die zum Ziel haben, die öffentliche Ordnung durch Einschüchterung oder Terror erheblich zu stören). Vgl. auch *Bauer/Soullez*, *Fichiers de police et de gendarmerie*, Rapport 2007, S. 30 ff.

731 Zu Einzelheiten auch der zuvor geltenden Rechtslage s. *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 232 ff., 236 ff.; *Batho/Bénisti*, *Rapport d'information sur les fichiers de police*, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 60 f., 61: die Dateien der DCRG enthielten bis zu 2,5 Millionen Personeneinträge.

732 *Décret n° 86–326 du 7 mars 1986 portant application à certains actes réglementaires relatifs à des traitements automatisés d'informations nominatives intéressant la sécurité publique des dispositions de l'art. 20 de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978*, JORF vom 8. März 1986, S. 3605, welches das *Décret portant application aux fichiers gérés par la direction de la surveillance du territoire des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978* von der Veröffentlichung ausnahm.

733 *Bauer/Soullez*, *Fichiers de police et de gendarmerie*, Rapport 2007, S. 40 ff.; *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 233 Fn. 515 m. w. N.

734 *Décret du 27 juin 2008 portant création du traitement automatisée de données à caractère personnel dénommé „CRISTINA“* (unveröffentlicht), umgesetzt durch das *Décret n° 2008–631 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 91–1051 du 14 octobre 1991 relatif aux fichiers gérés par les services des renseignements généraux et du décret n° 2007–914 du 15 mai 2007 pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 2.

der DST nicht veröffentlicht wurde, sondern durch ein weiteres Dekret vom gleichen Tag von der Veröffentlichung im Gesetzblatt befreit wurde.⁷³⁵ Insofern wurde von der oben aufgezeigten Befugnis nach Art. 26 Abs. 3 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 Gebrauch gemacht und die hierfür erforderlichen formellen Voraussetzungen erfüllt. Die CNIL stimmte dem Vorschlag des Dekretes unter Vorbehalt zu („*avis favorable avec réserve*“).⁷³⁶ Zudem wurde das die Nichtveröffentlichung anordnende Dekret Nr. 2008–631 nach Anhörung des *Conseil d’Etat* erlassen. Weitere Einzelheiten über die Hintergründe liegen nicht vor, da die CNIL bei derartigen sicherheitsbedürftigen Dekreten allein das Ergebnis ihrer Prüfung offenbart und auch die Stellungnahmen des *Conseil d’Etat* grundsätzlich nicht öffentlich sind.⁷³⁷

Klagen von Gewerkschaften und Verbänden sowohl gegen das inhaltliche Dekret zur Datei CRISTINA als auch gegen das Dekret, das die Nichtveröffentlichung angeordnet hat, wurden vom *Conseil d’Etat* abgewiesen.⁷³⁸ Der *Conseil d’Etat* entschied zunächst, dass eine Entscheidung dem Grunde nach erst nach Übermittlung des nicht veröffentlichten Dekretes möglich sei und gab dem Innenministerium die Übermittlung der Dokumente auf, ohne sie gleichzeitig den Klägern zukommen zu lassen.⁷³⁹ In der Sache führte der *Conseil d’Etat* aus, dass das Verfahren zum Erlass der Dekrete eingehalten worden sei. Der Gesetzgeber habe mit Art. 26 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 allein die Möglichkeit der vollständigen Nichtveröffentlichung geschaffen und eine Teilveröffentlichung nicht vorgesehen. Auch bestimme das Gesetz nicht, dass die Motive für eine Nichtveröffentlichung angegeben werden müssten. Zudem stellt er fest, dass das Dekret Nr. 2008–631 nicht von dem Vorschlag abweicht, der bereits vom *Conseil d’Etat* in seiner Funktion als Beratungsorgan während der Ausarbeitung begutachtet

735 Art. 2 *Décret n° 2008–631 du 27 juin 2008*, welches das *Décret n° 2007–914 du 15 mai 2007 pris pour l’application du I de l’article 30 de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés* ändert, das die in Art. 30 Abs. 1 Gesetz Nr. 78–17 vorgesehene Auflistung nicht veröffentlichter Dekrete enthält.

736 *Délibération n° 2008–177 du 16 juin 2008 portant avis sur le projet de décret portant création au profit de la direction centrale du renseignement intérieur d’un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé „CRISTINA“*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 87.

737 Vgl. Art. 26 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 und Art. 83 *Décret n° 2005–1309 du 20 octobre 2005 pris pour l’application de la loi n° 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*, JORF Nr. 247 vom 22. Oktober 2005, S. 16769 Text Nr. 31. Zu den Stellungnahmen des *Conseil d’Etat* s. [Erster Teil, C. I. 2. a\) bb](#)).

738 *Conseil d’Etat*, Urteil vom 16. April 2010, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2010, S. 117 ff.

739 *Conseil d’Etat*, Urteil vom 31. Juli 2009, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2009, S. 341, 342 f.

wurde und damit das Verfahren gewahrt war.⁷⁴⁰ Hinsichtlich der Datei CRISTINA handele es sich um einen Bereich, der die „*sûreté de l'Etat*“ im Sinne des Gesetzes Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 betreffe. Dateien, die Daten in Bezug auf den Kampf gegen Spionage und den Terrorismus enthielten, seien in einer demokratischen Gesellschaft notwendig. Aufgrund dieses Zweckes, der Natur der gespeicherten Daten und den Bedingungen der Sammlung stelle die Datei keinen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK oder den Grundsatz der Rechtssicherheit (*principe de sécurité juridique*) dar.⁷⁴¹

Die beiden Urteile des *Conseil d'Etat* zeigen die umfassenden Befugnisse der Regierung im Bereich der Nachrichtendienste auf. Zunächst ist hervorzuheben, dass der *Conseil d'Etat* seine Rechtsprechung zur Übermittlung von zur Entscheidungsfindung notwendigen Dokumenten aufrechterhält und auch die Rechtmäßigkeit von nicht veröffentlichten Rechtsakten vollständig überprüft.⁷⁴² Das Gericht führt zu Recht aus, dass nur dadurch die verschiedenen Interessen des Rechtsschutzes und den hinter der Befreiungsmöglichkeit bestehenden Interessen wie der öffentlichen Sicherheit zu vereinbaren seien.⁷⁴³ Insgesamt wird dem Schutz der öffentlichen Sicherheit als Ziel des Dekretes durch das Gericht ein hoher Stellenwert eingeräumt und explizit der Kampf gegen Spionage und den Terrorismus für

740 Conseil d'Etat, Urteil vom 16. April 2010, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2010, S. 117, 119 ff.

741 Conseil d'Etat, Urteil vom 16. April 2010, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2010, S. 117, 121 f.: „*Considérant, enfin, qu'il résulte de l'examen auquel le Conseil d'Etat s'est livré, après communication du décret attaqué, que, compte tenu notamment de la finalité du traitement automatisé litigieux, de la nature des données enregistrées qui sont en adéquation avec la finalité du traitement et proportionnées à cette finalité, des conditions de leur collecte et des restrictions d'accès instituées, que le traitement automatisé dénommé „CRISTINA“ ne porte pas au droit des individus au respect de leur vie privée et familiale une atteinte disproportionnée aux buts de protection de la sécurité publique en vue desquels a été pris le décret; que, par suite, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 et de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent être écartés; qu'il en va de même du moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique.*“

742 *Delabie*, AJDA 2010, S. 1878, 1881 mit Nachweisen zur Rechtsprechung; s. z. B. Conseil d'Etat, Urteil vom 21. Mai 2008, Nr. 301178, AJDA 2008, S. 1846 f. (teilweise abgedruckt) = Juris-Data Nr. 2008–074312 zur Frage der Übermittlung von entscheidungsrelevanten Informationen, die in Dateien der DCRG enthalten waren; Conseil d'Etat, Urteil vom 24. Juni 2002, Nr. 227983, Rec. Lebon 2002, S. 605 (Leitsatz) = Juris-Data Nr. 2002–064053 zur Überprüfung nicht veröffentlichter Rechtsakte; s. auch *Grundler*, AJDA 2009, S. 2358, 2359 ff.; *Gonod*, in: *Würtenberger/Gusy/Lange* (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 217, 228.

743 Conseil d'Etat, Urteil vom 16. April 2010, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2010, S. 117, 119.

erforderlich gehalten.⁷⁴⁴ Inhaltlich sind die Aussagen des Gerichts allerdings vergleichsweise kurz und ungenau, obwohl der *Conseil d'Etat* das Dekret im Einzelnen prüfen konnte. Dies gilt insbesondere für die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Art. 8 EMRK. Der *Conseil d'Etat* stützt sich dabei im Wesentlichen auf die Verfahrensgarantien des Gesetzes Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978, die die Nichtveröffentlichung voraussetzen. Eine konkrete Abwägung der betroffenen Interessen mit dem Zweck der Datei, der in dem Schutz der öffentlichen Sicherheit gesehen wird, findet hingegen nicht statt. Fragwürdig ist zudem, dass das Gericht hinsichtlich des gerügten Verstoßes gegen das Prinzip der Rechtssicherheit nur auf die Ausführungen zu Art. 8 EMRK verweist, ohne das Prinzip näher zu erläutern oder es auf den Einzelfall bezogen zu würdigen.⁷⁴⁵ Hinsichtlich der für diese speziellen Dateien im Gesetz Nr. 78–17 vorgesehenen Ausnahmen wäre zu erörtern gewesen, ob die Kontrollmöglichkeiten zunächst bei der Errichtung und im Folgenden bei der Umsetzung der Datei ausreichend sind.⁷⁴⁶ In diesem Zusammenhang hätte das Gericht auch darauf eingehen können, welche Folgen durch die Nichtveröffentlichung des Dekretes entstehen. Es ist nämlich auch zu berücksichtigen, dass ein weiterer Rechtsschutz gegen Speicherungen in der Datei im Nachhinein aufgrund der Geheimhaltung und der damit zusammenhängenden fehlenden Kenntnis des Betroffenen nahezu ausgeschlossen ist.

Aufgrund dieser Erwägungen erscheint es zumindest zweifelhaft, dass das Urteil zur Akzeptanz der Datei und damit auch der DCRI beitragen kann.⁷⁴⁷ Bemerkenswert ist, dass die Beachtung von Dateien der Nachrichtendienste in der Öffentlichkeit zugenommen hat, was zusätzlich durch den Versuch der Errichtung der Datei EDVIGE deutlich wird.⁷⁴⁸ Diese ebenfalls im Zuge der Reform zur DCRI neu geschaffene Datei für die *Sous-direction de l'information générale* (SDIG) wurde im Gegensatz zur Datei der DCRI zwar ver-

744 Conseil d'Etat, Urteil vom 16. April 2010, Nr. 320196 (*Association Aides et autres*), Rec. Lebon 2010, S. 117, 121.

745 So auch *Delabie*, AJDA 2010, S. 1878, 1882. Zum Prinzip der Rechtssicherheit s. [Zweiter Teil, A. II. 3. c.](#)

746 *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 139 ff. sehen die Kontrollmöglichkeiten als ungenügend an und fordern eine Übermittlung derartiger nicht veröffentlichter Rechtsgrundlagen im Vorhinein an die *Délégation parlementaire au renseignement*.

747 *Delabie*, AJDA 2010, S. 1878, 1882 weist auf die seit 2009 bestehende Arbeitsgruppe hin, die jährlich zusammentritt und Vorschläge zur Verbesserung der Dateien der Polizei erarbeitet, vgl. *Arrêté du 20 octobre 2009 portant création d'un groupe de travail sur l'amélioration du contrôle et de l'organisation des bases de données de police*, JORF Nr. 244 vom 21. Oktober 2009, S. 17483, Text Nr. 2.

748 *Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale; Décret n° 2008–632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé „EDVIGE“*, JORF Nr. 152 vom 1. Juli 2008, Text Nr. 3.

öffentlich, aufgrund von Protesten der Öffentlichkeit wegen der konkreten Ausgestaltung jedoch letztlich zurückgenommen.⁷⁴⁹ Sie sollte umfangreiche Informationen über Personen aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit enthalten und dabei sogar Minderjährige ab 13 Jahren erfassen.⁷⁵⁰ Dies zeigt, dass die öffentliche Debatte notwendig und ansonsten im Bereich der Nachrichtendienste defizitär ist.⁷⁵¹ Ob vor diesem Hintergrund die Regelung zur Befreiung der Veröffentlichungspflicht von Dekreten in Bezug auf nachrichtendienstliche Dateien durch untergesetzliche Regelungen sinnvoll ist, ist mehr als fraglich und sollte erörtert werden.

2. Repressiv-polizeiliche Befugnisse

Zur Wahrnehmung ihrer repressiven Aufgaben besitzen die ermächtigten Polizeibeamten der DCRI durch die Zuweisung der Eigenschaft als *officiers de police judiciaire* Befugnisse zur Strafverfolgung.⁷⁵² Diese sind im *Code de procédure pénale* geregelt und dienen der Ermittlung von Straftaten, der Sammlung von Beweisen und der Suche nach den Tätern (Art. 14 *Code de procédure pénale*). Die konkreten Befugnisse der *police judiciaire* hängen nach dem französischen Strafprozessrecht davon ab, ob ein Ermittlungsverfahren (*information*)⁷⁵³ eröffnet wurde.⁷⁵⁴ Es bestehen zum einen selbstständige Befugnisse der *police judiciaire*,⁷⁵⁵ zum anderen solche, die die Beamten nach Ersuchen und für den in Frankreich besonderen Untersuchungsrichter (*juge d'instruction*) wahrnehmen.⁷⁵⁶ Die DCRI kann im Rah-

749 Décret n° 2008–1199 du 19 novembre 2008 portant retrait du décret n° 2008–632 du 27 juin 2008 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé „EDVIGE“, JORF Nr. 270 vom 20. November 2008, S. 17718, Text Nr. 17; s. hierzu Regards sur l'actualité, mars 2009, N° 349, S. 23 ff.

750 Vgl. Broussolle, Petites affiches, 14 octobre 2008, n° 206, S. 11 ff.

751 So auch Batho/Bénisti, Rapport d'information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009, S. 47 f., 67 f., die sich aus diesem Grund für eine Reformierung des Gesetzes von 1978 aussprechen, nach der die sicherheitsrelevanten Dateien durch ein Gesetz eingeführt werden und sensible Daten nur unter dieser Voraussetzung enthalten dürfen; zur Datei EDVIGE vgl. S. 65 ff. Ein solcher Gesetzgebungsvorschlag scheiterte, s. Batho/Bénisti, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 4113, 21. Dezember 2011, S. 17 ff., 21 f.

752 Zum Verfahren der Ermächtigung s. Zweiter Teil, A. II. 1. c) bb).

753 Doucet/Fleck, Wörterbuch, Teil I, S. 430.

754 Art. L 14 Abs. 1 und 2 *Code de procédure pénale*.

755 Hierbei ist zwischen der *enquête de flagrance* (Verfolgung auf frischer Tat, Art. L 53 ff. *Code de procédure pénale*) und der *enquête préliminaire* (Vorermittlung, Art. 75 ff. *Code de procédure pénale*) zu trennen.

756 Der Untersuchungsrichter (Art. L 49 ff. *Code de procédure pénale*) ermittelt dabei selbst oder lässt die Polizeibeamten nach seinen Weisungen im Rahmen einer sog. *commission rogatoire* (untersuchungsrichterlicher Anordnung) ermitteln, vgl. Art. L 151 Abs. 1 *Code de procédure pénale*. Das Verfahren vor dem Untersuchungsrichter ist nach Art. L 79 *Code de procédure pénale* bei Verbrechen (*crime*) verpflichtend, bei Vergehen (*délit*) möglich. Vgl. zu den Verfahren im Einzelnen Guinhard/Buisson, Procédure Pénale, S. 642 ff., 752 ff.; Bouloc, Procédure pénale, S. 386 ff., 746 ff.; Wittzack, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 294 ff.

men beider Verfahren tätig werden, so dass nur ein Überblick über die Art der Befugnisse ohne eine weitere Differenzierung gegeben werden soll.⁷⁵⁷

In erster Linie sind für die DCRI Befugnisse relevant, die im Zusammenhang mit Straftaten im Bereich des Terrorismus stehen.⁷⁵⁸ Der *Code de procédure pénale* sieht besondere Befugnisse und Verfahrensregeln vor, die die allgemeinen, für alle Straftaten geltenden Regelungen erweitern oder modifizieren. So können durch die im Kampf gegen den Terrorismus beauftragten Polizeidienste der *police judiciaire*, zu denen auch die DCRI zählt, unter den jeweiligen Voraussetzungen Personen überwacht (*surveillance*, Art. 706–80 *Code de procédure pénale*), verdeckte Ermittler eingesetzt (*infiltration*),⁷⁵⁹ Durchsuchungen und Beschlagnahmen durchgeführt (Art. 706–89 ff. *Code de procédure pénale*), die Telekommunikation überwacht (Art. 706–95 *Code de procédure pénale*)⁷⁶⁰, Bild- und Tonaufzeichnungen von bestimmten Orten angefertigt⁷⁶¹ und auf Computerdaten⁷⁶² zugegriffen werden oder eine Speicherung und Weiterleitung erfolgen.⁷⁶³

Neben diesen besonderen Befugnissen bleiben auch die allgemeinen Bestimmungen des Strafprozessrechts anwendbar. Für die DCRI können der Polizeigewahrsam zum Zweck des Verhörs (*garde à vue*, Art. 62–2 ff., Art. 77 *Code de procédure pénale*)⁷⁶⁴ sowie der Zugriff auf Dateien relevant

757 Siehe etwa die *enquête préliminaire* und die *commission rogatoire* zugunsten der DST in: Cour de cassation, Urteil vom 17. Februar 2010, Nr. 09–81736, Juris-Data Nr. 2010–051660.

758 Das 4. Buch des *Code de procédure pénale* behandelt besondere Verfahrensregeln („*De quelques procédures particulières*“). Die Befugnisse sind enthalten im Titel hinsichtlich der organisierten Kriminalität (Art. 706–73 Nr. 11 und 15 *Code de procédure pénale*), der die Terrorismusstraftaten (Art. 421–1 bis 421–6 *Code pénal*) und die Bildung einer terroristischen Vereinigung (Art. 450–1 *Code pénal*) einbezieht. Zum besonderen Regime der repressiven Terrorismusbekämpfung vgl. Art. 706–16 ff. *Code de procédure pénale*. Hierzu *Courtois*, Rapport n° 117, 6. Dezember 2005, S. 14 ff.; *Cantegreil*, Lutte antiterroriste, S. 65 ff.

759 Vgl. Art. 706–81 ff. *Code de procédure pénale*; eine Ermächtigung der DCRI ist im Einzelfall nach Art. D 15–1–2 f. *Code de procédure pénale* möglich.

760 Die Voraussetzungen richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen in Art. 100 ff. *Code de procédure pénale* (*Interception de correspondances émises par la voie des télécommunications*). Die Überwachung kann nur auf richterliches Ersuchen im Rahmen einer *commission rogatoire* durch die Beamten erfolgen.

761 „*Des sonorisations et fixations d’images de certains lieux ou véhicules*“, Art. 706–96 ff. *Code de procédure pénale*; die DCRI ist nach Art. 706–99 i. V. m. Art. D 15–1–5 *Code de procédure pénale* als Dienst ermächtigt. Zuvor waren die DST und die DCRG ermächtigt; die Änderung im Zuge der Reform erfolgte durch *Décret n° 2008–611 du 27 juin 2008 portant modification de l’article D 15–1–5 du code de procédure pénale (partie réglementaire: Décrets simples)*, JORF Nr. 150 vom 28. Juni 2008, S. 10371, Text Nr. 6.

762 *Captation des données informatiques*, Art. 706–102–1 ff. *Code de procédure pénale*; die DCRI ist nach Art. 706–102–6 i. V. m. Art. D 15–1–6 *Code de procédure pénale* ermächtigt.

763 Zu den Befugnissen insgesamt *Guinchard/Buisson*, *Procédure Pénale*, S. 622 ff., 774 ff.

764 Nach Art. 706–88 f. *Code de procédure pénale* gelten Sonderbestimmungen etwa hinsichtlich der Haftdauer.

werden.⁷⁶⁵ Zudem kann sich die DCRI auch zu repressiven Zwecken auf einige der oben im präventiven Bereich genannten Befugnisse, die durch die Terrorismusgesetze eingeführt wurden, stützen. Hierzu zählt etwa der Zugriff auf allgemeine Dateien und solche mit Daten der Beförderungsunternehmen (Art. L 222–1 und Art. L 232–2 *Code de la sécurité intérieure*).⁷⁶⁶ Es bestehen demnach Befugnisse, die zugleich zu präventiven sowie zu repressiven Zwecken ermächtigen.

II. Nachrichtendienstliche Befugnisse des BfV

Das Bundesverfassungsschutzgesetz regelt die Befugnisse des BfV in den §§ 8 ff. Hierbei handelt es sich im Gegensatz zu den oben angesprochenen Regelungen der Aufgaben nicht um Mindeststandards; vielmehr betreffen diese Vorschriften allein das BfV, während die Länder eigene Befugnisregelungen für ihre LfV festlegen können.⁷⁶⁷ Das im Einzelnen zwischen den verschiedenen Arten der Befugnisse des BfV differenzierende System ist erst nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990 eingefügt worden.⁷⁶⁸ Das Bundesverfassungsschutzgesetz sah zuvor lediglich vor, dass das BfV zur Wahrnehmung seiner Aufgaben befugt ist, „nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden“, ohne eine nähere Konkretisierung zu enthalten.⁷⁶⁹ Das derzeit geltende Recht ermächtigt das BfV nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG Informationen und personenbezogene Daten zu erheben (1.), zu verarbeiten und zu nutzen (2.). Darüber hinaus stehen dem BfV keine polizeilichen Befugnisse zu (3.).

1. Informationserhebung

Bei der Erhebung von Informationen und personenbezogenen Daten durch das BfV muss zwischen der offenen und geheimen Gewinnung sowie besonderen Auskunftsverlangen unterschieden werden.

a) Offene Informationserhebung

Seine Aufgaben verfolgt das BfV zunächst und größtenteils im Wege der offenen Informationserhebung, die in § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG angesprochen ist und den Grundsatz darstellt. In diesem Rahmen verhält sich das BfV wie jeder Bürger und bedient sich offener, also für jeden zugänglicher

765 Die Regelungen zu den Dateien sind in Art. 230–6 ff. *Code de procédure pénale* enthalten; hierzu *Guinchard/Buisson*, Procédure Pénale, S. 625 ff.; *Bauer/Soullez*, Les fichiers de police et de gendarmerie, S. 44 ff.

766 Hierzu **Zweiter Teil, B. I. 1. a) cc**); die Ermächtigung der DCRI zur repressiven Terrorismusbekämpfung folgt aus Art. 33 Gesetz Nr. 2006–64 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 *Arrêté du 7 mai 2012* (s. **Zweiter Teil, B. I.**).

767 *Droste*, HdbVS, S. 225.

768 Siehe bereits **Erster Teil, B. II. 1.**

769 Siehe *Borgs*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Recht der Geheimdienste, § 3 Rn. 140 ff. zu § 3 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG (1972); *Droste*, HdbVS, S. 223 f.

Quellen wie Zeitungen, dem Internet oder sonstiger Medien, um Informationen über Bestrebungen nach § 3 BVerfSchG zu suchen.⁷⁷⁰ Weiterhin können nach dieser Befugnisnorm auch Personen von Mitarbeitern des BfV offen und freiwillig befragt werden, um Hinweise zu erhalten.⁷⁷¹ Gegenstand der Erhebung sind Informationen und personenbezogene Daten.⁷⁷² Letztere enthalten nach der nach § 27 BVerfSchG anwendbaren Definition des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person“.⁷⁷³ Das Erheben ist als Beschaffung von Daten zu qualifizieren (§ 3 Abs. 3 BDSG).

b) Auskunftsverlangen und Ersuchen der Datenübermittlung

Weitere Daten kann das BfV durch Auskunftsverlangen nach § 8 a BVerfSchG erheben.⁷⁷⁴ Dies umfasst im Einzelfall die Auskunft über gespeicherte Daten bei Luftfahrtunternehmen, Kreditinstituten, Telekommunikationsdiensten, Telediensten und dem Bundesamt für Steuern.⁷⁷⁵ Erforderlich ist dabei das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren einzelner bestimmter Schutzgüter.⁷⁷⁶ Einzelheiten zum Verfahren und zu Kontrollregelungen enthält zudem § 8 b BVerfSchG.⁷⁷⁷ Mit § 8 d BVerfSchG wurde im Juni 2013 eine weitere Ermächtigung zur Auskunft von Daten nach dem Telekommunikationsgesetz geschaffen.⁷⁷⁸

770 *Droste*, HdbVS, S. 227 ff., nach der die offene Datenerhebung ca. 60 % einnimmt. Zum Eingriff in Grundrechte differenzierend *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 939 f.; *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 247 ff.

771 Vgl. die Vorgaben in § 8 Abs. 4 BVerfSchG.

772 Zu den Begriffen bereits [Zweiter Teil, A. II. 2. a\)](#).

773 § 3 Abs. 1 BDSG. Vgl. *Droste*, HdbVS, S. 226.

774 Die Regelung geht zurück auf die Terrorismusbekämpfungsgesetze von 2002 und 2007, hierzu *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 943 f. Durch das Gesetz zur Änderung des BVerfSchG vom 7. Dezember 2011 erfolgten Erweiterungen und eine Befristung der Befugnisse bis Anfang 2016, s. BGBl. I 2011, S. 2576 ff., ausführlich *Wolff/Mundil*, ZG 2012, S. 278, 279 ff.

775 Hierbei ist zwischen den sog. Bestandsdaten (§ 8 a Abs. 1 BVerfSchG) und den Verkehrsdaten nach § 8 Abs. 2 BVerfSchG zu trennen.

776 Im Einzelnen zu den Auskunftsverlangen *Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands, S. 99 ff.; *Droste*, HdbVS, S. 233 ff., 256 ff.

777 Vgl. auch *Jach*, DÖV 2012, S. 797, 798 ff. und *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 943 f., die sich kritisch mit den neuen Befugnissen auseinandersetzen und auf eine unzureichende Kontrolle und das Trennungsgebot verweisen. Zuletzt auch *Fremuth*, AöR 139 (2014), S. 32, 53 ff.

778 Die Änderung erfolgte durch Art. 6 Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuregelung der Bestandsdatenauskunft vom 20. Juni 2013, BGBl. I, S. 1602 ff. Die Befugnis wurde zuvor auf § 8 Abs. 1 BVerfSchG i. V. m. dem Telekommunikationsgesetz (TKG) gestützt; die Neuregelung ist Folge des Beschlusses des BVerfG vom 24. Januar 2012, 1 BvR 1299/05, BVerfGE 130, 151, 151 ff. zu Regelungen des TKG; vgl. insgesamt BT-Drs. 17/12034, S. 1 ff., 15.

Zudem kann das BfV um die Übermittlung von Daten bei anderen Behörden ersuchen. Dies betrifft die Polizei, Staatsanwaltschaft, Finanzbehörden und weitere Behörden, wenn die Daten nicht allgemein zugänglich sind oder nur mit übermäßigem Aufwand oder durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erhoben werden könnten (§§ 17, 18 Abs. 3 und 3 a BVerfSchG).⁷⁷⁹ In besonderen Fällen wird eine solche Übermittlung von Daten dadurch ersetzt, dass das BfV in verschiedene amtliche Register Einsicht nehmen kann.⁷⁸⁰ Einige Auskunftsrechte sind zudem besonders geregelt und betreffen Daten aus dem Personalausweis-, dem Passgesetz-, dem Melderechts-, dem Bundeszentral-, dem Straßenverkehrs- und dem Ausländerzentralregister sowie Daten, die aufgrund von Sozialgesetzen erhoben wurden.⁷⁸¹ Der weitere Zugriff des BfV auf Dateien, die zusammen mit anderen Sicherheitsbehörden bestehen, wird im Rahmen der Untersuchung zur Zusammenarbeit thematisiert.⁷⁸²

c) Heimliche Informationsbeschaffung

Darüber hinaus ist das BfV nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG zur „heimlichen Informationsbeschaffung“ befugt, die im Gegensatz zu der soeben dargelegten offenen Erhebung verdeckt ausgeübt wird.⁷⁸³ Hierzu stehen dem BfV „Methoden, Gegenstände und Instrumente“ wie der „Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen“ zur Verfügung, die als nachrichtendienstliche Mittel bezeichnet werden.⁷⁸⁴ Diese Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel ist allerdings nicht abschließend; eine nicht öffentliche Dienstvorschrift des Bundesinnenministeriums regelt weitere Einzelheiten und zusätzliche Mittel.⁷⁸⁵ Die Befugnis zum Einsatz der nachrichtendienstlichen Mittel folgt aus § 8 Abs. 2, § 9 BVerfSchG und ist hinter der offenen Erhebung als milderer Mittel subsidiär.⁷⁸⁶ Voraussetzung für eine solche heimliche Datenerhebung ist, dass „Tatsachen die Annahme

779 *Droste*, HdbVS, S. 478 ff. Gegenstand können im Einzelfall auch Bilder oder Aufzeichnungen sein, die aus einer Videoüberwachung stammen, vgl. BT-Drs. 17/13071, S. 6.

780 § 18 Abs. 4 BVerfSchG; *Droste*, HdbVS, S. 489 f.

781 Siehe § 24 PAuswG, § 22 PassG, § 18 MRRG, § 41 BZRG, § 35 StVG, § 20 AZRG und § 72 SGB X; hierzu *Droste*, HdbVS, S. 493 ff.

782 *Zweiter Teil, C. I. 2. b).*

783 *Droste*, HdbVS, S. 264.

784 § 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG. Zum Begriff der nachrichtendienstlichen Mittel s. etwa *Droste*, HdbVS, S. 263 f. m. w. N.

785 Die Dienstvorschrift findet ihre Rechtsgrundlage in § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 BVerfSchG; sie bedarf der Zustimmung des Innenministeriums und wird dem parlamentarischen Kontrollgremium vorgelegt. Als Anhaltspunkt mit weiteren Ausführungen zu den nachrichtendienstlichen Mitteln s. die landesrechtlichen Regelungen wie z. B. § 5 Abs. 2 Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. Im Einzelnen zu den genannten Mitteln *Droste*, HdbVS, S. 264 ff.; *Borgs*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Recht der Geheimdienste, § 3 Rn. 140 ff.

786 Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG.

rechtfertigen“, dass Erkenntnisse über extremistische Bestrebungen gewonnen werden oder dies zum Schutz der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Quellen des BfV erforderlich ist.⁷⁸⁷ Der genannte Gefahrentatbestand unterscheidet sich dabei inhaltlich nicht von den in § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG genannten „tatsächlichen Anhaltspunkten“.⁷⁸⁸ Zusätzlich ist die Wahrung der Verhältnismäßigkeit erforderlich.⁷⁸⁹

Weitere Befugnisse des BfV zur heimlichen Informationsbeschaffung mit speziellen Voraussetzungen sind die heimliche Wohnraumüberwachung mit technischen Mitteln (großer Lauschangriff) und die Ermittlung von Mobilfunkgeräten (sog. IMSI-Catcher), die in § 9 Abs. 2 und 4 BVerfSchG im Einzelnen geregelt sind. Aufgrund der Relevanz der Grundrechtseingriffe erfolgte eine besondere Ausgestaltung mit eigenen Voraussetzungen.⁷⁹⁰

Neben diesen im Bundesverfassungsschutzgesetz enthaltenen Befugnissen ist zudem die Telekommunikationsüberwachung des BfV anzuführen, die in einer speziellen Rechtsgrundlage, dem sogenannten G 10-Gesetz⁷⁹¹, umfassend für alle deutschen Nachrichtendienste geregelt ist. Das Gesetz ist Folge des in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG formulierten Gesetzesvorbehaltes des durch Art. 10 Abs. 1 GG geschützten Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses.⁷⁹² Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 G 10 sind neben dem BfV auch die LfV zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation berechtigt. Schutzgüter sind wie im Bundesverfassungsschutzgesetz die Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung und der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes. Das Gesetz regelt im Einzelnen die Voraussetzungen, das Verfahren der Überwachungsmaßnahmen sowie die Kontrolle durch die G 10-Kommission.⁷⁹³

2. Informationsverarbeitung und -nutzung

Neben der Erhebung steht dem BfV nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG die Verarbeitung und Nutzung der gewonnenen Informationen zu. Das Verarbeiten von Informationen erfolgt durch das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen von Daten (§ 3 Abs. 4 Satz 1 BDSG).⁷⁹⁴ Besondere

787 Vgl. § 9 Abs. 1 BVerfSchG; *Droste*, HdbVS, S. 306 ff.

788 Hierzu *Droste*, HdbVS, S. 305 f.; *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 947.

789 § 9 Abs. 1 S. 2, 3 und 4 BVerfSchG.

790 Zu den Voraussetzungen *Droste*, HdbVS, S. 311 ff. Eine Befugnis des BfV zur sog. Online-Durchsuchung besteht nicht, vgl. hierzu *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 946; *Spitzer*, Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands, S. 110 ff.

791 BGBl. I 2001, S. 1254, 2298.

792 Siehe *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 10 Rn. 24 ff.

793 §§ 3, 9 f., 15 G 10; vgl. nur *Durner*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 10 Rn. 179 ff.

794 Zu den weiteren Definitionen der Begriffe s. im Einzelnen § 3 Abs. 4 Satz 2 BDSG.

Bedeutung kommt dabei der Speicherung gesammelter personenbezogener Daten in Dateien zu.⁷⁹⁵ Formelle Voraussetzungen zur Errichtung solcher Dateien stellt § 14 BVerfSchG auf, der die Festlegung einer sogenannten Dateianordnung vorschreibt.⁷⁹⁶ Diese erfordert die Zustimmung des Innenministeriums und Anhörung des Datenschutzbeauftragten und muss gewisse Angaben wie den Zweck der Datei, die Voraussetzungen der Speicherung, Übermittlung und Nutzung, die Zugangsberechtigung und die Speicherdauer enthalten.⁷⁹⁷ Als allgemeiner Grundsatz ist nach § 14 Abs. 2 BVerfSchG zudem die Speicherung personenbezogener Daten auf die notwendigen Fälle zu beschränken.⁷⁹⁸

In inhaltlicher Hinsicht ist zwischen den so bezeichneten Amts- und Verbunddateien zu trennen.⁷⁹⁹ Das BfV unterhält zunächst eigene Dateien, die die gewonnenen Daten aus den einzelnen Aufgabenbereichen zusammenfassen. Die Speicherung von Daten in diesen Amtsdateien ist zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für in den Aufgabenbereich des Amtes fallende Bestrebungen bestehen (vgl. im Einzelnen § 10 BVerfSchG).⁸⁰⁰ Aufgrund der notwendigen Zusammenarbeit mit den LfV ist das BfV zudem verfassungsschutzintern verpflichtet, gemeinsame Dateien zu unterhalten, die dem Informationsaustausch dienen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG).⁸⁰¹ Diese Verbunddateien enthalten lediglich Hinweise, die dazu dienen, Informationen aufzufinden und Personen zu identifizieren, nicht aber inhaltliche Informationen.⁸⁰² Die Verfassungsschutzämter führen nach dieser Maßgabe das NADIS (Nachrichtendienstliches Informationssystem) als Verbunddatei. Die inhaltlichen Informationen verbleiben dabei bei der jeweiligen Stelle

795 Dateien sind Sammlungen personenbezogener Daten, vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 BDSG. Zu den Begriffen auch *Droste*, HdbVS, S. 416 f. Bestimmungen zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten in Dateien enthalten §§ 12, 13 BVerfSchG.

796 Das BfV führt darüber hinaus Akten, vgl. § 13 BVerfSchG und *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 951 f.

797 § 14 Abs. 1 BVerfSchG.

798 Nach *Droste*, HdbVS, S. 451 f. sind diese Regelungen zu reformieren, da sie nicht mehr mit den Anforderungen an Dateien übereinstimmen.

799 *Droste*, HdbVS, S. 417.

800 Hierzu *Droste*, HdbVS, S. 421 f.; *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 952 ff.

801 Zum internen Informationsaustausch s. bereits [Erster Teil, B. II. 3. c.](#)

802 § 6 Satz 2 BVerfSchG; *Droste*, HdbVS, S. 418. Die Führung von Textdateien oder weitergehenden Dateien ist nur ausnahmsweise unter den Voraussetzungen von § 6 Satz 8 BVerfSchG zulässig. Dieser wurde zuletzt durch Art. 2 Art. 1 des Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus vom 20. August 2012, BGBl. I, S. 1798 erweitert und umfasst nunmehr nach seinem Anwendungsbereich auch die Aufklärung von „rechtsextremistischen Bestrebungen“; hierzu BT-Drs. 17/8672, S. 21 f.

und können in einem weiteren Schritt an die anderen Verfassungsschutzämter übermittelt werden.⁸⁰³

Neben der Speicherung von Informationen zählt auch die Datenübermittlung⁸⁰⁴ an Polizeibehörden und weitere Behörden zur Verarbeitung im Sinne von § 8 Abs. 1 BVerfSchG und stellt eine Befugnis des BfV dar. Auf diese in §§ 17 ff. BVerfSchG enthaltenen Befugnisse wird zusammenfassend unter dem Gesichtspunkt der Zusammenarbeit des BfV mit der Polizei eingegangen.⁸⁰⁵ Schließlich ist das BfV zum Nutzen der Daten, also deren Verwendung, ermächtigt (§ 3 Abs. 5 BDSG). Hierunter ist die konkrete Auseinandersetzung, beispielsweise durch die Einsichtnahme von gespeicherten Informationen oder der Zugriff auf Dateien, zu verstehen.⁸⁰⁶

3. Keine polizeilichen Befugnisse des BfV

Korrespondierend zu den Aufgaben des BfV folgt aus dem Trennungsgebot, dass das BfV neben den dargelegten nachrichtendienstlichen Befugnissen keine polizeilichen Befugnisse ausüben darf.⁸⁰⁷ Dieser Grundsatz ist einfachgesetzlich in § 8 Abs. 3 1. HS BVerfSchG niedergelegt. Standardbefugnisse wie erkennungsdienstliche Maßnahmen, Vorladungen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen oder Festnahmen stehen demnach ausschließlich der Polizei nach den jeweils geltenden Regelungen zu, nicht aber dem BfV. Auch Zwangsmaßnahmen dürfen nicht vom BfV ausgeübt werden.⁸⁰⁸ Dem BfV verbleibt nach dem Sammeln und Auswerten die Weiterleitung der Informationen an die Polizei, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen kann.⁸⁰⁹

III. Rechtsvergleich

Der Rechtsvergleich befasst sich zunächst mit dem Aspekt der polizeilichen Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste (1.). Anschließend werden die nachrichtendienstlichen Befugnisse gegenübergestellt (2.).

1. Zu den polizeilichen Befugnissen der DCRI

Der bereits im Rahmen der Organisation und der Aufgaben festgestellte strukturelle Unterschied beider Inlandsnachrichtendienste wird auch bei

803 Siehe *Droste*, HdbVS, S. 418 ff. m. w. N. Das NADIS enthält Personeninformationen (Personenzentraldatei, PZD) und ein zentrales Objektverzeichnis (ZOV), s. auch *Borgs*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Recht der Geheimdienste, § 3 Rn. 20 ff.

804 Nach § 3 Abs. 4 BDSG ist das Übermitteln von Daten das Bekanntgeben an einen Dritten, das durch Weitergabe oder das Bereithalten von Daten zur Einsicht oder zum Abruf möglich ist.

805 *Zweiter Teil, C. I. 2. a).*

806 *Droste*, HdbVS, S. 227, 420, 425.

807 Zum Trennungsgebot s. bereits *Erster Teil, B. II. 2. b)* und *Zweiter Teil, A. II. 2. d).*

808 *Droste*, HdbVS, S. 294 f.; *Evers*, in: BMI (Hrsg.), Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 65, 68 f.; *Borgs*, in: *Borgs-Maciejewski/Ebert*, Recht der Geheimdienste, § 3 Rn. 137 ff.

809 Zur Annäherung der Befugnisse der Polizei und des Verfassungsschutzes s. *Sandkuhl*, in: *Michalke/Köberer u. a.* (Hrsg.), FS Hamm, S. 615, 618 ff.

den Befugnissen deutlich. Als Folge ihrer Zugehörigkeit zur Polizei und der materiell-rechtlichen Verbindung nachrichtendienstlicher, präventiver und repressiver Aufgaben besitzt die DCRI in sämtlichen dieser Bereiche Befugnisse. Sie kann Bedrohungslagen von der Informationsgewinnung bis zur strafrechtlichen Verfolgung bearbeiten. Dies belegt die umfassende Kompetenz der DCRI. Die Unterscheidung zum deutschen Verfassungsschutz, der allein den Vorfeldbereich abdeckt und aufgrund des Trennungsgebotes nur mit nachrichtendienstlichen Befugnissen ausgestattet ist, ist damit besonders auffällig.

Obleich eine direkte Gegenüberstellung der polizeilichen Befugnisse nicht möglich ist, da dem BfV solche nicht zustehen, ist im Folgenden auf zwei mit den polizeilichen Befugnissen der DCRI zusammenhängende Aspekte einzugehen. Zunächst stellt sich aufgrund dieses bestehenden Unterschiedes der Inlandsnachrichtendienste die Frage, ob Vorgaben des Europarates für oder gegen eine Verbindung nachrichtendienstlicher und polizeirechtlicher Befugnisse bestehen. Die Venedig-Kommission weist darauf hin, dass eine Verbindung nachrichtendienstlicher mit polizeilichen Befugnissen dazu führen kann, dass ein sehr mächtiger Inlandsnachrichtendienst entsteht, der mit erheblichen grundrechtsrelevanten Befugnissen ausgestattet ist. Problematisch sei bei einem solchen Dienst das Risiko eines Missbrauchs dieser Befugnisse und die Frage, ob die Kontrollmöglichkeiten den Schutz der Grundrechte garantieren können.⁸¹⁰ Die Venedig-Kommission spricht sich aus diesen Gründen zwar für eine Trennung der Befugnisse aus, stellt entscheidend aber auf die Kontrollmechanismen ab, die im Einzelfall ausreichend sein können, um den Gefahren eines Missbrauchs vorzubeugen.⁸¹¹ Aus diesen Erwägungen folgt für die DCRI, dass die bestehende Verbindung per se zwar nicht zu beanstanden ist, jedoch hieraus die Bedeutung eines effektiven Rechtsschutzes und einer effektiven Kontrolle der Maßnahmen der DCRI erwächst.⁸¹²

Die zusätzlichen polizeilichen Befugnisse der DCRI lassen weiterhin vermuten, dass hiermit eine Steigerung der Effektivität des französischen Inlandsnachrichtendienstes zusammenhängt. Dem Grundsatz nach spricht

810 *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 21 f.; *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 9 f.

811 Siehe *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 21 f.; *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 9 f. Die Venedig-Kommission verweist hinsichtlich der Trennung auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, Recommendation 1402 (1999), 26. April 1999, Ziff. 5. und 6.; vgl. auch den die Empfehlung vorbereitenden Bericht *Frunta*, Rapport, Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 8301, 23. März 1999, Ziff. I. 5. 6., B. Ziff. 18 ff.

812 Vgl. auch die Anmerkungen zur sog. „double casquette“ der DCRI im **Zweiten Teil, A. II. 3. a.)**. Zur parlamentarischen Kontrolle **Dritter Teil, A.**

für ein derartig weites Aufgaben- und Befugnispektrum der DCRI, dass eine Befassung unter anderem im Bereich der Terrorismusbekämpfung nachhaltiger und spezialisierter erfolgen kann, wenn ein Inlandsnachrichtendienst vom Anfang der Beobachtung bis zu ihrer Vereitelung und der darauffolgenden strafrechtlichen Ermittlung tätig wird und Informationen zusammenhängend bewerten kann. Dafür bietet das deutsche System des Verfassungsschutzes den Vorteil, dass eine Konzentration ausschließlich auf den Bereich der Vorfeldbeobachtung vorgesehen ist, ohne bei einer Beobachtung widersprechende weitere Zwecke wie die Strafverfolgung beachten zu müssen.⁸¹³ Der Aspekt der Effektivität ist allerdings vielschichtig und kann im Rahmen dieser Arbeit nur angedeutet werden. Entscheidend ist vielmehr, der Frage nachzugehen, wie der Verfassungsschutz diesen auf den ersten Blick bestehenden Nachteil kompensiert. Dabei ist unter anderem maßgeblich, ob eine effektive Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit den anderen deutschen Sicherheitsbehörden, die für diese weiteren Aufgaben zuständig sind, gewährleistet ist.⁸¹⁴

2. Zu den nachrichtendienstlichen Befugnissen

Ein direkter Vergleich der Befugnisse des französischen und deutschen Inlandsnachrichtendienstes im Detail kann sich nur auf den gemeinsamen Bereich der nachrichtendienstlichen Befugnisse beziehen.⁸¹⁵ Die DCRI und das BfV besitzen dabei vergleichbare Befugnisse zur Erhebung und Verarbeitung von Informationen, auch wenn diese im Einzelnen unterschiedlichen Voraussetzungen und Kontrollregimen ausgesetzt sind. Dies belegt die grundsätzlich bestehende identische Zielrichtung zum Schutz der jeweiligen Werteordnungen und liefert eine weitere Berechtigung für den vorliegenden Vergleich. Derartige Übereinstimmungen bestehen insbesondere in Bezug auf den Zugriff auf Telekommunikationsdaten oder die Telekommunikationsüberwachung.

Trotz dieser Übereinstimmungen lassen sich maßgebliche Unterschiede finden, die zum einen die Darstellung, zum anderen inhaltliche Aspekte der Befugnisse betreffen. Im Folgenden sollen daher einige grundsätzliche Anmerkungen gemacht werden, ohne dabei die einzelnen Befugnisse umfassend einander gegenüberstellen und eine abschließende Bewertung vornehmen zu können. Um einen einheitlichen Maßstab zu gewährleisten, wird im Überblick auf die Vorgaben der EMRK eingegangen, die einen grundrechtlichen Mindeststandard für die Befugnisnormen beider Inlandsnachrichtendienste vorsehen.⁸¹⁶ Insofern bildet dieser Rahmen eine gemein-

813 Vgl. z. B. *Droste*, HdbVS, S. 291.

814 Zur Zusammenarbeit [Zweiter Teil, C](#).

815 Zu der Maßgabe, dass das französische Recht zwischen dem Vorfeldbereich und weiteren präventiven Aufgaben und Befugnisse nicht differenziert, s. schon [Zweiter Teil, A. II. 1. b](#)).

816 Siehe [Erster Teil, B. III](#).

same Grundlage für die nachfolgende Bewertung der Befugnisse der DCRI und des BfV. Ob darüber hinaus weitere nationale Vorgaben bestehen, die unter Umständen ein höheres Schutzniveau treffen, soll im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft werden.

Da die Anwendung der Befugnisse durch die Inlandsnachrichtendienste zu Grundrechtseingriffen führt, müssen diese mit den Vorgaben der EMRK übereinstimmen. Als Maßstab ist vor allem Art. 8 EMRK heranzuziehen, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz schützt.⁸¹⁷ Telekommunikationsüberwachungen und andere Abhörmaßnahmen sowie die systematische Sammlung, Verarbeitung und Verwertung von Daten, die insbesondere von den Inlandsnachrichtendiensten ausgeübt werden, greifen in Art. 8 EMRK mit seinem weiten Schutzbereich, der auch den Datenschutz umfasst, ein.⁸¹⁸ Derartige Eingriffe sind nach Art. 8 Abs. 2 EMRK nur dann gerechtfertigt, „soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“. Daraus ergeben sich für die Prüfung der Rechtfertigung von Eingriffen drei von der Rechtsprechung des EGMR ausdifferenzierte Voraussetzungen.

Erstens muss der Eingriff gesetzlich geregelt sein. Die Rechtsprechung erfordert insofern kein Gesetz im formellen Sinn, sondern lässt auch untergesetzliches Recht oder Richterrecht genügen.⁸¹⁹ Im Gegenzug zu diesem weiten Gesetzesbegriff stellt der EGMR unter dem Prüfungspunkt des gesetzlichen Eingriffs weiterhin qualitative Anforderungen an das einschränkende Gesetz auf: die Zugänglichkeit (*accessibilité/accessibility*) und Vorhersehbarkeit des Gesetzes (*prévisibilité/foreseeability*) sowie die Achtung rechtsstaatlicher Anforderungen.⁸²⁰ Das Gesetz muss für den Bürger zugänglich sein, damit dieser die Rechtsgrundlage des Eingriffes feststellen

817 Vorliegend wird exemplarisch auf Art. 8 EMRK eingegangen. Weitere möglicherweise betroffene Rechte wie Art. 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung) und Art. 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) sollen nicht behandelt werden.

818 *Pätzold*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Art. 8 Rn. 28, 77; EGMR, Urteil vom 6. September 1978, Nr. 5029/71 (Klaas/Deutschland), EGMR-E 1, S. 320, 332 zur Überwachung von Telefongesprächen nach dem G 10; EGMR, Urteil vom 26. März 1987, Nr. 9248/81 (Leander/Schweden), EGMR-E 3, S. 430, 445 zur Speicherung und Weitergabe von Daten; EGMR, Urteil vom 2. September 2010, Nr. 35623/05 (Uzun/Deutschland), NJW 2011, S. 1333, 1334 zum systematischen Sammeln und Speichern von Daten.

819 *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 100 ff.; *Frowein*, in: Frowein/Penkert (Hrsg.), EMRK Kommentar, Vorbemerkung zu Art. 8–11, Rn. 2 ff., 9.

820 Siehe z. B. EGMR, Urteil vom 2. September 2010, Nr. 35623/05 (Uzun/Deutschland), NJW 2011, S. 1333, 1335, Ziff. 60 m. w. N.; *Grabenwarter/Marauhn*, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Kap. 7 Rn. 25 ff.

kann.⁸²¹ Dies ist der Fall, wenn die Gesetze in öffentlich zugänglichen Quellen veröffentlicht sind.⁸²² Ferner erfordert der Aspekt der Vorhersehbarkeit, dass das Gesetz ausreichend bestimmt ist. Der Bürger muss die Folgen des staatlichen Handelns sowie die Voraussetzungen und Umstände der Befugnis erkennen können.⁸²³ Bei Befugnissen, die eine geheime Überwachung wie die Telefonüberwachung oder das Speichern von Daten vorsehen, sind an die Voraussetzungen aufgrund der Heimlichkeit der Grundrechtseingriffe darüber hinaus verstärkte Anforderungen zu stellen und besonders bestimmte Gesetze erforderlich.⁸²⁴ Zuletzt hat das Gesetz rechtsstaatliche Anforderungen gegen Willkür zu treffen, indem es angemessene Vorkehrungen gegen einen Missbrauch vorsieht.⁸²⁵

Als zweite Voraussetzung eines staatlichen Eingriffs muss das Gesetz einem der in Art. 8 Abs. 2 EMRK aufgezählten Ziele dienen, wobei den Mitgliedstaaten des Europarates ein Ermessensspielraum zukommt; drittens muss der Eingriff „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“, also verhältnismäßig, sein.⁸²⁶

Die oben genannten Befugnisse beider Inlandsnachrichtendienste müssen diesen Anforderungen der Rechtfertigung von Eingriffen genügen. Unproblematisch sind die aufgezählten Befugnisse beider Inlandsnachrichtendienste in formellen Gesetzen geregelt. Auch hat der EGMR bereits 1978 die vorliegend in Betracht zu ziehende Bedrohung durch Spionage und den Terrorismus als Rechtfertigungsgründe der nationalen und öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK anerkannt.⁸²⁷ Fraglich ist demnach insbesondere, ob die Befugnisse die qualitativen Anforderungen des Art. 8 Abs. 2 EMRK erfüllen. Zunächst ist der Aspekt der Zugänglichkeit der jeweiligen gesetzlichen Rechtsgrundlagen anzusprechen. Zwar sind die französischen Gesetze öffentlich verfügbar und nicht etwa geheim, jedoch ist ein Überblick über die gesamten Befugnisse der DCRI aufgrund der nicht zusammenhängenden Darstellung und Festlegung in einzelnen Gesetzen

821 *Frowein*, in: *Frowein/Penkert* (Hrsg.), EMRK Kommentar, Vorbemerkung zu Art. 8–11, Rn. 3.

822 *Grabenwarter/Marauhn*, in: *Grote/Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG, Kap. 7 Rn. 27.

823 *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 18 Rn. 11, § 22 Rn. 33 m. w. N.; *Grabenwarter/Marauhn*, in: *Grote/Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG, Kap. 7 Rn. 28 ff.; *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 103 mit dem Hinweis, dass unbestimmte und auslegungsfähige Begriffe unvermeidbar sind und vom EGMR nicht beanstandet werden.

824 EGMR, Urteil vom 2. September 2010, Nr. 35623/05 (Uzun/Deutschland), NJW 2011, S. 1333, 1335 f., Ziff. 60 m. w. N.; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 22 Rn. 34 f. m. w. N. zur Rechtsprechung; *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 35 f.

825 *Pätzold*, in: *Karpenstein/Mayer*, EMRK, Art. 8 Rn. 95.

826 *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 109 ff.; *Frowein*, in: *Frowein/Penkert* (Hrsg.), EMRK Kommentar, Vorbemerkung zu Art. 8–11, Rn. 13 ff.; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 18 Rn. 14 ff.

827 EGMR, Urteil vom 6. September 1978, Nr. 5029/71 (Klaas/Deutschland), EGMR-E 1, S. 320, 334; vgl. *Marauhn/Meljnik*, in: *Grote/Marauhn* (Hrsg.), EMRK/GG, Kap. 16 Rn. 85 ff. auch zu den anderen in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Zielen.

nur schwer zu ermitteln.⁸²⁸ Dies hängt damit zusammen, dass die Befugnisregelungen als materielle Normen ausgestaltet sind, die nicht allein die DCRI betreffen, sondern für mehrere Polizei- und Nachrichtendienste anwendbar sind. Auch wenn seit 2012 einige Befugnisse im *Code de la sécurité intérieure* normiert sind, ist ein Überblick weiterhin nur eingeschränkt möglich. Dieser Kritikpunkt betrifft allerdings die Zusammenschau der Befugnisse der DCRI insgesamt, während die Rechtsprechung des EGMR im Rahmen von Art. 8 EMRK die Zugänglichkeit der konkreten Rechtsgrundlage, auf der ein spezieller Eingriff beruht, beurteilt. Demgemäß fehlt es aus Sicht des Bürgers zwar an umfassender Transparenz, nicht jedoch an der Zugänglichkeit einzelner Normen im Sinne der genannten Rechtsprechung. Dennoch wäre eine zusammenhängende Darstellung der Befugnisse der DCRI aus Sicht der Grundrechtsbetroffenen wünschenswert und als entscheidender Schritt zur Vervollständigung der bislang durchgeführten organisatorischen Reform zu sehen.⁸²⁹ Der Vergleich zu den Befugnissen des BfV zeigt, dass das Bundesverfassungsschutzgesetz ebenfalls nicht alle Befugnisse abdeckt, jedoch die Grundzüge und allgemein geltenden Voraussetzungen zusammenhängend darstellt und insofern transparenter ausgestaltet ist.

Kritischer zu beurteilen ist allerdings die Frage der Bestimmtheit der französischen Befugnisnormen. Der EGMR stellt bei geheimen Überwachungen besondere Voraussetzungen auf, an denen etwa die Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung oder zur Datenverarbeitung zu messen ist. Gerade die Befugnisse, die nicht allein für die DCRI gelten, sondern auf besonders ermächtigte und näher zu bestimmende Dienste verweisen, könnten als zu unbestimmt gelten.⁸³⁰ Aus Sicht der Grundrechtsbetroffenen ist einerseits zu fragen, ob sie die Umstände und Merkmale der Befugnisnormen abschätzen können, andererseits, ob nicht eine differenziertere und speziell auf die Nachrichtendienste bezogene Darstellung der Befugnisse der erhöhten Grundrechtsrelevanz der Eingriffe eher Rechnung tragen würde. Insbesondere ist fraglich, ob die einzelnen Eingriffsvoraussetzungen ausreichend normiert sind. Die französische Telekommunikationsüberwachung in Art. L 241–2 *Code de la sécurité intérieure* beispielsweise ist sehr

828 So auch *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français, S. 14, die im Hinblick auf alle Nachrichtendienste von einem „mosaïque des textes“ sprechen; *Warusfel*, in: *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 9, 31: Es handele sich um „*Jois de circonstances*“.

829 In diesem Sinne schlägt auch *Vadillo*, Note n° 130, *Fondation Jean-Jaurès*, 2012, S. 7, 11 ff. eine umfassende Rechtsgrundlage für alle französischen Nachrichtendienste vor, die insbesondere auch die Befugnisse regelt. Hierzu *Vierter Teil, B*.

830 Vgl. die bei einigen Befugnissen gebrauchte Beschreibung der ermächtigten Behörden: „*les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions*“, s. etwa Art. L 222–1, Art. L 222–2, Art. L 222–3 *Code de la sécurité intérieure*.

weitgehend formuliert, indem darauf abgestellt wird, dass sie zur Suche nach Informationen, die die nationale Sicherheit oder die Verhinderung des Terrorismus betreffen, zulässig ist. Auch wenn weitere Verfahrensregeln und Kontrollmechanismen vorgesehen sind, nennen die Vorschriften nicht, gegen wen die Überwachung eingesetzt werden kann und welcher Verdachtsgrad hierfür erforderlich ist. Auch erfolgt keine Eingrenzung der in Bezug genommenen Straftaten oder eine eindeutige Bestimmung der ermächtigten Dienste.⁸³¹ Gerade diese Voraussetzungen fordert allerdings der EGMR. Er hat in Verfahren unter anderem gegen Frankreich solche Regelungen beanstandet, die Mindestvoraussetzungen wie die Eingrenzung des überwachten Personenkreises oder eine Aufzählung der in Bezug genommenen Straftaten, die Anlass zur Überwachung geben, nicht vorsehen.⁸³² Sofern derartige Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann der Bürger nur sehr eingeschränkt die Umstände und Folgen des staatlichen Handelns vorhersehen. Auch wenn eine detailliertere Einzelfallprüfung der Befugnis der DCRI im Rahmen dieser Darstellung nicht möglich ist, bleibt die Konformität dieser Bestimmungen mit Art. 8 EMRK im Hinblick auf die Bestimmtheit durchaus fraglich.⁸³³ Die gleichen rechtlichen Zweifel stellen sich überdies bei dem Zugriff der DCRI auf Dateien, der in Art. L 222–1 *Code de la sécurité intérieure* ebenfalls ohne einzelne bestimmte Voraussetzungen ausgestaltet ist.⁸³⁴ Im Vergleich hierzu enthält § 3 G 10 zur Telekommunikationsüberwachung durch das BfV einen Gefahrentatbestand („tatsächliche Anhaltspunkte“) und listet zusätzlich einzelne Straftaten explizit auf, deren Verdacht zur Anordnung erforderlich ist. Zudem sind die Auskunftsrechte und Übermittlungsvorschriften des BfV im Einzelnen im Bundesverfassungsschutzgesetz geregelt und nur unter den genannten Voraussetzungen möglich. Die Befugnisregelungen des BfV sind daher transparent geregelt

831 Zur Telekommunikationsüberwachung s. [Zweiter Teil, B. I. 1. a\) dd\) \(1\)](#).

832 Vgl. EGMR, Urteil vom 31. August 2005, Nr. 59842/00 (Vetter/Frankreich), abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69188> (Abruf vom 1. Juni 2014), Ziff. 25 ff., in dem der EGMR die Bestimmtheit der französischen strafprozessrechtlichen Regelungen zur *sonorisation* rügt; EGMR, Urteil vom 16. Februar 2000, Nr. 27798/95 (Amann/Schweiz), EGMR 2000-II, Ziff. 55 ff.; EGMR, Urteil vom 24. April 1990, Nr. 11801/85, *Série A* Bd. 176-A (Kruslin/Frankreich), Ziff. 32 ff. Hierzu *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 18 Rn. 11, § 22 Rn. 34.

833 Siehe schon *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 221 zur Rechtmäßigkeit der allgemeinen Regelungen der französischen Telekommunikationsüberwachung; *Warusfel*, in: *Warusfel* (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 30 f. geht von einem „*manque de clarté*“ hinsichtlich des rechtlichen Rahmens der Nachrichtendienste aus. Eine weitere Auseinandersetzung mit den scheinbar weniger ausdifferenzierten Vorgaben an die Bestimmtheit des *Conseil constitutionnel* kann hier nicht erfolgen. Hierzu bereits [Zweiter Teil, A. II. 3. c\)](#).

834 Zu den Regelungen der Datenverarbeitung der DCRI durch das Speichern von Informationen in Dateien s. bereits oben unter [Zweiter Teil, B. 1. b\)](#); zur Rechtsprechung des EGMR in diesem Bereich *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8 Rn. 40 ff.

und differenzieren mit unterschiedlichen Voraussetzungen zwischen den einzelnen Befugnissen, auch wenn die Bestimmtheit einzelner Regelungen fraglich sein kann.⁸³⁵ Insgesamt zeigt sich, dass neben der angesprochenen fehlenden Differenzierung der Befugnisregelungen die zum Teil mangelnde Bestimmtheit daraus resultiert, dass keine einheitliche Rechtsgrundlage der DCRI besteht, die entsprechend dem Bundesverfassungsschutzgesetz Grundprinzipien explizit für den französischen Inlandsnachrichtendienst normiert und die Aufgaben und Befugnisse der DCRI verbindet und aufeinander abstimmt.⁸³⁶ Gerade das deutsche Beispiel zeigt aber, dass den heute bestehenden Regelungen im Bundesverfassungsschutzgesetz eine Entwicklung vorausgeht, an deren Anfang sehr unbestimmte und nicht näher konkretisierte nachrichtendienstliche Befugnisse standen.⁸³⁷ Dies kann nicht die französische Rechtslage rechtfertigen, aber aufzeigen, dass eine Weiterentwicklung entscheidend und möglich ist.

Als weiterer Aspekt ist darauf hinzuweisen, dass für die DCRI im präventiven Bereich und damit außerhalb der Regelungen des *Code de procédure pénale* als Mittel der Informationserhebung allein der Einsatz von Scheinidentitäten geregelt ist. Ob darüber hinaus weitere präventive Befugnisse bestehen bzw. von der DCRI in Anspruch genommen werden, entzieht sich der Beurteilung.⁸³⁸ Sofern die DCRI jedoch solche Mittel ohne die Ermächtigung durch eine Rechtsgrundlage ausüben sollte, steht dies im grundlegenden Widerspruch zur EMRK und auch zu den rechtsstaatlichen Vorgaben der französischen Verfassung. In einem derartigen Fall würde es offensichtlich an einer Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 8 Abs. 2 EMRK fehlen. Zwar enthält auch das Bundesverfassungsschutzgesetz keine abschließende Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel und damit keine vollständige Vorhersehbarkeit, dennoch ist die Wahrnehmung dieser Befugnisse in § 9 Abs. 1 BVerfSchG klar normierten Voraussetzungen unterworfen.⁸³⁹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Befugnisse des BfV strukturiert und differenziert ausgestaltet sind. Die Befugnisregelungen der DCRI

835 Dieser Aspekt kann vorliegend nicht weiter vertieft werden. Kritisch zur inhaltlichen Bestimmtheit der nachrichtendienstlichen Mittel etwa *Bergemann*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 947 ff.; *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 296 zu § 8 a BVerfSchG.

836 Hierzu [Vierter Teil, B.](#)

837 Vgl. [Zweiter Teil, B. II.](#)

838 So wohl *Warusfel*, Cahiers de la sécurité, n° 14, juillet-septembre 2010, S. 114, 120 f.: „*infiltration, surveillance, sonorisations, manipulations de sources humaines, etc.*“; *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 29 ff. stellen fest, dass die Nachrichtendienste insgesamt spezielle Maßnahmen ohne Rechtsgrundlage wahrnehmen und warnen daher vor einer möglichen Verurteilung durch den EGMR; eine konkrete Aussage zur DCRI wird dabei allerdings nicht getroffen. *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 17 nennt ohne weitere Erläuterungen sog. *opérations classifiées*.

839 Siehe [Zweiter Teil, B. II. 1 c](#)).

im nachrichtendienstlichen Bereich hingegen unterliegen einigen Zweifeln, ob sie der in diesem Bereich detaillierten Rechtsprechung des EGMR standhalten. Diesen Zweifeln könnte durch die Schaffung einer mit eindeutigen Voraussetzungen ausgestatteten, einheitlichen Rechtsgrundlage für die DCRI begegnet werden, die sich neben nationalen Grundrechten und Prinzipien wesentlich an der angedeuteten Rechtsprechung des EGMR orientieren sollte.⁸⁴⁰

C. Die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit nationalen Sicherheitsbehörden und die Koordination der Nachrichtendienste

Bereits die bisherige Untersuchung hat die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit anderen nationalen Sicherheitsbehörden aufgezeigt. Nur ein Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden gewährleistet ein effektives Vorgehen gegen Bedrohungen, die in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden fallen. Aus Sicht der Inlandsnachrichtendienste soll daher im Folgenden auf die Grundzüge der jeweiligen nationalen Zusammenarbeit eingegangen werden (I.). Daneben soll als weiterer Aspekt die politische Koordination der Nachrichtendienste auf nationaler Ebene berücksichtigt werden. Die Darstellung vervollständigt das Gesamtbild der Inlandsnachrichtendienste und ordnet diese in die jeweilige Nachrichtendienststruktur ein. Der französischen Koordination gilt ein besonderes Interesse, da die bestehenden Gremien im Zuge der französischen Reform strukturell verändert wurden (II.).

I. Die Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit nationalen Sicherheitsbehörden

1. Die Zusammenarbeit der DCRI mit den französischen Sicherheitsbehörden

Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern und nach welchen Vorgaben die DCRI mit anderen nationalen Sicherheitsbehörden zusammenarbeitet. Diesbezüglich ist zunächst die Übermittlung von Informationen⁸⁴¹ von und an die DCRI entscheidend (a). Darüber hinaus soll auf die institutionelle Zusammenarbeit zwischen der DCRI und anderen Sicherheitsbehörden eingegangen werden (b).

⁸⁴⁰ In diesem Sinne auch *Warusfel*, Cahiers de la sécurité, n° 14, juillet-septembre 2010, S. 114, 118 ff. unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR. Vgl. zudem [Vierter Teil, B.](#)

⁸⁴¹ Vereinheitlichend soll in diesem Kapitel von Informationen als Oberbegriff ausgegangen werden, der Nachrichten und Daten umfasst. Siehe zu diesen Begriffen bereits [Zweiter Teil, A. II. 1.](#), [Zweiter Teil, A. II. 2. a\)](#) und [Zweiter Teil, B. II. 1. a\)](#).

a) Übermittlung von Informationen

Die Zusammenarbeit der DCRI mit anderen französischen Nachrichtendiensten und den weiteren im Sicherheitsrecht tätigen Behörden der *Police nationale* ist nicht einheitlich geregelt. Dies gilt zunächst für die Übermittlung gesammelter und ausgewerteter Informationen von und an die DCRI. Im Dekret der DCRI ist allein die Übermittlung von Informationen an die DCRI angesprochen. Nach Art. 2 Abs. 1 Dekret Nr. 2008–609 haben alle Dienste, die zur nationalen Sicherheit beitragen („*les services concourant à la sécurité nationale*“), der DCRI ohne Verzögerung Informationen zu übermitteln. Diese werden zusammen mit den eigenen Informationen ausgewertet. Eine nähere Präzisierung hinsichtlich der Art der zu übermittelnden Informationen oder der in Betracht kommenden Behörden enthält das Dekret nicht. Aufgrund der in Frankreich nicht bestehenden Trennung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten und wegen der weiten Formulierung ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Sicherheitsbehörden umfasst ist. Anhand des Kontextes von Art. 2 Dekret Nr. 2008–609 ist ferner anzunehmen, dass nur solche Informationen der Übermittlung unterliegen, die von den Aufgaben der DCRI umfasst sind.

Allgemeine Vorgaben zur Übermittlung bestimmt das bereits angesprochene Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 über Dateien. Danach enthalten der von der Kontrollkommission CNIL zu genehmigende Antrag zur Errichtung einer Datei sowie die darauf folgende Genehmigung Regelungen zu den Empfängern, denen in einer Datei gespeicherte Daten übermittelt werden können.⁸⁴² Die Übermittlung von Daten ist demnach im Einzelfall in der jeweiligen errichteten Datei ausgestaltet. Das Dekret über die Dateien der DCRG sah beispielsweise vor, dass eine Übermittlung näher bezeichneter Daten an Behörden der Polizei und der *Gendarmerie* möglich ist.⁸⁴³ Voraussetzung hierfür war ein schriftliches Ersuchen, das unter anderem die Gründe der Übermittlung erkennen ließ.⁸⁴⁴ Eine solche Übermittlungsmöglichkeit an nicht näher bezeichnete Polizei- und Gendarmeriebehörden war auch in der Spezialdatei der DCRG zur Terrorismusbekämpfung, den *fichier informatisé du terrorisme* (FIT), vorgesehen. Zudem bestand ein Zugriffsrecht speziell ermächtigter Behörden auf die gespeicherten Daten. Nach diesem Zugriffsrecht konnten unter anderem die DST, die DCPJ als Strafverfolgungsbehörde und der Auslandsnachrichtendienst DGSE wegen Aufenthaltsfragen, grenzüberschreitenden Verkehrskontrollen oder allgemein zu Untersuchungen im Aufgabenbereich der Behörden auf die Datei der DCRG

842 Art. 24 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 und Art. 29 Nr. 4 Gesetz Nr. 77–17 vom 6. Januar 1978: „*Les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces données.*“

843 Zu den Dateien der DCRG s. bereits [Zweiter Teil, B. I. 1. b\) aa](#)).

844 Art. 5 Abs. 1 Dekret Nr. 91–1051 vom 14. Oktober 1991; s. auch *Witzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 237 f.

zugreifen.⁸⁴⁵ Die DCRI speichert die von ihr gewonnenen Daten in der Datei CRISTINA, die wie die Dateien der DST der Geheimhaltung unterliegt.⁸⁴⁶ Aber auch diese die Sicherheit des Staates betreffenden Dateien, für die die bereits erwähnten Sonderregelungen des Gesetzes Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 gelten, müssen etwaige Übermittlungsvorschriften vorsehen.⁸⁴⁷ Es ist daher davon auszugehen, dass in der Datei CRISTINA Vorschriften zur Übermittlung und zum Zugriffsrecht anderer Sicherheitsbehörden enthalten sind. Auch wenn sich aufgrund der Geheimhaltung keine genauere Aussage über Einzelheiten treffen lässt, können die Regelungen im Dekret zur DCRG als Anhaltspunkt dienen.

Die DCRI selbst kann aufgrund der Zugehörigkeit zur *Police nationale* auf weitere Dateien zugreifen, die von der *Police nationale* insgesamt oder einzelnen Abteilungen geführt werden. Einzelheiten sehen ebenfalls die Regelungen der jeweiligen Dateien vor. Das Personensuchregister (*fichier des personnes recherchées*, FPR) beispielsweise soll die Suche bestimmter Daten zwischen den Abteilungen der *Police nationale* erleichtern und sieht den Zugriff durch die ermächtigten Mitarbeiter sämtlicher Abteilungen der *Police nationale* zur Zweckerfüllung der jeweiligen Aufgaben vor.⁸⁴⁸ Vergleichbare Regelungen enthalten auch andere Dateien, auf die vorliegend nicht im Einzelnen eingegangen werden sollen.⁸⁴⁹ Zugleich besitzen die zur Strafverfolgung ermächtigten Mitarbeiter der DCRI Zugriff auf in diesem Bereich spezialisierte Dateien.⁸⁵⁰

Neben der Übermittlung von Informationen nennt Art. 3 Dekret 2008–609 als weitere Form der Zusammenarbeit, dass die DCRI innerhalb ihrer Aufgabenbereiche notwendige Verbindungen („*liaisons nécessaires*“) zu nationalen und ausländischen Behörden herstellt und hierzu über Verbindungsbeamte im Ausland verfügt.⁸⁵¹ Obwohl die Regelung nur Verbindungsbeamte im Ausland ausdrücklich vorsieht, gibt es auch auf nationaler Ebene

845 Art. 5 Abs. 1 und 2 Dekret Nr. 91–1052 vom 14. Oktober 1991. So auch Wittzack, Das Recht der Vollzugspolizeien, S. 239 f. unter Hinweis darauf, dass das Zugriffsrecht aufgrund der sehr weiten Formulierung im Dekret nahezu umfassend war.

846 Hierzu Zweiter Teil, B. I. 1. b).

847 Art. 29 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 bezieht ausdrücklich auch die auf der Grundlage von Art. 26 Gesetz Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978 erlassenen Dateien, zu denen die Datei CRISTINA zählt, mit ein.

848 Vgl. Art. 1 und Art. 5 *Décret n° 2010–569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées*, JORF Nr. 123 vom 30. Mai 2010, S. 9765, Text Nr. 8.

849 Zu den Dateien der *Police nationale* s. z. B. Bauer/Soullez, *Fichiers de police et de gendarmerie*, Rapport 2007, S. 15 ff.

850 Die *officiers de police judiciaire* der verschiedenen Behörden (auch der DCRI) unterhalten untereinander Verbindungen zur Kooperation und gegenseitigen Hilfe (Art. D 2–1 *Code de procédure pénale*), hierzu Desportes/Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, S. 604.

851 Vergleichbare Regelungen enthalten die Rechtsgrundlagen der anderen Nachrichtendienste, zur DGSE vgl. Art. D 3126–3 Nr. 1 *Code de la défense*.

derartige Beamte. Ein Beispiel stellt die Zusammenarbeit der DCRI mit dem Auslandsnachrichtendienst DGSE dar, bei dem Verbindungsbeamte eine nähere Kooperation in den gemeinsamen Aufgabenbereichen der Terrorismus- und Spionagebekämpfung gewährleisten, aber auch ein Informationsaustausch stattfindet.⁸⁵² Weitere Einzelheiten der konkreten Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen der *Police nationale* können zudem in nicht veröffentlichten Regelungen festgehalten sein.⁸⁵³

b) UCLAT als institutionelle Zusammenarbeitsform

Eine strukturierte Zusammenarbeit der DCRI mit anderen französischen Sicherheitsbehörden findet im Rahmen der *Unité de coordination de la lutte antiterroriste* (Koordinationsstelle für die Terrorismusbekämpfung, UCLAT) statt.⁸⁵⁴ Die 1984 gegründete Stelle, die dem Generaldirektor der *Police nationale* und damit dem Innenministerium unterstellt ist, koordiniert die Zusammenarbeit der für den Bereich der Terrorismusbekämpfung zuständigen Sicherheitsbehörden und fasst die diesen Bereich betreffenden Informationen zusammen.⁸⁵⁵ Es findet ein regelmäßiger Austausch von Informationen zwischen ca. 14 Sicherheitsbehörden statt. Hierzu zählen die DCRI und weitere zuständigen Abteilungen der *Police nationale* sowie die DGSE und die *Gendarmerie nationale*.⁸⁵⁶ Die Informationen werden zusammenhängend von UCLAT ausgewertet und in Berichtsform an die betroffenen Behörden zur weiteren Bearbeitung zurückübermittelt.⁸⁵⁷ Im Gegensatz zum sogleich anzusprechenden *Conseil national du renseignement*, der ein politisches Koordinationsgremium darstellt, führt UCLAT den Informationsaus-

852 Siehe etwa *Lasserre*, *Politique internationale*, n° 127, 2012, S. 33, 39; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 20, Audition de M. Bajolet, 27. Januar 2010, S. 4 f.; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 56, Audition de M. de Mangoux, 20. Februar 2013, S. 4: es finde ein täglicher Informationsaustausch statt; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 47, Audition de M. Bajolet, 31. März 2009, S. 4, 6 mit dem Hinweis darauf, dass eine Grenzziehung zwischen innerer und äußerer Sicherheit nicht einfach möglich sei.

853 Vgl. z. B. das angesprochene „*protocole de coordination*“ vom 2. Juni 2010 zwischen der DCRI und der SDIG, **Zweiter Teil, A. II. 1. c).**

854 Rechtsgrundlage ist das nicht veröffentlichte *Arrêté du 8 octobre 1984 portant création de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste*. Zur Entwicklung der Aufgaben von UCLAT vgl. *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 835 ff.

855 *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 114; s. auch den Internetauftritt des französischen Innenministeriums unter der Rubrik „Police nationale“/„Organisation“/„Entités rattachées directement au DGPN“/„UCLAT“ (Stand 13. Juli 2012), <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-au-DGPN/UCLAT> (Abruf vom 1. Juni 2014).

856 Siehe den genannten Internetauftritt zu UCLAT (Stand 13. Juli 2012), <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-au-DGPN/UCLAT> (Abruf vom 1. Juni 2014); *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*, S. 95.

857 *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*, S. 95 mit dem Verweis auf ein geführtes Interview.

tausch in Bezug auf konkrete Einzelfälle durch.⁸⁵⁸ Weiterhin wertet UCLAT die aktuelle terroristische Bedrohungslage als Einschätzung für den Innenminister aus.⁸⁵⁹ UCLAT ersetzt damit nicht die einzelnen Sicherheitsbehörden, sondern führt im Bereich der Terrorismusbekämpfung die relevanten von den einzelnen Behörden gewonnen Informationen zusammen und bewertet sie.⁸⁶⁰

2. Die Zusammenarbeit des BfV mit anderen deutschen Sicherheitsbehörden

Die Aufgaben des BfV im Vorfeldbereich erfordern eine Zusammenarbeit des BfV mit der Polizei und anderen Sicherheitsbehörden.⁸⁶¹ Diese Zusammenarbeit wird durch die Übermittlung von Informationen (a), durch gemeinsame Dateien (b) und durch institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit (c) gewährleistet.

a) Übermittlung von Informationen durch und an das BfV

Die Zusammenarbeit des BfV mit der Polizei, der Staatsanwaltschaft und anderen Behörden⁸⁶² erfolgt in erster Linie durch die Übermittlung von Informationen, die zugleich bereits ausgewertete Stellungnahmen enthalten können.⁸⁶³ Das Bundesverfassungsschutzgesetz trifft diesbezüglich Regelungen in den §§ 17 – 26. Inhaltlich geht es um den Austausch von Informationen und personenbezogenen Daten, bei dem zwischen der Datenübermittlung an und durch das BfV zu unterscheiden ist, sowie zwischen verpflichtenden und freiwilligen Übermittlungen.⁸⁶⁴ Die Polizei und andere Behörden sind zum einen verpflichtet, das BfV über Spionagetätigkeiten oder gewalttätige Bestrebungen, die gegen die Schutzgüter des BfV gerichtet sind, zu unterrichten, § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG. Zum anderen dürfen

⁸⁵⁸ *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 114 ff.: UCLAT leiste eine „*coordination opérationnelle strictement technique*“, die politisch neutral sei (S. 115).

⁸⁵⁹ Siehe den genannten Internetauftritt zu UCLAT (Stand 13. Juli 2012), <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-au-DGPN/UCLAT> (Abruf vom 1. Juni 2014).

⁸⁶⁰ Ausführlich zu UCLAT *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*, S. 94 ff., der zudem die Defizite von UCLAT aufzeigt, die u. a. darin liegen, dass die Sicherheitsbehörden nicht immer alle Informationen weitergeben und UCLAT keine Durchsetzungsbefugnisse („*lack of authority*“, S. 100) besitzt.

⁸⁶¹ So auch *Droste*, *HdbVS*, S. 474 f., die die Verfassungsschutzämter daher als „klassische Amtshilfebehörden“ bezeichnet.

⁸⁶² Weitere Behörden können sein: die Zollfahndung, Behörden des Bundes, bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts im Sinne von § 18 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (§ 18 Abs. 1 a BVerfSchG), inländische öffentliche Stellen nach § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG.

⁸⁶³ *Droste*, *HdbVS*, S. 475, zur informationellen Zusammenarbeit S. 472 ff.

⁸⁶⁴ Nach *Zöller*, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), *Hdb innere Sicherheit*, S. 448 f. benutzt das BVerfSchG zum Teil undifferenziert die Begriffe Information und Daten.

die Polizei und andere Personen nach § 18 Abs. 2 BVerfSchG solche Informationen übermitteln, die für die Aufgaben des BfV erforderlich sein können.

Auch das BfV selbst ist verpflichtet, von ihm ermittelte Informationen, die anderen Behörden zu deren Zweckerfüllung dienen, weiterzuleiten. § 19 BVerfSchG stellt hierzu die zentrale Vorschrift für die Übermittlung an inländische (Absatz 1) und ausländische öffentliche Stellen (Absatz 3) dar und greift ein, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben des BfV erforderlich ist oder „der Empfänger die Daten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt“. ⁸⁶⁵ Das BfV „darf“ in diesen Fällen personenbezogene Daten übermitteln. ⁸⁶⁶ § 20 BVerfSchG betrifft den Spezialfall der Übermittlung an die Polizei und Staatsanwaltschaft bei Staatsschutzdelikten. ⁸⁶⁷ In diesem Fall ist das BfV zur Übermittlung verpflichtet („übermittelt“), sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung an die Polizei zur Verhinderung oder Verfolgung von Staatsschutzdelikten notwendig ist. ⁸⁶⁸ Wenn demnach schwerste Straftaten in Rede stehen oder das BfV etwa über Attentate Auskunft erhält, ist eine Weitergabe – vorbehaltlich der Übermittlungsverbote etwa des Quellenschutzes – erforderlich. ⁸⁶⁹

Zusammenfassend bezieht sich die Übermittlung von Informationen zwischen den Sicherheitsbehörden und dem Verfassungsschutz hierbei auf den konkreten Einzelfall und ist nach den genannten Vorschriften nur begrenzt möglich. ⁸⁷⁰ Die Vorschriften sind zwar zusammenhängend im Bundesverfassungsschutzgesetz normiert, jedoch ist die konkrete Ausgestaltung und Differenzierung sehr komplex. ⁸⁷¹

b) Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden durch gemeinsame Dateien

Spezielle Sachgebiete wie die Terrorismusbekämpfung fallen in die Zuständigkeit mehrerer Sicherheitsbehörden. Eine effektive Zusammenarbeit erfordert, dass relevante Informationen zusammengefasst werden und mehreren

⁸⁶⁵ § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG.

⁸⁶⁶ Das Ermessen des BfV in diesen Fällen ist Folge des insofern geltenden Opportunitätsprinzips, vgl. *Droste*, HdbVS, S. 517 f., 301.

⁸⁶⁷ Zum Begriff der Staatsschutzdelikte, s. § 20 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG.

⁸⁶⁸ Zur umstrittenen Frage, ob dem BfV ein Ermessen oder zumindest ein Beurteilungsspielraum bei der Übermittlung zusteht, *Bergemann*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 957 m. w. N.

⁸⁶⁹ *Bull*, in: *Hendler/Ibler/Soria* (Hrsg.), *Sicherheit*, S. 341, 354 f.; *Droste*, HdbVS, S. 543 f.

⁸⁷⁰ Zu den weiteren Übermittlungsverboten aus § 23 BVerfSchG s. *Zöller*, in: *Roggan/Kutschka* (Hrsg.), *Hdb innere Sicherheit*, S. 488 f.

⁸⁷¹ Nach *Bull*, in: *Hendler/Ibler/Soria* (Hrsg.), *Sicherheit*, S. 341, 354 m. w. N. sind die Vorschriften „äußerst detailliert, unsystematisch und teilweise fragwürdig“.

Sicherheitsbehörden der Zugriff hierauf eröffnet wird.⁸⁷² Nach § 22 a BVerfSchG besteht für das BfV die Möglichkeit, projektbezogene gemeinsame Dateien zu errichten. Danach ist zeitlich befristet eine Zusammenarbeit durch Dateien unter anderem mit den Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie den anderen Nachrichtendiensten zulässig. Im Vordergrund stehen der „Austausch und die gemeinsame Auswertung von Erkenntnissen“ über gewaltbereite Bestrebungen gegen die Schutzgüter des BfV.⁸⁷³ Voraussetzung für die Eingabe der Daten in diese Dateien ist, dass nach den genannten Übermittlungsvorschriften der §§ 17 ff. BVerfSchG eine Übermittlung an alle beteiligten Behörden möglich wäre.⁸⁷⁴

Neben diesen projektbezogenen Dateien besteht seit 2006 die sogenannte Antiterrordatei zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden.⁸⁷⁵ Hierbei handelt es sich um eine gemeinsame Datei des BfV und der LfV mit Bundespolizeibehörden und den anderen Nachrichtendiensten, die der Erfüllung der jeweiligen gesetzlichen Aufgaben der Behörden „zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ dient.⁸⁷⁶ Die Behörden speichern in dieser Datei bereits erhobene Daten mit Bezügen zum internationalen Terrorismus und können zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf diese zugreifen.⁸⁷⁷ Der Zugriff bezieht sich grundsätzlich nur auf die im Gesetz bezeichneten Grunddaten. Diese sind zur Identifizierung von Personen erforderlich und ermöglichen der zugreifenden Behörde, in Erfahrung zu bringen, welche Behörde weitere Daten gespeichert hat.⁸⁷⁸ Über diese Grunddaten hinausgehende Daten, die als erweiterte Grunddaten bezeichnet werden, können in einem zweiten Schritt erst auf ein Ersuchen nach den allgemeinen Übermittlungsvorschriften der jeweiligen Behörde übermittelt werden.⁸⁷⁹

Die Frage, ob eine derartige Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden in der Form einer solchen gemeinsamen Datei mit

872 Vgl. etwa die Begründung zum ATDG, BT-Drs. 16/2950, S. 1, 12.

873 § 22 a Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG.

874 § 22 a Abs. 2 BVerfSchG.

875 Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG) vom 22. Dezember 2006, BGBl. I, S. 3409.

876 Vgl. § 1 ATDG.

877 §§ 2 und 5 ATDG.

878 Bei den Grunddaten handelt es sich z. B. um den Familiennamen, die Vornamen, das Geschlecht, Geburtsdatum und den Geburtsort. Im Einzelnen § 5 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a ATDG.

879 Bei den erweiterten Grunddaten handelt sich z. B. um die Adresse, Bankverbindung, zugelassene Fahrzeuge, den Familienstand, § 5 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ATDG. Ausführlich zu den Regelungen der Antiterrordatei, Lang, Das Antiterrordateigesetz, S. 174 ff.

dem Trennungsgebot vereinbar ist, wird seit der Einführung diskutiert.⁸⁸⁰ In Rede steht die informationelle Ausprägung des Trennungsgebotes.⁸⁸¹ Dieses verbietet zwar nicht den generellen Austausch von Informationen zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei, jedoch muss es sich dabei um Informationen handeln, die die Nachrichtendienste in ihrem Aufgabenbereich und mit ihren Befugnissen hätten erheben können, da ansonsten die Trennung unterlaufen würde.⁸⁸² Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 24. April 2013 für Klarheit gesorgt und die „Grundstrukturen“ der Antiterrordatei für verfassungsgemäß erklärt.⁸⁸³ Das Gericht leitet aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aufgrund der sich unterscheidenden Aufgaben von Nachrichtendiensten und der Polizei ein „informationelles Trennungsprinzip“ her, nach dem Daten zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei grundsätzlich nicht ausgetauscht werden dürften.⁸⁸⁴ Nur als Ausnahme seien „Einschränkungen der Datentrennung“ zulässig.⁸⁸⁵ Allerdings sei die Antiterrordatei „in ihrem Kern auf die Informationsanbahnung beschränkt“, da die Behörden die Daten nicht zu operativen Zwecken, sondern nur als Grundlage weiterer sich nach den jeweiligen Vorgaben der Behörden richtenden Datenübermittlungen nutzen würden. Anhand der Grunddaten werde daher nur ein Informationsaustausch vorbereitet, der ein geringeres Eingriffsgewicht aufweise.⁸⁸⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat im Übrigen aber die konkrete Ausgestaltung einiger Vorschriften der Antiterrordatei für verfassungswidrig erklärt. Dies betrifft unter anderem die zu unbestimmt gefasste Regelung zur Beteiligung weiterer Polizeivollzugsbehörden, die Einbeziehung von Kontaktpersonen und die ungenügenden Regelungen zur Aufsicht, Transparenz und Kontrolle.⁸⁸⁷ Diese verfassungswidrigen Vorschriften dürfen nur bis zur Neuregelung, längstens bis Ende 2014, angewandt werden.⁸⁸⁸

Insgesamt stellt das Urteil klar, dass eine Verbunddatei wie die Antiterrordatei zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden zulässig und mit

880 Siehe umfassend *Lang*, Das Antiterrordateigesetz, S. 221 ff., die zum Ergebnis kommt, dass die bestehende Ausgestaltung der Antiterrordatei gegen das informationelle Trennungsgebot verstößt. Vgl. auch *Petri*, ZD 2013, S. 3, 3 ff.; *Stubenrauch*, Gemeinsame Verbunddateien, S. 214 ff.; *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 151 ff.

881 Siehe bereits oben [Erster Teil, B. II. 2. b\)](#).

882 Differenzierend *Lang*, Das Antiterrordateigesetz, S. 124 ff.; *Baumann*, DVBl. 2005, S. 798, 800 f.

883 BVerfGE 133, 277, 320 ff., 334 ff.

884 Zu der Herleitung aus den Grundrechten s. auch *Gärditz*, JZ 2013, S. 633, 634. Vgl. zu dem Urteil zuletzt auch *Fremuth*, AöR 139 (2014), S. 32, 40 ff., 59 ff.

885 BVerfGE 133, 277, 329, Rn. 123.

886 BVerfGE 133, 277, 329 ff., Rn. 124 ff.

887 BVerfGE 133, 277, 335 ff., Rn. 138 ff.

888 BVerfGE 133, 277, 375 ff., Rn. 229 ff.

dem Trennungsgebot vereinbar ist.⁸⁸⁹ Das deutsche Sicherheitsrecht lässt demnach in engen Grenzen einen über den Einzelfall bestehenden Informationsaustausch zur „Informationsanbahnung“⁸⁹⁰ zu. Das Gericht erkennt damit die Möglichkeit der Vernetzung der Sicherheitsbehörden an, ohne die eine effektive Aufgabenwahrnehmung ernsthaft in Frage gestellt wäre. Dies gilt insbesondere angesichts der hohen Anzahl der bei der Terrorismusbekämpfung beteiligten Behörden. Zu beachten ist allerdings, dass der Gesetzgeber die bisherige Regelung in wesentlichen Teilen nicht rechtskonform ausgestaltet hat. Der angesprochene Aspekt der Effektivität der deutschen Sicherheitsarchitektur darf nicht dazu führen, dass Grundrechte durch derartige Regelungen unverhältnismäßig beschränkt werden. Die insofern vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung und Bestimmtheit des Gesetzes sollten daher baldmöglichst umgesetzt werden.

Im Kampf gegen den Rechtsextremismus wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus vom 20. August 2012 eine weitere Verbunddatei geschaffen.⁸⁹¹ Die Datei betrifft die „Aufklärung oder Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus, insbesondere zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten mit derartigem Hintergrund“.⁸⁹² Die Einführung der Datei zielt auf die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Polizeibehörden und dem Verfassungsschutz ab.⁸⁹³ Die Verbunddatei reagiert damit auf die NSU-Morde und fügt sich in die Reformierung der Sicherheitsbehörden ein.⁸⁹⁴ Im Übrigen entspricht die Datei dem Aufbau der Antiterrordatei,⁸⁹⁵ so dass davon auszugehen ist, dass die einzelne Ausgestaltung der Regelungen nicht mit den vom Bundesverfassungsgericht genannten Vorgaben zum Antiterrordateigesetz übereinstimmt und in Teilen ebenfalls verfassungswidrig ist.⁸⁹⁶

889 Zur Einordnung des Urteils in die bisherige Rechtsprechung des BVerfG s. *Gärditz*, JZ 2013, S. 633, 633.

890 BVerfGE 133, 277, 329, Rn. 124.

891 Art. 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus vom 20. August 2012, BGBl. I, S. 1798; Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Datei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern zur Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus (Rechtsextremismus-Datei-Gesetz – RED-G).

892 § 1 Abs. 1 RED-G.

893 Siehe BT-Drs. 17/8672, S. 1 und 10.

894 Vgl. die Rede des Bundesinnenministers Friedrich, Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 17/187, S. 22394 f.

895 Nach BT-Drs. 17/8672, S. 10 wurde zunächst geprüft, die Antiterrordatei zu erweitern, jedoch wegen eines „von der Antiterrordatei abweichenden Datenkranzes“ eine eigenständige Regelung gewählt.

896 Der Bundesinnenminister hat dementsprechend eine Überarbeitung nach den Vorgaben des BVerfG angekündigt, s. die Nachricht des Bundesministerium des Inneren vom 24. April 2013, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2013/04/statement-antiter>

c) Institutionelle Formen der Zusammenarbeit

Schließlich ist die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden auch institutionell ausgestaltet. Eine zentrale Stellung nimmt das seit Dezember 2004 bestehende Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) mit Sitz in Berlin für den speziellen Bereich der islamistischen Terrorismusbekämpfung ein. Im Gegensatz zur oben angesprochenen Übermittlung von Daten im Einzelfall gewährleistet das GTAZ einen stetigen Austausch von Informationen der einzelnen für die Terrorismusabwehr zuständigen Behörden, um die Zusammenarbeit zu erhöhen und Informationsverlusten entgegenzuwirken.⁸⁹⁷ Neben den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder gehören die weiteren Nachrichtendienste BND und MAD sowie das BKA, die LKAs, die Generalbundesanwaltschaft sowie weitere polizeiliche Behörden zum GTAZ.⁸⁹⁸ Entscheidend ist, dass die beteiligten Behörden jeweils aufgrund ihrer festgelegten eigenen Kompetenzen handeln; das GTAZ ist demnach lediglich ein Informationsnetzwerk und keine eigene Sicherheitsbehörde.⁸⁹⁹ Das GTAZ beruht auf zwei voneinander getrennten Stellen: der nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle (NIAS) und der polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS). Konkret finden in verschiedenen Arbeitsgruppen tägliche Lagebesprechungen, Bewertungen von Hinweisen und Warnungen und Analysen der Sicherheitslage statt.⁹⁰⁰

Neben dem GTAZ gibt es weitere Formen der Zusammenarbeit, unter anderem des Verfassungsschutzes mit anderen Sicherheitsbehörden, die ansonsten in der Struktur und der rechtlichen Bewertung dem GTAZ gleichen.⁹⁰¹ Hervorzuheben ist insbesondere das zum 15. November 2012 als Reaktion auf die NSU-Morde aufgebaute Gemeinsame Extremismus und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ), welches die Aufgabenbereiche des Rechtsextremismus/-terrorismus, des Linksextremismus/-terrorismus, des Ausländerextremismus/-terrorismus, der Spionageabwehr und der Prolife-

rordatei.html (Abruf vom 1. Juni 2014). Zu verfassungsrechtlichen Zweifeln schon *Petri*, ZD 2013, S. 3, 3 ff.

897 *Weisser*, NVwZ 2011, S. 142, 143; es handelt sich um einen „Echtzeit-Informationsaustausch“, BT-Drs. 16/10007, S. 6. Zum GTAZ s. auch *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 112 ff.

898 Das GTAZ bestand 2008 aus 40 Behörden; ca. 229 Personen werden dabei für das GTAZ tätig, s. BT-Drs. 16/10007, S. 5.

899 *Droste*, HdbVS, S. 582. Zum Begriff des Informationsnetzwerkes, s. *Weisser*, NVwZ 2011, S. 142, 143, 145 f. Hieraus folgt auch, dass das GTAZ keine eigene Rechtsgrundlage besitzt.

900 Zur Ausgestaltung des GTAZ BT-Drs. 16/10007, S. 5; *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 113 ff.

901 Hierzu zählen das Gemeinsame Internetzentrum (GIZ), das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) und das Nationale Cyber-Abwehrzentrum, vgl. etwa *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 117 ff.; zum GASIM s. BT-Drs. 17/05694.

ration umfasst und damit das GTAZ ergänzt.⁹⁰² Auch diese neuen Formen der Zusammenarbeit sind an den Vorgaben des Trennungsgebotes zu messen und werden im Ergebnis für zulässig erachtet.⁹⁰³

II. Die Koordination der Nachrichtendienste

1. Die Koordination der französischen Nachrichtendienste

Ein weiteres zentrales Anliegen des *Livre blanc 2008* war die Empfehlung nach einer verbesserten Koordination der französischen Nachrichtendienste.⁹⁰⁴ Es sollte eine Verbindung zwischen den Nachrichtendiensten und der Politik hergestellt werden mit dem Ziel der Verwirklichung einer „*communauté française du renseignement*“.⁹⁰⁵ Zu diesem Zweck wurden bestehende Koordinationsstrukturen reformiert und neue Gremien geschaffen, über die ein Überblick gegeben werden soll.

a) Der Conseil national du renseignement

Der ehemalige Staatspräsident *Sarkozy* schlug im Präsidentschaftswahlkampf 2007 vor, ein „*organe unique d'analyse, de débat et de réflexion en matière de sécurité et de défense, en période normale comme en période de crise*“ zu schaffen, um dem Staatspräsidenten in den Bereichen der Sicherheit und der Verteidigung eine „*vision globale*“ zu ermöglichen.⁹⁰⁶ Das *Livre blanc 2008* griff vor dem Hintergrund der Strategie der nationalen Sicherheit diesen Gedanken auf und schlug die Schaffung eines *Conseil de défense et de sécurité nationale* (Rat für Verteidigung und nationale Sicherheit) vor.⁹⁰⁷ Dieser wurde Anfang 2010 eingesetzt und führte zu einer Zusammenlegung des bis dahin für Verteidigungsfragen zuständigen *Conseil de*

902 Das Ende 2011 eingerichtete Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (GAR) geht im GETZ auf; zum GAR s. BT-Drs. 17/10393 und 17/10585. Einzelheiten zum GETZ s. BT-Drs. 17/11857 S. 2 ff.

903 Vgl. z. B. *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 130 ff.; *Weisser*, NVwZ 2011, S. 142, 144; *Gusy*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, S. 177, 187 f.; kritisch etwa *Kutscha*, NVwZ 2013, S. 324, 325, 327. Zu Fragen der Organisation und einer eigenständigen parlamentarischen Kontrolle vgl. zuletzt *Dombert/Räuker*, DÖV 2014, S. 414, 416 ff.

904 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 137, 137 ff.

905 „Französische Gemeinschaft der Nachrichtendienste“, s. *Hayez*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 147, 151; *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 22, Audition de M. Bajolet, 26. Januar 2011, S. 3 f.

906 Der Vorschlag sah vor, „ein einziges Organ zur Analyse, Debatte und Reflexion in normalen Zeiten wie auch während Krisenperioden“ zu schaffen, *Sarkozy*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, avril 2007, S. 31, 34 f. Hierzu und zu weiteren Reformansätzen *Rocard/Bauer*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, octobre 2007, S. 21, 21, 28 ff.; zur vorherigen Entwicklung s. *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 105 f.

907 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 252 f.; zu den Vorgängergremien s. *Millet*, *Revue défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 138, 140 f.

*défense*⁹⁰⁸ und des *Conseil de sécurité intérieure*⁹⁰⁹, der für Sicherheitsfragen zuständig war.⁹¹⁰ Der *Conseil de défense et de sécurité nationale* wird vom Staatspräsidenten geleitet und setzt die Prioritäten in den Bereichen der Verteidigung, der inneren Sicherheit und der Nachrichtendienste.⁹¹¹ Sinn und Zweck dieses rein politischen Gremiums liegen darin, nicht Detailfragen, sondern vielmehr Zusammenhänge und Entwicklungen aus den genannten Bereichen auf höchster Staatsebene zu erörtern und politische Ziele zu erarbeiten.⁹¹² Weitere Mitglieder des Rates sind der Premierminister und die Minister der betroffenen Ressorts.⁹¹³

Der *Conseil de défense et de sécurité nationale* kann zudem in verschiedenen Formationen tagen.⁹¹⁴ Die für die Nachrichtendienste wichtige Formation stellt der *Conseil national du renseignement* (nationaler Rat für die Nachrichtendienste) dar.⁹¹⁵ Dieser ist dafür zuständig, die strategische Ausrichtung und die Prioritäten im Bereich der Nachrichtendienste zu erstellen und sowohl personelle als auch technische Planungen festzulegen (Art. R 1122–6 Abs. 2 *Code de la défense*). Er tagt ebenfalls unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten und besteht zusätzlich aus dem Premierminister, den verantwortlichen Ministern und im Einzelfall auch den Direktoren der Nachrichtendienste sowie dem *Coordonateur national du renseignement*.⁹¹⁶ Der *Conseil national du renseignement* ersetzt das bis dahin bestehende *Comité interministérielle du renseignement*, welches dem Premierminister unterstand und von diesem geleitet wurde.⁹¹⁷ Inhaltlich hatte auch dieses Gremium die Koordination der Nachrichtendienste zur Aufgabe, jedoch kam ihm in der Praxis kaum Bedeutung zu.⁹¹⁸

908 Art. 7 und 10 *Ordonnance n° 59–147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale*; Art. L 1121–1 *Code de la défense* a. F.

909 *Décret n° 2002–890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure*, JORF Nr. 113 vom 16. Mai 2002, S. 9248, Text Nr. 3.

910 *Décret n° 2009–1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*, JORF Nr. 301 vom 29. Dezember 2009, S. 22561, Text Nr. 1; kodifiziert in Art. R 1122–1 ff. *Code de la défense*.

911 Art. L 1121–1 f. i. V. m. Art. R 1122–1 *Code de la défense*.

912 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 253.

913 Im Einzelnen Art. R 1122–2 ff. *Code de la défense*.

914 Die weitere Formation stellt der *Conseil des armements nucléaires* dar, Art. R 1122–9 f. *Code de la défense*.

915 Art. R 1122–6 ff. *Code de la défense*; *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 139 f.

916 Art. R 1122–7 *Code de la défense*. Zum *Coordonateur national du renseignement* sogleich unter b).

917 Vgl. *Décret n° 89–258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement*. Hierzu auch *Pautat*, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 81, 81 ff.

918 So *Hayez*, *Revue Défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 147, 151 f.; *Hayez*, in: *Laurent* (Hrsg.), *Politiques du renseignement*, S. 239, 250 f.

Der *Conseil national du renseignement* stellt demnach das zentrale politische Koordinationsgremium der französischen Nachrichtendienste dar.⁹¹⁹ Es dient der Erarbeitung gemeinsamer Strategien und vermittelt zwischen den Nachrichtendiensten, die unterschiedlichen Ministerien angegliedert sind.⁹²⁰ Eine wesentliche Neuerung besteht darin, die Koordination der Nachrichtendienste auf höchster Staatsebene anzuordnen und ihnen insofern Geltung zu verschaffen.⁹²¹ Unterstützt und vorbereitet wird der *Conseil national du renseignement* zum einen durch den *Coordonnateur national du renseignement* (b) zum anderen durch das *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale* (c).

b) Der *Coordonnateur national du renseignement*

Als zentrale Verbindungsstelle zwischen dem Staatspräsidenten und den Nachrichtendiensten wurde 2008 erstmals ein *Coordonnateur national du renseignement* (nationaler Koordinator für die Nachrichtendienste) beim Staatspräsidenten geschaffen.⁹²² Seine Einrichtung geht ebenfalls auf das *Livre blanc 2008* zurück, das ihn als „*point d'entrée des services de renseignement auprès du Président de la République*“ bezeichnet.⁹²³ Dem *Coordonnateur national du renseignement* kommt nach Art. R 1122–8 Abs. 1 *Code de la défense* die Aufgabe zu, den Staatspräsident im Nachrichtendienstsektor zu beraten. Hierzu koordiniert er die Arbeit der Nachrichtendienste und stellt eine gute Kooperation („*une bonne coopération*“) der Dienste der „*communauté française du renseignement*“ sicher.⁹²⁴ Er gibt zudem die Wei-

919 Der *Conseil national du renseignement* hat erstmalig am 10. Juni 2013 getagt, siehe das *Communiqué de presse der Présidence de la République* vom 10. Juni 2013, <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/conseil-national-du-renseignement> (Abruf vom 1. Juni 2014). Zuvor haben vorbereitende Treffen stattgefunden, s. *Forcade*, *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, S. 37, 39.

920 Vgl. *Défense et sécurité nationale*, *Le Livre blanc*, 2008, S. 139 f.; s. auch *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 47, *Audition de M. Bajolet*, 31. März 2009, S. 4, 6 mit dem Hinweis auf die Annäherung der DCRI und der DGSE im Bereich der Terrorismusbekämpfung.

921 So auch *Hayez*, *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, S. 43, 46.

922 *Arrêté du 23 juillet 2008 Arrêté du 23 juillet 2008 portant nomination à la présidence de la République*, *JORF* Nr. 182 vom 6. August 2008, Text Nr. 1. Zunächst waren dessen Aufgaben lediglich im *lettre de mission* vom 23. Juli 2008 festgehalten (abgedruckt auf: *Le Point*, fr. 14. Oktober 2008, <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2008-10-13/exclusif-le-texte-integral-de-la-lettre-de-mission-de-bernard/1648/0/282184> (Abruf vom 1. Juni 2014)). Die derzeitigen im *Code de la défense* kodifizierten Regelungen basieren auf dem genannten *Décret n° 2009–1657 du 24 décembre 2009*.

923 *Défense et sécurité nationale*, *Le Livre blanc*, 2008, S. 140. Zu vorherigen Vorschlägen s. bereits *Pautrat*, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 81, 86 ff.; *Cettina*, *La coordination police-justice*, S. 1082 f.

924 Art. R 1122–8 Abs. 3 *Code de la défense*. So finden regelmäßig Treffen mit den Nachrichtendiensten und den dazugehörigen Ministern statt, teilweise zu bestimmten Themen („*groupes géographiques ou thématiques*“), s. *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 47, *Audition de M. Bajolet*, 31. März 2009, S. 3.

sungen des Staatspräsidenten an die Nachrichtendienste weiter und wird umgekehrt von diesen über ihre Tätigkeit informiert. Diese Informationen leitet er sodann an den Staatspräsidenten und den Premierminister weiter.⁹²⁵ Zusätzlich ist er für die Arbeit des *Conseil national du renseignement* von Bedeutung, da der *Coordonnateur national du renseignement* nicht nur dessen Sitzungen vorbereitet, sondern auch selbst Berichte vorlegen kann und die Umsetzung von Beschlüsse überwacht.⁹²⁶ Seit Juni 2013 ist *Alain Zaboulon* *Coordonnateur national du renseignement* und wird von ca. 16 Personen unterstützt.⁹²⁷

Aufgrund der genannten Aufgaben kommt dem *Coordonnateur national du renseignement* eine gewichtige Funktion zu, da bei ihm die Informationen der französischen Nachrichtendienste zusammenlaufen.⁹²⁸ Neu ist in diesem Zusammenhang, dass er direkt dem Staatspräsidenten zuarbeitet und so sicherstellt, dass wichtige Informationen der Nachrichtendienste diesen erreichen.⁹²⁹

c) Das *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*

Das ebenfalls an die neue Strategie des *Livre blanc 2008* angepasste *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale* (Generalsekretariat für Verteidigung und nationale Sicherheit, SGDSN) ist eine Behörde des Premierministers zur Unterstützung der Regierungsaufgaben im Bereich der Sicherheit und Verteidigung.⁹³⁰ Es wird von einem Sekretär geführt (*Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale*), der unter anderem dafür zuständig ist, die Arbeit der Ministerien im Sicherheitsrecht abzustimmen und die notwendigen Planungen in diesem Bereich zu erstellen und zu

925 Art. R 1122–8 Abs. 4 *Code de la défense*. Nach dem *lettre de mission* leitet er dem Staatspräsidenten die „*synthèses stratégiques*“ weiter (abgedruckt auf: Le Point.fr, 14. Oktober 2008, <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2008-10-13/exclusif-le-texte-integral-de-la-lettre-de-mission-de-bernard/1648/0/282184> (Abruf vom 1. Juni 2014)).

926 Art. R 1122–8 Abs. 2 *Code de la défense*.

927 *Décret du 20 juin 2013 portant nomination d'un coordonnateur national du renseignement: M. ZABULON (Alain)*, JORF Nr. 142 vom 21. Juni 2013, Text Nr. 42. Zur personellen Ausstattung s. *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 20, Audition de M. Bajolet, 27. Januar 2010, S. 2.

928 Vgl. *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 47, Audition de M. Mancini, 5. Februar 2013, S. 4 mit dem Hinweis, dass zuvor jeder Nachrichtendienst einzeln dem Staatspräsidenten berichtete. *Forcade*, *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, S. 37, 38 bewertet die Stellung des *Coordonnateur* als „*aujourd'hui incontestée dans le dispositif national de renseignement*“.

929 Siehe *Lasserre*, *Politique internationale* n° 128, été 2010, S. 175, 177.

930 *Décret n° 2009–1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*, JORF Nr. 301 vom 29. Dezember 2009, S. 22561, Text Nr. 1; kodifiziert in Art. R 1132–1 ff. *Code de la défense*. Zu dem *Secrétariat général de la défense nationale* (SGDN) als Vorgänger s. *Massot*, *Le chef de l'Etat*, S. 56 ff.

überwachen.⁹³¹ Im Nachrichtendienstbereich unterstützt er den *Coordonnateur national du renseignement* und trägt damit zur Anpassung des juristischen Rahmens der Nachrichtendienste bei.⁹³² Zudem bereitet der *Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale* nach den Weisungen des Staatspräsidenten und des Premierministers die Sitzungen des *Conseil de défense et de sécurité nationale* vor und führt dessen Beschlüsse aus.⁹³³

d) Zusammenfassung und Stellungnahme

Die Reform der Koordinationsgremien der Nachrichtendienste in der *communauté française de renseignement* zielte auf die Verbesserung der Koordination unter den Nachrichtendiensten ab. Dieses Ziel ist durch die Neuerungen erreicht worden. Die Effektivität der Zusammenarbeit der französischen Nachrichtendienste ist grundlegend gesteigert und die Stellung der Nachrichtendienste deutlich aufgewertet worden.⁹³⁴ Überdies hat die Reform zu einer neuen Ausrichtung geführt, die darin besteht, dass die Koordination der französischen Nachrichtendienste nunmehr direkt dem Staatspräsidenten unterstellt wird. Diese als „*présidentialisation*“ (Präsidentialisierung) bezeichnete Entwicklung wird zum Teil wegen der damit verbundenen politischen Aufwertung begrüßt,⁹³⁵ aber auch kritisiert. Hintergrund ist, dass zum einen der *Coordonnateur national du renseignement* direkt den Staatspräsidenten in nachrichtendienstlichen Angelegenheiten berät und zwischen den Nachrichtendiensten und dem Staatspräsidenten vermittelt, zum anderen sowohl der *Conseil de défense et de sécurité nationale* als auch der *Conseil national du renseignement* vom Staatspräsidenten geleitet werden.⁹³⁶ Aus dieser Ausgestaltung der Koordinationsgremien folgt nicht nur, dass die für die Nachrichtendienste zuständigen Minister,⁹³⁷ sondern auch der Premierminister als Regierungschef an Einfluss verlieren.⁹³⁸ Dies gilt insbesondere für den Premierminister, der für die Leitung des Vor-

931 Im Einzelnen Art. R 1132–3 *Code de la défense*. Zur Organisation s. den Internetauftritt des SGDSN, http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique88.html (Abruf vom 1. Juni 2014).

932 Art. R 1132–3 Nr. 4 *Code de la défense*: „En appui du coordonnateur national du renseignement, il concourt à l'adaptation du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des services de renseignement [...].“ Nach Art. R 1132–3 Nr. 3 *Code de la défense* ist er zudem für die Kontrolle der Maßnahmen zum Schutz des *secret de la défense nationale* zuständig.

933 Art. R 1132–2 *Code de la défense*.

934 So auch *Forcade*, *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, S. 37, 39 f., 42 f.; *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 22, *Audition de M. Bajolet*, 26. Januar 2011, S. 2; *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, S. 18; *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 109 f.

935 Siehe *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 112 f.

936 Vgl. *Zweiter Teil, C. II. 1. a)* und *b)*.

937 So *Observatoire de la défense/Orion*, *Le renseignement en France*, S. 13.

938 So *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, 2011, S. 22 ff.; s. auch *Cantegreil*, *Lutte antiterroriste*, S. 258 ff.; *Vadillo*, *Revue parlementaire.fr*, März 2010; *Vadillo*, *Terra Nova*, Note, 8. Dezember 2009, S. 1; *Vadillo*, *Revue parlementaire.fr*, März 2010.

gängergrremiums (*Comité interministérielle du renseignement*) zuständig war.⁹³⁹ Hinter dieser Debatte steht die Frage nach der Ausgestaltung der Kompetenzverteilung nach der französischen Verfassung im Hinblick auf das Sicherheitsrecht, die vorliegend nicht weiter vertieft werden kann.⁹⁴⁰ Problematisch ist vor allem, dass die „*présidentialisation*“ bewirkt, dass der Staatspräsident die Leitlinien der Nachrichtendienstpolitik und der Koordination übernimmt, aber parlamentarisch nicht verantwortlich ist. So kann das sogleich näher zu erörternde parlamentarische Kontrollgremium für die Nachrichtendienst allein den Premierminister, die zuständigen Minister und den *Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale* befragen, nicht jedoch den Staatspräsidenten.⁹⁴¹ Der Einfluss des Staatspräsidenten entzieht sich daher nahezu einer Kontrolle im Nachrichtendienstbereich.⁹⁴² Ferner hat die Stellung des Staatspräsidenten zur Folge, dass dieser mit Skandalen um die Nachrichtendienste direkt in Verbindung gebracht wird und nicht allein auf ein Fehlverhalten des Premierministers oder der Minister verweisen kann.⁹⁴³ Zusammenfassend stellen die Reformen der Koordinationsgremien zweifellos einen wichtigen Fortschritt dar. Jedoch sollte speziell der zuletzt genannte Aspekt überdacht werden. Denkbar wäre, die parlamentarische Kontrolle gegenüber dem Staatspräsidenten zu erweitern oder die Stellung des Premierministers erneut zu stärken.⁹⁴⁴

939 Vgl. *Décret n° 89–258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement*.

940 Siehe nur *Observatoire de la défense/Orion*, *Le renseignement en France*, S. 21 unter Verweis auf Art. 15, 20, 21 C 1958. Anderer Ansicht offenbar *Forcade*, *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, S. 37, 41 f. Beachtet werden muss aber auch, dass der Premierminister ebenfalls vom *Coordonnateur national du renseignement* informiert wird und ihm das *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale* zugeordnet ist, vgl. *Assemblée nationale*, *Compte rendu n° 22*, *Audition de M. Bajelet*, 26. Januar 2011, S. 3.

941 Siehe Art. 6 nonies Abs. 3 *Ordonnance* Nr. 58–1100 vom 17. November 1958 (im Einzelnen *Dritter Teil, A.*). Vgl. *Vadillo*, *Revue parlementaire.fr*, März 2010.

942 *Denécé*, *Les services secrets*, S. 320 ff. kritisiert zudem die persönliche Abhängigkeit zwischen den Direktoren der Nachrichtendienste und dem Staatspräsidenten.

943 So *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, S. 22 f., die davon ausgehen, dass dies eine „*crise institutionnelle majeure*“ zur Folge haben könnte; *Vadillo*, *Terra Nova*, Note, 8. Dezember 2009, S. 5. Im Hinblick auf den *Coordonnateur national du renseignement* wird außerdem als nachteilig empfunden, dass er allein die sechs zentralen französischen Nachrichtendienste koordiniert und weitere Dienste nicht einbezogen sind, so *Cettina*, *Sécurité globale*, n° 15, 2011, S. 105, 110.

944 *Observatoire de la défense/Orion*, *Le renseignement en France*, S. 22 f. sprechen sich für eine Aufwertung des Premierministers durch die Schaffung eines diesem zugeordneten „*secrétariat d'Etat au renseignement*“ aus. *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, S. 24 schlagen vor, den *Coordonnateur national du renseignement* dem Premierminister zu unterstellen und dadurch dessen Einbeziehung und politische Verantwortung zu erhöhen.

2. Die Koordination der deutschen Nachrichtendienste

Neben dem Bundessicherheitsrat und dem Sicherheitskabinettt, die sich im Allgemeinen mit der sicherheitspolitischen Abstimmung beschäftigen (a), befassen sich der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste (b) und der Staatssekretärsausschuss für das Nachrichtenwesen (c) speziell mit der Koordination der deutschen Nachrichtendienste.

a) Der Bundessicherheitsrat und das Sicherheitskabinettt

Die politische Koordination in den Bereichen der Sicherheit und Verteidigung erfolgt durch den Bundessicherheitsrat und kann auch die Ausrichtung der Nachrichtendienste als Teil der Sicherheitspolitik betreffen. In diesem geheim tagenden Ausschuss des Bundeskabinettt sitzen neben dem Bundeskanzler und dem Chef des Bundeskanzleramtes, die Minister für Verteidigung, Inneres, Justiz, Außenpolitik, Finanzen, Wirtschaft und Arbeit sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Der Bundessicherheitsrat befasst sich unter anderem mit den Grundsätzen der Politik für Sicherheit und Verteidigung und der Genehmigung der Ausfuhr von Rüstungsgütern.⁹⁴⁵

Das weiter anzuführende Sicherheitskabinettt tagt unregelmäßig, vor allem bei Bedrohungslagen. Neben dem Bundeskanzler und dem Chef des Bundeskanzleramtes treffen hier der Bundesinnen-, der Bundesaußen- und der Verteidigungsminister zusammen, um Informationen zu Fragen der inneren Sicherheit auszutauschen. An den Treffen können im Einzelfall auch die Präsidenten der Nachrichtendienste teilnehmen.⁹⁴⁶

b) Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste und der Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt

Für die Koordination der deutschen Nachrichtendienste ist der beim Bundeskanzleramt angesiedelte Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste von zentraler Bedeutung.⁹⁴⁷ Diese Funktion wird vom Chef des Bundeskanzleramtes wahrgenommen.⁹⁴⁸ Nach dem geltenden Organisa-

945 Ausführlich zur Entstehung und den Aufgaben *Glawe*, Organkompetenzen, S. 23 ff.

946 Insgesamt hierzu *Glawe*, Organkompetenzen, S. 42 f.

947 Der BND ist nach § 1 Abs. 1 BNDG im Wege der Fachaufsicht dem Bundeskanzleramt unterstellt.

948 Vgl. den Internetauftritt der Bundesregierung unter der Rubrik „Chef des Bundeskanzleramtes“, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html> (Abruf vom 1. Oktober 2013). Seit Januar 2014 hat sich die Rechtslage dahingehend geändert, dass nunmehr ein Staatssekretär im Bundeskanzleramt Beauftragter der Bundesregierung für die Nachrichtendienste ist, vgl. BT-Drs. 18/459, S. 1 und den Internetauftritt der Bundesregierung unter den Rubriken „Chef des Bundeskanzleramts“ und „Staatsminister und Staatssekretär“, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html?nn=391346> und <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-die-staatsminister.html?nn=3>

tionserlass des Bundeskanzlers von 1989 ist der Beauftragte dafür zuständig, die drei Nachrichtendienste des Bundes zu koordinieren und deren Zusammenarbeit zu gewährleisten („ressortübergreifende Aufgaben“).⁹⁴⁹ Hierbei führt er den Vorsitz des „Staatssekretärsausschusses für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit“, bereitet die Sitzungen des parlamentarischen Kontrollgremiums vor und wirkt auch in Haushaltsangelegenheiten der Nachrichtendienste mit.⁹⁵⁰ Zur Umsetzung dieser Aufgaben stehen ihm weitreichende Auskunftsrechte gegenüber den Nachrichtendiensten selbst und den Ministerien als Dienstherren⁹⁵¹ zu. Er kann Gesetzesvorhaben oder andere Maßnahmen vorschlagen und Besprechungen mit den Präsidenten der Nachrichtendienste abhalten.⁹⁵² Zugleich wird er über Informationen der Nachrichtendienste, „die bei ihrem Bekanntwerden das politische oder öffentliche Interesse finden könnten und deshalb für den Bundeskanzler von Bedeutung sein können“, unterrichtet.⁹⁵³

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste wird von der Abteilung 6 im Bundeskanzleramt sowie dessen Leiter, dem Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt, unterstützt. Die Abteilung 6 ist ebenfalls für die Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes zuständig.⁹⁵⁴

c) Der Staatssekretärsausschuss für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit

Die nachrichtendienstliche Koordination im Besonderen erfolgt im sogenannten Staatssekretärsausschuss für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit, der von dem Beauftragten der Bundesregierung für die Nachrichtendienste geleitet wird.⁹⁵⁵ In diesem auch Präsidentenrunde genannten Gremium im Bundeskanzleramt treffen neben den Präsidenten der Nachrichtendienste und des BKA die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes, des Justiz-, Innen- und Verteidigungsministeriums zusammen, um politisch bedeutende Fragen der Sicherheitspolitik zu besprechen, Informationen auszutauschen und gegebenenfalls Entscheidungen in den Ministerien vor-

91346#doc132446bodyText4 (Abruf vom 1. Juni 2014). Zur vorherigen Rechtslage vgl. auch *Droste*, HdbVS, S. 612 ff.

949 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. III.

950 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. III Nr. 1.

951 Für das BfV ist dies das Bundesministerium des Inneren, § 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG.

952 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. III Nr. 2.

953 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. IV.

954 Siehe den Internetauftritt der Bundesregierung unter der Rubrik „Organisationsplan des Bundeskanzleramtes“ (Stand 1. Februar 2014): Abteilungsleiter ist *Günther Heiß*, http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (Abruf vom 1. Juni 2014).

955 Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. III Nr. 1 lit. a.

zubereiten.⁹⁵⁶ Die Nachrichtendienst-Lage (ND-Lage) dient der Vorbereitung dieser Treffen sowie dem Austausch tagespolitischer Themen sicherheitsrelevanter Art und ist ebenfalls unter der Leitung des Beauftragten der Bundesregierung für die Nachrichtendienste mit Vertretern der genannten Ministerien, der Nachrichtendienste, des BKA, der Generalbundesanwaltschaft und unter Umständen weiterer Teilnehmer besetzt.⁹⁵⁷ Beide Gremien tagen geheim und behandeln streng vertrauliche Informationen.⁹⁵⁸

III. Rechtsvergleich

Der Vergleich der Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste mit den jeweiligen anderen nationalen Sicherheitsbehörden unterstreicht die verschiedenen Aufgaben der DCRI und des BfV und zeigt die Konsequenzen des deutschen Trennungsgebotes auf. Die Übermittlung von Informationen und der Zugriff auf Dateien richten sich in Frankreich nach den Aufgaben der DCRI. Die Frage einer organisatorischen, befugnisrechtlichen oder informationellen Trennung des Inlandsnachrichtendienstes von der Polizei stellt sich dabei nicht. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben kann die DCRI daher auf Dateien zugreifen, die von verschiedenen Abteilungen der *Police nationale* geführt werden. Sämtliche Sicherheitsbehörden wirken innerhalb ihrer jeweiligen Aufgaben zusammen.⁹⁵⁹ Ein solcher Zugriff des BfV auf Dateien der Polizeibehörden ist aufgrund des Trennungsgebotes nicht zulässig. Die informationelle Komponente des Trennungsgebotes lässt grundsätzlich keinen Austausch von Informationen zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei zu.⁹⁶⁰ Hieraus folgt allerdings keine vollkommene Unzulässigkeit von Datenübermittlungen, so dass Verbunddateien wie die Antiterrordatei zur „Informationsanbahnung“ zulässig sein können.⁹⁶¹ Es bestehen demnach zwischen den deutschen Nachrichtendiensten und der Polizei unter besonderen Voraussetzungen gemeinsame Dateien, die der Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen dienen. Allein die Anzahl von ca. 60 teilnehmenden Behörden bei der Antiterrordatei verdeutlicht die Dimension, die im Rah-

956 Siehe *Fritsche*, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle*, S. 77, 79f.; *Glawe*, *Organkompetenzen*, S. 43.

957 Siehe *Fritsche*, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle*, S. 77, 79.

958 Im Einzelnen auch BVerfGE 124, 78, 137 ff. Das BVerfG stellt in seinem Beschluss fest, dass die Nachrichtendienstliche Lage aufgrund ihrer „administrativ-fachlichen Aufarbeitung sicherheitsrelevanter Themen“ nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung unterfalle (S. 140); die Präsidentenrunde sei nicht mit dem Kabinett vergleichbar, da es sich nicht um ein Entscheidungsgremium handle und auch nicht notwendigerweise der unmittelbaren Vorbereitungen von Kabinettsentscheidungen diene (S. 137 f.).

959 So auch *Witzack*, *Das Recht der Vollzugspolizeien*, S. 238, 242 f. zu den Vorgängerbehörden der DCRI.

960 BVerfGE 133, 277, 329, Rn. 123.

961 BVerfGE 133, 277, 329 ff., Rn. 124 ff.

men der Terrorismusbekämpfung besteht, und unterstreicht die Notwendigkeit eines Austausches.⁹⁶²

Die Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen den Inlandsnachrichtendiensten und der Polizei sind demnach in Frankreich und Deutschland grundverschieden. Die französische Rechtslage ist hierbei eindeutiger und ermöglicht auf den ersten Blick einen engeren und damit effektiveren Austausch. Die gemeinsame Antiterrordatei in Deutschland beispielsweise zeigt, dass die Zusammenarbeit angesichts des deutschen Trennungsgebotes und der hieraus resultierenden Konsequenzen für den Gesetzgeber schwieriger auszugestalten, aber durchaus möglich ist. Das Trennungsgebot führt daher vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen immer wieder zu Diskussionen. Allein die wissenschaftliche Befassung in den letzten Jahren mit der Frage des Ranges oder der Notwendigkeit des Trennungsgebotes dokumentiert die bestehenden Problemstellungen.⁹⁶³ Die Zusammenarbeit in beiden Ländern steht in einem Spannungsverhältnis zwischen der Effektivität der Sicherheitsstruktur und deren Rechtsstaatlichkeit.⁹⁶⁴ Eine abschließende Bewertung dieses Verhältnisses kann diese Arbeit nicht leisten. Festgehalten werden kann allerdings, dass die rechtsstaatliche Diskussion in Deutschland um die Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden in Frankreich Beachtung finden sollte. Zugleich sollte die Frage der effektiven Zusammenarbeit innerhalb der französischen Sicherheitsdienste bei der weiteren Ausgestaltung des Trennungsgebotes in Deutschland nicht vernachlässigt werden. Dies gilt umso mehr, da voraussichtlich am Trennungsgebot für die deutsche Sicherheitsarchitektur festgehalten wird.⁹⁶⁵

962 Vgl. BVerfGE 133, 277, 332 f., Rn. 131.

963 Siehe etwa *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten; *König*, Trennung und Zusammenarbeit; *Streiß*, Trennungsgebot, S. 167 ff.; *Dorn*, Trennungsgebot.

964 Nach *Gusy*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, S. 177, 185 ff. steht das Trennungsgebot einer wirksamen Terrorisusbekämpfung nicht entgegen. *Schmid*, in: Kleinschmidt/Schmid/Schreyer/Walkenhaus (Hrsg.), Der terrorisierte Staat, S. 49, 68 f. spricht sich dafür aus, das Trennungsgebot vor dem Hintergrund aktueller Bedrohungen nicht allzu stringently zu interpretieren.

965 Exemplarisch sei auf die Rede von Bundesinnenminister *Friedrich* zur Einführung der Verbunddatei Rechtsextremismus verwiesen, bei der er zunächst klarstellte: „Ich glaube, wir sind uns in allen Fraktionen einig, dass wir auch in der Zukunft eine Trennung zwischen Polizei, Kriminalpolizei und Nachrichtendiensten haben wollen. Ich glaube, da gibt es einen Konsens in allen Fraktionen“, s. Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 17/187, S. 22394, 22395. Siehe auch *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 181 ff. Die Kommission spricht sich für eine Beibehaltung des Trennungsgebotes aus, da es „einer wirksamen Aufgabenwahrnehmung der Sicherheitsbehörden und einer effektiven Sicherheitsarchitektur in Deutschland nicht entgegensteht“. Die durch den NSU aufgetretenen Probleme gingen vielmehr auf ein „Trennungsgebot in den Köpfen“ zurück (S. 185).

Bemerkenswert ist allerdings, dass die Zusammenarbeit in der Praxis trotz der strukturellen Unterschiede vor scheinbar ähnliche Probleme gestellt wird. So werden beiden Inlandsnachrichtendiensten in der konkreten Zusammenarbeit mit den jeweiligen Sicherheitsbehörden aktuell Defizite vorgeworfen. In Frankreich wurde in der unzureichenden Zusammenarbeit der DCRI mit anderen Sicherheitsbehörden auf lokaler Ebene eine Ursache für die Versäumnisse des Inlandsnachrichtendienstes im Zuge der „Affäre Merah“ gesehen.⁹⁶⁶ Der Untersuchungsbericht dazu hatte daher vorgeschlagen, auf lokaler Ebene einen konkreten fallbezogenen Austausch („*des échanges opérationnels*“) zwischen der DCRI und den anderen beteiligten Sicherheitsdiensten (DCPJ, DCSP, *Gendarmerie nationale* etc.) zu institutionalisieren. Dies könne durch eine lokale Verbindungsstelle („*un bureau de liaison entre services*“) realisiert werden, die in konkreten Einzelfällen einen Austausch von Informationen gewährleisten würde.⁹⁶⁷ Anfang 2013 ist eine solche Verbindungsstelle zwischen der DCRI und der SDIG geschaffen worden.⁹⁶⁸ Vergleichbare Probleme der Abstimmung des Verfassungsschutzes mit den Polizeibehörden zeigten sich auch im Rahmen der Aufarbeitung der „NSU-Affäre“.⁹⁶⁹ Obgleich die Ursachen im Einzelnen vielschichtig sind und vorliegend nur angedeutet werden können, sollen gerade die Verbunddatei Rechtsextremismus sowie das GETZ die Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei verbessern.⁹⁷⁰

Die Reformierung der französischen Koordinationsgremien der Nachrichtendienste in den Jahren 2008 und 2009 hat dazu beigetragen, dass die Koordination in beiden Ländern vergleichbar ausgestaltet ist. Dies gilt zunächst für den Beauftragten der Bundesregierung für die Nachrichtendienste in Deutschland und den *Coordonnateur national du renseignement* in Frankreich.⁹⁷¹ Beide sind auf höchster Staatsebene angeordnet und koordinieren ohne aufsichtsrechtliche Kompetenzen die Zusammenarbeit der ihnen unterstehenden Nachrichtendienste. Dazu führen sie regelmäßige Besprechungen mit den Präsidenten der Nachrichtendienste und sitzen den jeweiligen politischen Koordinationsgremien vor. Die Frage der organisatorischen Angliederung des *Coordonnateur national du renseignement* an den Staatspräsidenten ist letztlich eine Besonderheit des französischen Präsidialsys-

966 *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 10. Zu dem Untersuchungsbericht s. bereits *Erster Teil, B. I. 4. b*).

967 *Desprats/Léonnet*, *Affaire Merah*, Rapport 2012, S. 10 f.

968 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 11; s. auch die Antwort des Innenministers *Valls* auf die Anfrage Nr. 99 C, JO Sénat vom 17. Mai 2013, S. 4219.

969 Siehe etwa *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 248 ff.

970 Siehe oben *Zweiter Teil, C. I. 2. b*) und *c*).

971 So auch *Hayez*, *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, S. 43, 46.

tems und für diesen Vergleich nicht ausschlaggebend. Auch wenn inhaltlich ähnliche Befugnisse bestehen, zeigt sich, dass diese im Hinblick auf den Beauftragten der Nachrichtendienste im Organisationserlass von 1989 detaillierter und teilweise auch weitgehender geregelt sind. Zum einen gilt dies für die Auskunftsrechte, die dem Beauftragten der Bundesregierung für die Nachrichtendienste ausdrücklich aus eigener Initiative zustehen, während dem *Coordonnateur national du renseignement* allein passiv Informationen übermittelt werden.⁹⁷² Ob dieser weitere Auskünfte einholen kann, ist nicht ausdrücklich geregelt. Auch enthält der Organisationserlass Regelungen zur Mitwirkung in Haushaltsangelegenheiten und das Recht des Beauftragten der Bundesregierung für die Nachrichtendienste zur Beteiligung an Gesetzesvorhaben. Derartige Befugnisse des *Coordonnateur national du renseignement* sind ebenfalls nicht ausdrücklich bestimmt, allerdings bestehen offenbar einzelne Befugnisse.⁹⁷³ Die französische Regelung in Art. R 1122–8 Abs. 3 *Code de la défense* beschränkt sich demnach allein auf die Auflistung der generellen Aufgaben, während der deutsche Organisationserlass insofern genauere Aussagen trifft. Anders hingegen verhält es sich bei den Rechtsgrundlagen. Der französischen Regelung liegt ein Dekret der Regierung zugrunde, das nach Anhörung des *Conseil d'Etat* im *Conseil des ministres* verabschiedet wurde und insoweit einer politischen Abstimmung innerhalb der Regierung unterlag.⁹⁷⁴ Der noch geltende Organisationserlass des Bundeskanzlers von 1989 hingegen entstammt nicht einem solchen Abstimmungsprozess.

Das zentrale politische Koordinationsgremium in Frankreich ist der neu geschaffene *Conseil national du renseignement*, der sich unter der Leitung des Staatspräsidenten mit den strategischen Fragestellungen der Nachrichtendienste befasst. Von der Besetzung ähnelt das deutsche Sicherheitskabinett dieser Funktion, welches vergleichbar unter der Leitung des Bundeskanzlers mit den zuständigen Ministern tagt. Speziell nachrichtendienstliche Fragestellungen hingegen werden im Staatssekretärsausschuss für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit behandelt, der allerdings auf Ebene der Staatssekretäre tagt und dem damit ein politisch geringeres Gewicht zukommt. Auch in diesem Bereich hat damit eine wichtige Anpas-

972 Vgl. den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 3. Mai 1989, BGBl. I, S. 901, Ziff. III Nr. 2 lit. a und Art. R 1122–8 Abs. 3 *Code de la défense*.

973 Vgl. die Aufgabenbeschreibung im *lettre de mission* vom 23. Juli 2008 (abgedruckt auf: Le Point.fr, 14. Oktober 2008, <http://www.lepoint.fr/actualites-monde/2008-10-13/exclusif-lettre-integral-de-la-lettre-de-mission-de-bernard/1648/0/282184> (Abruf vom 1. Juni 2014)). Siehe auch *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 47, Audition de M. Bajolet, 31. März 2009, S. 6: in einer Stellungnahme weist der damalige *Coordonnateur national du renseignement* auf seine vielfältigen Befugnisse hin und betont, dass die Funktion nicht darauf beschränkt werden kann, als „Briefkasten“ der Nachrichtendienste zu fungieren.

974 Vgl. *Décret n° 2009–1657 du 24 décembre 2009*.

sung des französischen Systems stattgefunden. Hervorzuheben ist ebenfalls, dass der *Conseil national du renseignement*, gesetzlich in Art. L 1121–1 ff. *Code de la défense* vorgesehen ist und durch das schon angesprochene Dekret nach Anhörung des *Conseil d'Etat* im *Conseil des ministres* im Einzelnen ausgestaltet ist. Dies führt zu einer Aufwertung der Stellung des Gremiums. Zudem sind die Aufgaben und Besetzung der französischen Koordinationsgremien transparent geregelt. Eine solche gesetzliche Grundlage besitzen weder der Bundessicherheitsrat noch das informell tagende Sicherheitskabinett. Auch wenn diese Gremien keine konkreten Entscheidungen zulasten der Bürger treffen,⁹⁷⁵ lässt die fehlende Transparenz Fragen an der Legitimität aufkommen.

Zusammenfassend ist die Bedeutung der französischen Reformen im Bereich der Koordination der Nachrichtendienste hervorzuheben. Erstmals wurde im Jahr 2008 ein *Coordonnateur national du renseignement* eingeführt, während der Beauftragte für die Nachrichtendienste als Äquivalent bereits seit 1975⁹⁷⁶ besteht. Ein umgekehrtes Bild zeigt hingegen die Zusammenarbeit, bei der Frankreich bereits 1984 mit der Schaffung von UCLAT eine Vernetzung der Sicherheitsbehörden durchführte, während das GTAZ erst 2004 entstand.

975 Siehe oben BVerfGE 124, 78, 137 ff. zum Staatssekretärsausschuss.

976 Vgl. *Droste*, HdbVS, S. 612 m. w. N.

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Dritter Teil:

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

Die französischen und deutschen Inlandsnachrichtendienste unterliegen der exekutiven, gerichtlichen und medialen Kontrolle und werden zusätzlich durch die Parlamente kontrolliert. Der zuletzt genannten parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste kommt dabei als Ausprägung des Demokratieprinzips eine besondere Bedeutung zu.⁹⁷⁷ Der Vergleich Frankreichs und Deutschlands zeigt im Bereich der Kontrolle der Nachrichtendienste, dass in Frankreich erst 2007 im Zuge der angesprochenen Reform ein allgemeines parlamentarisches Kontrollgremium sämtlicher Nachrichtendienste eingerichtet wurde. Diese Entwicklung gibt Anlass dazu, allein diesen Teil der vielschichtigen Kontrolle der Nachrichtendienste im Folgenden zu vertiefen und der parlamentarischen Kontrolle in Deutschland gegenüberzustellen, die seit 1978 ein allgemeines parlamentarisches Kontrollgremium für die Nachrichtendienste kennt. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt dabei nicht auf den Grundlagen parlamentarischer Kontrolle oder der Frage nach deren Notwendigkeit, sondern vielmehr auf einer Analyse der gegenwärtigen Rechtslage. Auf das neu geschaffene französische Kontrollgremium ist dem Untersuchungszweck der Arbeit entsprechend besonders einzugehen.

A. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich

Um die Entwicklung im Bereich der französischen parlamentarischen Kontrolle zu verdeutlichen, soll in einem ersten Schritt im Überblick die Rechtslage vor der Einführung des Kontrollgremiums dargestellt werden (I.). Der Schwerpunkt der Darstellung liegt daran anschließend (II.) in der konkreten Auseinandersetzung mit der *Délégation parlementaire au renseignement* (parlamentarische Delegation für die Nachrichtendienste, DPR).

⁹⁷⁷ Umfassend z. B. *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 49 ff.; *Caparini*, in: Born/Caparini (Hrsg.), Democratic control of intelligence services, S. 3, 8 ff.; *Born*, in: Born/Caparini (Hrsg.), Democratic control of intelligence services, S. 163, 163 ff. Zu den Zielen parlamentarischer Kontrolle *Wolff*, in: Bonner Kommentar, Art. 45 d Rn. 23 ff.

I. Die nachrichtendienstliche Kontrolle bis 2007

Das französische Parlament besaß bis 2007 kein eigenständiges Kontrollgremium für die Nachrichtendienste. Das Fehlen eines solchen Gremiums ist wesentlich auf den geringen Einfluss des Parlaments auf die Nachrichtendienste zurückzuführen.⁹⁷⁸ Dies zeigt sich bereits darin, dass die Rechtsgrundlage der DCRI und auch der anderen französischen Nachrichtendienste durch Dekrete der Regierung entstanden sind; das Parlament war in die Entscheidungsfindung zur Gründung und Ausgestaltung der Nachrichtendienste nicht eingebunden.⁹⁷⁹ Hiermit hängt unmittelbar zusammen, dass die Abgeordneten für den Bereich der Nachrichtendienste kein besonderes Interesse entwickelten.⁹⁸⁰ Die Kontrolle der Arbeit der Nachrichtendienste erfolgte daher mit den auch für andere Politikbereiche geltenden allgemeinen parlamentarischen Mitteln. Hierzu zählte unter anderem die Befassung mit Fragen der Nachrichtendienste im Rahmen von parlamentarischen Ausschusssitzungen oder Untersuchungsausschüssen.⁹⁸¹ Dies führte zwar zu einer generellen Auseinandersetzung mit den Nachrichtendiensten, allerdings war die Kontrolle nur auf unregelmäßige Einzelfälle bezogen und lieferte kein zusammenhängendes Bild über die Tätigkeit der Nachrichtendienste.⁹⁸² Problematisch war überdies, dass eine konkrete Beurteilung einzelner Aktivitäten der Nachrichtendienste an der zumeist bestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit der Unterlagen und der Organisation der Nachrichtendienste scheiterte. Insbesondere der bereits angesprochene weite Schutzbereich von Informationen durch das *secret de la défense nationale* verhinderte eine effektive Kontrolle.⁹⁸³ Das *secret de la défense nationale* stellt im französischen Recht gerade deshalb eine Besonderheit dar, weil es nicht nur gegenüber den Bürgern⁹⁸⁴, sondern auch gegenüber

978 So auch *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), Democratic control of intelligence services, S. 125, 134.

979 Hierzu [Erster Teil, C. I.](#)

980 Zu diesem und weiteren Gründen s. z. B. *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), Democratic control of intelligence services, S. 125, 134 f.; *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 35, 50 f.; *Morisse-Schilbach*, in: Morisse-Schilbach/Peine (Hrsg.), Demokratische Außenpolitik, S. 299, 315 ff.; *Denécé*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie, S. 231, 232 ff. Vgl. auch [Erster Teil, B. I. 1.](#)

981 Vgl. z. B. *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 15 ff. Zu Untersuchungsausschüssen in Bezug auf die Nachrichtendiensten s. *Laurent*, Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 134, 136 ff.

982 So z. B. *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 8 f., 14 ff.

983 Zum *secret de la défense nationale* s. [Erster Teil, B. I. 1.](#) und [Zweiter Teil, A. II. 1. a\) cc](#).

984 Der Zugang zu öffentlichen Dokumenten, die unter das *secret de la défense nationale* fallen, ist ausgeschlossen, s. Art. 6 Abs. 1 Nr. 2 lit b *Loi n° 78–753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, JORF vom 18. Juli 1978, S. 2851. Hierzu *Grewe*, DÖV 2002, S. 1022, 1023, 1026.

A. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich

dem Parlament und den Gerichten seine Wirkung entfaltet. Eingestufte Dokumente durften und dürfen noch immer nicht von Parlamentariern eingesehen werden. So stehen parlamentarischen Ausschüssen und Untersuchungsausschüssen grundsätzlich alle Informationen und Akten offen, nicht jedoch solche, die unter das *secret de la défense nationale* fallen.⁹⁸⁵ Die dadurch sehr eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten des Parlaments wurden zuletzt bei dem Untersuchungsausschuss zur Aufarbeitung der „Affäre Merah“ deutlich. Gegen die Einsetzung des Untersuchungsausschusses wurde insbesondere angeführt, dass dessen Befugnisse aufgrund des *secret de la défense nationale* im Nachrichtendienstbereich nahezu wirkungslos seien.⁹⁸⁶ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das *secret de la défense nationale* zudem gegenüber Gerichten wirkt. Sofern ein Dokument als Ver schlusssache eingestuft ist, ist die Verwaltungsbehörde in einem gerichtlichen Verfahren nicht verpflichtet, dem Gericht diese vorzulegen.⁹⁸⁷ Dies führt dazu, dass die Gerichte die Einstufung nicht nachprüfen können und über keine Kenntnis des Inhalts des Dokumentes verfügen.

Neben den allgemeinen Kontrollmechanismen des Parlaments erfolgte seit den 1980er Jahren unter Beteiligung von Parlamentariern und Experten eine Kontrolle der Nachrichtendienste durch verschiedene sogenannte *autorités administratives indépendantes*. Hierbei handelt es sich um im französischen Recht entstandene spezielle und unabhängige Verwaltungsorgane, die in verschiedenen rechtlichen Bereichen teilweise beratend tätig werden, teilweise aber auch verbindliche Entscheidungen treffen.⁹⁸⁸ Zu den *autorités administratives indépendantes*, die auch mit der Kontrolle der Nachrichtendienste befasst sind, zählen die *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL) für die Überwachung der elektronische Datenverarbeitung,⁹⁸⁹ die *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (CNCIS) im Bereich der Kontrolle der Telekommunikation.

985 Art. 5 bis Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 Satz 4 *Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, JORF Nr. 239 vom 18. November 1958, S. 10335; siehe auch *Guillaume*, *Revue Pouvoirs*, n° 97, 2001, S. 67, 73 ff.; *Fougerouse*, *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449, 1469 ff.

986 So *Raimbourg*, *Rapport*, *Doc. Ass. nat.*, n° 471, 4. Dezember 2012, S. 9.

987 *Conseil d'Etat*, Urteil vom 11. März 1955, Nr. 34.036 (Coulon), *Rec. Lebon* 1955, S. 149, 150; das Gericht kann von der Verwaltungsbehörde nach dieser Rechtsprechung jedoch sämtliche nicht unter das Geheimnis fallende Unterlagen verlangen und diese Umstände bewerten, vgl. z. B. *Chabanol*, *La pratique du contentieux administratif*, S. 241 f.; *Gohin*, *Contentieux administratif*, S. 294 f.; *Fougerouse*, *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449, 1471 ff. Vgl. auch *von Egidy*, *Vorlagepflichten*, S. 90 ff., 124 ff., 134, der den Unterschied zum deutschen Rechtssystem herausarbeitet, in dem solche absoluten Geheimhaltungsgründe gegenüber Gerichten nicht bestehen.

988 Zur Einordnung dieser *autorités administratives indépendantes* z. B. *Schmidt-Aßmann/Dragon*, *ZaöRV* 2007, S. 395, 443 ff.; *von Egidy*, *Vorlagepflichten*, S. 22 f.

989 Zur CNIL s. bereits [Zweiter Teil, B. I. 1. a\) cc\) \(1\)](#).

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

tionsüberwachung und die *Commission consultative du secret de la défense nationale* (CCSDN) für die Kontrolle von geheim eingestuftem Informationen. Zudem besteht seit 2002 mit der *Commission de vérification des fonds spéciaux*⁹⁹⁰ eine Kontrollinstanz mit Parlamentariern, die der Verwendung der Haushaltsgelder für die Nachrichtendienste, den sogenannten *fonds spéciaux*, nachgeht.⁹⁹¹ Der *Commission consultative du secret de la défense nationale* (CCSDN) etwa kommt eine beratende Funktion hinsichtlich der Überprüfung der unter das *secret de la défense nationale* fallenden Informationen zu. Sie wurde 1998 geschaffen, um eine bis dahin nicht mögliche Kontrolle der Einstufung zu gewährleisten.⁹⁹² Die Aufgabe der CCSDN besteht darin, auf die begründete Anfrage eines französischen Gerichts eine Stellungnahme über die Freigabe von Verschlussachen zu geben.⁹⁹³ Dies ist dann möglich, wenn ein Gericht im Zuge eines laufenden Verfahrens von einer Verwaltungsbehörde oder den Nachrichtendiensten die Übermittlung von unter das *secret de la défense nationale* fallende Informationen verlangt und die Behörde dem aufgrund der Geheimhaltung nicht nachkommt.⁹⁹⁴ Die Mitglieder der CCSDN prüfen auf Antrag der Behörde, ob eine Freigabe in Betracht kommt, wobei ihnen die eingestuftem Informationen mitgeteilt werden. Sie geben eine Stellungnahme ab, die positiv (*favorable*), negativ (*défavorable*) oder mit bestimmten Einschränkungen (*favorable à une déclassification partielle*) ausfallen kann und dessen Tenor, nicht aber dessen Inhalt, im Gesetzblatt veröffentlicht wird. Die Behörde nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis, entscheidet letztlich aber allein über die Freigabe gegenüber dem Gericht.⁹⁹⁵ Da die CCSDN nur beratend tätig wird, ist die Behörde an die Stellungnahme rechtlich nicht gebunden, auch wenn sie aus politischen Gründen und aufgrund des medialen Drucks in vielen Fällen der Empfehlung der CCSDN folgt.⁹⁹⁶ Diese Aufgabe und Stellung der CCSDN ist zuletzt bestätigt worden. Der *Conseil constitutionnel* hat zwar im bereits angesprochenen Urteil vom 10. November 2011 Regelungen, die das *secret de la défense nationale* ausgeweitet haben, aufgrund eines Verstoßes gegen das

990 Hierzu z. B. Cabannes, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 107, 107 ff.

991 Vgl. auch den Überblick bei Garrec, *Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007*, n° 337, 20. Juni 2007, S. 14 ff.

992 *Loi n° 98–567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale*, JORF Nr. 157 vom 9. Juli 1998, S. 10488. Zur Entwicklung Guillaume, RFDA 1998, S. 1223, 1223 f.; s. schon Warusfel, *Le secret de la défense nationale*, S. 478 ff., 490 f., der frühzeitig für eine unabhängige Kommission eintrat. Insgesamt zur CCSDN s. auch von Egidy, *Vorlagepflichten*, S. 169 ff. (zur alten Rechtslage).

993 Art. L 2312–1 *Code de la défense*. Die fünf Mitglieder setzen sich aus Richtern der obersten Gerichte sowie Parlamentariern zusammen (Art. L 2312–2 *Code de la défense*).

994 Art. L 2312–4 *Code de la défense*.

995 Art. L 2312–7 bis Art. L 2312–8 *Code de la défense*.

996 So Türk, *Petites affiches*, 24 juin 2005, n° 125, S. 4, 7; Guillaume, *Revue Pouvoirs*, n° 97, 2001, S. 67, 71.

Gewaltenteilungsprinzips für verfassungswidrig erklärt.⁹⁹⁷ An der Entscheidung ist allerdings zu kritisieren, dass der *Conseil constitutionnel* das konsultative Verfahren der Kontrolle von eingestuftem Verschlussachen vor der CCSDN gebilligt hat, ohne eine umfassende Prüfung der Funktion der CCSDN und der betroffenen Interessen und Güter vorzunehmen.⁹⁹⁸ Auch nach dieser Entscheidung ist eine Diskussion über die Wirkung des *secret de la défense nationale* sowie die Angemessenheit der Kontrolle durch die CCSDN zu führen.⁹⁹⁹ Deutlich wird in jedem Fall die Tendenz des Gesetzgebers, das *secret de la défense nationale* auszuweiten, ohne dabei die Kontrollmechanismen zu stärken.

II. Die Délégation parlementaire au renseignement (DPR)

Vorschläge zur Einführung einer allgemeinen parlamentarischen Kontrolle für die französischen Nachrichtendienste wurden vor allem im Zusammenhang mit Affären, in die die Nachrichtendienste verwickelt waren, angestrengt, letztlich aber aus unterschiedlichen Gründen immer wieder verworfen.¹⁰⁰⁰ Dass Frankreich durch das Fehlen eines solchen Gremiums eine Sonderstellung in Europa einnahm, war bekannt und wurde lange Zeit in Kauf genommen.¹⁰⁰¹ Die Erweiterung der Befugnisse der Nachrichtendienste

997 Conseil constitutionnel, Urteil vom 10. November 2011, Nr. 2011–192, Rec. 2011, S. 528, 528 ff. (vgl. **Zweiter Teil, A. I. 1. b) cc**). Die angegriffenen Regelungen u. a. im *Code pénal* und im *Code de la procédure pénale* machten die strafprozessrechtliche Durchsuchung eines Richters von eingestuften Orten abhängig von einer vorherigen temporären Freigabe. Dabei musste der Richter vor einer Durchsuchung die CCSDN anrufen. Die Entscheidung über die Freigabe verblieb bei der Verwaltungsbehörde. Das Gericht sah einen Verstoß gegen das in Art. 16 der Menschenrechtserklärung von 1789 verankerte Gewaltenteilungsprinzip, da richterliche Durchsuchungen von einer Entscheidung der Verwaltung abhängig gemacht wurden. Dies konnte dazu führen, dass Beweismittel an diesen Orten für die Justiz unzugänglich waren (Ziff. 33 ff., S. 538 f.). Vgl. *Chaltiel*, Petites affiches, 5 janvier 2012, S. 3 ff.

998 Conseil constitutionnel, Urteil vom 10. November 2011, Nr. 2011–192, Rec. 2011, S. 528, 563 f. (Ziff. 25 ff.) allein unter Verweis auf die Unabhängigkeit („*garanties d'indépendance*“) der CCSDN (Ziff. 28).

999 So *Chaltiel*, Petites affiches, 5 janvier 2012, S. 3, 9, die eine Klärung durch den EGMR für erforderlich hält; ebenso *Lepage*, La Semaine juridique. Édition générale, n° 7, 13 février 2012, S. 309, 313. Gegen das Urteil wurde im Mai 2012 ein Verfahren vor dem EGMR angestrengt, vgl. den Artikel: Karachi: le secret-défense dénoncé à la Cour européenne des droits de l'homme, Le Point.fr, 7. Mai 2012, http://www.lepoint.fr/societe/karachi-le-secret-defense-denonce-a-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-07-05-2012-1459157_23.php (Abruf vom 1. Juni 2014).

1000 Eine Übersicht über die Reformvorschläge seit 1971 bietet *Laurent*, Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 134, 137 ff.

1001 *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 7: „*une anomalie française*“; vgl. zudem die vergleichende Analyse *Sénat*, Le contrôle parlementaire des services de renseignement, Doc. Sénat, n° LC 103, 1. März 2002; *Brunot*, Revue Défense nationale, février 1997, S. 55, 55 ff.

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

nach den Terroranschlägen 2001 führte zu einer verstärkten Diskussion um die Einführung eines Kontrollgremiums. Im Rahmen der Erörterung des bereits angesprochenen Gesetzes Nr. 2006–64 vom 23. Januar 2006 über den Kampf gegen den Terrorismus schlugen einzelne Oppositionsabgeordnete vor, im Gegenzug zu den Befugnisweiterungen eine parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste einzurichten.¹⁰⁰² Der damalige Innenminister *Sarkozy* erklärte sich hiermit grundsätzlich einverstanden, woraufhin die Regierung eine Arbeitsgruppe einsetzte und Anfang 2006 einen dahingehenden Gesetzentwurf in das Parlament einbrachte.¹⁰⁰³ Dieser wurde zwar nicht vor der Präsidentschaftswahl 2007 verabschiedet, jedoch im Wahlkampf als Ziel beibehalten.¹⁰⁰⁴ Nach der Präsidentschaftswahl im Jahr 2007 legte die Regierung dementsprechend einen inhaltsgleichen Gesetzentwurf vor.¹⁰⁰⁵ Die *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR) wurde durch das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007 eingesetzt.¹⁰⁰⁶

1. Die Rechtsgrundlage der DPR

Die DPR basiert auf einer gesetzlichen Rechtsgrundlage. Das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007 fügt die Regelung in Art. 6 nonies¹⁰⁰⁷ *Ordonnance* Nr. 58–1100 vom 17. November 1958 ein.¹⁰⁰⁸ Letztere stellt die Grundlage für die Organisation und Funktionsweise der Nationalversammlung und des Senats dar und enthält unter anderem Vorschriften zu den Ausschüssen, Untersuchungsausschüssen und anderen Delegationen.¹⁰⁰⁹ Die Einbeziehung der DPR in die *Ordonnance* Nr. 58–1100 folgt daraus, dass es sich um eine weitere Delegation des Parlaments handelt.¹⁰¹⁰

Die *Constitution* von 1958 regelt in Art. 43 allein die Ausschüsse des Parlaments (*commissions permanentes*). Daneben kann das französische Parlament nach der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* allerdings weitere Gremien einsetzen, die nicht in die Gesetzgebung einbezogen sind, sondern vielmehr der Information oder besonderer Expertise innerhalb des

1002 Die Vorschläge sind abgedruckt bei *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 39 ff.

1003 *de Villepin*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2941, 8. März 2006.

1004 *Sarkozy*, Revue Défense nationale et sécurité collective, avril 2007, S. 31, 43; *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 6 f.

1005 *Fillon/Karoutchi*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, 5. Juni 2007.

1006 *Loi n° 2007–1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement*, JORF vom 10. Oktober 2007, S. 16558, Text 2 (abgedruckt im [Anhang B](#)).

1007 Dies bezeichnet die neunte Regelung, die nach Art. 6 in die *Ordonnance* eingefügt wurde.

1008 *Ordonnance n° 58–1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, JORF Nr. 239 vom 18. November 1958, S. 10335.

1009 Die *Ordonnance* wurde 1958 auf der Grundlage von Art. 92 C 1958 erlassen und besitzt Gesetzesrang; zu Art. 92 C 1958 bereits oben [Erster Teil, C. 2. b\) aa](#)).

1010 Ohne weitergehende Begründung *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 21 f.

Parlaments dienen und keine für die Regierung verbindlichen Entscheidungen treffen.¹⁰¹¹ Diese weiteren Gremien werden *délégation parlementaire* oder *office parlementaire* genannt und sind für einzelne Bereiche in der Nationalversammlung, im Senat und auch als gemeinsame Gremien beider Parlamentskammern eingerichtet worden.¹⁰¹² Die DPR stellt ein solches gemeinsames Organ des französischen Parlaments dar und dient dessen Information im Hinblick auf die Nachrichtendienste. Die gesetzliche Regelung der DPR folgt demnach aus dem Selbstorganisationsrecht des Parlaments. Die im **ersten Teil** der Arbeit angesprochene Abgrenzung des Verordnungsbereichs der Regierung und der Gesetzgebung durch das Parlament ist hinsichtlich dieses Aspektes nicht einschlägig, da insofern eine gesetzliche Regelung durch das Parlament selbst zwingend ist.¹⁰¹³

2. Die Besetzung der DPR

Die DPR besitzt acht Mitglieder, darunter vier Abgeordnete der *Assemblée nationale* und vier Senatoren.¹⁰¹⁴ Gesetzte Mitglieder („*membre de droit*“) sind die Präsidenten der Ausschüsse beider Parlamentskammern, die für die innere Sicherheit und die Verteidigung zuständig sind. Sie stellen zugleich den Präsidenten der DPR aus ihren Reihen, der jeweils ein Jahr amtiert. Die weiteren vier Mitglieder werden von den Präsidenten der Kammern am Anfang einer Legislaturperiode bestimmt, wobei eine „*représentation pluraliste*“, also eine Berücksichtigung der Opposition, zu erfolgen hat (Art. 6 nonies Abs. 1 und 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100).

Die DPR enthält damit nicht zwingend Parlamentarier aus allen Fraktionen und auch die Beteiligung der Opposition kann erheblich variieren. Die Einbeziehung der Opposition nach Art. 6 nonies Abs. 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100 ist nur bei der Auswahl der nicht gesetzten vier Mitglieder vorgeschrieben. Dies führt bislang dazu, bei diesen je zwei Mitglieder der Opposition sowie zwei der parlamentarischen Mehrheit zu entsenden.¹⁰¹⁵ Die übrige Verteilung der Mitglieder richtet sich nach den jeweiligen Mehr-

1011 Conseil constitutionnel, Urteil vom 27. Juli 1982, Nr. 82–142, Rec. 1982, S. 52, 55. Im Gesetzgebungsverfahren wurde auf die Häufigkeit dieser Gremien und die Vorzüge hingewiesen, s. *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 23 ff.

1012 Siehe zu diesen Gremien den Internetauftritt des Senats unter der Rubrik „Offices et délégations“, http://www.senat.fr/offices_deleg_observatoire/ (Abruf vom 1. Juni 2014).

1013 Ungenau daher *Morisse-Schilbach*, in: *Morisse-Schilbach/Peine* (Hrsg.), Demokratische Außenpolitik, S. 299, 299, die in der gesetzlichen Grundlage der DPR eine Abkehr von den sonst im Nachrichtendienstbereich geltenden Dekreten sieht.

1014 Die zunächst vorgesehene Besetzung mit sechs Mitgliedern wurde auf Anregung des Senats ausgeweitet, *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 23, 31.

1015 Zur Zusammensetzung s. den Internetauftritt der *Assemblée nationale* unter der Rubrik „Délégation parlementaire au renseignement“, http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/organe.asp?id_organe=/14/tribun/xml/xml/organes/402232.xml (Abruf vom 1. Oktober 2013).

heiten des Senats und der Nationalversammlung, die auch die Präsidenten der Ausschüsse für die innere Sicherheit und Verteidigung stellen.¹⁰¹⁶ Da die parlamentarischen Mehrheiten beider Kammern unterschiedlich sein können, sind verschiedene Konstellationen denkbar. Im September 2013 stellte die in beiden Kammern gleiche Regierungsmehrheit sechs Mitglieder der DPR, während die Opposition lediglich über zwei Mitglieder verfügte. Im Gesetzgebungsverfahren wurde die so ausgestaltete Besetzung damit begründet, dass die DPR wegen der Vertraulichkeit des Gremiums möglichst klein sollte und eine Berücksichtigung aller Fraktionen daher nicht möglich sei.¹⁰¹⁷

3. Geheimschutz

Eine wirksame Kontrolle der Nachrichtendienste durch die Mitglieder der DPR erfordert den Zugriff auf Informationen, die dem *secret de la défense nationale* unterfallen und damit als geheim eingestuft sind. Die DPR tagt daher nicht öffentlich. Aus diesem Grund sieht Art. 6 nonies Abs. 4 *Ordonnance* Nr. 58–1100 vor, dass die Mitglieder der DPR in ihrer Funktion grundsätzlich derartig eingestufte Informationen einsehen können. Lediglich solche Daten, deren Aufdeckung der Sicherheit oder dem Leben einzelner Mitarbeiter der Nachrichtendienste schaden könnte oder die konkrete Art und Weise der Tätigkeit der Nachrichtendienste betrifft, sind ausgenommen. Eine besondere Ermächtigung zur Kenntnisnahme (sog. *habilitation*)¹⁰¹⁸ ist hierbei für die Mitglieder der DPR nicht erforderlich, da das Gesetz diese automatisch zur Einsichtnahme berechtigt.¹⁰¹⁹ Die DPR tagt aufgrund der Sicherheitsrelevanz in besonders geschützten Räumlichkeiten und beachtet die Schutzvorschriften für den Umgang mit Verschlusssachen.¹⁰²⁰ Die Arbeit

1016 *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 23 f.

1017 *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 33 f. weist darauf hin, dass bei anderen parlamentarischen Delegationen eine verhältnismäßige und nicht nur eine pluralistische Verteilung der Fraktionen vorgesehen ist. Eine Berücksichtigung aller Fraktionen wurde im Gesetzgebungsverfahren etwa von *Mme Hélène Luc* in der Senatsdebatte vom 27. Juni 2007 gefordert, JORF Comptes rendus intégraux, Sénat, Nr. 24 vom 28. Juni 2007, S. 1973. Siehe auch die Aussage des Abgeordneten *Lambert*, Aussprache der Nationalversammlung vom 26. Juli 2007, JORF Comptes rendus intégraux, Assemblée nationale, Nr. 36 vom 27. Juli 2007, S. 2437 und S. 2445.

1018 Vgl. *Zweiter Teil, A. II. 1. a) cc*.

1019 Eine Ermächtigung nach den üblichen Regeln würde der Gewaltenteilung widersprechen, da in diesem Fall die Regierung letztlich die Entscheidung über die Kenntnisnahme von Dokumenten durch Parlamentarier träge, vgl. *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 41. Die zur Unterstützung der Parlamentarier vorgesehenen Angestellten der DPR hingegen müssen das allgemein vorgesehene Verfahren der *habilitation* erfüllen, Art. 6 nonies Abs. 4 Satz 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100.

1020 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 10 f.

der DPR selbst unterfällt ebenfalls dem *secret de la défense nationale* (Art. 6 nonies Abs. 5 *Ordonnance* Nr. 58–1100).

4. Die Aufgabe der DPR

Die gesetzliche Aufgabe der DPR besteht nach Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 1 *Ordonnance* Nr. 58–1100 darin, die allgemeinen Aktivitäten und Mittel der Nachrichtendienste im Geschäftsbereich der Ministerien für Inneres, Verteidigung und Wirtschaft¹⁰²¹ zu verfolgen.¹⁰²² Die Nachrichtendienste werden dabei im Gesetz nicht einzeln aufgezählt. Hierzu gehören neben der DCRI der Auslandsnachrichtendienst DGSE, die für den militärischen Bereich zuständige DRM sowie weitere Nachrichtendienste.¹⁰²³ Inhaltlich übermitteln die zuständigen Minister der DPR zu diesem Zweck Informationen und weitere Einzelheiten hinsichtlich des Budgets, der allgemeinen Tätigkeit („*activité générale*“) sowie der Organisation der Nachrichtendienste.¹⁰²⁴ Nach der von der DPR vorgenommenen Auslegung ist die Aufgabe der DPR daher genereller Natur und betrifft die Verfolgung der Ziele und Funktionsweise sowie die technische und personelle Ausstattung der Nachrichtendienste.¹⁰²⁵ Diese Aufgabe der DPR wird insofern eingeschränkt, als ausdrücklich Informationen zu Operationen der Nachrichtendienste („*les activités opérationnelles de ces services*“), zu denen die politischen Anweisungen, die Finanzierung oder der Austausch mit anderen nationalen oder ausländischen Nachrichtendiensten gehören, ausgenommen sind.¹⁰²⁶ Nach

1021 Die Nachrichtendienste des Wirtschaftsministeriums waren im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht vorgesehen; nach der Ansicht der Parlamentarier war jedoch eine Einbeziehung sämtlicher Nachrichtendienste der *communauté de renseignement française* sinnvoll, *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 24 f.

1022 Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 1 *Ordonnance* Nr. 58–1100: „*Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.*“ Die Formulierung „*a pour mission*“ sollte im Gegensatz zum Gesetzentwurf („*est informé sur*“) Ausdruck dafür sein, dass die DPR nicht allein einen passiven Auftrag besitzt, *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 31 f.

1023 Weitere Nachrichtendienste sind die *Direction de la protection et de la sécurité de la défense* (DPSD) sowie die dem Wirtschaftsministerium unterfallenden *Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières* (DNRED) und *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins* (Tracfin), s. *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 9 f. Zu diesen Nachrichtendiensten vgl. [Erster Teil, A. II. 1.](#)

1024 Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100.

1025 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 9.

1026 Diese Einschränkung sowie der Schutz von Verschlussachen waren aus Sicht der Nachrichtendienste im Gesetzgebungsverfahren von zentraler Bedeutung, *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 30.

der Gesetzesbegründung dient diese Einschränkung der Gewährleistung der Sicherheit von Personen und der konkreten Durchführung der Aktivitäten und umfasst sowohl aktuelle als auch bereits durchgeführte Operationen der Nachrichtendienste.¹⁰²⁷ Anhaltspunkt für diese Regelung war die Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel*, der zu den Aufgaben einer anderen parlamentarischen Kommission festgestellt hatte, dass nicht das Parlament, sondern die Regierung für den Bereich laufender Operationen zuständig sei.¹⁰²⁸ Die Bereichsausnahme im Gesetz der DPR geht über die Rechtsprechung hinaus, indem sie neben laufenden auch vergangene Operationen der Nachrichtendienste aus dem Aufgabengebiet der DPR ausnimmt und zur Folge hat, dass die Aufarbeitung von Affären zumindest nicht im Detail durch die DPR erfolgen kann. Vielmehr verbleibt der DPR eine Art allgemeine Kontrolle.¹⁰²⁹ Wie der Gesetzeswortlaut ausdrücklich festlegt, tritt sie neben die bestehenden Ausschüsse des Parlaments („*sans préjudice des compétences des commissions permanentes*“).¹⁰³⁰ Die DPR ersetzt demnach nicht die allgemeine parlamentarische Arbeit etwa im Innenausschuss. Vielmehr stellt sie eine Ergänzung dar, die der besonderen Geheimhaltungsbedürftigkeit des Bereiches der Nachrichtendienste entspricht und danach ausgestaltet ist.

5. Die Befugnisse der DPR

Zur Wahrnehmung der genannten Aufgabe besteht für die DPR zunächst die Möglichkeit der Anhörung von Personen, die für die Nachrichtendienste zuständig sind. Das Gesetz gestattet die Anhörung des Premierministers, der verantwortlichen Minister, des *Secrétaire général de la défense nationale* sowie der Direktoren der Nachrichtendienste (Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 4 und 5 *Ordonnance* Nr. 58–1100). Die Einbeziehung des Premierministers wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt und berücksichtigt, dass diesem eine zentrale Stellung bei der Koordination der

1027 *Fillon/Karoutchi*, *Projet de loi*, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, 5. Juni 2007, S. 4.

1028 *Conseil constitutionnel*, Urteil vom 27. Dezember 2001, Nr. 2001–456, Rec. 2001, S. 180, 188 f. (Ziff. 45). Das Gericht erklärte eine Vorschrift für verfassungswidrig, nach der die parlamentarische Kommission für die Überprüfung der den Nachrichtendiensten zustehenden *fonds spéciaux* auch Dokumente hinsichtlich der Ausgaben laufender Operationen verlangen konnte: „*Considérant qu’il résulte de l’ensemble des dispositions constitutionnelles précitées que, s’il appartient au Parlement d’autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l’usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d’opérations en cours.*“ So auch *Carayon*, *Rapport*, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 37.

1029 So *Garrec*, *Rapport*, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 25.

1030 Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 1 *Ordonnance* Nr. 58–1100. Diese Klarstellung wurde erst im Gesetzgebungsverfahren aufgenommen, *Garrec*, *Rapport*, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 31.

A. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich

Nachrichtendienste zukommt.¹⁰³¹ Darüber hinaus sind grundsätzlich keine weiteren Befragungen anderer Personen wie etwa einzelner Nachrichtendienstmitarbeiter möglich. Die DPR legt den gesetzlichen Wortlaut aber flexibel aus und bezieht bei Anhörungen den *Coordonnateur national du renseignement* mit ein, dessen Funktion bei der Verabschiedung des Gesetzes noch nicht bestand.¹⁰³² Zudem kommt es im Zuge von Besuchen der Dienststellen der Nachrichtendienste auch zu Befragungen oder Gesprächen mit nachrichtendienstlichen Mitarbeitern unterhalb der Direktorenebene, die nach dem Gesetzeswortlaut grundsätzlich ausgeschlossen sind.¹⁰³³ Eine gesetzliche Anpassung dieser Ausnahmen sollte vor dem Hintergrund der bestehenden Praxis erfolgen. Eine im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachte Forderung, die Anhörung von Experten gesetzlich vorzusehen, setzte sich nicht durch.¹⁰³⁴

Eine zentrale weitere Befugnis, die zugleich der Transparenz und der Wahrnehmung der DPR in der Öffentlichkeit dient, ist die Berichtspflicht der DPR. Die DPR hat jährlich einen öffentlichen Bericht über die Bilanz ihrer Tätigkeit zu erstellen. Informationen, die unter das *secret de la défense nationale* fallen, dürfen darin nicht enthalten sein.¹⁰³⁵ Darüber hinaus kann die DPR Empfehlungen oder Feststellungen („*des recommandations et des observations*“) an den Staatspräsidenten oder den Premierminister richten, die auch an die Präsidenten der Nationalversammlung und des Senats weitergeleitet werden. Diese Empfehlungen werden im Gegensatz zu den eben angesprochenen Berichten nicht veröffentlicht.¹⁰³⁶ Das Erfordernis eines öffentlichen Berichts ist erst als Folge eines Kompromisses im Gesetzgebungsverfahren aufgenommen worden. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Regierung sah allein eine nichtöffentliche Berichtspflicht an den Staatspräsidenten vor.¹⁰³⁷ Dieser Vorschlag wurde jedoch als zu restriktiv, sogar als kontraproduktiv angesehen und mit dem Verweis auf vergleichbare Regelungen im Ausland und die notwendige Transparenz der Nachrichtendienste geändert.¹⁰³⁸

1031 *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 32.

1032 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 13.

1033 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 14, 15.

1034 *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 23; *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 39 f. mit dem Hinweis, dass eine solche Anhörung auch ohne explizite Erwähnung im Gesetzestext möglich ist. Ob dies der Praxis der DPR entspricht, ist nicht ersichtlich.

1035 Art. 6 nonies Abs. 6 Satz 1 *Ordonnance* Nr. 58–1100.

1036 Art. 6 nonies Abs. 6 Satz 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100.

1037 *Fillon/Karoutchi*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, 5. Juni 2007, S. 5, 9.

1038 So *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 33 f.

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

Die DPR hat seit ihrer Gründung vier Berichte vorgelegt. Die Berichte sind relativ kurz und geben nur einen vagen Überblick über die Tätigkeit der DPR.¹⁰³⁹ Der erste Bericht für die Jahre 2008 und 2009 nennt die Grundlagen der DPR, die Entstehungsgeschichte und die Funktionsweise und nimmt teilweise Konkretisierungen beispielsweise im Hinblick auf die Anhörung auch des *Coordonnateur national du renseignement* vor.¹⁰⁴⁰ Die folgenden Berichte beschränken sich zunächst auf die Darstellung der Besetzung der DPR und die allgemeine Wiedergabe der Rechtsgrundlage hinsichtlich des Auftrags. Es wird dargelegt, wie viele Treffen stattgefunden haben und welche Personen angehört wurden.¹⁰⁴¹ Die Ausführungen zur konkreten Tätigkeit der DPR hingegen sind allgemein und vermitteln – zumeist begrenzt auf eine Seite – nur einen Überblick über die von der DPR behandelten Themengebiete. Inhaltlich nennen die Berichte als Schwerpunkte die organisatorischen Veränderungen der Nachrichtendienststruktur im Zuge des *Livre blanc 2008* und deren Weiterentwicklung, die technischen Befugnisse der DCRI, das Dekret über die Datei CRISTINA, den juristischen Rahmen der Nachrichtendienste, den Wirtschaftsschutz, die Gefährdungen durch die sogenannte Cyberkriminalität und die terroristische Bedrohung.¹⁰⁴² Hervorzuheben ist der vierte, für das Jahr 2012 verabschiedete, bislang umfassendste und auch inhaltlich ausführlichste Bericht. Die DPR geht dabei auf die aktuelle Bedrohungslage Frankreichs ein und fordert als Konsequenz der „Affäre Merah“ eine bessere Ausstattung der DCRI, die Reformierung der Zusammenarbeit innerhalb der DCRI und eine Ausweitung der Befugnisse im Kampf gegen den Terrorismus.¹⁰⁴³ Generell schlägt sie weitere Reformen des Nachrichtendienstsystems wie die Ausweitung der Aufgaben der DPR selbst vor.¹⁰⁴⁴ Der Bericht grenzt sich damit erheblich von den vor-

1039 Die Berichte weisen zwischen 11 und 21 Seiten auf. *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français, 2011, S. 31 kritisieren die wenigen inhaltlichen Aussagen in den ersten Berichten.

1040 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 6 ff.

1041 Die DPR befragt regelmäßig sämtliche Direktoren der Nachrichtendienste und den *Coordonnateur national du renseignement*; 2009 erfolgten einige Besuche etwa der Zentrale der DCRI. Auch über Treffen mit anderen europäischen Kontrollkommission wird berichtet, vgl. *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 13 f.; *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2010, Doc. Ass. nat., n° 3044 = Doc. Sénat, n° 188, S. 11.

1042 Vgl. *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, S. 15 f.; *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2011, Doc. Ass. nat., n° 83 = Doc. Sénat, n° 672, S. 11 f.

1043 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 9. Auch wird eine Umwandlung der Organisationsstruktur der DCRI angeregt (S. 11), hierzu [Vierter Teil, A](#).

1044 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 11 ff., 21.

hergegangenen Berichten ab und ist sicherlich im Kontext zu dem Ausmaß und der Bedeutung in der Öffentlichkeit der „Affäre Merah“ zu sehen. Positiv ist, dass sich die DPR in diesem Bericht nicht mit der bloßen Wiederholung ihres Auftrages begnügt, sondern Vorschläge zur Veränderung der Nachrichtendienstorganisation und der DPR selbst unterbreitet. Kritikwürdig ist allerdings die Lesbarkeit des Berichts. Die DPR verweist an dessen Anfang darauf, dass Teile der Informationen dem *secret de la défense nationale* unterfallen und daher nicht abgedruckt werden konnten.¹⁰⁴⁵ Dies führt dazu, dass ganze Seiten in der öffentlichen Darstellung fehlen und damit nur ein Auszug der Stellungnahme enthalten ist. Auch wenn das Bedürfnis des Geheimschutzes erforderlich ist, wäre eine zusammenhängende Darstellung, die in einigen Teilen aufgrund der Geheimhaltungspflicht allgemeinere Aussagen getroffen hätte, eindringlicher gewesen.

B. Das deutsche parlamentarische Kontrollgremium (PKGr)

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland besteht seit 1978 und ist zuletzt im Jahr 2009 wesentlich erweitert worden.

I. Entwicklungslinien der parlamentarischen Kontrolle in Deutschland

Vorläufer des heutigen parlamentarischen Kontrollgremiums im Bund war ab 1956 das parlamentarische Vertrauensmännergremium, das unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers tagte. Aufgrund der unzureichenden Befugnisse und Ausgestaltung dieses Gremiums wurde 1978 mit der parlamentarischen Kontrollkommission erstmals gesetzlich eine differenzierte Regelung über die Kontrolle der Nachrichtendienste eingerichtet und der Bundesregierung die Unterrichtung über die Tätigkeit der Nachrichtendienste aufgetragen.¹⁰⁴⁶ Inhaltliche Erweiterungen erfolgten 1992 und 1999 und führten zu der heute noch aktuellen Bezeichnung als parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr).¹⁰⁴⁷ Die letzte Reform des PKGr im Jahr 2009 sah eine verfassungsrechtliche Verankerung der parlamentarischen Kontrolle in Art. 45 d GG und eine erneute Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse des Gremiums vor, auf die sogleich einzugehen sein wird.¹⁰⁴⁸ Hintergrund dieser Reform

1045 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 6.

1046 Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978, BGBl. I, S. 453. Vgl. zur Entwicklung *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 145 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 3 ff.

1047 Gesetz vom 27. Mai 1992 (BGBl. I, S. 997) und Gesetz vom 17. Juni 1999 (BGBl. I, S. 1334). Hierzu *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 7.

1048 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 45 d) vom 17. Juli 2009 (BGBl. I, S. 1977) und das Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste

waren zum einen der Bedeutungszuwachs der Nachrichtendienste nach den Anschlägen von 2001 und die damit zusammenhängenden Befugnisserweiterungen sowie aufgetretene Defizite des Gremiums im Hinblick auf Informationsrechte.¹⁰⁴⁹ In den Bundesländern wird die parlamentarische Kontrolle der LfV durch eigene Kontrollgremien gewährleistet, die sich im Wesentlichen an den Bundesregelungen orientieren.¹⁰⁵⁰ Neben dem PKGr besitzt der Bundestag weitere Kontrollrechte in verschiedenen Bereichen, die nicht vertieft werden sollen. Hierzu zählt beispielsweise die Kontrolle etwa durch Untersuchungsausschüsse zu nachrichtendienstlichen Angelegenheiten oder das nach § 10 a Bundeshaushaltsordnung (BHO) bestehende Vertrauensgremium als Sonderausschuss für die Bewilligung der geheimen Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste. Darüber hinaus entscheidet die sich nicht nur aus Parlamentariern zusammensetzende unabhängige G 10-Kommission über die Zulässigkeit von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen durch die Nachrichtendienste (§ 15 Abs. 5 G 10).¹⁰⁵¹

II. Die Rechtsgrundlagen des PKGr

Wie auch der Verfassungsschutz findet die parlamentarische Kontrolle der deutschen Nachrichtendienste im Grundgesetz ihre rechtliche Grundlage. Nach Art. 45 d GG bestellt der Bundestag ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes (Abs. 1) und regelt das Nähere durch ein Bundesgesetz (Abs. 2). Die Einfügung dieses Grundgesetzartikels 2009 diente der verfassungsrechtlichen Anerkennung und Absicherung sowie der daraus resultierenden gesteigerten Legitimation des PKGr.¹⁰⁵² Durch die Erwähnung der parlamentarischen Kontrolle im Grundgesetz folgt die Pflicht des Bundestages, ein solches Gremium zur Kontrolle der Nachrichtendienste einzusetzen.¹⁰⁵³ Dabei handelt es sich nach Art. 45 d Abs. 1 GG ausdrücklich um ein „Gremium“ mit der Folge, dass die für Ausschüsse des Bundestages geltenden Bestimmungen, etwa der Mitgliederzahl, für das PKGr nicht gelten.¹⁰⁵⁴ Die derzeitige Ausgestaltung der Kontrolle durch den Bundestag ist im Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremium-

des Bundes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2346). Zu den Hintergründen der Reform *Baier*, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 111 ff.

1049 Vgl. BT-Drs. 16/12411, S. 1 f.; BT-Drs. 16/12412, S. 4. Ausführlich zur Reform 2009 *Wolff*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 45 d Rn. 10 ff.

1050 Siehe etwa *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 45 d Rn. 13 ff.

1051 Vgl. den Überblick bei *Kornblum*, *Rechtsschutz*, S. 79 ff.; *Geiger*, in: *Smidt/Poppe/Krieger/Müller-Enbergs* (Hrsg.), *Geheimhaltung*, S. 33, 37 ff.

1052 BT-Drs. 16/12412, S. 1, 4. Ein ebenfalls auf eine verfassungsrechtliche Normierung gerichteter Gesetzentwurf von 1968 scheiterte, vgl. *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 45 d Rn. 4.

1053 *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 45 d Rn. 1; BT-Drs. 16/12412, S. 5: „Pflichtgremium“.

1054 BT-Drs. 16/12412, S. 5. Hierzu *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 45 d Rn. 24.

gesetz, PKGrG) geregelt, mit dem der Gesetzgeber Art. 45 d Abs. 2 GG Rechnung trägt. Dieser weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu.¹⁰⁵⁵

III. Die Besetzung des PKGr

Die konkrete Besetzung des PKGr wählt der Bundestag am Anfang einer Legislaturperiode „aus seiner Mitte“.¹⁰⁵⁶ Hierbei legt der Bundestag die Zahl der Mitglieder und die Zusammensetzung fest; zur Wahl ist die Mehrheit durch die Mitglieder des Bundestages erforderlich (§ 2 Abs. 2 und 3 PKGrG). Dem Grundsatz nach ist eine verhältnismäßige Besetzung des PKGr zu beachten, hiervon kann aber aufgrund der bestehenden Geheimhaltungsinteressen abgewichen werden. Im Unterschied zu den Regelungen für Bundestagsausschüsse nach der Geschäftsordnung des Bundestages besteht keine anteilige Verteilung der einzelnen Fraktionen im PKGr.¹⁰⁵⁷ Als Grenze ist jedoch zu beachten, dass die Opposition im Gremium vertreten sein muss.¹⁰⁵⁸ In der 17. Legislaturperiode des Bundestages bestand das PKGr aus elf Mitgliedern aller fünf Bundestagsfraktionen; der Opposition gehörten fünf Mitglieder an.¹⁰⁵⁹ Nach der nicht öffentlichen Geschäftsordnung des PKGr wechselt der Vorsitz jährlich zwischen der Mehrheit und der Opposition.¹⁰⁶⁰ Zur Arbeitsunterstützung können weitere Abgeordnete und Beschäftigte der Bundestagsverwaltung hinzugezogen werden.¹⁰⁶¹

IV. Geheimschutz

Aufgrund der notwendigen Vertraulichkeit sind die Beratungen des PKGr geheim und die Mitglieder sowohl während als auch nach ihrer Tätigkeit zur Verschwiegenheit verpflichtet (§ 10 Abs. 1 PKGrG). Unter Voraussetzung der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln ist allerdings eine öffentliche Bewertungen hinsichtlich „bestimmter Vorgänge“ möglich. Durch die Reform 2009 wurde für diesen Fall die Möglichkeit von Sondervoten, insbesondere durch die Opposition, festgelegt.¹⁰⁶²

1055 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 45 d Rn. 3.

1056 § 2 Abs. 1 PKGrG.

1057 Ein dahingehender Vorschlag der Fraktion *Die Linke* im Zuge der Reform 2009 wurde abgelehnt, s. *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 25.

1058 *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 30 ff. mit Verweis auf die Rechtsprechung in BVerfGE 70, 324, 363 ff.; *Wolff*, in: Bonner Kommentar, Art. 45 d Rn. 88 ff.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 45 d Rn. 1.

1059 BT-Drs. 17/12774, S. 3.

1060 Vgl. BT-Drs. 17/12774, S. 2 f.

1061 Im Einzelnen §§ 11, 12 PKGrG, erweitert durch das Reformgesetz 2009, BT-Drs. 16/12411, S. 11 f.

1062 § 10 Abs. 2 PKGrG, s. BT-Drs. 16/12411, S. 11.

V. Die Aufgaben des PKGr

Nach § 1 Abs. 1 PKGrG umfasst die Aufgabe des PKGr die Kontrolle der Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des BfV, des MAD und des BND. Es handelt sich demnach nicht um eine direkte Kontrolle der Nachrichtendienste, sondern um die Kontrolle der Bundesregierung durch das Parlament. Die Kontrolle ist dabei politischer Natur und betrifft auch die Zweckmäßigkeit.¹⁰⁶³ Zur Umsetzung dieser Kontrolle kommen der Bundesregierung Unterrichtungspflichten zu. So hat sie das PKGr „umfassend über die allgemeine Tätigkeit“ der Nachrichtendienste und „über Vorgänge von besonderer Bedeutung“ zu unterrichten; darüber hinaus kann auf Verlangen des PKGr auch eine Berichtspflicht über „sonstige Vorgänge“ erfolgen (§ 4 Abs. 1 PKGrG). Die „allgemeine Tätigkeit“ beschreibt dabei die typischen Arbeitsabläufe der Nachrichtendienste inklusive der Ergebnisse und ist umfassend darzulegen.¹⁰⁶⁴ „Vorgänge von besonderer Bedeutung“ heben sich demgegenüber von diesen Abläufen ab und können in aktuellen Geschehnissen oder Skandalen bestehen.¹⁰⁶⁵ Zuletzt beziehen sich weitere Auskunftsverlangen des PKGr auf „sonstige Vorgänge“.¹⁰⁶⁶

Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Zum einen müssen die Informationen der Verfügungsberechtigung der Nachrichtendienste unterliegen (§ 6 Abs. 1 PKGrG). Zum anderen bestehen Verweigerungsmöglichkeiten der Bundesregierung „aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter“ oder wenn „der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist“, § 6 Abs. 2 Satz 1 PKGrG. Zwingende Gründe des Nachrichtendienstzugangs spielen auf den besonderen Geheimschutz an und können im Hinblick auf Informationen von V-Leuten relevant werden.¹⁰⁶⁷ Entscheidende Bedeutung kommt der Ausnahme des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu. Hiermit soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Regierung ein nicht ausforschbarer „Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ gewährleistet werden, zu dem die Willensbildung der Regierung zählt.¹⁰⁶⁸ Hieraus ergibt sich, dass die

1063 *Wolff*, JZ 2010, S. 173, 175; *Peitsch/Polzin*, NVwZ 2000, S. 387, 389 f.

1064 *Peitsch/Polzin*, NVwZ 2000, S. 387, 390: es soll ein „möglichst vollständiges Bild“ über die Tätigkeit der Nachrichtendienste entstehen.

1065 *Peitsch/Polzin*, NVwZ 2000, S. 387, 390; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 41; BT-Drs. 17/8247, S. 3 f., wonach auch in den Medien kritisch hinterfragte Operationen der Nachrichtendienste umfasst sind.

1066 Dem unterfallen Vorgänge, die sich erst zu solchen besonderer Bedeutung entwickeln können, *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 42.

1067 *Peitsch/Polzin*, NVwZ 2000, S. 387, 391 f.; anders *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 90, der diesem Verweigerungsgrund allein eine deklaratorische Bedeutung zuschreibt, da die anderen Varianten bei solchen Konstellationen bereits einschlägig seien.

1068 BVerfGE 67, 100, 139.

parlamentarische Kontrolle grundsätzlich zwar nur abgeschlossene Vorgänge betrifft, sich im Einzelfall aber auch auf noch laufende Vorgänge der Nachrichtendienste beziehen kann.¹⁰⁶⁹

Neben dieser zentralen Aufgabe nach dem PKGrG bestehen weitere Aufgaben. Das PKGr wird nach § 14 G 10 über die Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen der Nachrichtendienste unterrichtet. Hinzu kommt eine jährliche Berichtspflicht des PKGr gegenüber dem Bundestag über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen der Nachrichtendienste in diesem Bereich. Weiterhin gehört zwar nicht die Kontrolle des Budgets der Nachrichtendienste zu den Aufgaben des PKGr, jedoch können einzelne Mitglieder an den Sitzungen des hierfür zuständigen Vertrauensgremiums nach § 10 a Bundeshaushaltsordnung teilnehmen und mitberaten. Zugleich unterrichtet die Bundesregierung das PKGr über die Entwürfe und den Vollzug der Wirtschaftspläne (§ 9 PKGrG).¹⁰⁷⁰

VI. Die Befugnisse des PKGr

Zur Durchsetzung der beschriebenen Unterrichtungspflicht durch die Bundesregierung besitzt das PKGrG Befugnisse, die zuletzt 2009 erweitert wurden.¹⁰⁷¹ Das PKGr kann einerseits von der Bundesregierung Akten und Daten herausverlangen, andererseits Kontrollen durch Zutritt zu den Dienststellen der Nachrichtendienste durchführen oder Befragungen vornehmen.¹⁰⁷² Weiterhin können Angehörige der Nachrichtendienste, Mitarbeiter und Mitglieder der Bundesregierung und Beschäftigte anderer Bundesbehörden befragt werden. Zuvor ist eine Unterrichtung der Bundesregierung erforderlich.¹⁰⁷³ Für Gerichte und Behörden besteht eine Rechts- und Amtshilfepflichtung hinsichtlich der Herausgabe von Akten und Dateien.¹⁰⁷⁴ Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch die Beauftragung von Sachver-

1069 Im Einzelnen *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 45 d Rn. 3; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 34 ff.; *Wolff*, in: Bonner Kommentar, Art. 45 d Rn. 44 f.; *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 56 ff. hält eine „mitlaufende Kontrolle“ für möglich. Das BVerfG geht in BVerfGE 67, 100, 139 davon aus, dass grundsätzlich nur „bereits abgeschlossene Vorgänge“ der Kontrollkompetenz des Bundestages unterliegen.

1070 Weitere Unterrichtungen bzw. Berichtspflichten gegenüber dem PKGr bestehen nach § 8 Abs. 2 Satz 3 BVerfSchG hinsichtlich der Dienstvorschrift über die nachrichtendienstliche Befugnisse des BfV und nach §§ 8 b Abs. 3 und 9 Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG. Insgesamt zu diesen weiteren Aufgaben des PKGr *Kornblum*, Rechtsschutz, S. 91 ff.; *Baier*, Parlamentarische Kontrolle, S. 94 ff.

1071 Zur Reform 2009 s. *Shirvani*, VBilBW 2010, S. 99, 101 ff.

1072 § 5 Abs. 1 PKGrG.

1073 § 5 Abs. 2 PKGrG.

1074 Zu den Veränderungen s. BT-Drs. 16/12411, S. 1, 9f. Zuvor bestand nur ein Akteneinsichtsrecht des PKGr und Befragungen beschränkten sich auf die Mitarbeiter der Nachrichtendienste (beides § 2 a PKGrG a. F.). Auch sind nunmehr Eingaben von Mitarbeitern der Nachrichtendienste möglich, § 8 PKGrG.

ständigen möglich.¹⁰⁷⁵ Zentrales Informationsmittel gegenüber dem Bundestag ist die Berichtspflicht des PKGr. Nach § 13 PKGrG hat sie in der Mitte und am Ende der Legislaturperiode zu erfolgen; weitere Berichte können jederzeit zusätzlich, etwa aus aktuellen Anlässen, erfolgen. Die Berichte müssen eine Beurteilung der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung enthalten.¹⁰⁷⁶ Sie geben Auskunft über die Zusammensetzung, die Anzahl der Sitzungen und Eingaben von Mitarbeitern sowie die Beratungsgegenstände, die unter Einhaltung der Geheimschutzregeln wiedergegeben werden. So informierte das PKGr in seinem Bericht vom 19. Dezember 2011 über die aktuelle Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus und sprach auch die Befassung mit Hinweisen zu Anschlagspannungen an. Das PKGr kritisierte zudem die Unterrichtungspraxis der Bundesregierung, da einige Vorgänge erst durch die Medien bekannt geworden waren.¹⁰⁷⁷ Als Klarstellung enthält § 14 PKGrG nunmehr die ausdrückliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bei Streitigkeiten zwischen dem PKGr und der Bundesregierung, so dass eine gerichtliche Klärung bei Streitigkeiten möglich ist.¹⁰⁷⁸

C. Rechtsvergleich

Die Entwicklung der parlamentarischen Kontrolle in Frankreich und Deutschland könnte unterschiedlicher nicht sein. Während in Deutschland bereits seit 1956 bzw. 1978 Formen allgemeiner parlamentarischer Kontrolle der Nachrichtendienste bestehen, sah das französische Nachrichtendienstsystem bis 2007 nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten der Nachrichtendienste unter Beteiligung von Parlamentariern vor. Diese Rechtslage änderte sich erst durch die Einführung der DPR als allgemeine Kontrollinstanz des französischen Parlaments durch das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007. Vor dem Hintergrund dieser verzögerten Entwicklung ist es nicht erstaunlich, dass das deutsche PKGr differenzierter ausgestaltet ist. Dies vermag auch zu erklären, warum die französische Rechtslage im Gegensatz zu anderen Ländern in der deutschen rechtswissenschaftlichen Diskussion in der Vergangenheit kaum Beachtung fand und auch seit der Errichtung der DPR noch nicht findet.¹⁰⁷⁹ Ein Vergleich der Kontrollgremien ist trotz der

¹⁰⁷⁵ § 7 PKGrG.

¹⁰⁷⁶ § 13 Satz 2 PKGrG. Vgl. BT-Drs. 16/12411, S. 1, 12.

¹⁰⁷⁷ Siehe BT-Drs. 17/8247, S. 3 ff.

¹⁰⁷⁸ BT-Drs. 16/12411, S. 12 f.; hierzu *Shirvani*, VBIBW 2010, S. 99, 103.

¹⁰⁷⁹ *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 231 f. stellt nur fest, dass eine besondere parlamentarische Kontrolle in Frankreich nicht besteht; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45 d Rn. 19 ff. geht in einem rechtsvergleichenden Teil allein auf die Kontrollgremien in den USA und Großbritannien ein; *Baier*, Parlamentarische Kontrolle, S. 111 Fn. 351 erwähnt die DPR nur in einer Fußnote; allgemein auch *Würtenberger*, in: *Würtenberger/*

späteren Entwicklung des DPR angebracht, da aufgrund der ähnlichen Strukturen der in dieser Arbeit untersuchten DCRI und des BfV auch eine entsprechende parlamentarische Kontrolle in beiden Ländern bestehen müsste.

Sowohl die DPR als auch das PKGr basieren auf gesetzlichen Grundlagen. In Deutschland kommt seit 2009 zudem die verfassungsrechtliche Absicherung des PKGr in Art. 45 d GG hinzu, die dem PKGr weitere Legitimität verleiht. Eine solche Verankerung in der Verfassung ist jedoch keineswegs zwingend. So wird gegen die Regelung in Art. 45 d GG in Deutschland vorgebracht, dass es untypisch sei, derartige Einzelheiten der Organisation in einer Verfassung festzulegen.¹⁰⁸⁰ Dieser Gedanke gilt umso mehr für die französische Verfassung, die nur generelle Regelungen aufweist. Dass die DPR ein gemeinsames Gremium der französischen Nationalversammlung und des Senats darstellt, entspricht der französischen Verfassungspraxis und orientiert sich an vergleichbaren bestehenden parlamentarischen Gremien.¹⁰⁸¹ Beide Kontrollgremien sind aufgrund der Geheimhaltungsbedürftigkeit der zu behandelnden Informationen zudem bewusst klein ausgestaltet. Die DPR besitzt acht Mitglieder, das PKGr in der 17. Legislaturperiode elf Abgeordnete. Ein wesentlicher Unterschied liegt in der Beteiligung der parlamentarischen Opposition. Auch wenn keine verhältnismäßige Beteiligung im PKGr erforderlich ist, ist die Opposition zumindest angemessen zu beteiligen. In der 17. Legislaturperiode sind alle Bundestagsfraktionen vertreten und die Regierungskoalition besitzt eine Mehrheit von einer Stimme. Die Regelung zur DPR hingegen begünstigt im Regelfall deutlich die Regierungsmehrheit. Dies hängt damit zusammen, dass die Pflichtmitglieder generell den Regierungsfractionen angehören und eine Beteiligung der Opposition („*représentation pluraliste*“) nur bei den sonstigen Mitgliedern zu erfolgen hat. Im September 2013 stellte die Opposition daher lediglich zwei der acht Mitglieder, auch sind nur die beiden größten Fraktionen in der DPR vertreten. Die konkrete Besetzung hängt zwar von den Mehrheitsverhältnissen ab und kann bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in der Nationalversammlung und dem Senat zu einer gleichmäßigen Verteilung führen, dies ist bislang aber noch nicht vorgekommen. Im Vergleich zur deutschen Ausge-

Gusy/Lange (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 231, 240f.; zur DPR im Überblick hingegen *Krieger*, in: Jäger/ Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 303, 317 f.

1080 So *Wolff*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 45 d Rn. 63 ff., der durch die verfassungsrechtliche Verankerung zudem auf eine Verlagerung zulasten der allgemeinen parlamentarischen Kontrollmechanismen wie etwa den Bundestagsausschüssen hinweist.

1081 *Garrec*, *Rapport*, *Doc. Sénat*, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 22 stellt hierzu fest, dass ein gemeinsames Gremium den Vorteil besitzt, dass die Nachrichtendienste sich nur einem Gremium gegenüber verantworten müssten und dies für den Aufbau einer Vertrauensbasis geeigneter sei. Allerdings erfordere dies eine effiziente Zusammenarbeit der Nationalversammlung und des Senats.

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

staltung zeigt sich eine Benachteiligung der Opposition, die im französischen Gesetzgebungsverfahren von der Opposition auch kritisiert wurde.¹⁰⁸² Verstärkt wird der Unterschied zum deutschen Kontrollgremium dadurch, dass die Opposition im PKGr abwechselnd den Vorsitzenden stellt und in bestimmten Fällen die Möglichkeit abweichender Sondervoten besteht.¹⁰⁸³ Derartige Rechte der Opposition sehen die Regelungen zur DPR nicht vor.

Die Regelungstechnik hinsichtlich der Aufgaben der Kontrollgremien gleicht sich. Beide Rechtsgrundlagen sehen Unterrichtungspflichten der zuständigen Minister in Frankreich bzw. der Bundesregierung vor und nehmen bestimmte Bereiche davon aus. Zudem ersetzen die DPR und das PKGr nicht die weiteren parlamentarischen Kontrollmechanismen und die Arbeit in Ausschüssen oder Untersuchungsausschüssen, sondern ergänzen sie. Inhaltlich allerdings ist die Kontrolle durch das PKGr deutlich weitreichender. Die Unterrichtung durch die Bundesregierung ist schon nach dem Gesetzeswortlaut „umfassend“ und betrifft die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste sowie weitere Vorgänge. Aufgrund der Bereichsausnahmen nach § 6 PKGrG bezieht sich die Kontrolle des PKGr grundsätzlich auf abgeschlossene, im Einzelfall auch auf noch laufende Vorgänge.¹⁰⁸⁴ Die Aufgabe der DPR ist restriktiver. Sie stellt eine generelle Kontrolle in Bezug auf die allgemeine Tätigkeit („*activité générale*“) und die Organisation der Nachrichtendienste dar. Sowohl laufende als auch abgeschlossene Operationen der Nachrichtendienste unterliegen dabei nicht der Zuständigkeit der DPR. Diese Ausnahme war politisch gewollt und bereits im Gesetzentwurf vorgesehen.¹⁰⁸⁵ Sie führt dazu, dass die Kontrollmöglichkeiten der DPR erheblich beschränkt wird. Dies zeigt sich auch darin, dass das Wort Kontrolle im Gesetz Nr. 2007–1443 nicht enthalten ist, sondern vielmehr von einer Verfolgung der Tätigkeit („*mission de suivre*“) die Rede ist.¹⁰⁸⁶ Beachtenswert ist dabei, dass hiermit die Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* ausgedehnt wird, nach der ausdrücklich nur laufende Vorgänge von der Überwachung durch das Parlament ausgenommen wurden. Allerdings ist eine Abgrenzung in der Praxis nicht einfach zu ziehen. So hat die DPR die verantwortlichen Direktoren und Minister sowie den *Coordonna-*

1082 Siehe oben [Dritter Teil, A. II. 2.](#)

1083 Vgl. BT-Drs. 17/8247, S. 4 mit Verweis auf die Geschäftsordnung des PKGr, wonach der Vorsitz jährlich zwischen der parlamentarischen Mehrheit und Minderheit wechselt. Zu den Sondervoten s. § 10 Abs. 2 PKGrG. Gusy, ZRP 2012, S. 230, 233 fordert, die Rechte der Opposition im PKGr weiter zu stärken.

1084 Im Einzelnen [Dritter Teil, B. V.](#)

1085 *Fillon/Karoutchi*, *Projet de loi*, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, 5. Juni 2007, S. 4.

1086 Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 1 *Ordonnance* Nr. 58–1100. Hierzu *Carayon*, *Rapport*, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 26, der betont, dass diese Einschränkung von der Regierung bezweckt ist, da die Schaffung der DPR erst langsam ein Vertrauensverhältnis aufbauen soll. Vgl. im Gegensatz hierzu § 1 PKGrG, der ausdrücklich die „Kontrolle“ hervorhebt.

teur national du renseignement zu den Vorkommnissen im Zuge der „Affäre Merah“ angehört und eigene Empfehlungen als Reaktion in ihrem Bericht von April 2013 unterbreitet.¹⁰⁸⁷ Eine umfassende Diskussion der konkreten Beteiligung der Nachrichtendienste an den Vorkommnissen fand aber nicht statt. Vielmehr hat sich die DPR allgemein mit der Affäre auseinandergesetzt und hieraus Schlussfolgerungen gezogen.¹⁰⁸⁸

Die DPR ist im Vergleich zu den erst 2009 erweiterten Rechten des PKGr darüber hinaus mit weniger Befugnissen ausgestattet. Im Gegensatz zur DPR kann das PKGr auch Angehörige der Nachrichtendienste anhören und ist nicht wie die DPR auf die jeweiligen Direktoren beschränkt. Des Weiteren ist das PKGr befugt, aktiv Informationen von der Bundesregierung herauszuverlangen, wobei Gerichte und Behörden Amtshilfe zu leisten haben (§ 5 PKGrG). Die Informationsübermittlung der französischen Minister an die DPR hingegen ist allein passiv, so dass ein Anspruch auf Herausgabe von Akten ausscheidet.¹⁰⁸⁹ Ähnlich hingegen ist die Berichtspflicht beider Gremien ausgestaltet. Während die ersten Berichte der DPR sehr allgemein gehalten waren und nur ungenau die Tätigkeit des Gremiums verdeutlichten, setzt sich der Bericht für das Jahr 2012 hiervon ab, indem er sogar Reformvorschläge unterbreitet.¹⁰⁹⁰ Eine solche Vorgehensweise sollte die DPR auch bei den kommenden Berichten beibehalten, da nur ein möglichst detaillierter Bericht die Öffentlichkeit informiert und damit die Notwendigkeit der parlamentarischen Kontrolle unterstreicht. Das PKGr ist in seinen Berichten seit 2009 zu einer kritischen Auseinandersetzung gesetzlich verpflichtet und nimmt insbesondere zur Informationspflicht der Bundesregierung Stellung.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Frage der Abstimmung zwischen den verschiedenen nationalen Kontrollgremien. Da sowohl Frankreich als auch Deutschland mehrere parlamentarische Gremien und Ausschüsse besitzen, die in ihren jeweiligen Bereichen für die Kontrolle der Tätigkeit der Nachrichtendienste zuständig sind, kann die Problematik bestehen, dass die jeweiligen Erkenntnisse isoliert voneinander bewertet werden und kein einheitliches Bild entsteht. Das deutsche parlamentarische Kontrollsystem wirkt dem entgegen, indem das PKGrG unter anderem eine Mitberatungsfunktion bei Sitzungen des Vertrauensgremiums nach § 10 a Bundeshaus-

1087 *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 9.

1088 Ähnlich *Raimbourg*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 471, 4. Dezember 2012, S. 10 zur Abgrenzung der DPR zu einem Untersuchungsausschuss.

1089 Art. 6 nonies Abs. 3 Satz 2 *Ordonnance* Nr. 58–1100. Vgl. hierzu die im Gesetzgebungsverfahren unbeantwortet gebliebene Frage des Senators *Boulard* nach einem Anspruch auf Herausgabe, *Senatsdebatte* vom 27. Juni 2007, JORF *Compte rendu intégral*, Sénat, Nr. 24 vom 28. Juni 2007, S. 1976.

1090 Siehe [Dritter Teil, A. II. 4.](#)

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

haltsordnung wahrnimmt (§ 9 PKGrG) und eigene Aufgaben bei der Kontrolle der Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen der Nachrichtendienste nach dem G 10 besitzt. Insofern findet eine gewisse Verzahnung der verschiedenen Kontrollgremien statt, die allerdings zum Teil als unzureichend kritisiert wird.¹⁰⁹¹ So wird in diesem Zusammenhang seit Längerem gefordert, zusätzlich einen parlamentarischen Beauftragten für die Nachrichtendienste zu bestimmen, der einheitlich die Nachrichtendienste kontrolliert.¹⁰⁹² Eine solche Verzahnung besteht in Frankreich zwischen der DPR und den weiteren genannten parlamentarischen Gremien nicht. Die DPR ist weder bei der Kontrolle von Maßnahmen bei der Telekommunikationsüberwachung noch bei Budgetfragen der Nachrichtendienste beteiligt. Im Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung der DPR wurde dieser Gesichtspunkt zwar vorgebracht, allerdings nicht umgesetzt. Vorgeschlagen wurde beispielsweise, dass die DPR die Aufgaben der Budgetkontrolle durch die *Commission de vérification des fonds spéciaux* übernimmt, zumindest aber eine Berichtspflicht gegenüber der DPR erfolgen sollte.¹⁰⁹³

Zusammenfassend ist die Ausgestaltung der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle in Deutschland umfassender als in Frankreich und besitzt ein höheres Kontrollniveau.¹⁰⁹⁴ Das deutsche Beispiel zeigt, dass die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste einem Entwicklungsprozess unterliegt, der auch in Deutschland im Zuge von Befugnisweiterungen der Nachrichtendienste nicht abgeschlossen ist. Die Errichtung der DPR als allgemeine parlamentarische Kontrollinstanz der französischen Nachrichtendienste führt zu einer Anpassung des französischen Nachrichtendienstsystems an Empfehlungen des Europarates. Die parlamentarische Versammlung des Europarates hatte sich 2005 vor dem Hintergrund der Terrorismusbedrohung ohne weitere inhaltliche Konkretisierungen dafür ausgesprochen, dass ein wesentlicher Teil der demokratischen Kontrolle der Nachrichtendienste

1091 Geiger, in: Smidt/Poppe/Krieger/Müller-Enbergs (Hrsg.), Geheimhaltung, S. 33, 43 f.; Smidt, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle, S. 45, 51 f.; Gusy, Grundrechte und Verfassungsschutz, S. 11 f.

1092 Siehe z. B. die aktuelle Forderung in BMI/IMK, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 19 ff. Die Diskussion um die Schaffung eines solchen parlamentarischen Beauftragten wurde bereits vor der Reform 2009 geführt, hierzu BT-Drs. 16/12411, S. 2; Shirvani, VBlBW 2010, S. 99, 100, 103 f.; ausführlich zu Vor- und Nachteilen Baier, Parlamentarische Kontrolle, S. 195 ff.; Geiger, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle, S. 65, 69 ff.

1093 Vgl. Vinçon, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 23 f.; zur Ablehnung des Vorschlages s. die Senatsdebatte vom 27. Juni 200, JORF Comptes rendus intégraux, Sénat, Nr. 24 vom 28. Juni 2007, S. 199 f.

1094 Nach Gusy, Grundrechte und Verfassungsschutz, S. X (Vorwort) ist die Kontrolle der deutschen Nachrichtendienste insgesamt im internationalen Vergleich weitgehender.

durch das Parlament zu erfolgen habe.¹⁰⁹⁵ Zu der Anpassung der Rechtslage in Frankreich mag unter anderem diese Empfehlung beigetragen haben. In einem vorbereitenden Bericht der parlamentarischen Versammlung des Europarates wurde insbesondere auf das Fehlen eines besonderen parlamentarischen Kontrollgremiums in Frankreich Bezug genommen.¹⁰⁹⁶ Festzustellen ist damit, dass die Kontrolle der Nachrichtendienste in Frankreich durch die DPR demokratischen Standards angepasst worden ist. Eine weitere Einschätzung der Kontrollintensität kann allerdings in diesem Rahmen nicht erfolgen. Sowohl die parlamentarische Versammlung des Europarates als auch die Venedig-Kommission haben betont, dass die Kontrolle der Nachrichtendienste vielschichtig ist und neben der angesprochenen parlamentarischen Kontrolle zudem eine solche durch die Regierung, die Gerichte und die Medien erfolgt.¹⁰⁹⁷ Die Venedig-Kommission hat dabei festgestellt, dass zwar eine Kontrolle allein durch die Exekutive nicht ausreichend sei, die weiteren Kontrollmechanismen allerdings unmittelbar voneinander abhängen und zusammen ein Kontrollsystem darstellen würden.¹⁰⁹⁸ Eine abschließende Bewertung müsste dementsprechend eine Zusammenschau sämtlicher, zumindest aber der verschiedenen Formen der parlamentarischen Kontrolle, zur Grundlage haben. Allein das französische Beispiel zeigt, dass bis zur Schaffung der DPR keine allgemeine parlamentarische Kontrolle existierte, jedoch andere parlamentarische Kontrollkommissionen bis heute bestehen, die jeweils einbezogen und gewichtet werden müssten.

Die DPR ist als ein erster, aber durchaus zentraler Schritt der Veränderungen im französischen Nachrichtendienstrecht zu sehen und trägt zum besseren Verständnis der Nachrichtendienste gegenüber dem Parlament, aber auch der Öffentlichkeit bei.¹⁰⁹⁹ Trotz dieser Vorteile gewährleistet die derzeitige Ausgestaltung der DPR mit ihren geringen Aufgaben und Befugnissen nur eine schwache Kontrollfunktion.¹¹⁰⁰ Sie ist zurückzuführen auf die

1095 *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, Recommandation 1713 (2005), 23. Juni 2005, Ziff. 6, 13; s. auch *Born/Leigh*, in: Denécé (Hrsg.), *Renseignement, médias et démocratie*, S. 183, 184.

1096 *de Puig*, Rapport, Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 10567, 2. Juni 2005, Rn. 39. Im Gesetzgebungsverfahren zur DPR wurde auf die Empfehlung hingewiesen, s. *Fromion*, Avis, Doc. Ass. nat., n° 79, 17. Juli 2007, S. 3.

1097 Hierzu die *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 16 ff., 24 ff.; *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 11 ff.

1098 *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 60; *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998, S. 26.

1099 So schon der Staatssekretär *Karoutchi* in der Senatsdebatte vom 27. Juni 2007, JORF Compte rendu intégral, Sénat, Nr. 24 vom 28. Juni 2007, S. 1964; *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 47, Audition de M. Mancini, 5. Februar 2013, S. 3; *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français, 2011, S. 32.

1100 So auch *Cettina*, Sécurité globale, n° 15, 2011, S. 105, 117 ff.; *Denécé*, Note de réflexion n° 16, 2013, S. 8 f.; *Warusfel*, Cahiers de la sécurité, n° 14, juillet-septembre 2010, S. 114,

Dritter Teil: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste

immer noch bestehende Zurückhaltung des französischen Parlaments in nachrichtendienstlichen Fragen. Hervorzuheben ist zwar, dass durch das Gesetzgebungsverfahren einige wesentliche Änderungen bei den Aufgaben und Befugnissen der DPR wie beispielsweise die Berichtspflicht vom Parlament durchgesetzt wurden und den ursprünglich deutlich restriktiver formulierten Gesetzentwurf der Regierung verändert haben. Allerdings hätte das Parlament in größerem Maße die Erfahrungen aus anderen Ländern berücksichtigen können. Dies ist insofern erstaunlich, als im Vorfeld und im Gesetzgebungsverfahren eine detaillierte Analyse etwa mit den Kontrollgremien in den USA, Großbritannien, aber auch in Deutschland stattgefunden hat.¹¹⁰¹ Dabei wurde eine umfassende Kontrolle nach dem amerikanischen Vorbild abgelehnt, das deutsche Kontrollmodell zumindest als Referenz herangezogen.¹¹⁰² Insgesamt allerdings sollte die DPR nicht einem Modell gleichen, sondern sich in das französische System einfügen.¹¹⁰³ Der hier im Fokus stehende Vergleich zu den deutschen Regelungen des PKGr unterstreicht die Notwendigkeit weiterer Veränderungen der parlamentarischen Kontrolle in Frankreich. Als zentrale Aspekte sollte zum einen die Berücksichtigung der Opposition gestärkt werden, um die Akzeptanz und die demokratische Legitimität des Gremiums zu erhöhen.¹¹⁰⁴ Weiterhin ist eine Aufgabenerweiterung auf abgeschlossene Vorgänge der Nachrichtendienste in Betracht zu ziehen. Es ist nicht ersichtlich, warum eine solche wesentliche Erweiterung der Kontrollrechte der DPR, die zudem im Einklang mit der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* steht, bislang nicht erfolgt ist.¹¹⁰⁵ Zuletzt ist die Verzahnung der DPR mit den anderen oben erwähnten Kontrollkommissionen zu ermöglichen. Anknüpfend an das deutsche Modell würde eine Zusammenarbeit oder ein Austausch der

116; Krieger, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa, S. 303, 317; Smidt, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle, S. 45, 47.

1101 Siehe *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007, S. 12 ff.; *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 10 ff.; *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007, S. 18 ff. jeweils mit Ausführungen zum deutschen Kontrollgremium. Siehe auch die vergleichende Analyse von *Paecht*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1951, 23. November 1999, S. 19 ff.

1102 Siehe z. B. die Aussprache in der Nationalversammlung vom 26. Juli 2007, JORF Compte rendu intégral, Assemblée nationale, Nr. 36 vom 27. Juli 2007, S. 2443 f.

1103 So *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 12.

1104 Siehe den Vorschlag bei *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français, 2011, S. 32 f.

1105 Eine solche Erweiterung fordert auch die DPR in ihrem Bericht für 2012, *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 21. Siehe im Gesetzgebungsverfahren schon *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007, S. 29; sowie die Aussage des Abgeordneten *Vitel*, Aussprache der Nationalversammlung vom 26. Juli 2007, JORF Compte rendu intégral, Assemblée nationale, Nr. 36 vom 27. Juli 2007, S. 236.

DPR mit der für das Budget zuständigen *Commission de vérification des fonds spéciaux* oder der *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (CNCIS) im Bereich der Kontrolle der Telekommunikationsüberwachung dazu führen, dass die DPR einen einheitlicheren Überblick über die Tätigkeit der Nachrichtendienste erhält.¹¹⁰⁶ Derartige Veränderungen des Kontrollgremiums hätten eine deutliche Aufwertung der Legitimität der parlamentarischen Kontrolle in Frankreich zur Folge. Die Forderung nach diesen Veränderungen folgt nicht zuletzt daraus, dass die parlamentarische Kontrolle in einem angemessenen Verhältnis zu der Reichweite der Aufgaben und Befugnissen der Nachrichtendienste stehen sollte. Da die DCRI weitreichende, aus der Verbindung von nachrichtendienstlichen und polizeilichen Aufgaben resultierende Befugnisse besitzt, ist generell ein hohes Kontrollniveau erforderlich, das auch in der parlamentarischen Kontrolle Ausdruck finden sollte.¹¹⁰⁷

1106 *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français, 2011, S. 33 f. sprechen sich dafür aus, dass die Mitglieder der DPR zugleich gesetzte Mitglieder der anderen Kontrollgremien werden. Die *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, S. 21, befürwortet die bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagene Fusion mit der *Commission de vérification des fonds spéciaux*. Siehe auch den Vorschlag zur Änderung der DPR von *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 10 f., 19 f.

1107 Vgl. allgemein die *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007, S. 22.

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Vierter Teil: Weitere Diskussionen um die Inlandsnachrichtendienste

Im letzten Teil ist auf weitere Entwicklungen im Jahr 2013 einzugehen, die vor allem in Frankreich, aber auch in Deutschland diskutiert werden (A.). Die Frage nach einer einheitlichen gesetzlichen Rechtsgrundlage ist seit längerem in der französischen Diskussion und soll vor diesem Hintergrund als ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Untersuchung aufgegriffen und beurteilt werden (B.).

A. Neue Entwicklungen

Der Arbeit liegt die im Oktober 2013 geltende Gesetzeslage des französischen und des deutschen Inlandsnachrichtendienstes zugrunde. In einem Überblick soll auf Reformansätze in beiden Ländern eingegangen werden, um die möglichen weiteren Entwicklungen der Inlandsnachrichtendienste aufzuzeigen. In Frankreich geht die Evaluierung der im Nachrichtendienstrecht ab 2007 verabschiedeten Reformen wesentlich auf die Morde durch *Mohamed Merah* Anfang 2012 zurück und setzte während des Präsidentschaftswahlkampfes 2012 bzw. mit der Wahl von *François Hollande* zum Staatspräsidenten am 6. Mai 2012 ein. Die Diskussion um den Verfassungsschutz in Deutschland resultiert maßgeblich aus den Fehlleistungen im Zuge der „NSU-Affäre“.

I. Entwicklungen in Frankreich

1. Die Berichte von Ausschüssen der Nationalversammlung

Der Rechtsausschuss der Nationalversammlung (*commission des lois*) hat im Zuge der Aufarbeitung der „Affäre Merah“ im Juli 2012 beschlossen, den rechtlichen Rahmen der französischen Nachrichtendienste zu begutachten.¹¹⁰⁸ Unter dem Vorsitz von *Jean-Jacques Urvoas*, der sich bereits im Präsidentschaftswahlkampf 2012 mit diesem Bereich auseinandersetzte,¹¹⁰⁹ wurde am 14. Mai 2013 ein umfangreicher Informationsbericht (*rapport d'information*) mit Reformvorschlägen verabschiedet.¹¹¹⁰ Der Rechtsausschuss hebt in dem Bericht die Bedeutung der Reformen um die DCRI her-

1108 Siehe *Assemblée nationale*, *Compte rendu* n° 5, Audition de M. Valls, 12. Juli 2012, S. 7, 24 mit der Einsetzung einer „*mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*“.

1109 Vgl. z. B. *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, 2011.

1110 *Urvoas/Verchère*, *Rapport d'information*, *Doc. Ass. nat.*, n° 1022, 14. Mai 2013.

vor, hält aber Anpassungen dieser für erforderlich.¹¹¹¹ In Bezug auf die DCRI bemängelt der Rechtsausschuss die fehlende Beteiligung des Parlaments bei deren Schaffung und die Verwicklung der DCRI in die „Affäre Merah“. Weiterhin wird die zu starke Ausrichtung auf die Terrorismusbekämpfung kritisiert.¹¹¹² Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, den Inlandsnachrichtendienst in eine *Direction générale de la sécurité intérieure* (allgemeine Abteilung für die innere Sicherheit, DGSI) umzuwandeln.¹¹¹³ Eine solche Umbenennung hätte zur Folge, dass die DGSI nicht mehr der *Direction générale de la police nationale*, sondern vielmehr direkt dem Innenministerium als eigene „allgemeine Abteilung“ (*direction générale*) unterstehen würde. Die DGSI wäre dann organisationsrechtlich dem ebenfalls als „allgemeine Abteilung“ organisierten Auslandsnachrichtendienst DGSE gleichgestellt und hinsichtlich des Budgets und der Einstellungsvoraussetzungen der Mitarbeiter unabhängig. Dabei entfielen eine Bindung an die für die *Police nationale* geltenden Vorgaben des Budgets und der Mitarbeiter.¹¹¹⁴ Es wird gefordert, die DGSI stärker auf den Wirtschaftsschutz auszurichten und den Bereich der Strafverfolgung unter Aufstockung des Personals beizubehalten, aber inhaltlich zu begrenzen.¹¹¹⁵ Generell spricht sich der Rechtsausschuss dafür aus, den rechtlichen Rahmen der Nachrichtendienste anzupassen.¹¹¹⁶ Hierzu zählt einerseits, die Befugnisse der Nachrichtendienste auszuweiten¹¹¹⁷, andererseits, bislang nicht gesetzlich vorgesehene Befugnisse gesetzlich zu regeln.¹¹¹⁸ Ferner sollen die Nachrichtendienste auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden, die ihre Aufgaben und Befugnisse legitimieren und zugleich begrenzen soll.¹¹¹⁹ Der Rechtsausschuss schlägt weiterhin vor, die verschiedenen Facetten der Kontrolle der Nachrichtendienste zu verstärken und besonders die Aufgaben und Befugnisse des parlamentarischen Kontrollgremiums DPR zu erweitern.¹¹²⁰

1111 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 99.

1112 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 115 ff.

1113 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 128.

1114 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 128 ff.

1115 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 134 ff.

1116 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 13 ff. unter Hinweis auf die bisherige fehlende Beteiligung des Parlaments im Bereich der Nachrichtendienste (S. 17).

1117 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 18 bezogen auf die Telekommunikationsüberwachung und den Zugriff auf Dateien.

1118 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 29 ff. unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR und einer drohenden Verurteilung Frankreichs aufgrund der bisherigen Rechtslage.

1119 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 42 ff.

1120 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 52 ff., 72 ff. zur DPR. Weiterhin fordert der Rechtsausschuss, die Stellung der 2008 geschaffenen SDIG aufzuwerten, S. 138 ff.

Der Bericht hat nicht die Funktion eines Gesetzentwurfes, sondern analysiert die bestehende Rechtslage der französischen Nachrichtendienste und unterbreitet Vorschläge für Veränderungen. Besondere Bedeutung kommt – wie der Rechtsausschuss selbst feststellt – dem Umstand zu, dass das Parlament erstmals derart umfassend das Nachrichtendienstrecht behandelt, was als Zeichen einer weiteren Entwicklung der parlamentarischen Beteiligung zu werten ist.¹¹²¹

Ein weiterer Bericht geht auf den Untersuchungsausschuss der Nationalversammlung zurück, der anlässlich der „Affäre Merah“ die Fehlleistungen in der Organisation der französischen Nachrichtendienste untersucht hat.¹¹²² Der Bericht vom 24. Mai 2013 behandelt ebenfalls die Organisation des Inlandsnachrichtendienstes und bestätigt die genannten Vorschläge des Rechtsausschusses.¹¹²³ Zusätzlich wird eine Ausweitung der Befugnisse der Nachrichtendienste befürwortet.¹¹²⁴

2. Die Ankündigung einer Reform des Inlandsnachrichtendienstes im Juni 2013

Der Innenminister *Manuel Valls* hat am 17. Juni 2013 seine Absichten zur Reform („*les grandes lignes de la réforme*“) des französischen Inlandsnachrichtendienstes vorgestellt und dabei Teile der genannten Vorschläge des Rechts- und des Untersuchungsausschusses berücksichtigt.¹¹²⁵ Er betonte dabei, dass die Reform zur DCRI im Jahr 2008 unbestrittene Fortschritte enthalten habe und nicht rückgängig gemacht werden solle, jedoch Anpassungen erforderlich seien. In Übereinstimmung mit dem Staatspräsidenten und dem Premierminister sei die DCRI in eine *Direction générale de la sécurité intérieure* (DGSi) umzuwandeln. Es handele sich um eine institutionelle Neuausrichtung („*repositionnement institutionnel*“) des Inlandsnachrichtendienstes unter Beibehaltung der bestehenden Aufgaben, um ein Äquivalent zum Auslandsnachrichtendienst DGSE herzustellen. Die Umwandlung wirke sich zum einen auf das Budget aus, zum anderen bestünde eine größere Flexibilität hinsichtlich der Einstellungen und der Auswahl des Personals, das in den nächsten fünf Jahren um 13 % erweitert werden solle. Trotz dieser neuen organisationsrechtlichen Stellung behalte auch die DGSi ihre Verbindungen zur *Police nationale*, indem die Mehrheit der Mitarbeiter wei-

1121 *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 9; so auch *Denécé*, Editorial n° 30, 2013, S. 1.

1122 Siehe den Einsetzungsbeschluss *Assemblée nationale*, Résolution créant une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, Doc. Ass. nat., 2012–2013, n° 55, 5. Dezember 2012; vorbereitet *Raimbourg*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 471, 4. Dezember 2012.

1123 *Cavard/Urvoas*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1056, 24. Mai 2013, S. 23 ff., 30 ff.

1124 *Cavard/Urvoas*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1056, 24. Mai 2013, S. 47 ff., 58 ff.

1125 *Valls*, Réforme du renseignement, 17. Juni 2013.

terhin von Polizeibeamten gestellt werde. Auch die derzeitige Organisation der regionalen Behördenteile der DCRI werde beibehalten. Die 2008 ebenfalls entstandene *Sous-direction de l'information générale* (SDIG) werde in „*Renseignement territorial*“ umbenannt und damit der nachrichtendienstliche Aspekt auf regionaler Ebene betont.¹¹²⁶ Eine Angliederung an die DGSI solle allerdings nicht erfolgen.¹¹²⁷

Die beabsichtigte Umwandlung der DCRI in eine DGSI hängt in erster Linie damit zusammen, dass die organisationsrechtliche Stellung als „allgemeine Abteilung“ des Innenministeriums Freiräume für das Budget und die Einstellung von Mitarbeitern eröffnet. Eine Trennung von der Polizeistruktur nach dem deutschen Modell ist dabei nicht bezweckt, auch die sonstige Organisationsstruktur der DGSI sowie die Aufgaben sollen nicht verändert werden.¹¹²⁸ Insofern bleibt ein Großteil der zur DCRI gemachten Aussagen auch für eine solche neue Behörde von Bedeutung und für ihre Bewertung maßgeblich.¹¹²⁹

3. Das Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013

Als neu gewählter Staatspräsident hat *François Hollande* am 13. Juli 2012 die Ausarbeitung eines weiteren Weißbuches in Auftrag gegeben, um auf neue Entwicklungen zu reagieren. Die beauftragte Kommission sollte hierbei auch auf die Organisation der Nachrichtendienste eingehen.¹¹³⁰ Das *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* vom 29. April 2013 (*Livre blanc 2013*) betont die zentrale Bedeutung der Nachrichtendienste und bestätigt die Ausrichtung durch das *Livre blanc 2008*.¹¹³¹ Insbesondere wird die Strategie der *sécurité nationale* bekräftigt.¹¹³² Hinsichtlich des Inlandsnachrichtendienstes DCRI wird angekündigt, dass die Organisation, die personelle Ausgestaltung sowie die Stellung im Innenministerium überprüft werden sollen.¹¹³³ Als weiterer Aspekt wird die Ausweitung der Stellung der parlamentarischen Kontrollkommission DPR als Reaktion auf die Erweiterung

¹¹²⁶ Zur SDIG s. **Zweiter Teil, A. II. 1. c).**

¹¹²⁷ Siehe insgesamt die Ansprache des Innenministers *Manuel Valls* vom 17. Juni 2013 zur „Réforme du renseignement“, <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement> (Abruf vom 1. Juni 2014).

¹¹²⁸ Vgl. auch *Borredon*, *Le Monde*, 18. Juni 2013, S. 11.

¹¹²⁹ Zu der zum 12. Mai 2014 geschaffenen DGSI siehe den Nachtrag der Arbeit.

¹¹³⁰ *Lettre de mission du Président de la République au Président de la commission du Livre blanc*, abgedruckt in: *Défense et sécurité nationale, Livre blanc 2013*, S. 145 f.

¹¹³¹ *Défense et sécurité nationale, Livre blanc 2013*, S. 70 f.

¹¹³² *Défense et sécurité nationale, Livre blanc 2013*, S. 10, 69 ff. In Bezug auf die Umsetzung der Strategie der nationalen Sicherheit wird an den fünf Funktionen des *Livre blanc 2008* festgehalten, hierzu bereits **Erster Teil, B. I. 3. d).**

¹¹³³ *Défense et sécurité nationale, Livre blanc 2013*, S. 71.

der Befugnisse der Nachrichtendienste für erforderlich gehalten.¹¹³⁴ Das *Livre blanc 2013* enthält zumindest für den Bereich der Nachrichtendienste keine grundsätzlichen Neuerungen. Als Referenz ist weiterhin das *Livre blanc 2008* zugrunde zu legen, dessen Strategie fortgesetzt wird. Positiv zu erwähnen ist insbesondere, dass die Korrelation von Befugnisserweiterungen der Nachrichtendienste und der Stärkung der parlamentarischen Kontrolle hervorgehoben wird.

Unabhängig von der soeben dargelegten Reformankündigung des Innenministers zum Inlandsnachrichtendienst hat die französische Regierung zur Umsetzung der im *Livre blanc 2013* genannten Ziele am 2. August 2013 einen Gesetzentwurf für das *loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019* verabschiedet.¹¹³⁵ Kern des Gesetzentwurfes sind Regelungen zur Ausrichtung des Verteidigungsbereiches. Ein Kapitel enthält überdies Bestimmungen zu den Nachrichtendiensten. Vorgesehen ist die Erweiterung der Befugnisse sowohl der parlamentarischen Kontrollkommission DPR¹¹³⁶ als auch der Nachrichtendienste.¹¹³⁷

II. Entwicklungen in Deutschland

Zur Aufarbeitung der NSU-Mordserie setzte die deutsche Innenministerkonferenz im Dezember 2011 die paritätisch besetzte Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus ein, die sich im Februar 2012 konstituierte. Sie hatte den Auftrag „im Sinne eines Gesamtbildes die Zusammenarbeitsformen der Sicherheitsbehörden der Länder mit den Bundesbehörden insbesondere bei der Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus zu analysieren und zu bewerten sowie Vorschläge für eine weitere Optimierung ihrer Zusammenarbeit zu unterbreiten“.¹¹³⁸ Die Kommission hat als Reaktion auf die zum Teil defizitäre Informationsübermittlung zwischen den LfV und dem BfV in

1134 Défense et sécurité nationale, Livre blanc 2013, S. 73.

1135 *Ayrault/Le Drian*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 822, 2. August 2013.

1136 Art. 5 und 6 des Gesetzentwurfes ermöglichen die Anhörung des *Coordonnateur national du renseignement* und verpflichtet die DPR, den Jahresbericht über seine Tätigkeit auch an die zuständigen Minister weiterzuleiten. Zudem soll die DPR die Aufgaben der Finanzkontrolle der Nachrichtendienste übernehmen, die bislang von der *Commission de vérification des fonds spéciaux* wahrgenommen wurde. Die Erweiterungen der Befugnisse der DPR entsprechen den Vorgaben des *Conseil national du renseignement*, siehe das *Communiqué de presse de Présidence de la République* vom 10. Juni 2013, <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/conseil-national-du-renseignement> (Abruf vom 1. Juni 2014).

1137 Vgl. Art. 8 bis 13 des Gesetzentwurfes. Einige Regelungen betreffen die Übertragung von Befugnissen, die bereits der DCRI zustehen, auf die Nachrichtendienste des Verteidigungsministeriums. Andere Regelungen, die auch für die DCRI gelten, sehen z. B. die Erweiterung des Zugriffs auf bestimmte Dateien vor (Daten von Luftfahrtunternehmen) sowie die Möglichkeit der Ortung von Daten (*géolocalisation*).

1138 Siehe *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 19 ff.; vgl. auch BT-Drs. 17/9463, S. 2 ff.

ihrem Abschlussbericht vom 30. April 2013 vorgeschlagen, § 5 BVerfSchG hinsichtlich der Abgrenzung der Verfassungsschutzbehörden zu ändern. Danach sollen die LfV zukünftig alle Informationen und ihre Auswertungen dem BfV übermitteln und das BfV wiederum alle die LfV betreffenden Informationen an diese weiterleiten.¹¹³⁹ Die Kommission spricht sich dafür aus, diese Informationsübermittlung gesetzlich zu regeln und kritisiert die bislang bestehende Ausgestaltung in der untergesetzlichen Zusammenarbeitsrichtlinie.¹¹⁴⁰ Über eine Umsetzung der genannten Empfehlungen soll die Innenministerkonferenz auf ihrer Herbsttagung 2013 beraten.¹¹⁴¹

Auf parlamentarischer Ebene wurde neben Untersuchungsausschüssen auf Landesebene durch den Deutschen Bundestag am 26. Januar 2012 ein Untersuchungsausschuss eingesetzt.¹¹⁴² Ziel des Ausschusses war die Ausarbeitung eines Gesamtbildes zur Terrorgruppe „Nationalistischer Untergrund“ verbunden mit „Schlussfolgerungen für Struktur, Zusammenarbeit, Befugnisse und Qualifizierung der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden für eine effektive Bekämpfung des Rechtsextremismus“.¹¹⁴³ Der Untersuchungsausschuss hat seinen Abschlussbericht am 22. August 2013 vorgelegt. Zusammenfassend bescheinigt er den deutschen Sicherheitsbehörden „schwere behördliche Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen“, die wesentlich auf einem mangelnden Informationsaustausch beruhen.¹¹⁴⁴ Als Folge dieser Erkenntnis schlägt der Untersuchungsausschuss einige Reformen auch für den Verfassungsschutz vor, die sich allerdings aufgrund abgegebener Sondervoten der einzelnen Parteien erheblich unterscheiden und bis zur Forderung der Abschaffung des Verfassungsschutzes reichen.¹¹⁴⁵

Das BfV ist gleichzeitig zu der angesprochenen Aufarbeitung in einzelnen Bereichen reformiert worden. Einige dieser Veränderungen wie etwa die Überarbeitung der Zusammenarbeitsrichtlinie zwischen dem BfV und den LfV oder die Schaffung des GETZ sind bereits behandelt worden.¹¹⁴⁶ Darüber hinaus wurde eine zentrale Datei zur Führung der V-Leute beschlossen,¹¹⁴⁷

1139 *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 203 ff., 353 ff.

1140 *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013, S. 201 f. Zur bisherigen Abgrenzung und der Zusammenarbeitsrichtlinie s. bereits [Erster Teil, B. II. 3. c.](#)

1141 *IMK*, Beschlussniederschrift über die 197. Sitzung, 2013, Beschluss Nr. 5.

1142 Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle 17/155, S. 18552; der Antrag wurde von allen Bundestagsfraktionen gestellt, BT-Drs. 17/8453. Zu der Aufarbeitung in den Bundesländern und auf Bundesebene s. den Überblick in BT-Drs. 17/14600, S. 10 ff.

1143 BT-Drs. 17/8453, S. 1.

1144 BT-Drs. 17/14600, S. 832 und S. 853 ff. zu den Versäumnissen des Verfassungsschutzes.

1145 BT-Drs. 17/14600, S. 864 f. bzw. S. 869 ff.

1146 Siehe [Erster Teil, B. II. c.](#)) und [Zweiter Teil, C. I. 2. c.](#))

1147 Hierzu *IMK*, Sammlung der Beschlüsse der 196. Sitzung, 2012, S. 21 f.

B. Zur Frage einer gesetzl. Rechtsgrundlage für den franz. Inlandsnachrichtendienst

eine neue Strategie im Hinblick auf die Beobachtungsobjekte des BfV formuliert, der Umgang mit Akten überarbeitet und die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt.¹¹⁴⁸

Allein die hier vorgestellten Berichte und Vorschläge zeigen, dass auch die Reformierung des Verfassungsschutzes in Deutschland Priorität besitzt. Während die Analyse der Fehlleistungen ähnliche Erkenntnisse liefert, sind die Lösungsansätze allein aufgrund der Vielzahl der Stellungnahmen unübersichtlich und differieren teilweise erheblich. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden, um den Verfassungsschutz zu reformieren.

B. Zur Frage einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für den französischen Inlandsnachrichtendienst

Der Vergleich der Rechtsgrundlagen des französischen und des deutschen Inlandsnachrichtendienstes in dieser Arbeit hat einen zentralen Unterschied deutlich gemacht. Die DCRI basiert auf einem Dekret der Regierung, welches die Organisation und Aufgaben regelt; zudem enthalten mehrere Gesetze Regelungen zu den Befugnissen. Eine einheitliche und vor allem gesetzliche Rechtsgrundlage wie das Bundesverfassungsschutzgesetz für den deutschen Inlandsnachrichtendienst besitzt die DCRI nicht.¹¹⁴⁹ Die vorliegende Untersuchung hat aufgezeigt, dass die französische Rechtslage problematisch ist, da die Befugnisregelungen nicht allein auf die DCRI zugeschnitten sind, sondern auch für andere Sicherheitsbehörden gelten. Insbesondere die Vereinbarkeit der Befugnisregelungen mit den vom EGMR entwickelten Vorgaben an die Bestimmtheit ist dabei fragwürdig.¹¹⁵⁰ Zudem ist Folge der derzeitigen Rechtspraxis, dass der parlamentarische Gesetzgeber bei der Ausarbeitung der Organisation und der Aufgaben der DCRI nicht beteiligt war, was unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimität Fragen aufwirft.

In Frankreich gibt es seit Längerem eine Debatte über die Rechtsgrundlagen der Nachrichtendienste und die Forderung nach einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage. Diese Forderung wird zumeist von der Feststellung begleitet, dass andere Staaten ihre Nachrichtendienste ebenfalls gesetzlich geregelt haben.¹¹⁵¹ So wurde im *Livre blanc 2008* die Unbestimmtheit des

1148 Vgl. *BfV*, Ergebnisse des Reformprozesses, 2013, S. 1 ff. mit der Ankündigung weiterer Reformschritte. Siehe auch *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 21 f.

1149 Hierzu [Erster Teil, C. I.](#)

1150 Siehe [Zweiter Teil, B. III.](#)

1151 Vgl. etwa *Warusfel*, *Le cadre juridique*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*, S. 393, 401 f., 410; *Warusfel*, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*, S. 30 f.; *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 132, 140 f.; *Hayez*, *AFRI*, vol. IX, 2008, S. 519, 529; *Thuillier*, *L'Europe du secret*, S. 7, 115.

juristischen Rahmens der Nachrichtendienste kritisiert und ein neuer gesetzlicher „*dispositif juridique*“ angekündigt.¹¹⁵² Seit 2008 ist allerdings kein derartiger Gesetzentwurf in ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden.¹¹⁵³ Auch die im Präsidentschaftswahlkampf 2012 von der Sozialistischen Partei als damaliger Opposition in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Anregungen wurden bislang nicht realisiert.¹¹⁵⁴ Es ist daher zu untersuchen, ob eine gesetzliche Regelung der DCRI zulässig ist (I.), und welche rechtspolitischen Vorteile diese mit sich bringen würde (II.).

I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Ausgestaltung einer gesetzlichen Rechtsgrundlage

Nach der im [ersten Teil](#) der Arbeit aufgezeigten verfassungsrechtlichen Abgrenzung unterfallen die bisherigen Regelungen der DCRI zum Teil dem Verordnungs-, teilweise dem Gesetzesbereich.¹¹⁵⁵ Die Befugnisregelungen der DCRI sind Ausdruck des Gesetzesvorbehaltes nach Art. 34 C 1958 und sind gesetzlich bestimmt. Fraglich ist allerdings, ob auch die bislang im Dekret Nr. 2008–609 geregelte Organisation und die Aufgaben der DCRI ebenfalls gesetzlich bestimmt werden können. Nach der Rechtsprechung des *Conseil constitutionnel* und der damit einhergehenden Ausweitung der *domaine de la loi* kann der parlamentarische Gesetzgeber durch ein Gesetz auch solche Bereiche regeln, die nach der ursprünglichen Aufteilung der Regierung als Verordnungsgeber zustehen.¹¹⁵⁶ Dies gilt insbesondere auch für die Ausgestaltung der Organisation der Verwaltung, die nur grundsätzlich dem Verordnungsbereich nach Art. 37 C 1958 unterfällt.¹¹⁵⁷ Demzufolge ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Organisation und die Aufgaben der DCRI durch ein Gesetz zu regeln.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist es vorzugswürdig, eine einheitliche gesetzliche Rechtsgrundlage der DCRI zu schaffen. In Anlehnung an das Bundesverfassungsschutzgesetz könnte es sich hierbei

1152 *Défense et sécurité nationale*, Le Livre blanc, 2008, S. 142.

1153 Kritisch hierzu *Warusfel*, *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 114, 117 f.; *Hayez*, *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, S. 43, 47.

1154 Siehe die Ausführungen des Think Tanks der französischen sozialistischen Partei *Observatoire de la défense/Orion*, *Le renseignement en France*, S. 53 f. mit der Forderung nach einem Gesetz für die Nachrichtendienste; zudem schon *Urvoas/Vadillo*, *Réformer les services de renseignement français*, S. 13 f.; *Vadillo*, Note n° 130, *Fondation Jean-Jaurès*, 2012, S. 1 ff., 11 ff. Hierzu *Masson*, *Tribune libre* n° 19, 2012, der die Studien teilweise als zu politisch kritisiert.

1155 [Erster Teil, C. I. 2. b\)](#).

1156 Siehe [Erster Teil, C. I. 2.](#)

1157 Vgl. *Haquet*, *La loi et le règlement*, S. 92; *Lascombe*, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Art. 37, S. 720 ff.; *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*, S. 858.

um ein Gesetz handeln, welches die generelle Organisationsstruktur, die Aufgaben sowie die Befugnisse und gegebenenfalls weitere Aspekte wie die Kontrolle der DCRI enthielte. In diesem Fall wären die Grundlagen der DCRI zusammenfassend geregelt. Die Befugnisse der DCRI würden auf den zuvor festgelegten Aufgaben aufbauen und sich an dem Schutzgut orientieren. Im Einklang mit der französischen Gesetzgebung könnte sich das Gesetz in Bezug auf die Organisation des Inlandsnachrichtendienstes auf Grundstrukturen beschränken und die konkrete Ausgestaltung dem Verordnungsgeber überlassen. Dies entspräche der genannten Aufteilung zwischen Gesetz- und Verordnungsgeber.¹¹⁵⁸

In eine ähnliche Richtung gehen auch die in der Diskussion bislang unterbreiteten Vorschläge. Allerdings sehen diese zumeist vor, eine gesetzliche Gesamtregelung für alle französischen Nachrichtendienste zu treffen.¹¹⁵⁹ Der bislang einzige ausformulierte Vorschlag einer gesetzlichen Regelung von Anfang des Jahres 2012 bezieht sich ebenfalls auf die Nachrichtendienste insgesamt.¹¹⁶⁰ In einem ersten Teil werden die Aufgaben der Nachrichtendienste geregelt, die darin bestehen sollen, Nachrichten zu sammeln, Analysen für die Regierung zu fertigen und generell näher bezeichnete Aktivitäten zu bekämpfen, die die *intérêts fondamentaux de la nation* gefährden. Die dieser Regelung unterfallenden Nachrichtendienste werden nicht explizit genannt. Vielmehr sollen diejenigen Nachrichtendienste umfasst sein, die wie die DCRI der Kontrolle durch das parlamentarische Kontrollgremium DPR unterfallen. Die Verweisung auf die DPR soll der Flexibilität dienen, damit mögliche Anpassungen in der Organisation der Nachrichtendienste ohne Gesetzesänderung erfolgen können.¹¹⁶¹ Ein weiterer Teil des Vorschlags widmet sich den Befugnissen der Nachrichtendienste. Einige Befugnisse wie die Telekommunikationsüberwachung werden dabei modifiziert und in das Gesetz integriert, andere werden durch Verweisungen auf speziellere Gesetze geregelt.¹¹⁶² Zuletzt wird die parlamentarische Kontrolle

1158 Ob die Errichtung des Inlandsnachrichtendienstes dabei weiterhin der Regierung vorbehalten bleibt, ist fraglich. Vgl. *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 3 Fn. 4.

1159 So auch *Denécé*, Note de réflexion n° 16, 2013, S. 3, der sich für ein „*loi cadre*“, also ein Rahmengesetz, für alle Nachrichtendienste ausspricht, das u. a. die Nachrichtendienste bestimmen und die Aufgaben, Befugnisse und die Kontrolle umfassen sollte. Insgesamt für eine gesetzliche Regelung auch *Forcade*, Revue Le Mouvement des idées, 2^e trimestre 2012, S. 161, 175 f.; *Warusfel*, Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 114, 118.

1160 *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 11 ff. Es handelt sich nicht um einen parlamentarischen Gesetzentwurf, sondern um einen im Rahmen des Wahlkampfes 2012 unterbreiteten Vorschlag eines von einem Think Tank der sozialistischen Partei unterstützten Politikwissenschaftlers.

1161 *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 11 f., 5 f.

1162 *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 12 ff., 7 ff. mit dem Vorschlag, eine weitere Kontrollinstanz zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Umsetzung der Befugnisse einzusetzen.

durch die DPR in das Gesetz aufgenommen.¹¹⁶³ Der Gesetzesvorschlag enthält einige positiv zu wertende Aspekte. Dies gilt beispielsweise für den Befugnisteil, der auch allgemeine Voraussetzungen für alle Befugnisse normiert und zudem – wenn auch nur deklaratorisch – auf die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in Grundrechte verweist.¹¹⁶⁴ Auch ist grundsätzlich das Abstellen auf die *intérêts fondamentaux de la nation* als einheitliches Konzept hervorzuheben. Allerdings enthält der Vorschlag wiederum keine Definition dieses Begriffes, was zu kritisieren ist.¹¹⁶⁵ Zu bezweifeln ist auch grundsätzlich, ob eine solche Gesamtregelung für alle Nachrichtendienste rechtlich sinnvoll und praktikabel ist. Schließlich unterscheiden sich die Nachrichtendienste hinsichtlich ihrer Ausrichtung zum Teil erheblich. Es muss im Einzelfall gewährleistet sein, dass die Aufgaben und Befugnisse für den jeweiligen Nachrichtendienst den genannten Bestimmtheiterfordernissen genügen. Unter Umständen ist es daher erforderlich, besondere Voraussetzungen für Befugnisse einzelner Nachrichtendienste vorzusehen. Allein diese Erwägungen lassen zumindest Zweifel an einer Gesamtregelung, die sämtliche Nachrichtendienste betrifft, aufkommen. Eine gesetzliche Rechtsgrundlage, die konkret auf einen Nachrichtendienst wie die DCRI abgestimmt ist, hat demgegenüber eine klare und eindeutige Struktur und ist daher einer Gesamtregelung vorzuziehen. Die Struktur des Bundesverfassungsschutzgesetzes kann dabei als Orientierung gelten.

II. Vorteile einer gesetzlichen Rechtsgrundlage

Eine einheitliche gesetzliche Rechtsgrundlage allein für die DCRI würde den Inlandsnachrichtendienst aufwerten und ihm weitere Legitimität verschaffen. Dies bestätigt das Beispiel des Verfassungsschutzes. Insgesamt wird durch die „Verrechtlichung“ des deutschen Nachrichtendienstbereiches von einem Zuwachs der Legitimität ausgegangen.¹¹⁶⁶ Eine Aufwertung durch eine gesetzliche Grundlage hängt zunächst mit der gegenüber einem Dekret höheren Stellung eines Gesetzes in der Normenhierarchie zusammen.¹¹⁶⁷ Einem Gesetz kommt in Frankreich auch eine symbolische Wirkung zu.¹¹⁶⁸ Des Weiteren vermittelt vor allem das Verfahren zum Erlass eines Gesetzes Legitimation. Es setzt ein ordnungsgemäßes und transparentes Gesetzgebungsverfahren nach den Voraussetzungen der Verfassung voraus, bei dem die Abgeordneten und damit die von der Bevölkerung gewählten

1163 *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 19 ff., 10 ff.

1164 *Vadillo*, Note n° 130, Fondation Jean-Jaurès, 2012, S. 14 zu Art. 8 des Vorschlags.

1165 Zur Auslegung des Begriffs im Dekret der DCRI s. [Zweiter Teil, A. I](#)

1166 So *Wolff*, in: Bonner Kommentar, Art. 45 d Rn. 9 mit Verweis auf *Borgs-Maciejewski*, ZRP 2006, S. 41, 42.

1167 Vgl. *Favoreu u. a.*, Droit constitutionnel, S. 151 ff., die Gesetze als „*source normative primaire de droit commun*“ und Verordnungen als „*source normative secondaire*“ bezeichnen.

1168 *Gaté/Gély*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), La Constitution, Art. 34, S. 885.

B. Zur Frage einer gesetzl. Rechtsgrundlage für den franz. Inlandsnachrichtendienst

Repräsentanten beteiligt sind.¹¹⁶⁹ Eine öffentliche Debatte im Parlament kann auch dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit für die Nachrichtendienste sensibilisiert wird. Die einzelnen Gesetzgebungsmaterialien, Stellungnahmen der Abgeordneten oder Änderungsvorschläge im Verfahren geben darüber hinaus über die Motivation, das Ziel und einzelne Beweggründe des Gesetzes Auskunft und können zur gegebenenfalls erforderlichen Auslegung einzelner Begriffe herangezogen werden. Eine solche Transparenz bietet das Verfahren zum Erlass von Dekreten nicht. Zwar sind auch in diesem Fall bestimmte Verfahrensvoraussetzungen, wie etwa Anhörungen des *Conseil d'Etat*, vorgesehen. Allerdings sind der Entwurf oder die Motive des Dekretes regelmäßig nicht öffentlich. Gleiches gilt für die Stellungnahmen und die Anhörungen einzelner Institutionen.¹¹⁷⁰ Weiterhin ist hervorzuheben, dass eine durch ein Gesetzgebungsverfahren geschaffene Regelung nur durch ein entsprechendes Verfahren verändert werden könnte. Eine Berücksichtigung des Parlaments ist daher erforderlich, so dass eine Neuorganisation nicht allein durch die Regierung erfolgen kann.¹¹⁷¹ Dem in der Öffentlichkeit zum Teil bestehenden Eindruck, dass die Regierung im Geheimen Dekrete nach ihrem Belieben erlässt, würde damit die Grundlage entzogen.¹¹⁷²

Über diese allgemeinen Vorzüge eines Gesetzes hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine einheitliche gesetzliche Rechtsgrundlage die Rechtssicherheit erhöhen würde.¹¹⁷³ Die aufgezeigte Problematik der Rechtsgrundlagen der DCRI besteht vor allem in der fehlenden Übersichtlichkeit infolge der nicht zusammenhängend geregelten Materie. Dem könnte eine Rechtsgrundlage, die zusammenfassend die Aufgaben und Befugnisse der DCRI benennt, entgegenwirken und würde den Inlandsnachrichtendienst für den Bürger als Grundrechtsbetroffenen transparenter gestalten.¹¹⁷⁴ Nicht zu vernachlässigen ist zuletzt, dass Frankreich mit einer gesetzlichen Regelung der DCRI auch den Empfehlungen der Venedig-Kommission und den damit einhergehenden rechtsstaatlichen Standards entsprechen würde.¹¹⁷⁵

1169 So auch *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 140.

1170 Vgl. *Erster Teil, C. I. 2. b) aa*).

1171 So wohl auch *Vadillo*, Note n° 130, *Fondation Jean-Jaurès*, 2012, S. 5.

1172 In diese Richtung auch *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 132.

1173 So auch z. B. *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 416; *Vadillo*, Note n° 130, *Fondation Jean-Jaurès*, 2012, S. 1 f.

1174 Siehe *Warusfel*, *Contre-espionnage et protection du secret*, S. 416.

1175 Siehe *Erster Teil, C. III*. Hierzu auch *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*, S. 125, 141.

III. Ergebnis

Die Schaffung einer einheitlichen gesetzlichen Rechtsgrundlage der DCRI ist verfassungsrechtlich möglich und aufgrund der genannten Vorteile auch rechtspolitisch zu unterstützen. Die französische Regierung hat diesen Weg bei der Reform der DCRI im Jahr 2008 versäumt und sollte baldmöglichst der seit Langem bestehenden Forderung nachkommen. Die Befassung des französischen Parlaments mit Fragen der Nachrichtendienste hat in den letzten Jahren merklich zugenommen. Ein erster Schritt war die Errichtung des parlamentarischen Kontrollgremiums DPR. Der derzeitige Prozess, der maßgeblich vom Parlament durch den Untersuchungsausschuss zur „Affäre Merah“ sowie durch den Bericht des Rechtsausschusses der Nationalversammlung vom Mai 2013 angestoßen wurde, zeigt die Entwicklungstendenz deutlich auf.¹¹⁷⁶ Das französische Parlament fordert eine Mitbestimmung im Bereich der Nachrichtendienste und überlässt deren Ausgestaltung nicht mehr ausschließlich der Regierung. Eine gesetzliche einheitliche Regelung für den französischen Inlandsnachrichtendienst wäre ein weiterer entscheidender Schritt in dieser Entwicklung und würde die Akzeptanz der DCRI erhöhen.

1176 Zu diesen neuen Entwicklungen [Vierter Teil, A. I.](#)

Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

In Frankreich und Deutschland sind mehrere Nachrichtendienste für die Überwachung des Inlands, des Auslands und des militärischen Bereiches zuständig. Als Inlandsnachrichtendienste stehen sich die *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) gegenüber. Der französische Inlandsnachrichtendienst DCRI wurde zum 1. Juli 2008 geschaffen und ersetzt die seit Mitte des 20. Jahrhunderts bestehenden Vorgängerbehörden *Direction centrale des renseignements généraux* (DCRG) und die *Direction de la surveillance du territoire* (DST). Da die zunehmende Fokussierung der DCRG und der DST auf die Abwehr und Bekämpfung terroristischer Bestrebungen seit den 1990er Jahren zu Überschneidungen der Aufgaben führte, wurden beide Behörden zu einem einzigen Inlandsnachrichtendienst fusioniert. Die organisatorische Reform zur DCRI im Jahr 2008 ist Teil einer Gesamtentwicklung des französischen Nachrichtendienstes, die von 2007 bis 2009 weitere institutionelle und strategische Reformen für die Nachrichtendienste umfasste. Wesentliche Teile dieser Entwicklung gehen auf das Weißbuch zur nationalen Sicherheit und Verteidigung (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*) von 2008 zurück. Demgegenüber besteht die Struktur des deutschen Verfassungsschutzes seit 1950 und ist grundsätzlich unverändert geblieben.

Die DCRI ist zentral organisiert und besitzt neben einer Zentralabteilung mehrere weisungsgebundene regionale Unterabteilungen. Im Gegensatz zu dieser Zentralisierung in Frankreich ist die Organisation des deutschen Verfassungsschutzes föderal ausgestaltet und besteht aus dem BfV sowie aus sechzehn eigenständigen LfV. Diese Aufteilung erfordert eine Abstimmung der deutschen Inlandsnachrichtendienste, um Informationsverluste zu vermeiden. Dem BfV kommt dabei als Zentralstelle eine Koordinierungsfunktion zu, deren Stellung seit Anfang 2013 durch die Änderung der Zusammenarbeitssrichtlinie zwischen dem BfV und den LfV gestärkt wurde. In organisationsrechtlicher Hinsicht ergibt sich aus dem deutschen Trennungsgebot ein wesentlicher Unterschied zwischen dem französischen und deutschen Inlandsnachrichtendienst, da das Trennungsgebot in Frankreich keine Entsprechung findet. Aufgrund des Trennungsgebotes sind Verfassungsschutz- und Polizeibehörden in ihrer Organisation voneinander zu trennen. Die DCRI dagegen ist als Abteilung in die Organisationsstruktur der *Police nationale* integriert. Die unterschiedliche Einordnung ist dabei auch Ausdruck der geschichtlichen Entwicklung der Inlandsnachrichtendienste.

Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

Ein weiteres zentrales Unterscheidungsmerkmal beider Inlandsnachrichtendienste ist die Qualität der Rechtsgrundlagen. Der deutsche Verfassungsschutz ist verfassungsrechtlich im Grundgesetz verankert und hat mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz eine einheitliche gesetzliche Grundlage für das BfV und die Zusammenarbeit mit den LfV. Die Rechtslage der DCRI ist komplexer. Ihre Rechtgrundlage ist das von der Regierung erlassene Dekret Nr. 2008–609 vom 27. Juni 2008, das die Organisation und die Aufgaben regelt. Neben dem genannten Dekret sind die Befugnisse der DCRI in verschiedenen Gesetzen geregelt. Diese Rechtslage der DCRI unterstreicht die zentrale Stellung der Regierung im französischen Nachrichtendienstrecht. Die Beteiligung des Parlaments im Hinblick auf die Nachrichtendienste ist demgegenüber nur sehr partiell. Auch wenn die derzeitige Rechtslage der DCRI mit den französischen verfassungsrechtlichen Vorgaben übereinstimmt, ist aus rechtspolitischen Gründen eine einheitliche gesetzliche Rechtsgrundlage des französischen Inlandsnachrichtendienstes zu fordern. Diese würde die Mitbestimmung des Parlaments sichern, der DCRI mehr Legitimität verschaffen und Transparenz ermöglichen. Die Forderung nach einem Gesetz stünde zudem im Einklang mit der Empfehlung der Venedig-Kommission des Europarates. Eine solche Rechtsgrundlage sollte zusammenfassend neben der Organisation die Aufgaben und Befugnisse der DCRI sowie die Kontrolle regeln. Vor dieser Ausgangssituation ist zu kritisieren, dass eine gesetzliche Rechtsgrundlage offenbar wiederum nicht Teil der im Juni 2013 angekündigten Umwandlung der DCRI in eine *Direction générale de la sécurité intérieure* (DGSI) ist. Nach dem derzeitigen Vorschlag liegen die Hauptziele der avisierten Änderungen vielmehr in der Schaffung einer Budget- und Personalhoheit für den Inlandsnachrichtendienst; weitere strukturelle Veränderungen der Aufgaben und Befugnisse sind hingegen nicht geplant. Die in dieser Arbeit vorgestellten Grundaussagen zur DCRI werden daher auch für eine zukünftige DGSI ihre Bedeutung behalten.

Im Bereich der Schutzgüter, der Aufgaben und der Befugnisse bestehen Gemeinsamkeiten beider Inlandsnachrichtendienste. Der deutsche Verfassungsschutz stützt sich in zentraler Weise auf die freiheitliche demokratische Grundordnung, die DCRI auf die *intérêts fondamentaux de la nation*. Der Begriff der *intérêts fondamentaux de la nation* ist im Dekret der DCRI nicht definiert und lässt sich nur aus einer Gesamtschau mehrerer Regelungen ermitteln. Das deutsche Schutzgut des Verfassungsschutzes ist ausdifferenzierter, da es durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und einer darauf aufbauenden einfachgesetzlichen Regelung im Bundesverfassungsschutzgesetz näher bestimmt wird. Sowohl die DCRI als auch das BfV sammeln Informationen, werten diese aus und leiten die Erkenntnisse an die jeweilige Regierung weiter. Haupttätigkeitsbereiche der Inlandsnachrichtendienste sind die Extremismus- und Terrorismusbeobachtung sowie die präventive und repressive Spionageabwehr. Die angesprochene organi-

sationsrechtliche Trennung zwischen der Polizei und dem Verfassungsschutz in Deutschland wirkt sich auch bei den Aufgaben aus. Das BfV ist allein im Vorfeld der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung tätig und grenzt sich dementsprechend von den Aufgaben der Polizei ab, auch wenn neuere Entwicklungen zunehmend zu Überschneidungen führen. Eine derartige Aufgabentrennung besteht in Frankreich nicht. Die DCRI erfüllt neben den nachrichtendienstlichen polizeiliche Aufgaben, so dass ihr auch die Strafverfolgung in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen zukommt. Diese Verbindung wird zusammen mit der zentralisierten Struktur als Effektivitätsvorteil der DCRI bei der Terrorismusbekämpfung gewertet; sie führt aber auch zu Abgrenzungsproblemen. Dem BfV sind polizeiliche Aufgaben aufgrund des Trennungsgebotes gesetzlich untersagt. Sich entsprechende Befugnisse der Inlandsnachrichtendienste bestehen daher nur im nachrichtendienstlichen Bereich. Bei diesen Befugnissen zeigen sich die Auswirkungen einer fehlenden einheitlichen Rechtsgrundlage der DCRI, in der neben den Aufgaben die darauf abgestimmten Befugnisse geregelt sind. Insbesondere ist mit Blick auf die Bestimmtheit der Befugnisregelungen, die nicht speziell für die DCRI, sondern für mehrere französische Sicherheitsbehörden gelten, fragwürdig, ob diese mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vereinbar sind.

Die Eingliederung der DCRI als Abteilung der *Police nationale* erleichtert den Austausch von Informationen und den Zugriff auf Dateien mit anderen nationalen Sicherheits- oder Polizeibehörden. Diese Zusammenarbeit orientiert sich an inhaltlichen Fragestellungen wie der Terrorismusbekämpfung. Dass hierbei verschiedene Behörden mit unterschiedlichen Aufgabenzuschnitten zusammenarbeiten, beeinflusst den Austausch nicht. Die Regelungen zur Übermittlung von Daten sind dabei nicht abstrakt, sondern regelmäßig in den konkreten Dateien geregelt. Als institutionelle Zusammenarbeitsform im Bereich der Terrorismusbekämpfung fungiert seit 1984 die *Unité de coordination de la lutte antiterroriste* (Koordinationsstelle für die Terrorismusbekämpfung, UCLAT). Die Voraussetzungen für die nationale Zusammenarbeit des BfV mit anderen Sicherheitsbehörden resultieren aus der organisations-, aufgaben- und befugnisrechtlichen Trennung von Verfassungsschutz und Polizei. Die Übermittlung von Informationen sowie der Zugriff auf gemeinsame Dateien der Sicherheitsbehörden sind daher im Einzelnen geregelt. Die Bedeutung des informationellen Trennungsprinzips von Nachrichtendiensten und der Polizei wurde zuletzt 2013 vom Bundesverfassungsgericht durch das Urteil zum Antiterrordateigesetz hervorgehoben, eine Zusammenarbeit aufgrund gemeinsamer Dateien aber dem Grundsatz nach nicht in Frage gestellt. Auch der institutionalisierte Austausch des BfV mit anderen Sicherheitsbehörden im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) oder dem 2012 als Reaktion auf die NSU-Morde aufgebauten Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum

Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

(GETZ) unterliegt diesen Regelungen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Zentren die Effektivität der Zusammenarbeit steigern können. Im Bereich der nationalen Koordinationsgremien haben die Reformen des französischen Nachrichtendienstrechts zu einer Verbesserung der Koordination geführt. Neben dem *Coordonnateur national du renseignement* als Koordinator der französischen Nachrichtendienste ist der ebenfalls neue *Conseil national du renseignement* für strategische Fragestellungen der Nachrichtendienste zuständig. Dem entsprechen in Deutschland der Beauftragte für die Nachrichtendienste und das Sicherheitskabinett sowie der Staatssekretärsausschuss für das geheime Nachrichtenwesen und Sicherheit.

Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste durch ein spezielles Gremium besteht in Frankreich erst seit 2007. Die Schaffung der *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR) beendet die in diesem Aspekt bestehende Sonderstellung Frankreichs und führt zu einer stärkeren Einbeziehung des Parlaments bei nachrichtendienstlichen Fragestellungen. Die Aufgaben und Befugnisse der DPR sind allerdings erheblich eingeschränkt und erreichen nicht das Kontrollniveau des zuletzt 2009 reformierten parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) in Deutschland. Dies hängt maßgeblich damit zusammen, dass die DPR allein allgemeine Aktivitäten der Nachrichtendienste verfolgt, ohne auch für abgeschlossene Vorgänge der Nachrichtendienste zuständig zu sein. Trotz dieses Unterschiedes ist die Schaffung der DPR als eine wesentliche Weiterentwicklung im Bereich der französischen Nachrichtendienste anzusehen, die dem Parlament eine notwendige Mitsprache verleiht.

Zusammenfassend hat der vorliegende Rechtsvergleich deutlich gemacht, dass in Bezug auf den französischen Inlandsnachrichtendienst sowie das hiermit zusammenhängende Nachrichtendienstrecht ein erheblicher Reformbedarf bestand. Die Reformen, die seit 2007 angestrengt wurden, haben zu weitreichenden Veränderungen geführt. Insbesondere die angesprochene Problematik um die Rechtsgrundlage der DCRI und um die fehlende Beteiligung des Parlaments zeigt aber auf, dass im Unterschied zur differenzierten rechtlichen Struktur des deutschen Verfassungsschutzes weitere Reformen des Inlandsnachrichtendienstes erforderlich sind.¹¹⁷⁷ Hervorzuheben ist allerdings die positive Entwicklung des französischen Nach-

¹¹⁷⁷ Vgl. *Laurent*, *Revue Défense nationale*, n° 755, décembre 2012, S. 55, 58, der den französischen Nachrichtendiensten insgesamt auch gegenüber Deutschland einen Rückstand bescheinigt; *Segell*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 35, 49 ff. bezeichnet die französischen Nachrichtendienste zwar als führend, weist jedoch auf das Fehlen parlamentarischer Beteiligung hin. Ähnlich schon *Borgs-Maciejewski*, in: BfV (Hrsg.), *Verfassungsschutz in der Demokratie*, S. 165, 165. Nach *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, S. 640 ff. genießen die deutschen gegenüber den französischen Nachrichtendiensten ein höheres Ansehen.

richtendienstrechts.¹¹⁷⁸ Eine derartige Vielzahl von Reformen hat in so kurzer Zeit in diesem Bereich in Frankreich zuvor nicht stattgefunden.¹¹⁷⁹ Auch die seit Mitte 2013 angekündigten Veränderungen etwa im Bereich der parlamentarischen Kontrolle scheinen auf dieser Entwicklung aufzubauen, auch wenn Neuerungen nur in kleinen Schritten umgesetzt werden. Ergänzend zu den bisher unterbreiteten Vorschlägen ist ferner anzuregen, die Öffentlichkeitsarbeit der DCRI weiter auszubauen, die im Vergleich zum deutschen Verfassungsschutz immer noch gering ist.¹¹⁸⁰ Die Außenwirkung ließe sich durch die Einführung einer Berichtspflicht des Inlandsnachrichtendienstes erhöhen, die an die Erfahrungen zum deutschen Verfassungsschutzbericht anknüpfen könnte.¹¹⁸¹ Zudem hat die Untersuchung die Bedeutung des *secret de la défense nationale* für den französischen Inlandsnachrichtendienst und die weiteren Nachrichtendienste aufgezeigt, die selbst über die Freigabe der von ihnen zuvor eingestufteten Dokumente entscheiden und nur der beratenden Kontrolle der *Commission consultative du secret de la défense nationale* (CCSDN) unterliegen.¹¹⁸² Eine Reformierung des *secret de la défense nationale* und der Kontrolle der Einstufung könnte die Transparenz und den Rechtsschutz in diesem sensiblen Bereich stärken.¹¹⁸³ Denkbar wäre, das von der französischen Rechtsprechung entwickelte „in camera“-Verfahren auszuweiten und somit eine gerichtliche Überprüfung der Einstufung von Dokumenten zu ermöglichen. Bislang findet dieses Verfahren unter anderem beim *secret de la défense nationale* keine

1178 So auch *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, S. 443 ff., 644, die die Entwicklung auf die Reformen durch *Sarkozy*, aktuelle Herausforderungen und auf die veränderte Wahrnehmung der Nachrichtendienste in der französischen Öffentlichkeit zurückführt.

1179 So *Urvoas/Verchère*, *Rapport d'information*, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013, S. 99; vgl. *Forcade*, *Revue Le Mouvement des idées*, 2^e trimestre 2012, S. 161, 161 ff., 168 f.; *Lacoste*, *Revue Défense nationale*, n° 755, décembre 2012, S. 83, 83 ff. geht davon aus, dass die Reformen zu einer „*profonde évolution des mentalités et des comportements*“ führen. *Denécé*, *Les services secrets*, S. 349 f., 354 f. kritisiert die Reformen als zu spät und nicht ausreichend, verweist aber für die weitere Entwicklung u. a. auf das deutsche Beispiel und dessen Entwicklungsgeschichte.

1180 Hierzu *Ferro*, *L'image des services de renseignement*, S. 446 ff., 450 f., 613 ff., 643 f., die auf den oberflächlichen Internetauftritt der DCRI sowie ihrer Vorgängerbehörden hinweist und insgesamt für eine Ausweitung der Kommunikationsstrategie der Nachrichtendienste eintritt.

1181 Nach § 16 Abs. 2 BVerfSchG besteht eine jährliche Berichtspflicht des BfV, die der „Aufklärung der Öffentlichkeit“ dient. Siehe zu den einzelnen Fragestellungen z. B. *Murswiek*, in: *Oebbecke/Pieroth/Towfigh* (Hrsg.), *Verfassungsschutz*, S. 73, 73 ff. Für eine solche Einführung in Frankreich auch *Denécé*, *Note de réflexion* n° 16, 2013, S. 10.

1182 Zu den Wirkungen des *secret de la défense nationale* und der Kontrolle durch die CCSDN s. *Dritter Teil, A. I.*

1183 So auch *Chaltiel*, *Petites affiches*, 5 janvier 2012, S. 3, 9; *Sartre/Ferlet*, *Revue Études*, n° 2, 2010, S. 165, 168 ff.; *Warusfel*, *Cahiers de la sécurité*, n° 14, juillet-septembre 2010, S. 121; *Warusfel*, *Armées d'aujourd'hui*, n° 292, juillet-août 2004, S. 54, 55.

Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

Anwendung, so dass ein Gericht die eingestuften Dokumente nicht einsehen kann.¹¹⁸⁴ Ein derartiger Ausgleich zwischen Geheimhaltungsinteressen und dem Rechtsschutzbedürfnis des Einzelnen könnte sich an dem in Deutschland bestehenden „in camera“-Verfahren orientieren. Danach entscheiden bei verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten spezielle Fachsenate, ob die Verweigerung der Übermittlung von geheimhaltungsbedürftigen Akten durch die Verwaltung rechtmäßig ist.¹¹⁸⁵ Für den deutschen Verfassungsschutz zeigt gerade die zentralisierte Struktur des französischen Inlandsnachrichtendienstes Entwicklungsmöglichkeiten auf.¹¹⁸⁶ Die Schwierigkeiten einer funktionierenden Abstimmung aufgrund der Vielzahl der Verfassungsschutz- und Sicherheitsbehörden wurde zuletzt im Zuge der „NSU-Affäre“ deutlich. Der Austausch zwischen den LfV und dem BfV sowie die Stellung des BfV im Verfassungsschutzverbund sind daher weiter zu stärken. Innerhalb des föderalen Aufbaus könnten dabei einzelne Zentralisierungsaspekte in einer weiteren Debatte über die Organisation des Verfassungsschutzes herangezogen werden.

Die in dieser Arbeit untersuchten Inlandsnachrichtendienste in Frankreich und Deutschland stellen zwei gewichtige Beispiele der Ausgestaltung der Inlandsnachrichtendienste in Europa dar. Die Kenntnis der Gemeinsamkeiten und Unterschiede nationaler Inlandsnachrichtendienste ist dabei unerlässlich für die bestehende und weiter zunehmende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene.¹¹⁸⁷ Bereits heute arbeiten die nationalen Nachrichtendienste durch den Austausch gewonnener Informationen im Einzelfall bi- und multilateral zusammen. Beispiele strategischer Zusammenarbeitsformen sind etwa der Berner Club oder das europäische Lagezentrum Joint Situation Center (SITCEN).¹¹⁸⁸ Diese Kooperation nationaler Behörden wird auch in Zukunft ihre Bedeutung behalten, da davon auszugehen ist, dass auch ein etwaiger europäischer Nachrichtendienst die nationalen Inlands-

1184 Siehe z. B. von *Egidy*, Vorlagepflichten, S. 168 ff., 184 f.

1185 Vgl. § 99 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung. Umfassend zum Vergleich der Geheimhaltungsinteressen in Frankreich und Deutschland bzw. zu den Konfliktlösungen durch das deutsche „in camera“-Verfahren und das Verfahren vor der CCSDN von *Egidy*, Vorlagepflichten, S. 90 ff., 135 ff., 168 ff., der allerdings keinen Bezug zu den Nachrichtendiensten herstellt.

1186 Vgl. *Würtenberger*, in: *Würtenberger/Gusy/Lange* (Hrsg.), *Innere Sicherheit*, S. 231, 242 f., der bezüglich des französischen und deutschen Sicherheitsrechts von einer Angleichung ausgeht bei Zentralisierungstendenzen in Deutschland.

1187 Siehe im Überblick *Pankratz/Benczur-juris*, in: *Borchert* (Hrsg.), *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat*, S. 97, 97 ff.

1188 Vgl. z. B. *Scheren*, in: *Jäger/Daun* (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 168, 168 ff.; *Boizot*, *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, S. 229 ff. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen *Geiger*, in: *Jäger/Daun* (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 240, 241 ff.; *Soria*, in: *Hendler/Ibler/Soria* (Hrsg.), *Sicherheit*, S. 359, 368 ff. Zudem *Huber*, NVwZ 2011, S. 409, 409 ff. zur Zusammenarbeit der nationalen Kontrollgremien der Nachrichtendienste.

nachrichtendienste allenfalls ergänzen, nicht aber vollständig ersetzen wird.¹¹⁸⁹ Insofern bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen das Trennungsgebot als Grundsatz des deutschen Nachrichtendienstrechtes auf die unionsweite Zusammenarbeit haben wird und ob das französische Modell der Ausgestaltung des Inlandsnachrichtendienstes unter dem Gesichtspunkt der Effektivität vorzugswürdig ist. Bei der weiteren nationalen und europäischen Entwicklung ist in jedem Fall die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien erforderlich.

1189 So auch *Scheren*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 168, 177 ff. Mögliche Entwicklungsmodelle nennt *Storbeck*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*, S. 155, 161 ff.

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Nachtrag: Die Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

Seit der Abgabe der Arbeit im Oktober 2013 hat sich in Frankreich die Rechtslage teilweise geändert.¹¹⁹⁰ Die *Direction centrale du renseignement intérieur* (DCRI) als französischer Inlandsnachrichtendienst ist zum 12. Mai 2014 durch die *Direction générale de la sécurité intérieure* (DGSI)¹¹⁹¹ ersetzt worden.¹¹⁹² Entsprechend der Ankündigung des damaligen französischen Innenministers im Juni 2013 handelt es sich bei dieser Umwandlung zu einer „Allgemeinen Abteilung für die innere Sicherheit“ vor allem um eine organisatorische Neuausrichtung des französischen Inlandsnachrichtendienstes, nicht aber um inhaltliche Änderungen der Aufgaben.¹¹⁹³ Die DGSI ist nunmehr direkt dem Innenministerium als eine „allgemeine Abteilung“ unterstellt und nicht mehr an die *Direction générale de la Police nationale* (DGPN) angegliedert.¹¹⁹⁴ Diese neue Struktur dient der Budget- und Einstellungshoheit des Dienstes; zugleich bedeutet sie eine Angleichung an die organisationsrechtliche Stellung des Auslandsnachrichtendienstes DGSE.¹¹⁹⁵

1190 Vgl. insbesondere das am 18. Dezember 2013 verabschiedete *loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019*, JORF Nr. 294 vom 19. Dezember 2013, S. 20570, Text Nr. 1. Nach der neuen Gesetzeslage übt die parlamentarische Kontrollkommission *Délégation parlementaire au renseignement* (DPR) nunmehr ausdrücklich eine „*contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement*“ aus, besitzt leicht erweiterte Befugnisse und Anhörungsrechte und übernimmt die zusätzliche Aufgabe der Finanzkontrolle der Nachrichtendienste (Art. 12 f.). Des Weiteren sehen die Art. 14 ff. des Gesetzes Änderungen der Befugnisse aller Nachrichtendienste vor. Hierzu *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2013, Doc. Ass. nat., n° 1886 = Doc. Sénat, n° 462, S. 11 ff., 19 ff. Vgl. auch [Dritter Teil, A.](#) Zu weiteren Veränderungen im Nachrichtendienstbereich *Denécé*, Editorial n° 36, 2014, S. 1 ff.

1191 Der Begriff der „*sécurité intérieure*“ (innere Sicherheit) dient der Abgrenzung zur DGSE, die für die „*sécurité extérieure*“ (äußere Sicherheit) zuständig ist.

1192 Art. 13 *Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure*, JORF Nr. 102 vom 2. Mai 2014, Text Nr. 23 (im Folgenden: Dekret Nr. 2014-445; abgedruckt im [Anhang F](#)). Art. 11 Dekret Nr. 2014-445 setzt das Dekret Nr. 2008-609 der DCRI außer Kraft.

1193 Vgl. bereits [Vierter Teil, A. I. 2.](#)

1194 Art. 1 lit. d *Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*, JORF Nr. 188 vom 14. August 2013, Text Nr. 19. Die Anpassung erfolgte durch Art. 1 *Décret n° 2014-454 du 6 mai 2014 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer*, JORF Nr. 106 vom 7. Mai 2014, Text Nr. 24.

1195 Zu den Hintergründen s. bereits [Vierter Teil, A. I. 1.](#) und [2.](#) Vgl. auch den Internetauftritt des *Premier ministre* unter der Rubrik „Conseil des ministres du 30. avril 2014“, *Direction*

Trotz dieser Veränderung verbleibt die DGSI ein „*service actif de la police nationale*“ (Art. 1 Abs. 1 Dekret Nr. 2014–445); die inhaltliche Zugehörigkeit zur *Police nationale* bleibt wie schon bei der DCRI bestehen. Die Organisationsstruktur der DGSI gleicht auch im Übrigen der Vorgängerbehörde und ist ebenfalls zentralisiert.¹¹⁹⁶ Die DGSI besteht aus einer Zentralverwaltung (*administration centrale*) und weiteren regionalen Behördenteilen (*services territoriaux*), Art. 4 Dekret Nr. 2014–445.¹¹⁹⁷

Die DGSI vereint wie die DCRI Aufgaben eines Nachrichtendienstes mit repressivpolizeilichen Aufgaben und führt damit diese Besonderheit des französischen Inlandsnachrichtendienstes fort.¹¹⁹⁸ Dabei ist zu begrüßen, dass sich in Art. 1 Abs. 3 des Dekretes der DGSI erstmals ein ausdrücklicher Hinweis auf die repressivpolizeiliche Tätigkeit befindet, die unter den Voraussetzungen von Art. 15–1 *Code de procédure pénale* erfolgt.¹¹⁹⁹ Als Nachrichtendienst ist die DGSI nach Art. 1 Abs. 2 Dekret Nr. 2014–445 damit beauftragt, Nachrichten („*le renseignement*“) zu sammeln, diese zusammenzufassen und auszuwerten, die die *sécurité nationale* oder die *intérêts fondamentaux de la nation* betreffen.¹²⁰⁰ Der Katalog der Aufgabebereiche der DGSI gleicht mit kleineren sprachlichen und inhaltlichen Veränderungen demjenigen der DCRI und umfasst im Wesentlichen die Spionageabwehr, die Terrorismusbekämpfung, den Schutz der wirtschaftlichen Sicherheit, die Bekämpfung der Cyber-Kriminalität sowie die Überwachung von Personen und Organisationen.¹²⁰¹

Letztlich setzt die DGSI unter neuem Namen und geänderter organisationsrechtlicher Anbindung die Aufgaben der DCRI fort, ohne wesentliche

générale de la sécurité intérieure“, <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/direction-generale-de-la-securite-interieure> (Abruf vom 1. Juni 2014).

1196 *Directeur général de la sécurité intérieure* ist seit Mai 2014 der vormalige Direktor der DCRI Patrick Calvar, *Décret du 7 mai 2014 portant nomination du directeur général de la sécurité intérieure – M. CALVAR (Patrick)*, JORF Nr. 108 vom 10. Mai 2014, Text Nr. 61.

1197 Die Zentralverwaltung hat die Unterabteilungen „*direction du renseignement et des opérations*“, „*direction technique*“, „*service de l’administration générale*“ und „*inspection générale de la sécurité intérieure*“, Art. 6–1 *Décret n° 2013–728 du 12 août 2013*, angepasst durch Art. 3 *Décret n° 2014–454 du 6 mai 2014*.

1198 Siehe Art. 1 Abs. 2 und 3 Dekret Nr. 2014–445 sowie ausdrücklich das Vorwort des Dekretes unter der Rubrik „*Notice*“. Vgl. zu diesen Aufgaben bei der DCRI Zweiter Teil, II. 1. b).

1199 Siehe bereits **Zweiter Teil, II. 1. b) bb)**. Die weiteren sprachlichen Anpassungen der einschlägigen Rechtsgrundlagen an die DGSI erfolgte auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 2 Dekret 2014–445, wobei u. a. Art. R 15–18 Nr. 4 *Code de procédure pénale* geändert wurde.

1200 Zu der vergleichbaren Aufgabe der DCRI und dem Schutzgut der *intérêts fondamentaux de la nation* vgl. **Zweiter Teil, A. I. 1.** und **II. 1.**

1201 Art. 2 Dekret Nr. 2014–445. Vgl. im Einzelnen schon **Zweiter Teil, A. II. 1. a)**. Als inhaltliche Erweiterung ist z. B. die Überwachung der Aktivitäten der „*organisations criminelles internationales*“ in Art. 2 lit. e Dekret Nr. 2014–445 zu nennen. Hierzu auch *Denécé*, Editorial n° 36, 2014, S. 3.

Grundsätze des französischen Inlandsnachrichtendienstes zu verändern.¹²⁰² Die Umwandlung zur DGSI ist dabei eine Weiterentwicklung der Reform zur DCRI vom Juni 2008.¹²⁰³ Rechtsgrundlage für die Aufgaben und Organisation der DGSI ist wie zuvor bei der DCRI ein Dekret, das im Ministerrat beraten und nach einer verpflichtenden Anhörung durch den *Conseil d'Etat* erlassen wurde.¹²⁰⁴ Wie schon bei der DCRI ist es trotz der seit Langem geführten Debatte versäumt worden, eine einheitliche und vor allem gesetzliche Rechtsgrundlage für den französischen Inlandsnachrichtendienst zu schaffen.¹²⁰⁵ Die im Rahmen dieser Arbeit herausgearbeitete Forderung nach einer transparenteren gesetzlichen Rechtsgrundlage ist vor diesem Hintergrund weiterhin aktuell und bestätigt in diesem Bereich den Unterschied zur deutschen Rechtslage.

1202 Bezeichnend *Borredon*, *Le Monde*, 18. Juni 2013, S. 11 mit der treffenden Überschrift: „*Réforme du renseignement: M. Valls choisit la continuité*“. So auch *Denécé*, Editorial n° 36, 2014, S. 3 und 5, der zudem die Machtkonzentration der DGSI kritisiert.

1203 Dies entspricht auch der Ankündigung des Innenministers *Manuel Valls* bei der Vorstellung der „*Réforme du renseignement*“ vom 17. Juni 2013, <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement> (Abruf vom 1. Juni 2014).

1204 Zu den Kategorien eines *décret en conseil des ministres* und eines *décret en Conseil d'Etat* siehe bereits *Erster Teil, C. I. 2. a) bb)* und *b) aa)*.

1205 Siehe ausführlich zur Zulässigkeit und Ausgestaltung einer solchen gesetzlichen Rechtsgrundlage *Vierter Teil, B*.

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Literaturverzeichnis

- Aaron-Castaing, Gaby*: La surveillance du territoire (ST) en France sous l'Occupation: juillet 1940 – décembre 1942, in: Laurent, Sébastien (Hrsg.): *Politique sous surveillance*, Pessac 2011, S. 179 ff. (zit.: *Aaron-Castaing*, in: Laurent (Hrsg.), *Politique sous surveillance*).
- About, Nicolas*: Le contrôle parlementaire des services de renseignement, in: *Revue Défense nationale*, janvier 1998, S. 20 ff.
- Baier, Maximilian*: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform (Diss.), Hamburg 2009 (zit.: *Baier*, *Parlamentarische Kontrolle*).
- Baud, Jacques*: Le renseignement et la lutte contre le terrorisme. Stratégie et perspectives internationales, Panazol 2005 (zit.: *Baud*, *Le renseignement*).
- Baudry, Henri*: La police des Renseignements généraux, in: RSC 1951, S. 122 ff.
- Bauer, Alain/Freyne, François*: Vidéosurveillance et vidéoprotection, 2. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Bauer/Freyne*, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*).
- Bauer, Alain/Soullez, Christophe*: Les fichiers de police et de gendarmerie, 2. Aufl., Paris 2011 (zit.: *Bauer/Soullez*, *Les fichiers de police et de gendarmerie*).
- Baumann, Karsten*: Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendienst, in: DVBl. 2005, S. 798 ff.
- Berlière, Jean-Marc*: Les renseignements généraux sous l'Occupation: enjeux, dérives et tentations d'une police d'information, in: Laurent, Sébastien (Hrsg.): *Politique sous surveillance*, Pessac 2011, S. 159 ff. (zit.: *Berlière*, in: Laurent (Hrsg.), *Politique sous surveillance*).
- Berlière, Jean-Marc*: Police et renseignement, in: Lacoste, Pierre (Hrsg.): *Le renseignement à la française*, Paris 1998, S. 9 ff. (zit.: *Berlière*, in: Lacoste (Hrsg.), *Le renseignement à la française*).
- Berthon, Céline*: L'information générale, in: *La Tribune du Commissaire*, n° 120, octobre 2011, S. 7 ff.
- Besson, Jean-Marie*: Principe de clarté et objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, in: Pontier, Jean-Marie (Hrsg.): *La simplification du droit*, Aix-en-Provence 2006, S. 63 ff. (zit.: *Besson*, in: Pontier (Hrsg.), *La simplification*).
- Bogdandy, Armin von*: *Gubernative Gesetzgebung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik* (Habil.), Tübingen 2000 (zit.: *von Bogdandy*, *Gubernative Gesetzgebung*).
- Boizot, Sabine*: L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. Thèse de doctorat en droit international, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris 2008 (zit.: *Boizot*, *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*).

Literaturverzeichnis

- Bordenave, Yves/Borredon, Laurent*: Un an après Merah, le nouvel âge de l'anti-terrorisme, in: *Le Monde*, 17./18. März 2013, S. 2.
- Borgs-Maciejewski, Hermann/Ebert, Frank*: Das Recht der Geheimdienste. Kommentar zum Bundesverfassungsschutzgesetz sowie zum G 10 nebst Sammlung aller einschlägigen Gesetzes des Bundes und der Länder sowie einer Chronik der Nachrichtendienste, Stuttgart u. a. 1986 (zit.: *Bearbeiter*, in: Borgs-Maciejewski/Ebert, *Recht der Geheimdienste*).
- Borgs-Maciejewski, Hermann*: Verfassungsschutz im internationalen Vergleich, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): *Verfassungsschutz in der Demokratie*. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln u. a. 1990, S. 165 ff. (zit.: *Borgs-Maciejewski*, in: BfV (Hrsg.), *Verfassungsschutz in der Demokratie*).
- Borgs-Maciejewski, Hermann*: Vertrauensbildung durch Kontrolle der Polizei und der Geheimdienste, in: *ZRP* 2006, S. 41 ff.
- Born, Hans/Leigh, Ian*: Responsabilité démocratique des services de renseignement, in: Denécé, Eric (Hrsg.): *Renseignement, médias et démocratie*, Paris 2009, S. 183 ff. (zit.: *Born/Leigh*, in: Denécé (Hrsg.), *Renseignement, médias et démocratie*).
- Born, Hans/Wetzling, Thorsten*: Checks and imbalances? Intelligence governance in contemporary France, in: Born, Hans/Caparini, Marina (Hrsg.): *Democratic control of intelligence services*. Containing rogue elephants, Hampshire 2007, S. 125 ff. (zit.: *Born/Wetzling*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*).
- Born, Hans*: Parliamentary and external oversight of intelligence services, in: Born, Hans/Caparini, Marina (Hrsg.): *Democratic control of intelligence services*. Containing rogue elephants, Hampshire 2007, S. 163 ff. (zit.: *Born*, in: Born/Caparini (Hrsg.), *Democratic control of intelligence services*).
- Borredon, Laurent*: Merah: selon la police des polices, la DCRI a failli, in: *Le Monde*, 25. Oktober 2012, S. 15.
- Borredon, Laurent*: Réforme du renseignement: M. Valls choisit la continuité, in: *Le Monde*, 18. Juni 2013, S. 11.
- Borredon, Laurent/Cazi, Emeline*: Affaire Merah: l'inertie de la DCRI à Paris mise en cause, in: *Le Monde*, 31. Januar 2013, S. 13.
- Borredon, Laurent/Cazi, Emeline*: Merah: l'incroyable raté des services secrets, in: *Le Monde*, 20. Oktober 2012, S. 1 f.
- Bouloc, Bernard*: Procédure pénale, 23. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Bouloc*, *Procédure pénale*).
- Boutin, André*: Le renseignement et la lutte contre le terrorisme, in: *Revue Défense nationale*, mai 2009, S. 144 ff.
- Broussolle, Yves*: Décret du 27 juin 2008 portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel, in: *Petites affiches*, 14 octobre 2008, n° 206, S. 11 ff.
- Brummer, Klaus*: Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden 2008 (zit.: *Brummer*, *Europarat*).
- Brunot, Patrick*: Le contrôle parlementaire des politiques de renseignement, in: *Revue Défense nationale*, février 1997, S. 55 ff.

- Buffotot, Patrice*: Le livre blanc 2008 sur la défense et la sécurité nationale, in: AFRI, vol. X, 2009, S. 449 ff.
- Bull, Hans Peter*: Trennungsgebot und Verknüpfungsbefugnis. Zur Aufgabenteilung der Sicherheitsbehörden, in: Hendler, Reinhard/Ibler, Martin/Soria, José Martínez (Hrsg.): „Für Sicherheit, für Europa.“ Festschrift für Volkmar Götze zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, S. 341 ff. (zit.: *Bull*, in: Hendler/Ibler/Soria (Hrsg.), Sicherheit).
- Cabannes, Xavier*: La réforme des fonds spéciaux, in: Warusfel, Bertrand (Hrsg.): Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques, Paris 2003, S. 107 ff. (zit.: *Cabannes*, in: Warusfel (Hrsg.), Le renseignement).
- Cantegreil, Julien*: Lutte antiterroriste et droit fondamentaux, France, Etats-Unis, Allemagne, Thèse de doctorat en droit (Paris I), Paris 2010 (zit.: *Cantegreil*, Lutte antiterroriste).
- Canu, Isabelle*: Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich des Umgangs mit politischem Extremismus vor dem Hintergrund der europäischen Integration (Diss.), Opladen 1996 (zit.: *Canu*, Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich).
- Caparini, Marina*: Controlling and overseeing intelligence services in democratic states, in: Born, Hans/Caparini, Marina (Hrsg.): Democratic control of intelligence services. Containing rogue elephants, Hampshire 2007, S. 3 ff. (zit.: *Caparini*, in: Born/Caparini (Hrsg.), Democratic control of intelligence services).
- Carillo, Jean-François*: Police judiciaire et renseignement, in: Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 39 ff.
- Cettina, Nathalie*: Antiterrorisme: une fragile coordination, in: Sécurité globale, n° 15, printemps 2011, S. 105 ff.
- Cettina, Nathalie*: La coordination police-justice dans les structures de l'Etat en face du terrorisme. Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris 1999 (zit.: *Cettina*, La coordination police-justice).
- Cettina, Nathalie*: Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme. Mémoire pour le diplôme d'études approfondies de science administrative, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris 1994 (zit.: *Cettina*, Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme).
- Chabanol, Daniel*: La pratique du contentieux administratif, 9. Aufl., Paris 2011 (zit.: *Chabanol*, La pratique du contentieux administratif).
- Chalet, Maurice*: La DST, service français de contre-espionnage, in: Lacoste, Pierre (Hrsg.): Le renseignement à la française, Paris 1998, S. 305 ff. (zit.: *Chalet*, in: Lacoste (Hrsg.), Le renseignement à la française).
- Chaltiel, Florence*: Le secret-défense devant le juge constitutionnel, in: Petites affiches, 5 janvier 2012, S. 3 ff.
- Champeil-Desplats, Véronique*: Le Conseil constitutionnel a-t-il une conception des libertés publiques?, in: Jus Politicum, Revue de droit politique, vol. IV 2012, S. 51 ff.
- Chantebout, Bernard*: Droit constitutionnel, 29. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Chantebout*, Droit constitutionnel).

- Chapus, René*: Droit administratif général, Tome 1, 15. Aufl., Paris 2001 (zit.: *Chapus*, Droit administratif général).
- Chocquet, Christian*: La structure administrative des services de renseignement, in: Warusfel, Bertrand (Hrsg.): Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques, Paris 2003, S. 39 ff. (zit.: *Chocquet*, in: Warusfel (Hrsg.), Le renseignement).
- Clair, Jean-François/Dahan, Paul*: La direction centrale du renseignement intérieur, un nouveau pôle de renseignement intérieur, un FBI à la française: pour quoi faire?, in: AFRI, vol. X, 2009, S. 467 ff.
- Cornevin, Christophe/Leclerc, Jean-Marc*: La DCRI: un FBI à la française, in: Le Figaro, 30. Juni 2008, S. 2.
- Cosquer, Hervé*: L'indéfinissable secret de la Défense nationale, in: Denécé, Eric (Hrsg.): Renseignement, médias et démocratie, Paris 2009, S. 245 ff. (zit.: *Cosquer*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie).
- Coste, Frédéric*: Les politiques et les institutions dans le domaine de la sécurité. Défense globale, sécurité intérieure, sécurité nationale: quelle distinction? Quelles articulations?, in: Cahiers français, n° 360, janvier-février 2011, S. 36 ff.
- Debbasch, Charles/Colin, Frédéric/Favro, Karine/Desfonds, Laurence/Marcangelo, Philie*: Constitution Ve République. Textes, Jurisprudences, Pratique, 5. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Debbasch u. a.*, Constitution).
- Decocq, André/Montreuil, Jean/Buisson, Jacques*: Le droit de la police, 2. Aufl., Paris 1998 (zit.: *Decocq/Montreuil/Buisson*, Le droit de la police).
- Décugis, Jean-Michel/Labbé, Christophe/Recasens, Olivia*: Ce que la DCRI ne veut pas, in: Le Point, 29. März 2012, S. 48 ff.
- Deggerich, Markus*: Fraktion der Linken: Verfassungsschutz beobachtet fast nur Ostdeutsche, in: Spiegel Online, 24. Januar 2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fraktion-der-linken-verfassungsschutz-beobachtet-fast-nur-ostdeutsche-a-811080.html> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Deggerich*, Spiegel Online, 24. Januar 2012).
- Delabie, Lucie*: CRISTINA sous l'œil du Conseil d'Etat: les fichiers classés secret défense sont sous contrôle. Note. Anmerkung zum Urteil des Conseil d'Etat vom 16. April 2010, Nr. 320196, in: AJDA 2010, S. 1878 ff.
- Delvolvé, Pierre*: Les pièges de la sécurité. Rapports présentés le 17 octobre 2011 aux entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques, in: RFDA, novembre-décembre 2011, S. 1085 ff.
- Denécé, Eric/Arboit, Gérald*: Les études sur le renseignement en France. Rapport de recherche n° 8, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), novembre 2009, <http://www.cf2r.org/images/stories/RR/rr8-etudes-sur-le-renseignement-en-france.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Denécé/Arboit*, Rapport de recherche n° 8, novembre 2009).
- Denécé, Eric*: Analyse du rapport parlementaire sur „l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement“, in: Editorial n° 30, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), juin 2013, http://www.cf2r.org/images/stories/eric_denece/analyse-du-rapport-parlementaire-sur-l-

- [evaluation-du-cadre-juridique-applicable-aux-services-de-renseignement.pdf](#) (Abruf vom 1. Juni 2014; zit: *Denécé*, Editorial n° 30, 2013).
- Denécé, Eric*: La lente mise en place d'une commission parlementaire de suivi du renseignement en France, in: *Denécé, Eric* (Hrsg.): *Renseignement, médias et démocratie*, Paris 2009, S. 231 ff. (zit.: *Denécé*, in: *Denécé* (Hrsg.), *Renseignement, médias et démocratie*).
- Denécé, Eric*: Le contrôle et la coordination des activités de renseignement. Note à l'attention de la mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, in: Note de réflexion n° 16, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), janvier 2013, <http://www.cf2r.org/images/stories/notesreflexion/note-reflexion-16.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit: *Denécé*, Note de réflexion n° 16, 2013).
- Denécé, Eric*: Le renseignement intérieur, in: Note de réflexion n° 10, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), mai 2011, <http://www.cf2r.org/images/stories/notesreflexion/note-reflexion-10.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit: *Denécé*, Note de réflexion n° 10, 2011).
- Denécé, Eric*: Renseignement intérieur: tout changer pour que rien ne change ..., in: Editorial n° 36, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), juin 2014, http://www.cf2r.org/images/stories/eric_denece/tout-changer-pour-que-rien-ne-change.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit: *Denécé*, Editorial n° 36, 2014).
- Denécé, Eric*: Les services secrets français sont-ils nuls?, Paris 2012 (zit.: *Denécé*, Les services secrets).
- Denizeau, Charlotte*: *Droit des libertés fondamentales*, 2. Aufl, Paris 2012 (zit.: *Denizeau*, *Droit des libertés fondamentales*).
- Denninger, Erhard/Rachor, Frederik* (Hrsg.): *Handbuch des Polizeirechts – Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz*, 5. Aufl., München 2012 (zit.: *Bearbeiter*, in: *Denninger/Rachor*, *Handbuch des Polizeirechts*).
- Desportes, Frédéric/Lazerges-Cousquer, Laurence*: *Traité de procédure pénale*, 2. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Desportes/Lazerges-Cousquer*, *Traité de procédure pénale*).
- dkr/dpa*: *Verfassungsschutz: Geheimdienst beobachtet 25 Linken-Abgeordnete*, in: Spiegel Online, 2. Juni 2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/verfassungsschutz-geheimdienst-beobachtet-25-linken-abgeordnete-a-903309.html> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: Spiegel Online, 2. Juni 2013).
- Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin* (Hrsg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 161. Ergänzungslieferung Mai 2013 (zit.: *Bearbeiter*, in: *Bonner Kommentar*).
- Dombert, Matthias/Räuker, Kaya*: Am Beispiel der deutschen Sicherheitsarchitektur: Zum Grundrechtsschutz durch Organisation, in: *DÖV* 2014, S. 414 ff.
- Dorn, Alexander*: Das Trennungsgebot in verfassungshistorischer Perspektive. Zur Aufnahme inlandsnachrichtendienstlicher Bundeskompetenzen in das Grundgesetz vom 23. Mai 1949, Berlin 2004 (zit.: *Dorn*, *Trennungsgebot*).

Literaturverzeichnis

- Doucet, Michel/Fleck, Klaus*: Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil I Französisch – Deutsch, 6. Aufl., München 2009 (zit.: *Doucet/Fleck*, Wörterbuch, Teil I).
- Droste, Bernadette*: Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Stuttgart u. a. 2007 (zit.: *Droste*, HbdVS).
- Egidy, Hans von*: Vorlagepflichten und Geheimhaltungsinteressen im Verwaltungsprozess in Deutschland und Frankreich (Diss.), Baden-Baden 2005 (zit.: *von Egidy*, Vorlagepflichten).
- Errera, Roger*: Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques, in: *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2003, S. 851 ff.
- Esplugas, Pierre*: L'interdiction des partis politiques, in: *RFDC*, 36, 1998, S. 675 ff.
- Even, Bernard*: La notion de document administratif, in: *AJDA* 1985, S. 528 ff.
- Evers, Hans-Ulrich*: Verfassungsschutz und Polizei, in: Bundeministerium des Inneren (Hrsg.): *Verfassungsschutz und Rechtsstaat. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln 1981, S. 65 ff. (zit.: *Evers*, in: *BMI* (Hrsg.), *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*).
- Favoreu, Louis/Gaïa, Patrick/Ghevoutian, Richard/Mélin-Soucramanien, Ferdinand/Pena, Annabelle/Pfersmann, Otto/Pini, Joseph/Roux, André/Scoffoni, Guy/Tremeau, Jérôme*: *Droit des libertés fondamentales*, 6. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Favoreu/Gaïa u. a.*, *Droit des libertés fondamentales*).
- Favoreu, Louis/Gaïa, Patrick/Ghevoutian, Richard/Mestre, Jean-Louis/Pfersmann, Otto/Roux, André/Scoffoni, Guy*: *Droit constitutionnel*, 15. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Favoreu u. a.*, *Droit constitutionnel*).
- Ferro, Coline*: *L'image des services de renseignement et de sécurité*. France, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication, Université Panthéon-Assas, Tome 1, Paris 2012 (zit.: *Ferro*, *L'image des services de renseignement*).
- Flückiger, Alexandre*: Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal, in: *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, S. 74 ff.
- Foley, Frank*: *Countering terrorism in Britain and France. Institutions, norms and the shadow of the past*, Cambridge u. a. 2013 (zit.: *Foley*, *Countering terrorism in Britain and France*).
- Forcade, Olivier/Laurent, Sébastien*: *Secrets d'Etat. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris 2005 (zit.: *Forcade/Laurent*, *Secrets d'Etat*).
- Forcade, Olivier*: Conseil national du renseignement et Coordonnateur national du renseignement, in: *Revue Défense nationale*, décembre 2012, n° 755, S. 37 ff.
- Forcade, Olivier*: Les réformes du renseignement en France en 2007–2012, in: *Revue Le Mouvement des idées*, 2^e trimestre 2012, S. 161 ff.
- Fougerouse, Jean*: Le secret de la défense nationale, in: *Revue du droit public* n° 5, 2003, S. 1449 ff.
- Fremuth, Michael Lysander*: Wächst zusammen, was zusammengehört? Das Trennungsgebot zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten im

- Lichte der Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: AöR 139 (2014), S. 32 ff.
- Frier, Pierre-Laurent/Petit, Jacques*: Droit administratif, 7. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Frier/Petit*, Droit administratif).
- Fritsche, Klaus-Dieter*: Die Organisation der ministeriellen Kontrolle der Nachrichtendienste innerhalb der Bundesregierung, in: Röttgen, Norbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle. Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, Sankt Augustin/Berlin 2008, S. 77 ff. (zit.: *Fritsche*, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle).
- Frowein, Jochen A./Peukert, Wolfgang*: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Frowein/Penkert (Hrsg.), EMRK Kommentar).
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07, in: JZ 2013, S. 633 ff.
- Gaudeмет, Yves/Stirn, Bernard/Dal Farra, Thierry/Rolin, Frédéric*: Les grands avis du Conseil d'Etat, 3. Aufl., Paris 2008 (zit.: *Gaudeмет/Stirn/Dal Farra/Rolin*, Les grands avis du Conseil d'Etat).
- Geiger, Hansjörg*: Einführung eines „Beauftragten für die Nachrichtendienste“, in: Röttgen, Norbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle. Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, Sankt Augustin/Berlin 2008, S. 65 ff. (zit.: *Geiger*, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle).
- Geiger, Hansjörg*: Rechtliche Grenzen der Europäisierung nachrichtendienstlicher Aufgaben, in: Jäger, Thomas/Daun, Anna (Hrsg.): Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle, Wiesbaden 2009, S. 240 ff. (zit.: *Geiger*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa).
- Geiger, Hansjörg*: Wie viel Kontrolle ist möglich und nötig? Rechtliche Grundlagen und politische Praxis in Deutschland, in: Smidt, Wolbert/Poppe, Ulrike/Krieger, Wolfgang/Müller-Enbergs, Helmut (Hrsg.): Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 33 ff. (zit.: *Geiger*, in: Smidt/Poppe/Krieger/Müller-Enbergs (Hrsg.), Geheimhaltung).
- Giudicelli-Delage, Geneviève*: Livre IV. Les crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique, in: Revue de science criminelle (3), juillet-septembre 1993, S. 493 ff.
- Glawe, Robert*: Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit (Diss.), Baden-Baden 2011 (zit.: *Glawe*, Organkompetenzen).
- Gleizal, Jean-Jacques*: La police en France, Paris 1993 (zit.: *Gleizal*, La police en France).
- Gohin, Olivier*: Contentieux administratif, 7. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Gohin*, Contentieux administratif).
- Gonod, Pascale*: Das Polizei- und Sicherheitsrecht vor den Herausforderungen des Terrorismus. Eine französische Perspektive, in: Masing, Johannes/Jouanjan, Olivier (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsschutz und

Literaturverzeichnis

- Föderation, deutsch-französische Gespräche zum öffentlichen Recht, Tübingen 2008, S. 3 ff. (zit.: *Gonod*, in: Masing/Jouanjan (Hrsg.), Terrorismusbekämpfung).
- Gonod, Pascale*: La lutte contre le terrorisme en France: quelle(s) spécificité(s)?, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, Münster 2012, S. 217 ff. (zit.: *Gonod*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit).
- Gozzi, Marie-Hélène*: Sécurité et lutte contre le terrorisme: l'arsenal juridique encore renforcé, in: Recueil Dalloz 2013, S. 194 ff.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina*: Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 5. Aufl., München 2012 (zit.: *Grabenwarter/Pabel*, EMRK).
- Granger, Marc-Antoine*: Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique (Diss.), Paris 2011 (zit.: *Granger*, Constitution et sécurité intérieure).
- Grewe, Constance*: Transparenz, Informationszugang und Datenschutz in Frankreich, in: DÖV 2002, S. 1022 ff.
- Gröpl, Christoph*: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung (Diss.), Berlin 1993 (zit.: *Gröpl*, Nachrichtendienste).
- Grote, Rainer/Marauhn, Thilo* (Hrsg.): EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG).
- Grote, Rainer*: Das Regierungssystem der V. französischen Verfassung. Verfassungstheorie und -praxis (Diss.), Baden-Baden 1995 (zit.: *Grote*, Das Regierungssystem der V. französischen Verfassung).
- Grundler, Tatiana*: Le droit au recours confronté au secret. Note. Anmerkung zum Urteil des Conseil d'Etat vom 16. April 2010, Nr. 320196, in: AJDA 2009, S. 2358 ff.
- Guettier, Christophe*: Une nouvelle autorité administrative indépendante: la Commission consultative du secret de la défense nationale, in: Petites affiches, 22 janvier 1999, Nr. 16, S. 5 ff.
- Guillaume, Marc*: La réforme du droit du secret de la défense nationale, in: RFDA 1998, S. 1223 ff.
- Guillaume, Marc*: Parlement et secret(s), in: Revue Pouvoirs, n° 97, 2001, S. 67 ff.
- Guinchard, Serge/Buisson, Jacques*: Procédure Pénale, 8. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Guinchard/Buisson*, Procédure Pénale).
- Gusy, Christoph*: Grundrechte und Verfassungsschutz, Wiesbaden 2011 (zit.: *Gusy*, Grundrechte und Verfassungsschutz).
- Gusy, Christoph*: Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl., Tübingen 2011 (zit.: *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht).
- Gusy, Christoph*: Reform der Sicherheitsbehörden, in: ZRP 2012, S. 230 ff.
- Gusy, Christoph*: Trennungsgebot. Tatsächliches oder vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?, in: Möllers, Martin/Ooyen, Robert van (Hrsg.): Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009, Frankfurt am Main 2009, S. 177 ff. (zit.: *Gusy*, in: Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2008/2009).

- Haquet, Arnaud*: La loi et le règlement, Paris 2007 (zit.: *Haquet*, La loi et le règlement).
- Hayez, Philippe*: La réforme du renseignement, in: *Revue Défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 147 ff.
- Hayez, Philippe*: Le renseignement extérieur en France depuis 1981, fragments de politique publique, in: Laurent, Sébastien (Hrsg.): *Politiques du renseignement*, Pessac 2009, S. 239 ff. (zit.: *Hayez*, in: Laurent (Hrsg.), *Politiques du renseignement*).
- Hayez, Philippe*: Le renseignement, facteur de puissance, in: *AFRI*, vol. IX, 2008, S. 519 ff.
- Hayez, Philippe*: Les politiques et les institutions dans le domaine de la sécurité. Le renseignement: son importance, ses transformations, in: *Cahiers français*, n° 360, janvier-février 2011, S. 43 ff.
- Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H.* (Hrsg.): *Grundgesetz, Kommentar*, Stand: 68. Ergänzungslieferung Januar 2013 (zit.: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, GG).
- Herzog, Roman*: Der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, in: *Bundesministerium des Inneren* (Hrsg.): *Verfassungsschutz und Rechtsstaat. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln 1981, S. 1 ff. (zit.: *Herzog*, in: BMI (Hrsg.), *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*).
- Hirsch, Alexander*: Die Kontrolle der Nachrichtendienste. Vergleichende Bestandaufnahme, Praxis und Reform (Diss.), Berlin 1996 (zit.: *Hirsch*, *Die Kontrolle der Nachrichtendienste*).
- Hollande, François*: *Hommage aux victimes de Toulouse et Montauban, Déclaration/Discours*, 17. März. 2013, <http://www.elysee.fr/assets/pdf/hommage-aux-victimes-de-toulouse-et-montauban.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Hollande*, *Déclaration à Toulouse*, 17. März 2013).
- Hörauf, Dominic*: Die demokratische Kontrolle des Bundesnachrichtendienstes: ein Rechtsvergleich vor und nach 9/11 (Diss.), Hamburg 2011 (zit.: *Hörauf*, *Die demokratische Kontrolle*).
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, *Aufgaben des Staates*, 3. Aufl., Heidelberg 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: HStR IV 2006).
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, *Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, Heidelberg 1992 (zit.: *Bearbeiter*, in: HStR VII 1992).
- Jach, Frank-Rüdiger*: Verfassungsrechtliche Fragen der Verlängerung und Neuregelung von Auskunftsrechten des Verfassungsschutzes, in: *DÖV* 2012, S. 797 ff.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*: *Grundgesetz, Kommentar*, 12. Aufl., München 2012 (zit.: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth, GG).
- Jennequin, Anne*: L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. Plaidoyer pour une déjuridicisation de l'intelligibilité de la norme, in: *RFDA* 2009, S. 913 ff.

- Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus* (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Strafrechtsgesetz, Band 3: §§ 80–184 g StGB, 2. Aufl., München 2012 (zit.: *Bearbeiter*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafrechtsgesetz).
- Jouanjan, Olivier*: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Frankreich, in: Bogdandy, Armin von/Villalón, Pedro Cruz/Huber, Peter (Hrsg.): Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg 2007, § 2 (zit.: *Jouanjan*, in: von Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), Hdb Ius Publicum Europaeum, Band I).
- Journès, Claude*: La police française en proie à la réforme, in: RSC 2008, S. 963 ff.
- Junggeburth, Christoph*: Die Beobachtung politischer Parteien durch das Bundesamt für Verfassungsschutz im Lichte der V-Mann-Affäre des NPD-Verbotsverfahrens. Entwicklung eines rechtlichen Rahmens zur „Freiheit der Feinde der Freiheit“ (Diss.), Hamburg 2012 (zit.: *Junggeburth*, Beobachtung politischer Parteien).
- Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz C.* (Hrsg.): EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar, München 2012 (zit.: *Bearbeiter*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK).
- Klatt, Matthias*: Die Beobachtung von Abgeordneten – Das Urteil des BVerwG vom 21.7.2010, in: NVwZ 2011, S. 146 ff.
- Klee, Reinhard*: Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten. Geltung, Rang und Reichweite des Trennungsggebotes (Diss.), Baden-Baden 2010 (zit.: *Klee*, Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten).
- König, Marco*: Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten (Diss.), Stuttgart u. a. 2005 (zit.: *König*, Trennung und Zusammenarbeit).
- Kornblum, Thorsten*: Rechtsschutz gegen geheimdienstliche Aktivitäten (Diss.), Berlin 2011 (zit.: *Kornblum*, Rechtsschutz).
- Krieger, Wolfgang*: Die demokratische Kontrolle von Nachrichtendiensten im internationalen Vergleich, in: Jäger, Thomas/Daun, Anna (Hrsg.): Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle, Wiesbaden 2009, S. 303 ff. (zit.: *Krieger*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), Geheimdienste in Europa).
- Kurek, Herbert*: Wirtschaftsspionage: Herausforderungen für den Verfassungsschutz, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bedrohungen der Wirtschaft im Zeitalter der Globalisierung. Publikation der Vorträge des 6. Symposiums des Bundesamtes für Verfassungsschutz am 3. Dezember 2007, Köln, S. 40 ff., <http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/pb-symposium/broschuere-4-0712-symposium-2007> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Kurek*, in: BfV (Hrsg.), Bedrohungen der Wirtschaft).
- Kutscha, Martin*: Die Antinomie des Verfassungsschutzes, in: NVwZ 2013, S. 324 ff.
- Lacoste, Pierre*: Introduction. Trois ans de séminaire sur la culture française du renseignement, in: Lacoste, Pierre (Hrsg.): Le renseignement à la française, Paris 1998, S. 1 ff. (zit.: *Lacoste*, in: Lacoste (Hrsg.), Le renseignement à la française).

- Lacoste, Pierre*: Postface, in: Revue Défense nationale, n° 755, décembre 2012, S. 83 ff.
- Lang, Kathrin Luise*: Das Antiterrordateigesetz. Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten im Lichte des Trennungsgebotes (Diss.), Frankfurt am Main u. a., 2011 (zit.: *Lang*, Das Antiterrordateigesetz).
- Lascombe, Michel*: Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 2. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Lascombe*, Code constitutionnel et des droits fondamentaux).
- Lasserre, Isabelle*: Le nouveau visage du renseignement français. Entretien avec Bernard Bajolet, in: Politique internationale n° 128, été 2010, S. 175 ff.
- Lasserre, Isabelle*: Un FBI à la française?, Entretien avec Bernard Squarcini, in: Politique internationale, n° 127, printemps 2012, S. 33 ff.
- Laurent, Sébastien*: Les fichiers légaux et illégaux, outils de surveillance dans les Républiques, in: Regards sur l'actualité, mars 2009, n° 349, S. 5 ff.
- Laurent, Sébastien*: Les parlementaires face à l'Etat secret et au renseignement sous les IVe et Ve Républiques: de l'ignorance à la politisation, in: Cahiers de la sécurité, n° 13, juillet-septembre 2010, S. 134 ff.
- Laurent, Sébastien*: Les services spéciaux face aux „nouvelles menaces“ de la société ouverte, in: Revue Défense nationale, n° 755, décembre 2012, S. 55 ff.
- Laurent, Sébastien*: Politiques de l'ombre. Etat, renseignement et surveillance en France, Paris 2009 (zit.: *Laurent*, Politiques de l'ombre).
- Le Point de vue des acteurs: L'adaptation des renseignements généraux. Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), in: Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997, S. 37 ff. (zit.: Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997).
- Le point de vue des acteurs: Direction de la surveillance du territoire (DST), in: Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997, S. 19 ff. (zit.: Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 30, 1997).
- Lefèbvre, Fabrice*: Le renseignement intérieur. 10 ans après les attentats du 11 septembre 2001, quels impacts sur l'organisation de notre sécurité intérieure?, in: La Tribune du Commissaire, n° 120, octobre 2011, S. 13 ff.
- Leggewie, Claus/Meier, Horst*: „Verfassungsschutz“. Über das Ende eines deutschen Sonderwegs, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2012, S. 63 ff.
- Lepage, Agathe*: Le secret de la défense nationale devant le Conseil constitutionnel: une décision mesurée, in: La Semaine juridique. Édition générale, n° 7, 13 février 2012, S. 309 ff.
- Lepri, Charlotte*: Quelle réforme pour quels services de renseignement?, in: Les notes de l'IRIS, 12. März 2007, <http://www.iris-france.org/docs/pdf/notesiris/2007-03-12.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Lepri*, Les notes de l'IRIS, 12. März 2007).
- Les mutations du renseignement intérieur français. Entretien avec Bernard Squarcini, in: Questions internationales n° 35, janvier-février 2009, S. 45 ff. (zit.: Questions internationales n° 35, janvier-février 2009).

Literaturverzeichnis

- Luchaire, François/Conac, Gérard/Prétot, Xavier* (Hrsg.): La Constitution de la République française. Analyses et commentaires, 3. Aufl., Paris 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Luchaire/Conac/Prétot (Hrsg.), La Constitution).
- Luchaire, François*: Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle, in: RFDC, n° 64, 2005, S. 675 ff.
- Luchaire, François*: La sécurité juridique en droit constitutionnel français, in: Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 11, 2001, S. 67 ff.
- Maaßen, Hans-Georg*: „Rechtsextremismus: Phänomenanalyse – Phänomenbekämpfung aus Sicht des Verfassungsschutzes“, Herbsttagung des Bundeskriminalamtes „Bekämpfung des Rechtsextremismus – eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung“ (13. – 14. November 2012, Wiesbaden), http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/vortraege/_y2012 (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Maaßen*, Rechtsextremismus: Phänomenanalyse – Phänomenbekämpfung aus Sicht des Verfassungsschutzes, 2012).
- Marcel, François*: Les technologies de sécurité dans le Code de la sécurité intérieure, in: Mbongo, Pascal/Latour, Xavier (Hrsg.): Sécurité, Libertés et Légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure, Paris 2012, S. 109 ff. (zit.: *Marcel*, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), Sécurité).
- Masson, Michel*: La France et son renseignement. Après la réorganisation, objectif: maturité, in: Tribune libre n° 19, mai 2012, Centre français de recherche sur le renseignement (cf2R), http://www.cf2r.org/images/stories/tribune_libre/tribune-libre-19.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Masson*, Tribune libre n° 19, 2012).
- Massot, Jean*: Le chef de l'Etat, chef des armées, Paris 2011 (zit.: *Massot*, Le chef de l'Etat).
- Maurach, Reinhart/Schroeder, Friedrich-Christian/Maiwald, Manfred*: Strafrecht Besonderer Teil, Teilband 2, Straftaten gegen Gemeinschaftswerte, 10. Aufl., Heidelberg u. a. 2012 (zit.: *Maurach/Schroeder/Maiwald*, Strafrecht Besonderer Teil).
- Mechoulan, Éric*: Les formes de coopération internationale entre services de renseignement et de sécurité, in: Questions internationales n° 35, 2009, S. 19 ff.
- Mermet, François*: Die Rolle des Parlaments und der Öffentlichkeit in Frankreich bei der Entwicklung von Strategien für Nachrichtendienste und die Polizei, in: Smidt, Wolbert K./Poppe, Ulrike (Hrsg.): Fehlbare Staatsgewalt. Sicherheit im Widerstreit mit Ethik und Bürgerfreiheit, Berlin 2009, S. 73 ff. (zit.: *Mermet*, in: Smidt/Poppe (Hrsg.), Fehlbare Staatsgewalt).
- Meyer-Goßner, Lutz/Schmitt, Bertram*: Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, 56. Aufl., München 2013 (zit.: *Meyer-Goßner/Schmitt*, Strafprozessordnung).
- Meyer-Ladewig, Jens*: EMRK, Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011 (zit.: *Meyer-Ladewig*, EMRK).
- Mignot, Bruno*: Refondre le renseignement, in: Revue Défense nationale, décembre 2005, S. 87 ff.
- Millet, Jérôme*: La fabrique du Code de la sécurité intérieure, in: Mbongo, Pascal/Latour, Xavier (Hrsg.): Sécurité, Libertés et Légistique. Autour du Code de la

- sécurité intérieure, Paris 2012, S. 25 ff. (zit.: *Millet*, in: Mbongo/Latour (Hrsg.), *Sécurité*).
- Millet, Jérôme*: Responsabilités de défense après publication du Livre blanc, in: *Revue défense nationale et sécurité collective*, décembre 2008, S. 138 ff.
- Möllers, Christoph*: Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 21.7.2010, in: *JZ* 2011, S. 48 ff.
- Monar, Jörg*: Die Gewährleistung innerer Sicherheit durch die Europäische Union: Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel*, Berlin 2012, S. 33 ff. (zit.: *Monar*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), *Innere Sicherheit*).
- Morisse-Schilbach, Melanie*: Außenpolitik und Geheimdienste in Frankreich: Facetten einer exception française, in: Morisse-Schilbach, Melanie/Peine, Anke (Hrsg.): *Demokratische Außenpolitik und Geheimdienste. Aspekte eines Widerspruchs in Deutschland, Großbritannien, Israel, USA und Frankreich im Vergleich*, Berlin 2008, S. 299 ff. (zit.: *Morisse-Schilbach*, in: Morisse-Schilbach/Peine (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*).
- Morlok, Martin/Sokolov, Ewgenij*: Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz – Eine Forderung nach strengen formalen Voraussetzungen. Zugleich eine Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10 –, in: *DÖV* 2014, S. 405 ff.
- Murswiek, Dietrich*: Der Verfassungsschutzbericht. Funktionen und rechtliche Anforderungen, in: Oebbecke, Janbernd/Pieroth, Bodo/Towfigh, Emanuel (Hrsg.): *Islam und Verfassungsschutz. Dokumentation der Tagung am 7. Dezember 2006 an der Universität Münster*, S. 73 ff. (zit.: *Murswiek*, in: Oebbecke/Pieroth/Towfigh (Hrsg.), *Verfassungsschutz*).
- Observatoire de la défense/Orion*: *Le renseignement en France. Quelles perspectives?*, Paris 2012 (zit.: *Observatoire de la défense/Orion: Le renseignement en France*).
- Pactet, Pierre/Mélin-Soucramanien, Ferdinand*: *Droit constitutionnel*, 31. Aufl., Paris 2012 (*Pactet/Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel*).
- Pankratz, Thomas/Benczur-Juris, Tibor*: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Nachrichtendiensten am Beispiel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Rahmen der Europäischen Union, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat. Neue Risiken, neue Anforderungen und die Transformation der Nachrichtendienste*, Baden-Baden 2005, S. 97 ff. (zit.: *Pankratz/Benczur-Juris*, in: Borchert (Hrsg.), *Verstehen, dass die Welt sich verändert hat*).
- Pause, Jérôme*: Der französische Conseil d'Etat als höchstes Verwaltungsgericht und oberste Verwaltungsbehörde. Seine Entwicklung und heutige Stellung (Diss.), Frankfurt am Main 2008 (zit.: *Pause, Conseil d'Etat*).
- Pautrat, Rémy*: La coordination politique du renseignement: le Comité interministériel du renseignement suffit-il? in: Warusfel, Bertrand (Hrsg.): *Le renseignement*

- nement français contemporain. Aspects politiques et juridiques, Paris 2003, S. 81 ff. (zit.: *Pautrat*, in: Warusfel (Hrsg.), *Le renseignement*).
- Peitsch, Dietmar/Polzin, Christina*: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, in: *NVwZ* 2000, S. 387 ff.
- Perez, Sophie/Thibaud, Thierry*: Les instruments de lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne, in: Auvret-Finck, Josiane (Hrsg.): *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. Etat des lieux et perspectives*, Brüssel 2010, S. 57 ff. (zit.: *Perez/Thibaud*, in: Auvret-Finck (Hrsg.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*).
- Petri, Thomas*: Die Antiterrordatei. Prototyp für verfassungswidrig ausgestaltete Verbunddateien, in: *ZD* 2013, S. 3 ff.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael*: *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, 7. Aufl., München 2012 (zit.: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*).
- Porch, Douglas*: *Histoire des services secrets français. II. De la guerre d'Indochine au Rainbow Warrior*, Paris 1997 (zit.: *Porch*, *Histoire des services secrets français*).
- Rasenack, Christian A. L.*: *Gesetz und Verordnung in Frankreich seit 1789* (Diss.), Berlin 1967.
- Rassat, Michèle-Laure*: *Droit pénal spécial. Infractions du Code pénal*, 6. Aufl., Paris 2011 (zit.: *Rassat*, *Droit pénal spécial*).
- Rayne, Serge*: *Intérêts fondamentaux de la nation (atteintes aux)*, in: *Répertoire de droit pénale et de procédure pénale* Dalloz, Paris janvier 2009 (Stand Januar 2012).
- Robert, Jacques/Duffar, Jean*: *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 8. Aufl., Paris 2009 (zit.: *Robert/Duffar*, *Droits de l'homme*).
- Rocard, Michel/Bauer, Alain*: *Pour un Conseil de sécurité nationale*, in: *Revue Défense nationale et sécurité collective*, octobre 2007, S. 23 ff.
- Roewer, Helmut*: *Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland. Kommentar und Vorschriftensammlung für die Praxis der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes*, Köln 1987 (zit.: *Roewer*, *Nachrichtendienstrecht*).
- Roggan, Fredrik/Kutscha, Martin* (Hrsg.): *Handbuch zum Recht der inneren Sicherheit*, 2. Aufl., Berlin 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), *Hdb innere Sicherheit*).
- Roussel, Gildas*: *Police judiciaire*, in: *Répertoire de droit pénale et de procédure pénale* Dalloz, Paris 2011 (Stand September 2012).
- Sandkuhl, Heide*: *Die Befugnisse von Nachrichtendiensten und Polizei – faktischer Tod dem Trennungsgebot?*, in: Michalke, Regina/Köberer, Wolfgang/Pauly, Jürgen/Kirsch, Stefan: *Festschrift für Rainer Hamm* zum 65. Geburtstag am 24. Februar 2008, Berlin 2008, S. 615 ff. (zit.: *Sandkuhl*, in: Michalke/Köberer u. a. (Hrsg.), *FS Hamm*).
- Sarkozy, Nicolas*: *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la lutte contre le terrorisme, notamment une meilleure prise en charge des victimes, à Paris le 19 septembre 2007*, <http://discours.vie-publique.fr/noti>

- [ces/077002756.html](#) (Abruf vom 1. Juni 2014; zit: *Sarkozy*, Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, 19. September 2007).
- Sarkozy, Nicolas*: Profession de foi. Election présidentielle, in: *Revue Défense nationale et sécurité collective*, avril 2007, S. 31 ff.
- Sartre, Patrice/Ferlet, Philippe*: Le secret de défense en France, in: *Revue Études. Revue de culture contemporaine*, n° 2, 2010, S. 165 ff.
- Sattar, Majid*: Zwischen Ratlosigkeit und Zorn, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. Juli 2012, S. 2.
- Scheren, Martin*: Vernetzte Sicherheit – Zusammenarbeit der Inlandsnachrichten- und Sicherheitsdienste in Europa, in: Jäger, Thomas/Daun, Anna (Hrsg.): *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009, S. 168 ff. (zit.: *Scheren*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*).
- Schmid, Falko*: Netzwerke zur Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung. Innere Sicherheit zwischen Leistungszwang und Trennungsgebot, in: Kleinschmidt, Jochen/Schmid, Falko/Schreyer, Bernhard/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.): *Der terrorisierte Staat. Entgrenzungsfänomene politischer Gewalt*, Stuttgart 2012, S. 49 ff. (zit.: *Schmid*, in: Kleinschmidt/Schmid/Schreyer/Walkenhaus (Hrsg.), *Der terrorisierte Staat*).
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Dragon, Stéphanie*: Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen. Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen, in: *ZaöRV* 2007, S. 395 ff.
- Schmitz, Thomas Wolfgang*: *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht* (Diss.), Baden-Baden 1989 (zit.: *Schmitz*, *Rechtsstaat und Grundrechtsschutz im französischen Polizeirecht*).
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst* (Hrsg.): *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 28. Aufl., München 2010 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schönke/Schröder (Hrsg.), *StGB*).
- Segell, Glen*: The French Intelligence Services, in: Jäger, Thomas/Daun, Anna (Hrsg.): *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009, S. 35 ff. (zit.: *Segell*, in: Jäger/Daun, (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*).
- Shirvani, Foroud*: Parteienfreiheit, Parteienöffentlichkeit und die Instrumente des Verfassungsschutzes, in: *AöR* 134 (2009), S. 572 ff.
- Shirvani, Foroud*: Reform der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. Die Novellen zum Grundgesetz und zum Kontrollgremiumgesetz, in: *VBilBW* 2010, S. 99 ff.
- Siems, Thomas*: Aufgaben eines militärischen Nachrichtendienstes. Eine rechtliche Betrachtung des MAD gestern – heute – morgen, in: *DÖV* 2012, S. 425 ff.
- Singer, Jens Peter*: Die rechtlichen Vorgaben für die Beobachtung der Organisierten Kriminalität durch die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland (Diss.), Aachen 2002 (zit.: *Singer*, *Beobachtung der Organisierten Kriminalität*).
- Smidt, Wolbert*: Kritik des mehrpoligen parlamentarischen Kontrollsystems in Deutschland, in: Röttgen, Norbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): *Parla-*

Literaturverzeichnis

- mentarische Kontrolle. Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat, Sankt Augustin/Berlin 2008, S. 45 ff. (zit.: *Smidt*, in: Röttgen/Wolff (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle*).
- Smidt, Wolbert*: Nachrichtendienst-Kultur in der Demokratie: Defizite, Fragen und Forderungen, in: Morisse-Schilbach, Melanie/Peine, Anke (Hrsg.): *Demokratische Außenpolitik und Geheimdienste. Aspekte eines Widerspruchs in Deutschland, Großbritannien, Israel, USA und Frankreich im Vergleich*, Berlin 2008, S. 143 ff. (zit.: *Smidt*, in: Morisse-Schilbach/Peine (Hrsg.), *Demokratische Außenpolitik*).
- Smolar, Piotr*: M. Sarkozy impose à Mme Alliot-Marie la fusion des services de renseignement, in: *Le Monde*, 22. Juni 2007, S. 11.
- Sommermann, Karl-Peter*: Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, in: *DÖV* 1999, S. 1017 ff.
- Sommermann, Karl-Peter*: Funktionen und Methoden der Grundrechtsverglei- chung, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen: *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band I, Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 2004, § 16 Rn. 1 ff. (zit.: *Sommermann*, in: *Handbuch der Grundrechte*, Band I, § 16).
- Soria, José Martínez*: Nachrichtendienste und Polizei. Die Zusammenarbeit in Deutschland und in der EU im Lichte des Trennunggebotes, in: Hendlér, Reinhard/Ibler, Martin/Soria, José Martínez (Hrsg.): „Für Sicherheit, für Europa.“ Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Göttingen 2005, S. 359 ff. (zit.: *Soria*, in: Hendlér/Ibler/Soria (Hrsg.), *Sicherheit*).
- Spitzer, Patrick*: Die Nachrichtendienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands – ein Vergleich (Diss.), Berlin 2011 (zit.: *Spitzer*, *Die Nachrichten- dienste Deutschlands und die Geheimdienste Russlands*).
- Starck, Christian*: Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: *DÖV* 1997, S. 1021 ff.
- Stern, Klaus*: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Grundbe- griffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984 (zit.: *Stern*, *Staatsrecht I*).
- Storbeck, Jürgen*: Ansätze und Entwicklungsmöglichkeiten europäischer Intelli- gencestrukturen, in: Jäger, Thomas/Daun, Anna (Hrsg.): *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009, S. 155 ff. (zit.: *Storbeck*, in: Jäger/Daun (Hrsg.), *Geheimdienste in Europa*).
- Streiß, Christoph*: Das Trennungsgesetz zwischen Polizei und Nachrichtendien- ten. Im Lichte aktueller Herausforderungen des Sicherheitsrechts (Diss.), Frankfurt am Main u. a. 2011 (zit.: *Streiß*, *Trennungsgesetz*).
- Stubenrauch, Julia*: Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichten- diensten. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel der Antiter- rordatei (Diss.), Baden-Baden 2009 (zit.: *Stubenrauch*, *Gemeinsame Verbund- dateien*).

- Sule, Satish*: Spionage. Völkerrechtliche, nationalrechtliche und europarechtliche Bewertung staatlicher Spionagehandlungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftsspionage (Diss.), Baden-Baden 2006 (zit.: *Sule*, Spionage).
- Sylvie, Aprile*: Le mouchard, le proscrit et la France impériale: surveillance policière, exil et radicalisation politique, in: Laurent, Sébastien (Hrsg.): Politiques du renseignement, Pessac 2009, S. 55 ff. (zit.: *Sylvie*, in: Laurent (Hrsg.), Politiques du renseignement).
- Tawil, Emmanuel*: La compétence du législateur en matière de défense nationale, in: JCP – La semaine juridique Administration et collectivités territoriales, n° 44, 25 octobre 2004, S. 1359 ff.
- Thiel, Markus*: Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr. Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung (Habil.), Tübingen 2011 (zit.: *Thiel*, Entgrenzung).
- Thuillier, François*: „L'Europe du secret“. Mythes et réalité du renseignement politique interne, Paris 2000 (zit.: *Thuillier*, L'Europe du secret).
- Tourancheau, Patricia*: Un risque de récidence terroriste par rapport à 1995, Interview, Libération.fr, 8. Oktober 2007, <http://www.liberation.fr/evenement/0101112422-un-risque-de-recidence-terroriste-par-rapport-a-1995> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Tourancheau*, Libération.fr, 8. Oktober 2007).
- Tremeau, Jérôme*: La réserve de la loi. Compétence législative et constitution, Paris 1997 (zit.: *Tremeau*, La réserve de la loi).
- Türk, Pauline*: Six ans d'activité de la Commission consultative du secret de la défense nationale, in: Petites affiches, 24 juin 2005, n° 125, S. 4 ff.
- Urvoas, Jean-Jacques/Vadillo, Florian*: Réformer les services de renseignement français. Efficacité et impératifs démocratiques, Paris 2011 (zit.: *Urvoas/Vadillo*, Réformer les services de renseignement français).
- Urvoas, Jean-Jacques*: Les RG, la SDIG et après? Rebâtir le renseignement de proximité, in: Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 19 janvier 2012, <http://www.jean-jaures.org/Publications/Notes/Les-RG-la-SDIG-et-apres> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Urvoas*, Fondation Jean-Jaurès, Note n° 115, 2012).
- Vadillo, Florian*: Le conseil national du renseignement: une présidentialisation sans justification, in: Terra Nova, Note, 8. Dezember 2009, <http://www.tnova.fr/sites/default/files/217-cnr.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Vadillo*, Terra Nova, Note, 8. Dezember 2009).
- Vadillo, Florian*: Pour une coordination du renseignement qui concilie démocratie et esprit quinto-républicain, in: Revue parlementaire.fr, März 2010, <http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP-924/RP924-enjeux-et-debats-vadillo.htm> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Vadillo*, Revue parlementaire.fr, März 2010).
- Ventura, Patrice*: La communication des services de renseignement, in: Denécé, Eric (Hrsg.): Renseignement, médias et démocratie, Paris 2009, S. 99 ff. (zit.: *Ventura*, in: Denécé (Hrsg.), Renseignement, médias et démocratie).
- Vidélin, Jean-Christophe*: Droit public de la défense nationale, Brüssel 2009 (zit.: *Vidélin*, Droit public de la défense nationale).
- Villiers, Michel de/Berranger, Thibaut de* (Hrsg.): Droit public général. Institutions politiques, administratives et européennes – Droit administratif,

Literaturverzeichnis

- Finances publiques, 5. Aufl., Paris 2011 (zit.: *Villiers/Berranger*, Droit public général).
- Vlamynck, Hervé*: Droit de la police, 4. Aufl., Paris 2011 (zit.: *Vlamynck*, Droit de la police).
- Warg, Gunter*: Man muss Extremist sein wollen – Das BVerfG und die Abgeordnetenbeobachtung, in: NVwZ 2014, S. 36 ff.
- Waline, Jean*: Droit administratif, 24. Aufl., Paris 2012 (zit.: *Waline*, Droit administratif).
- Walter, Christian*: Geschichte und Entwicklung der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., Berlin 2009, § 1 Rn. 1 ff. (zit.: *Walter*, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten).
- Warusfel, Bertrand*: Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, Droit et Organisation de la sécurité nationale en France, Pannazol 2000 (zit.: *Warusfel*, Contre-espionnage et protection du secret).
- Warusfel, Bertrand*: Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale, in: Cahiers de la sécurité, n° 14 octobre-décembre 2010, S. 61 ff.
- Warusfel, Bertrand*: Le cadre juridique et institutionnel des services de renseignement en France, in: Lacoste, Pierre (Hrsg.): Le renseignement à la française, Paris 1998, S. 393 ff. (zit.: *Warusfel*, Le cadre juridique, in: Lacoste (Hrsg.), Le renseignement à la française).
- Warusfel, Bertrand*: Le contre-espionnage: compléments d'ordre juridique et institutionnel, in: Lacoste, Pierre (Hrsg.): Le renseignement à la française, Paris 1998, S. 411 ff. (zit.: *Warusfel*, in: Lacoste (Hrsg.), Le renseignement à la française).
- Warusfel, Bertrand*: Le renseignement, dimension majeure de l'action publique dans une société d'information, in: Warusfel, Bertrand (Hrsg.): Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques, Paris 2003, S. 9 ff. (zit.: *Warusfel*, in: Warusfel (Hrsg.), Le renseignement).
- Warusfel, Bertrand*: Le secret de la défense nationale. Protection des intérêts de la nation et libertés publiques dans une société d'information (Diss.), Grenoble 1994 (zit.: *Warusfel*, Le secret de la défense nationale).
- Warusfel, Bertrand*: Les notions de défense et de sécurité en droit français, in: Revue Droit et Défense, n° 94/4, octobre 1994, S. 11 ff.
- Warusfel, Bertrand*: Renseignement et Etat de droit, in: Cahiers de la sécurité, n° 13 juillet-septembre 2010, S. 114 ff.
- Warusfel, Bertrand*: Secret défense et justice: des objectifs inconciliables?, in: Armées d'aujourd'hui, n° 292, juillet-août 2004, S. 54 f.
- Weisser, Niclas-Frederic*: Das gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, in: NVwZ 2011, S. 142 ff.
- Werthebach, Eckart/Droste-Lehnen, Bernadette*: Der Verfassungsschutz – ein unverzichtbares Instrument der streitbaren Demokratie, in: DÖV 1992, S. 514 ff.
- Wittmoser, Udo*: Die Landesämter für Verfassungsschutz. Geschichte, Struktur, Aufgaben, Neuorganisations- und Reformbedarf, Föderalismus und Zusam-

- menarbeit im Verfassungsschutz sowie Analyse der Aufgaben und Rechte in Bund und Ländern bei der parlamentarischen Kontrolle der Verfassungsschutzbehörden (Diss.), Hamburg 2012 (zit.: *Wittmoser*, Die Landesämter für Verfassungsschutz).
- Wittzack, Maren*: Das Recht der französischen Vollzugspolizeien. Eine vergleichende Untersuchung aus der Perspektive der Polizeirechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland (Diss.), Würzburg 2002 (zit.: *Wittzack*, Das Recht der Vollzugspolizeien).
- Wolff, Heinrich Amadeus/Mundil Daniel*: Die Verlängerung der speziellen Auskunftsbefugnisse der Nachrichtendienste, in: ZG 2012, S. 278 ff.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Der nachrichtendienstliche Geheimschutz und die parlamentarische Kontrolle, in: JZ 2010, S. 173 ff.
- Würtenberger, Thomas*: Europäisches Sicherheitsrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 3. Aufl., Heidelberg u. a. 2013, § 68 Rn. 1 ff. (zit.: *Würtenberger*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht).
- Würtenberger, Thomas*: Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands, in: Würtenberger, Thomas/Gusy, Christoph/Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel, Berlin 2012, S. 231 ff. (zit.: *Würtenberger*, in: Würtenberger/Gusy/Lange (Hrsg.), Innere Sicherheit).
- Ziegler, Hans*: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, in: BayVBl. 1978, S. 517 ff.
- Zweigert, Konrad/Kötz, Hein*: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., Tübingen 1996 (zit.: *Zweigert/Kötz*, Rechtsvergleichung).

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Verzeichnis französischer Gesetzgebungsberichte und sonstiger Dokumente

- Alliot-Marie, Michèle*: La réorganisation des services de renseignement, intervention à Levallois-Perret, 13 septembre 2007, <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-de-Michele-Alliot-Marie-2007-2009/Interventions/13.09.2007-La-reorganisation-des-services-de-renseignement> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Alliot-Marie*, La réorganisation des services de renseignement, 13. September 2007).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 22, Audition de M. Bernard Bajolet, coordonateur national du renseignement, 26 janvier 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cdef/10-11/c1011022.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 22, Audition de M. Bajolet, 26. Januar 2011).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 56, Audition du préfet Érad Corbin de Mangoux, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) au ministère de la défense, 20 février 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cdef/12-13/c1213056.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 56, Audition de M. de Mangoux, 20. Februar 2013).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 59, Audition de M. Patrick Calvar, directeur centrale du renseignement intérieur (DCRI) au ministère de l'intérieur, 26 février 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cdef/12-13/c1213059.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 59, Audition de M. Calvar, 26. Februar 2013).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 20, Audition de M. Bernard Bajolet, coordonateur national du renseignement à la présidence de la République, 27 janvier 2010, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cdef/09-10/c0910020.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 20, Audition de M. Bajolet, 27. Januar 2010).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 22, Audition de M. Bernard Bajolet, coordonateur national du renseignement, 26 janvier 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cdef/10-11/c1011022.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 22, Audition de M. Bajolet, 26. Januar 2011).
- Assemblée nationale*: Commission de la défense nationale et des forces armées: Compte rendu n° 47, Audition de M. le préfet Ange Mancini, coordonateur national du renseignement à la présidence de la République, 5 février 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cdef/12-13/c1213047.pdf> (Abruf

- vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 47, Audition de M. Mancini, 5. Februar 2013).
- Assemblée nationale*: Commission des affaires étrangères: Compte rendu n° 47, Audition de M. Bernard Bajolet, coordonateur national du renseignement à la présidence de la République, 31 mars 2009, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cafe/08-09/c0809047.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 47, Audition de M. Bernard Bajolet, 31. März 2009).
- Assemblée nationale*: Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République: Compte rendu n° 5, Audition de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, 12 juillet 2012, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/11-12/c1112005.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Compte rendu n° 5, Audition de M. Valls, 12. Juli 2012).
- Assemblée nationale*: Résolution créant une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, Doc. Ass. nat., 2012–2013, n° 55, 5 décembre 2012, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/ta/ta0055.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée nationale*, Résolution créant une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, Doc. Ass. nat., 2012–2013, n° 55, 5. Dezember 2012).
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*: Contrôle des services de sécurité intérieure dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Recommandation 1402 (1999), 26 avril 1999, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-ViewPDF.asp?FileID=16689&lang=fr> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, Recommandation 1402 (1999), 26. April 1999).
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*: Le Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres, Recommandation 1713 (2005), 23 juin 2005, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17360&lang=fr> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, Recommandation 1713 (2005), 23. Juni 2005).
- Ayrault, Jean-Marc/Le Drian, Jean-Yves*: Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, enregistré au Sénat le 2 août 2013, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 822, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-822.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Ayrault/Le Drian*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 822, 2. August 2013).
- Ayrault, Jean-Marc/Valls, Manuel*: Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, enregistré à la présidence du Sénat le 3 octobre 2012, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 6, <http://www.senat.fr/leg/pjl12-006.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Ayrault/Valls*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2012–2013, n° 6, 3. Oktober 2012).

- Batho, Delphine/Bénisti, Alain*: Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2009, Doc. Ass. nat., n° 1548, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1548.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information sur les fichiers de police, Doc. Ass. nat., n° 1548, 24. März 2009).
- Batho, Delphine/Bénisti, Alain*: Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2011, Doc. Ass. nat., n° 4113, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4113.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Batho/Bénisti*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 4113, 21. Dezember 2011).
- Bauer, Alain/Soullez, Christophe*: Fichiers de police et de gendarmerie. Comment améliorer leur contrôle et leur gestion? Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Paris 2007 (zit.: *Bauer/Soullez*, Fichiers de police et de gendarmerie, Rapport 2007).
- Blessig, Émilie*: Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les articles 12 à 14 du projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2009, Doc. Ass. nat., n° 1552, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1552.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Blessig*, Avis, Doc. Ass. nat., n° 1552, 25. März 2009).
- Bundesamt für Verfassungsschutz*: Ergebnisse des Reformprozesses im Bundesamt für Verfassungsschutz. Zusammenfassung, Juli 2013, <http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/allgemeine-publikationen/broschuere-2013-07-ergebnisse-des-reformprozesses-im-bfv> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *BfV*, Ergebnisse des Reformprozesses, 2013).
- Bundesministerium des Inneren/Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*: Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/abschlussbericht-kommission-rechtsterrorismus-lang.pdf;jsessionid=E206F9C98683FED259C5C3BA579D3AAE.2_cid364?__blob=publicationFile (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *BMI/IMK*, Abschlussbericht der Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus, 2013).
- Bundesministerium des Inneren*: Verfassungsschutzbericht 2012, Stand 29. August 2013, http://www.verfassungsschutz.de/de/download-manager/_vsbericht-2012.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *BMI*, Verfassungsschutzbericht 2012).
- Carayon, Bernard*: Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet (n° 13) adopté par le Sénat, portant création d'une délégation parlementaire

- taire au renseignement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 juillet 2007, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0083.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Carayon*, Rapport, Doc. Ass. nat., 2006–2007, n° 83, 18. Juli 2007).
- Cavard, Christophe/Urvoas, Jean-Jacques*: Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2013, Doc. Ass. nat., n° 1056, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-enq/r1056.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Cavard/Urvoas*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1056, 24. Mai 2013).
- Ciotti, Éric*: Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet (n° 1679) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 2010, Doc. Ass. nat., n° 2271, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2271.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Ciotti*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 2271, 27. Januar 2010).
- Ciotti, Éric*: Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet (n° 2780) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010, Doc. Ass. nat., n° 2827, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2827.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Ciotti*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 2827, 29. September 2010).
- Comité d'experts sur le terrorisme*: Profils nationaux relatifs à la capacité de lutte contre le terrorisme. France, mars 2012, http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/France%20Country%20Profile_FR.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Comité d'experts sur le terrorisme*, Profils nationaux relatifs à la capacité de lutte contre le terrorisme. France, März 2012).
- Commission européenne pour la démocratie par le droit*: Les services de sécurité intérieure en Europe. Rapport adopté le 7 mars 1998, CDL-INF (98) 6, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF%281998%29006-f> (Abruf vom 1. Oktober 2013; zit.: *Venedig-Kommission*, CDL-INF (98) 6 vom 7. März 1998).
- Commission européenne pour la démocratie par le droit*: Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité. Etude n° 388/2006, 11 juin 2007, CDL-AD(2007)016, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/3_cdl-ad%282007%29016_/3_cdl-ad%282007%29016_fr.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Venedig-Kommission*, CDL-AD (2007) 016 vom 11. Juni 2007).
- Conseil constitutionnel*: Verfassung vom 4. Oktober 1958, Deutsche Version, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/allemand/constitution_allemand.pdf (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Conseil constitutionnel*, Verfassung vom 4. Oktober 1958, Deutsche Version).

- Courtois, Jean-Patrick*: Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, déposé le 6 décembre 2005, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, <http://www.senat.fr/rap/l05-117/l05-1171.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Courtois*, Rapport, Doc. Sénat, 2005–2006, n° 117, 6. Dezember 2005).
- Défense et sécurité nationale, Le Livre blanc, Paris Juni 2008.
- Défense et sécurité nationale, Livre blanc, Paris 2013.
- Défense et sécurité nationale, Livre blanc. Les débats, Paris Juni 2008.
- Délégation parlementaire au renseignement*: Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009 par M. Jean-Jacques Hyst, enregistré le 17 décembre 2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181, <http://www.senat.fr/rap/r09-181/r09-1811.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2008/2009, Doc. Ass. nat., n° 2170 = Doc. Sénat, n° 181).
- Délégation parlementaire au renseignement*: Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010 par MM. Jossephin de Rohan et Jean-Luc Warsmann, enregistré le 17 décembre 2010, Doc. Ass. nat., n° 3044 = Doc. Sénat, n° 188, <http://www.senat.fr/rap/r10-188/r10-1881.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2010, Doc. Ass. nat., n° 3044 = Doc. Sénat, n° 188).
- Délégation parlementaire au renseignement*: Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011 par M. Jean-Louis Carrère, enregistré le 17 juillet 2012, Doc. Ass. nat., n° 83 = Doc. Sénat, n° 672, <http://www.senat.fr/rap/r11-672/r11-6721.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2011, Doc. Ass. nat., n° 83 = Doc. Sénat, n° 672).
- Délégation parlementaire au renseignement*: Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012 par Mme Patricia Adam, enregistré le 30 avril 2013, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-off/i1012.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2012, Doc. Ass. nat., n° 1012 = Doc. Sénat, n° 557).
- Délégation parlementaire au renseignement*: Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 par M. Jean-Pierre Sueur, enregistré le 16 avril 2014, Doc. Ass. nat., n° 1886 = Doc. Sénat, n° 462, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-off/i1886.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Délégation parlementaire au renseignement*, Rapport d'activité 2013, Doc. Ass. nat., n° 1886 = Doc. Sénat, n° 462).
- Desprats, Guy/Léonnet, Jérôme*: Affaire Merah – Réflexions et propositions – Rapport de retour d'expérience sur la lutte anti-terroriste (Ministère de l'intérieure), 19 octobre 2012, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000576/0000.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Desprats/Léonnet*, Affaire Merah, Rapport 2012).

- Fillon, François/Karoutchi, Roger*: Projet de loi rectifié portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, enregistré au Sénat le 5 juin 2007, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, <http://www.senat.fr/leg/pjl06-326.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Fillon/Karoutchi*, Projet de loi, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 326, 5. Juni 2007).
- Fromion, Yves*: Avis fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi (n° 13) portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2007, Doc. Ass. nat., n° 79, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0079.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Fromion*, Avis, Doc. Ass. nat., n° 79, 17. Juli 2007).
- Frunta, György*: Contrôle des services de sécurité intérieure dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Rapport, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 8301, 23 mars 1999, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8685&lang=fr> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Frunta*, Rapport, Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 8301, 23. März 1999).
- Garrec, René*: Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, enregistré à la présidence du Sénat le 20 juin 2007, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, <http://www.senat.fr/rap/l06-337/l06-3371.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014, zit.: *Garrec*, Rapport, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 337, 20. Juni 2007).
- Guide de légistique (Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires), <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>, Stand 6. März 2014 (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: Guide de légistique (unter Angabe des aktuellen Standes des jeweiligen Abschnitts)).
- La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, Paris 2006 (zit.: Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, 2006).
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale: Les principaux objectifs du nouveau Livre blanc (Stand 14. September 2007), http://archives.livreblanc-defenseetsecurite.gouv.fr/2008/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/mission_885/objectifs_902/index.html (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale: Les principaux objectifs du nouveau Livre blanc, 2007).
- Marini, Philippe*: Rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finance rectificative pour 2007, Tome I, Doc. Ass. nat., 2007–2008, n° 127, 12 décembre 2007, <http://www.senat.fr/rap/l07-127-1-1/l07-127-1-11.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Marini*, Rapport, Tome I, Doc. Ass. nat., 2007–2008, n° 127, 12. Dezember 2007).

- Marsaud, Alain*: Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2615) relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2005, Doc. Ass. nat., n° 2681, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2681.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Marsaud*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 2681, 16. November 2005).
- Paecht, Arthur*: Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 1497) de M. Quilès tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1999, Doc. Ass. nat., n° 1951, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rapports/r1951.pdf> (Abruf 1. Juni 2014; zit.: *Paecht*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 1951, 23. November 1999).
- Puig, Lluís Maria de*: Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres, Rapport, Commission des questions juridiques de l'Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 10567, 2 juin 2005, http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_F.asp?FileID=11000 (Abruf vom 1. Oktober 2013; zit.: *de Puig*, Rapport, Assemblée nationale du Conseil de l'Europe, Doc. 10567, 2. Juni 2005).
- Raimbourg, Dominique*: Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 340) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012, Doc. Ass. nat., n° 471, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0471.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Raimbourg*, Rapport, Doc. Ass. nat., n° 471, 4. Dezember 2012).
- Sénat*: Le contrôle parlementaire des services de renseignement, in: Les documents de travail du Sénat. Série législation comparée, n° LC 103, 1 mars 2002, <http://www.senat.fr/lc/lc103/lc103.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Sénat*, Le contrôle parlementaire des services de renseignement, Doc. Sénat, n° LC 103, 1. März 2002).
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*: Beschlussniederschrift über die 197. Sitzung am 23./24. Mai 2013, TOP 4: Abschlussbericht der Bund-Länder-Expertenkommission Rechtsterrorismus, http://www.imk2013.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=32099&article_id=120380&psmand=1042 (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *IMK*, Beschlussniederschrift über die 197. Sitzung, 2013).
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder*: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 196. Sitzung vom 5. – 7. Dezember 2012, 18. Dezember 2012, <http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/12-12-07/Beschluesse.pdf;jsessionid>

- =7DF592B194AE093F25E93B00AD7F6983.2_cid382?__blob=publicationFile &v=2 (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *IMK*, Sammlung der Beschlüsse der 196. Sitzung, 2012).
- Urvoas, Jean-Jacques/Verchère, Patrice*: Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux service de renseignement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013, Doc. Ass. nat., n° 1022, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1022.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Urvoas/Verchère*, Rapport d'information, Doc. Ass. nat., n° 1022, 14. Mai 2013).
- Villepin, Dominique de*: Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2006, Doc. Ass. nat., n° 2941, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/projets/pl2941.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *de Villepin*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2941, 8. März 2006).
- Villepin, Dominique de/Sarkozy, Nicolas*: Projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2005, Doc. Ass. nat., n° 2615, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/projets/pl2615.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *de Villepin/Sarkozy*, Projet de loi, Doc. Ass. nat., n° 2615, 26. Oktober 2005).
- Vinçon, Serge*: Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, enregistré à la présidence du Sénat le 20 juin 2007, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, <http://www.senat.fr/rap/a06-339/a06-3391.pdf> (Abruf vom 1. Juni 2014; zit.: *Vinçon*, Avis, Doc. Sénat, 2006–2007, n° 339, 20. Juni 2007).

Anhang

A. Das Dekret Nr. 2008–609 vom 27. Juni 2008

JORF n° 150 du 28 juin 2008

Texte n° 4

**Décret n° 2008–609 du 27 juin 2008 relatif aux missions
et à l'organisation de la
direction centrale du renseignement intérieur**

NOR: IOCX0811987D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,

Vu le code de procédure pénale;

Vu le code de la défense;

Vu la loi n° 66–492 du 9 juillet 1966 modifiée portant organisation de la police nationale;

Vu la loi n° 92–125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, notamment son article 4;

Vu le décret n° 79–433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger;

Vu le décret n° 85–1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, notamment son article 5;

Vu le décret n° 98–608 du 17 juillet 1998 modifié relatif à la protection des secrets de la défense nationale;

Vu le décret n° 2004–374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements;

Vu l'avis du comité technique paritaire central de la police nationale du 7 avril 2008;

Vu l'avis du comité technique paritaire de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 8 avril 2008;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 9 avril 2008;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Décète:

Article 1

La direction centrale du renseignement intérieur a compétence pour lutter, sur le territoire de la République, contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.

A ce titre:

a) Elle est chargée de prévenir les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et concourt à leur répression;

b) Elle participe à la prévention et à la répression des actes terroristes ou visant à porter atteinte à l'autorité de l'Etat, au secret de la défense nationale ou au patrimoine économique du pays;

c) Elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radioélectriques susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'Etat ainsi qu'à la lutte, en ce domaine, contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication;

d) Elle participe également à la surveillance des individus, groupes, organisations et à l'analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale.

Article 2

La direction centrale du renseignement intérieur recherche, centralise et exploite tous les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 1er et que lui transmettent sans délai tous les services concourant à la sécurité nationale.

Le service chargé, sous l'autorité du préfet de police, de missions de renseignement intérieur concourt à l'activité de la direction centrale du renseignement intérieur.

Article 3

La direction centrale du renseignement intérieur assure les liaisons nécessaires, dans ses domaines de compétence, avec les services ou organismes concernés, français ou étrangers, sans préjudice des dispositions régissant les organes de coopération policière internationale.

Elle dispose à cet effet d'officiers de liaison à l'étranger.

Article 4

Les services territoriaux de la direction centrale du renseignement intérieur, en métropole et outre-mer, sont placés sous la seule autorité du directeur central.

Les chefs des services territoriaux de la direction centrale du renseignement intérieur rendent compte de leur action au représentant de l'Etat terri-

torialement compétent, d'initiative ou à la demande de celui-ci, dans la limite du besoin d'en connaître.

Il peut être créé des services à compétence zonale ou interdépartementale.

Article 5

Tout agent public est tenu de garder le secret sur les activités et l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur.

Article 6

Le décret n° 82–1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire est abrogé.

Article 7

Le Premier ministre, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et la garde des sceaux, ministre de la justice, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2008 et sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 27 juin 2008.

Par le Président de la République: Nicolas Sarkozy

Le Premier ministre, François Fillon

La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,
Michèle Alliot-Marie

La garde des sceaux, ministre de la justice, Rachida Dati

B. Das Gesetz Nr. 2007–1443 vom 9. Oktober 2007

JORF n° 235 du 10 octobre 2007

Texte n° 2

Loi n° 2007–1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement

NOR: PRMX0600021L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique

Après l'article 6 octies de l'ordonnance n° 58–1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 nonies ainsi rédigé:

«Art. 6 nonies. I. – Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs.

II. – Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense sont membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.

Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

III. – Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.

Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent III adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement

de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale. S'agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus.

IV. – Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413–9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.

Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413–9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.

V. – Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.

Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

VI. – Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.

Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.

VII. – La délégation parlementaire au renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7.»

Anhang

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 9 octobre 2007.

Par le Président de la République: Nicolas Sarkozy

Le Premier ministre, François Fillon

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,
Michèle Alliot-Marie

Le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Christine Lagarde

Le ministre de la défense, Hervé Morin

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,
Eric Woerth

C. Die Internetseite der DCRG

La Direction Centrale des Renseignements Généraux

Mis à jour le: 17/07/2006 11:02

Les missions prioritaires

Apparus pour la première fois en 1911 sous cette appellation, les Renseignements généraux sont aujourd'hui chargés de la recherche et de la centralisation des renseignements destinés à informer le gouvernement; ils participent à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat et concourent à la mission de sécurité intérieure. La direction centrale des renseignements généraux (DCRG) est également chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses. Les services des renseignements généraux exercent leurs missions sur l'ensemble du territoire national, sous la double autorité des préfets et de la direction générale de la police nationale.

Les trois priorités fixées aux RG par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire sont la lutte contre les terrorismes, la lutte contre les violences urbaines et l'économie souterraine et l'anticipation et à la gestion des crises d'ordre public.

Le service prend par ailleurs une part active dans le dispositif d'intelligence économique.

Organisation

→ ***Lutte contre le terrorisme et les groupes à risques***

La sous-direction de la recherche centralise les renseignements en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et surveille les groupes à risques agissant sur le territoire national. Elle est également chargée de centraliser les renseignements relatifs aux dérives urbaines et d'identifier dans ce cadre les foyers de criminalité.

→ ***Suivi de l'opinion publique et des conflits sociaux***

La sous-direction de l'analyse, de la prospective et des faits de société opère la synthèse des informations recueillies dans le domaine social, financier ou des faits de société.

→ ***Courses et jeux***

La sous-direction des courses et des jeux est essentiellement

chargée de veiller au respect de la réglementation, ainsi qu'à la défense des intérêts de l'Etat, des joueurs et des établissements de jeux. Police et renseignement, police administrative, police judiciaire, ce service atypique comprend 70 fonctionnaires, exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national et dans les départements d'outre-mer. Ils sont appuyés par une centaine de correspondants départementaux et autant de suppléants.

→ **Structures de coordination et de soutien**

Le cabinet du directeur central comprend un service communication. Chargé de la communication interne, ce service est également le correspondant de la cellule communication de la direction générale de la police nationale et du cabinet du ministre pour les relations avec les médias.

L'état-major de la DCRG assure un rôle opérationnel de liaison et de coordination avec la direction générale de la police nationale, la préfecture de police et les autres administrations ou autorités et les services déconcentrés des RG.

La sous-direction des ressources et méthodes gère les ressources humaines, les moyens logistiques, la documentation et les affaires juridiques, et assure le suivi de la déconcentration budgétaire, ainsi que la formation des personnels.

→ **Le maillage territorial**

Les services déconcentrés sont articulés en directions zonales, régionales et départementales, lesquelles comptent parfois des services d'arrondissements. Les directions régionales des RG sont dotées d'une "section recherche" à vocation opérationnelle.

Méthodes

Le travail de renseignement repose sur l'articulation entre milieu ouvert et fermé. En milieu ouvert, les fonctionnaires agissent ès qualité auprès de correspondants libres de leur fournir les renseignements demandés, en fonction notamment de leurs propres impératifs de discrétion. En milieu fermé (hostile et potentiellement violent ou déviant), les recherches reposent sur des sources humaines et sur la mise en place de surveillance, de filatures et d'interceptions de sécurité.

Effectifs

La DCRG emploie quelque 4.100 fonctionnaires de police. La majorité d'entre eux sont affectés en services déconcentrés de

province et banlieue parisienne (2.800), le reste se répartissant, à Paris, entre la direction centrale (560) et la direction des renseignements généraux de la Préfecture de police (700).

La DCRG recrute des fonctionnaires issus de tous les corps actifs et d'administratifs de la police nationale, dès la sortie d'école ou après une première expérience au sein d'une autre direction. Si les linguistes et les informaticiens sont particulièrement appréciés, les profils recherchés sont très variés, compte tenu de la diversité des missions de la direction.

On attend d'un fonctionnaire RG qu'il dispose de solides capacités rédactionnelles, d'une bonne culture générale, du sens du contact humain et qu'il sache faire preuve de discrétion. Les activités opérationnelles exigent en outre une très grande disponibilité, de la patience, des capacités d'opérations particulières et le sens de l'initiative. Dans les services territoriaux, la polyvalence est privilégiée, et les "spécialistes" sont amenés à prendre part au suivi des manifestations de voie publique et aux services de protection de personnalités.

Quelle: Internetseite der *Police nationale* unter der Rubrik „Organisation“/„DCRG“ (Stand 17. Juli 2006), http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/dcrg/dcrg/view (Stand 17. Juli 2006; Abruf vom 8. Februar 2012; zit.: Internetseite der DCRG).

D. Die Internetseite der DST

La Direction de la Surveillance du Territoire

Mis à jour le: 03/28/2006 04:07 PM

Créée en 1994 pour “lutter contre les activités d'espionnage et contre l'ingérence des puissances étrangères sur les territoires relevant de la souveraineté française“, la direction de la surveillance du territoire a subi dès la fin des années 70, une importante évolution liée à l'apparition de deux phénomènes: le glissement des activités d'espionnage du seul secteur militaire vers les domaines économique, scientifique et technique; l'apparition puis la diversification de la menace terroriste. La DST se présente aujourd'hui comme un service de sécurité intérieure dont la fonction essentielle est de rechercher le renseignement de sécurité et de suivre l'évolution diversifiée et incertaine des formes de la menace.

L'organisation détaillée de la DST est couverte par la classification secret défense.

Histoire

Le 1er mai 1899, le contre-espionnage est retiré aux militaires pour être confié au Ministère de l'Intérieur. Cette décision est la conséquence directe de l'Affaire Dreyfus qui a débuté en 1894. Le décret du 20 août 1899 crée un “contrôle général des services de la Surveillance du Territoire“. Ce service, sans moyens autonomes, disparaît en 1907. Il renaît au début des années 30, avec la recrudescence des ingérences allemandes en France et l'arrivée au pouvoir de Hitler. Les décrets des 28 avril et 13 juin 1934 font renaître le “contrôle général des services de la surveillance du territoire“. A partir de 1937, la Surveillance du Territoire (S.T.) se voit doter de réels moyens. Malgré la défaite de 1940, la S.T. survit en zone libre et poursuit sa mission de contre-espionnage, en arrêtant par centaines des agents allemands.

Après l'invasion de la zone libre en novembre 1942, la S.T. est dissoute par les autorités allemandes. A Londres, le commandant Dewavrin, alias Passy, crée le Bureau Central de Renseignements et d'Action (B.C.R.A.) dont la section de contre-

espionnage est confiée au lieutenant Roger Warin dit Wybot. A la libération, l'ordonnance du 16 novembre 1944, signée du Général de Gaulle, donne naissance à la Direction de la Surveillance du Territoire (D.S.T.). Les policiers de ce jeune service viennent majoritairement de la S.T. d'avant guerre, de la Résistance et du B.C.R.A. Son premier directeur est Roger Wybot.

Depuis 1944, la D.S.T. a connu 15 directeurs:

Roger WYBOT (1944 – 1959)

Gabriel ERIAU (1959 – 1961)

Daniel DOUSTIN (1961 – 1964)

Tony ROCHE (1964 – 1967)

Henri BIARD (1972 – 1974)

Jacques CHARTRON (1974 – 1975)

Marcel CHALET (1975 – 1982)

Yves BONNET (1982 – 1985)

Rémy PAUTRAT (1985 – 1986)

Bernard GERARD (1986 – 1990)

Jacques FOURNET (1990 – 1993)

Philippe PARANT (1993 – 1997)

Jean-Jacques PASCAL (1997 – 2002)

Pierre de BOUSQET (2002)

Missions

La Direction de la Surveillance du Territoire est un service de renseignement de sécurité disposant de pouvoirs de police judiciaire spécialisée.

Le décret du 22 décembre 1982 fixe les attributions de la D.S.T. La D.S.T. a compétence pour rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays, et plus généralement, pour lutter contre ces activités. A ce titre, la D.S.T. exerce une mission se rapportant à la défense.

Concrètement, les missions de la D.S.T. sont traditionnellement de trois types: contre-espionnage, contre-terrorisme, protection du patrimoine économique et scientifique. De nouvelles menaces de niveau stratégique apparaissent et sont d'ores et déjà prises en compte, telles la prolifération des armes nucléaires,

bactériologiques, chimiques et balistiques ou la grande criminalité organisée.

Organisation

La Direction de la Surveillance du Territoire est une direction active de la police nationale comprenant des fonctionnaires appartenant à tous les corps de la police (commissaires, officiers, brigadiers et gardiens). L'organisation et le fonctionnement du service sont couverts par la classification du secret-défense.

Schématiquement, la D.S.T. s'appuie:

- A Paris sur des services centraux (cinq sous-directions) et un cabinet chargé des relations nationales et internationales.
- En province, la D.S.T. est présente à travers 6 directions régionales (Lille, Rennes, Bordeaux, Marseille, Lyon, Metz) subdivisées en brigades.
- La D.S.T. est également implantée dans les départements et territoires d'Outre-Mer avec 4 postes: Antilles-Guyane, Réunion, Polynésie et Nouvelle-Calédonie.

Le siège du service est situé 7 rue Nélaton – 75 015 PARIS

Quelle: Internetseite der *Police nationale* unter der Rubrik „Organisation“/„DST“ (Stand 28. März 2006), http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/dst (Stand 28. März 2006; Abruf vom 27. Oktober 2011; zit.: Internetseite der DST).

E. Die Internetseite der DCRI

Direction Centrale du Renseignement Intérieur

HISTORIQUE

Issue du rapprochement de la direction centrale des renseignements généraux née en 1907 et de la direction de la surveillance du territoire en 1944, la direction centrale du renseignement Intérieur (D.C.R.I.) est créée le 1er juillet 2008.

MISSIONS

Elles consistent dans la lutte contre toutes les activités susceptibles de constituer une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. La DCRI est chargée de prévenir et réprimer, sur le territoire de la République, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances ou des organisations étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays.

La contre-ingérence étrangère, traditionnellement associée au contre-espionnage, couvre un domaine élargi dans un contexte multipolaire. L'objectif de la DCRI est de déceler et de neutraliser toute menace résultant des activités de services de renseignement de pays adverses, d'organisations ou d'agents se livrant à l'espionnage, au sabotage ou à la subversion.

La menace terroriste, très évolutive, exige des services de sécurité une adaptation permanente. La DCRI, qui combine ses capacités de service de renseignement et de service de police judiciaire spécialisé, est en mesure de détecter, de surveiller et le cas échéant d'interpeller les individus, les groupes et les organisations de nature subversive susceptibles de se livrer à des actes de terrorisme ou d'atteinte à l'autorité de l'Etat.

Au titre des menaces émergentes, la lutte contre les proliférations des armes nucléaires, bactériologiques, chimiques ou balistiques s'inscrit dans une dynamique de coopération avec le secteur économique et industriel.

De surcroît, le développement d'une société dépendante des technologies de l'information et des communications justifie l'investissement consacré à la lutte contre la cyber criminalité.

Enfin, la DCRI est inscrite dans une véritable politique publique d'intelligence économique initiée depuis 2003, et peut ainsi faire face à de nou-

veaux enjeux dans un esprit de partenariat avec les entreprises privées et publiques.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Les structures et le fonctionnement de la direction sont couverts par le «Secret Défense».

Les services de la DCRI relèvent du seul directeur central du renseignement intérieur, à l'exclusion de toute autre subordination territoriale.

Quelle: Internetseite der *Police nationale* unter der Rubrik „Organisation“/ „DCRI“ <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Directi-on-Centrale-du-Renseignement-Interieur> (Abruf vom 11. Mai 2014; zit.: Internetseite der DCRI).

F. Das Dekret Nr. 2014–445 vom 30. April 2014

JORF n° 102 du 2 mai 2014

Texte n° 23

Décret n° 2014–445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure

NOR: INTX1406891D

Publics concernés: administrations, personnels de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, forces de sécurité.

Objet: création de la direction générale de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur.

Entrée en vigueur: le texte entre en vigueur le 12 mai 2014.

Notice: le décret crée au ministère une direction générale de la sécurité intérieure, rattachée directement au ministre et reprenant les missions de renseignement et de police judiciaire jusque-là dévolues à la direction centrale du renseignement intérieur qui était rattachée à la direction générale de la police nationale.

Le décret précise ses missions et son organisation territoriale, prévoit les mesures transitoires pour sa mise en place et diverses mesures de coordination dans les textes réglementaires pour tirer les conséquences de sa création.

Références: le présent décret ainsi que les textes qu'il modifie peuvent être consultés sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'intérieur,

Vu le code pénal, notamment ses articles 410–1 et 413–9;

Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles 15–1, 18 et R. 15–18;

Vu le code de la défense, notamment son article L. 1111–1;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment ses articles L. 111–1 et L. 411–1;

Vu la loi n° 83–634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84–16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat;

Vu la loi n° 92–125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République, notamment son article 4;

Vu le décret n° 79–433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger;

Vu le décret n° 2004–374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, notamment son article 1er;

Vu le décret n° 2005–939 du 2 août 2005 modifié portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale, notamment son article 6;

Vu le décret n° 2007–315 du 7 mars 2007 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'inspecteur général et de contrôleur général des services actifs de la police nationale;

Vu le décret n° 2010–569 du 28 mai 2010 modifié relatif au fichier des personnes recherchées, notamment son article 5;

Vu le décret n° 2012–32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat;

Vu le décret n° 2013–728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer;

Vu l'avis du comité technique central de la police nationale en date du 7 avril 2014;

Vu l'avis du comité technique ministériel du ministère de l'intérieur en date du 9 avril 2014;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Décrète:

Article 1

La direction générale de la sécurité intérieure est un service actif de la police nationale.

Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation.

Elle concourt, dans ses domaines de compétence, à l'exercice des missions de police judiciaire sur l'ensemble du territoire dans les conditions prévues à l'article 15–1 du code de procédure pénale.

Article 2

Au titre de ses missions, la direction générale de la sécurité intérieure:

a) Assure la prévention et concourt à la répression de toute forme d'ingérence étrangère;

b) Concourt à la prévention et à la répression des actes de terrorisme ou portant atteinte à la sûreté de l'Etat, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République;

c) Participe à la surveillance des individus et groupes d'inspiration radicale susceptibles de recourir à la violence et de porter atteinte à la sécurité nationale;

d) Concourt à la prévention et à la répression des actes portant atteinte au secret de la défense nationale ou à ceux portant atteinte au potentiel économique, industriel ou scientifique du pays;

e) Concourt à la prévention et à la répression des activités liées à l'acquisition ou à la fabrication d'armes de destruction massive;

f) Concourt à la surveillance des activités menées par des organisations criminelles internationales et susceptibles d'affecter la sécurité nationale;

g) Concourt à la prévention et à la répression de la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

Pour les seuls besoins des missions mentionnées aux alinéas précédents, elle contribue à la surveillance des communications électroniques et radio-électriques.

Article 3

Les services concourant à la sécurité nationale transmettent sans délai à la direction générale de la sécurité intérieure les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 2.

Le service chargé, sous l'autorité du préfet de police, de missions de renseignement intérieur concourt à l'activité de la direction générale de la sécurité intérieure qui peut se saisir, concurremment avec lui ou de manière exclusive, de toute question traitée par ce service.

Article 4

La direction générale de la sécurité intérieure comprend une administration centrale et des services territoriaux dont certains peuvent avoir une compétence zonale ou interdépartementale.

Les services territoriaux, en métropole et outre-mer, sont placés sous la seule autorité du directeur général.

Leurs chefs rendent compte de leur action au représentant de l'Etat territorialement compétent, d'initiative ou à la demande de celui-ci, dans la limite du besoin d'en connaître.

Article 5

La direction générale de la sécurité intérieure assure les liaisons nécessaires, dans ses domaines de compétence, avec les services ou organismes concernés, français ou étrangers.

Elle dispose à cet effet d'officiers de liaison à l'étranger.

Article 6

Tout agent public est tenu de garder le secret sur les activités et l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

Article 7

Des emplois de chef de service et de sous-directeur au sein de la direction générale de la sécurité intérieure peuvent être pourvus dans les conditions fixées par le décret du 9 janvier 2012 susvisé.

Article 8

A la date d'entrée en vigueur du présent décret:

1° Les agents fonctionnaires exerçant à la direction centrale du renseignement intérieur sont transférés à la direction générale de la sécurité intérieure et y sont affectés à compter de cette même date;

2° Les agents contractuels affectés à la direction centrale du renseignement intérieur sont transférés à la direction générale de la sécurité intérieure dans les conditions prévues à l'article 6 septies de la loi du 11 janvier 1984 susvisée.

Article 9

Pour l'application de l'article 6 du décret du 2 août 2005 susvisé, la durée d'affectation des membres du corps de conception et de direction de la police nationale en poste à la direction générale de la sécurité intérieure, qui étaient précédemment à sa création affectés à la direction centrale du renseignement intérieur, est comptabilisée à partir de la date d'entrée en vigueur du présent décret lorsque les fonctions occupées depuis cette date correspondent à un nouveau poste.

Article 10

I. – Dans toutes les dispositions réglementaires, les mots: «direction centrale du renseignement intérieur» et «directeur central du renseignement intérieur» sont remplacés respectivement par les mots: «direction générale de la sécurité intérieure» et «directeur général de la sécurité intérieure».

II. – Le code de procédure pénale est ainsi modifié:

1° Les quatrième et cinquième alinéas de l'article R. 15–18 sont remplacés par les dispositions suivantes:

«3° L'inspection générale de la police nationale;

4° La direction générale de la sécurité intérieure; »;

2° Aux articles R. 40–28, R. 40–35 et R. 40–39, les mots: «directeur général de la police nationale» sont remplacés par les mots: «directeur général dont ils relèvent; ».

III. – Au deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 28 mai 2010 susvisé, les mots: «directeur général de la police nationale» sont remplacés par les mots: «directeur général dont ils relèvent».

Article 11

Le décret n° 2008–609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur est abrogé.

Article 12

Les articles 1er, 2, 3, 5, 6, 7 et 10 du présent décret peuvent être modifiés par décret en Conseil d'Etat.

Article 13

Le présent décret entre en vigueur le 12 mai 2014.

Article 14

Le Premier ministre, la garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 30 avril 2014.

Par le Président de la République: François Hollande

Le Premier ministre, Manuel Valls

Le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve

La garde des sceaux, ministre de la justice, Christiane Taubira

Lizenziert für 2109487.

© 2014 Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG. Alle Rechte vorbehalten. Keine unerlaubte Weitergabe oder Vervielfältigung.

Weitere Titel aus dieser Reihe:

WWW.BOORBERG.DE

Band 22

»Streifenfahrten« im Internet Die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum

von Dr. Jens Biemann

2013, 208 Seiten, € 29,-

ISBN 978-3-415-05104-1

Band 21

Adäquates Sicherheitsniveau bei der elektronischen Kommunikation

Der Einsatz des E-Postbriefs bei
Berufsgeheimnisträgern

von Professor Dr. Dirk Heckmann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht und stellv. Leiter des Instituts für IT-Sicherheit und Sicherheitsrecht an der Universität Passau, Alexander Seidl, Ass. jur., wiss. Mitarbeiter, Universität Passau, und Dipl.-Jurist (Univ.) Michael Marc Maisch, wiss. Mitarbeiter, Universität Passau

2012, 122 Seiten, € 22,-

ISBN 978-3-415-04843-0

Band 20

Grundrechtsschutz durch verfahrensrechtliche Kompensation bei Maßnahmen der polizeilichen Informationsvorsorge

von Dr. Irina Bonin

2012, 366 Seiten, € 39,-

ISBN 978-3-415-04838-6

Band 19

Der Rechtsrahmen für polizeiliche Maßnahmen bei Staatsbesuchen

von Dr. Matthias Schütte

2012, 250 Seiten, € 36,-

ISBN 978-3-415-04831-7

Band 18

Terrorlisten Ebenenübergreifende Sanktionsregime zur Bekämpfung der Terroris- musfinanzierung

von Dr. Julia Bartmann

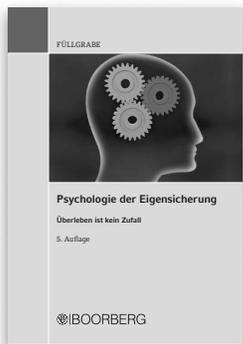
2011, 334 Seiten, € 38,-

ISBN 978-3-415-04720-4

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/7385-100 · 089/43 61 564
TEL 07 11/7385-343 · 089/43 60 00-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

RA0914



Gefahrensituationen bestehen.



WWW.BOORBERG.DE

Psychologie der Eigensicherung

Überleben ist kein Zufall

von Dipl.-Psychologe Dr. Uwe
Füllgrabe, Psychologieoberrat a.D.
2014, 5. Auflage, 290 Seiten, € 29,80
ISBN 978-3-415-05245-1



Leseprobe unter
www.boorberg.de/alias/1120078

Die psychologische Eigensicherung bietet gegenüber gewaltbereiten Personen einen nachhaltigen und zusätzlichen **Schutz für Leben und Gesundheit**, z.B. der Polizeibeamten im Einsatz.

Auf der Grundlage von Ereignissen aus der polizeilichen Praxis sowie unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse vermittelt das Standardwerk anschaulich, wie man in gefährlichen Situationen Verletzungen vermeiden und seine **Überlebenschancen erhöhen** kann.

Ein eigenes Kapitel stellt ausführlich dar, warum gerade **psychologische Faktoren** in Gefahrensituationen oft eine entscheidende Rolle spielen.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/7385-100 · 089/4361564
TEL 07 11/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE