

## Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

## Zusammenarbeit von BND und Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten

Bei den Ermittlungen im Zusammenhang mit dem Verdacht systematischer Steuerhinterziehungen in beträchtlichem Ausmaß seitens deutscher Staatsbürger durch die Inanspruchnahme liechtensteinischer Banken hat Medienberichten zufolge auch der Bundesnachrichtendienst (BND) eine Rolle gespielt. Dies hat die Frage aufgeworfen, ob und gegebenenfalls in welchen Grenzen der **BND im Kontext strafrechtlicher Ermittlungen** agieren darf.

**Die gesetzlichen Aufgaben von BND und Staatsanwaltschaft**

Der **Staatsanwaltschaft** als von den Gerichten unabhängiges Strafverfolgungsorgan obliegt es, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sobald zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen (§ 152 Abs. 2 Strafprozessordnung, StPO). Aufgabe des **BND** ist nach § 1 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BNDG) das **Sammeln und Auswerten von Informationen**, die zur Gewinnung von **außen- und sicherheitspolitischen Erkenntnissen** über das Ausland erforderlich sind. Welche Erkenntnisse in diesem Sinne außen- und sicherheitspolitisch relevant sind, wird gesetzlich nicht weiter konkretisiert. In der **Literatur** wird zur näheren Konkretisierung der Aufgaben des BND vor allem auf eine interne Dienstanweisung des BND aus dem Jahr 1968 verwiesen. In dieser Dienstanweisung wird als Aufgabe des BND u. a. die „nachrichtendienstliche Auslandsaufklärung durch Beschaffung und Auswertung von Informationen auf außenpolitischem, wirtschaftlichem, rüstungstechnischem und militärischem Gebiet“ beschrieben. Selbst bei Bejahung der Anwendbarkeit dieser Dienstanweisung bliebe jedoch letztlich offen, welche Informationen hier im Einzelnen erfasst sein sollen. Einschlägige **Rechtsprechung**, die sich im Detail mit der Zuständigkeit des BND nach dem BNDG auseinandersetzt, liegt nicht vor. Allerdings hat sich das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) im Rahmen eines Urteils zur Telefonüberwachung näher mit den grundgesetzlichen Vorgaben für den Tätigkeitsbereich des BND befasst (BVerfGE 100, 313 ff.). Die Gesetzgebungskompetenz für das BNDG folgt aus Art. 73 Nr. 1 Grundgesetz (GG), der dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die „**auswärtigen Angelegenheiten**“ einräumt. Das Bundesverfassungsgericht stellt hierzu fest, dass unter auswärtigen Angelegenheiten in diesem Sinne diejenigen Fragen zu verstehen seien, die für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten, insbesondere für die Gestaltung der Außenpolitik, Bedeutung haben. Für die staatlichen Außenbeziehungen könnten dabei auch Vorgänge im Ausland Bedeutung haben, deren Urheber nicht Staaten sind. Auf Art. 73 Nr. 1 GG gestützte Regelungen zum BND müssten in einen Regelungs- und Verwendungszusammenhang eingebettet sein, der auf die „**Auslandsaufklärung**“ bezogen sei. Dabei berechtige Art. 73 Nr. 1 GG den Bundesgesetzgeber nicht dazu, dem Bundesnachrichtendienst Befugnisse einzuräumen, die auf die Verhütung, Verhinderung oder Verfolgung von **Straftaten als solchen** gerichtet sind. Das schließe allerdings Parallelen und Überschneidungen mit anderen Stellen in den verschiedenen Beobachtungs- und Informationsbereichen nicht aus.

Zusammenfassend wird man deshalb dem Gesetzgeber zustimmen müssen, der schon bei Erlass des BNDG betont hatte, dass gesetzlich nicht definierbar sei, was im Einzelnen die geforderte (außen-)politische Relevanz habe. Nicht zum Aufgabenbereich des BND zählt aber jedenfalls die Verfolgung von singulären Straftaten ohne außenpolitische Relevanz.

## Die Zusammenarbeit von BND und Staatsanwaltschaft – Amtshilfe und ihre Grenzen

Bereits dem Grundgesetz ist der Grundsatz zu entnehmen, dass sich alle Behörden von Bund und Ländern gegenseitig Amtshilfe zu leisten haben (Art. 35 Abs. 1 GG). Dieser Grundsatz wird für die Staatsanwaltschaft in § 161 StPO dahin gehend konkretisiert, dass sie von allen öffentlichen Behörden Auskunft verlangen kann. Ganz allgemein findet die Amtshilfe zwischen Behörden ihre Grenze im Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** (Art. 20 Abs. 3 GG): Auch ein Amtshilfeersuchen kann deshalb nicht dazu führen, dass eine ersuchte Behörde **außerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse** agiert. In einem solchen Fall darf die ersuchte Behörde Amtshilfe nicht leisten, weil sie „hierzu aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Gesetzlich eingehend geregelt wurde in Reaktion auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff.) der **Informationsaustausch** zwischen dem BND und anderen öffentlichen Stellen. Der BND ist danach verpflichtet, Staatsanwaltschaften Informationen zuzuleiten, die zur Verhinderung oder Verfolgung von **Staatschutzdelikten** relevant sind (§ 9 Abs. 3 BNDG i. V. m. § 20 Bundesverfassungsschutzgesetz). Darüber hinaus ist der BND **berechtigt**, Informationen an beliebige inländische öffentliche Stellen – also auch an die Staatsanwaltschaft – zu übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder aber wenn **der Empfänger** die Daten für „**Zwecke der öffentlichen Sicherheit**“ benötigt (§ 9 Abs. 1 BNDG). Die öffentliche Sicherheit in diesem Sinne umfasst jedenfalls Strafverfolgung und polizeiliche Gefahrenabwehr, so dass der BND Erkenntnisse über begangene oder bevorstehende Straftaten an die Staatsanwaltschaft weitergeben darf.

## Folgen rechtswidrigen Behördenhandelns für Strafverfahren – Beweisverwertungsverbote?

Für den Fall, dass der BND außerhalb seiner gesetzlichen Befugnisse agiert hat, stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich hieraus für ein etwaiges Strafverfahren gegen betroffene Steuersünder ergeben können. Werden Beweismittel für ein Strafverfahren durch eine außerhalb ihrer Zuständigkeit agierende Behörde erlangt, so folgt daraus nicht ohne Weiteres deren Unverwertbarkeit für den Strafprozess. Vielmehr wird nach der herrschenden **Abwägungslehre** von Fall zu Fall im Wege einer Einzelbetrachtung abgewogen, wie schwer einerseits der Rechtsbruch und wie schwer andererseits das staatliche Interesse an einer effektiven Strafverfolgung wiegt. Es kommt hierbei vor allem auch darauf an, ob und in welchem Maße den verletzten Normen gerade ein individualschützender Gehalt zukommt und ob beziehungsweise in welchem Maße **Grundrechtspositionen** der betroffenen Bürger tangiert sind.

Werden staatliche **Zuständigkeitsnormen** verletzt und folgt daraus die Rechtswidrigkeit des behördlichen Handelns, so hat dies im Allgemeinen für sich allein noch keine unmittelbare Grundrechtsrelevanz, da für den Bürger ausschlaggebend ist, ob und in welchem Maße in seine Rechtsposition eingegriffen wird, jedoch weniger durch welchen staatlichen Akteur. Der Abgrenzung der Zuständigkeit verschiedener staatlicher Stellen kommt deshalb grundsätzlich keine auf das Interesse des Einzelnen bezogene Wirkung zu. Andererseits wird bei einer **Gesamtschau** aber auch klar das rechtsstaatliche Interesse zu berücksichtigen sein, einer etwaig Kompetenz überschreitenden Tätigkeit von Nachrichtendiensten restriktiv zu begegnen – insbesondere im Zusammenspiel mit potenziell äußerst eingriffsintensiven staatlichen Akteuren wie der Polizei oder der Staatsanwaltschaft. Ob das Zusammenwirken mit dem BND in der vorliegenden Konstellation im Falle seiner Rechtswidrigkeit ein Beweisverwertungsverbot und eine Fernwirkung desselben nach sich zieht, wird sich deshalb erst durch eine sämtliche Umstände des Einzelfalles berücksichtigende Befassung seitens der Rechtsprechung erweisen.

### Ausgewählte Quellen:

- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff.; 100, 313 ff.)
- Erbguth in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. A. 2007, Art. 35 Rdn. 19 ff.
- Haedge, Das neue Nachrichtendienstrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1998
- Sieber, Ermittlungen in Sachen Liechtenstein – Fragen und erste Antworten, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, S. 881 ff.
- Soine, Die Aufklärung der Organisierten Kriminalität durch den Bundesnachrichtendienst, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2006, S. 204 ff.
- Nehm, Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3289 ff.

Verfasser/in: RR z.A. Dr. Roman Trips-Hebert  
Fachbereich WD 7 – Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung