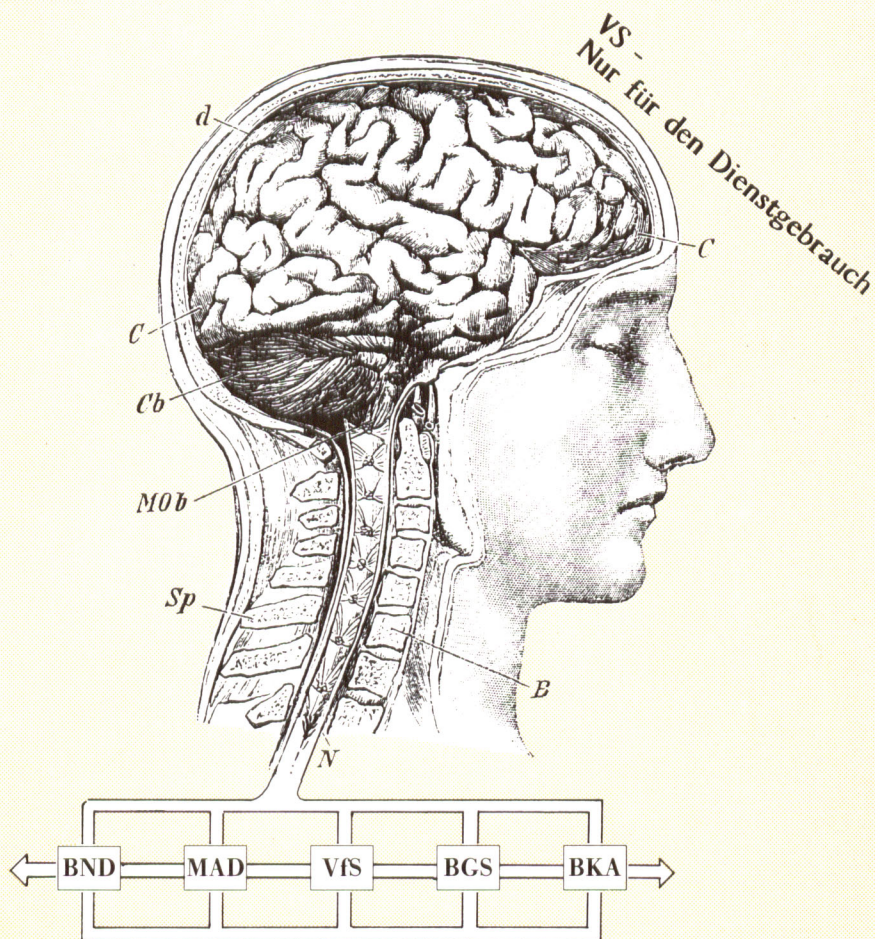


NEUE »SICHERHEITS«GESETZE
MATERIALIEN · DOKUMENTE · EINSCHÄTZUNGEN



Tafel 1: Objekt der Begierde

Bürgerrechte & Polizei

Cilip 21
Nr. 2/1985
Preis 9,-DM

Bürgerrechte & Polizei

Cilip informationsdienst

ISSN 0172 1895

Wozu ein Informationsdienst »Bürgerrechte und Polizei«

Im Gegensatz zu Fragen des Militärs und der äußeren Sicherheit sind Polizei und Innere Sicherheit nur in geringem Maße Gegenstand kritischer Auseinandersetzung.

Nur angesichts spektakulärer Polizeieinsätze oder zufällig aufgedeckter Skandale gerät die Polizei vorübergehend in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussion. Die gesellschaftliche Funktion der Apparate Innerer Sicherheit, Veränderungen der liberalen Demokratie, die durch den Funktionswandel der Polizei und ihrer veränderten Instrumente bewirkt werden, bleiben einer kritischen Auseinandersetzung entzogen.

Will man nicht den Apparaten und ihren Vorstellungen von Sicherheit und Ordnung ausgeliefert sein, ist eine kontinuierliche und kritische Beobachtung von Polizei und Nachrichtendiensten vonnöten.

Seit 1978 dokumentiert und analysiert der Informationsdienst **Bürgerrechte und Polizei** (CILIP) die gesetzlichen, organisatorischen und taktischen Veränderungen innerer Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik. Über diesen Schwerpunkt hinaus liefert **Bürgerrechte und Polizei** Berichte-Nachrichten-Analysen zur

- Polizeientwicklung in den Ländern Westeuropas
- Polizeihilfe für Länder der Dritten Welt
- Arbeit von Bürgerrechtsgruppen zur Kontrolle und Begrenzung polizeilicher Machtentfaltung.

Bürgerrechte und Polizei erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von 96 Seiten.

Redaktion Cilip
Winklerstraße 4a
D-1000 Berlin 33

Versand: »Kirschkeim«
Buchversand GmbH
-ausser Buchhandel-
Lietzenburger Str. 99
D-1000 Berlin 15

Preis/Einzelheft-
DM 9,- plus Versand

Jahresabonnement (3 Hefte)
Personen: DM 21,- p.V.
Institutionen: DM 40,- p.V.

**HERAUSGEBER: H.BUSCH, K.DIECKMANN, A.FUNK, U.KAUSS,
C.KUNZE, W.-D.NARR, F.WERKENTIN**

INHALT

SCHWERPUNKT: NEUE "SICHERHEITS"-GESETZE, DOKUMENTATION UND KRITIK

EDITORIAL

Ermächtigungsgesetze in staatsschützerischer Absicht 3

Einige technische Hinweise zu den dokumentierten Materialien 19

I. NEUES POLIZEIRECHT 21

Redaktionelle Stellungnahme zum "Vorentwurf zur Änderung
des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes
und der Länder," Fassung vom 8.2.1985 21

DOKUMENTATION:

Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheit-
lichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder gemäß Beschluß
der Innenministerkonferenz vom 25.Nov.1977 (Stand: 8.2.1985).. 44
(mit Begründung)

II. NEUE GEHEIMDIENSTGESETZE 58

Redaktionelle Stellungnahme zum Vor-Entwurf eines "Gesetzes
über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in
Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundes-
amt für Verfassungsschutz" (BVerfSchG) 58

DOKUMENTATION:

Vor-Entwurf Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und
der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und
über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungs-
schutzgesetz - BVerfSchG) v. 4.9.1985 mit Begründung v.14.3.1985 67

Redaktionelle Stellungnahme zum Entwurf eines "Gesetzes
über den Militärischen Abschirmdienst (MAD)," Fassung 29.8.1985 79

DOKUMENTATION:

Entwurf eines Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst
(MAD-Gesetz - MADG -) vom 29.8.1985 mit Begründung
vom 8.3.1985 83

Eggert Schwan

Brauchen wir den Verfassungsschutz? Ein Gastkommentar 87

III. "AMTSHILFE-GESETZ": ZUSAMMENARBEITSGESETZ (ZAG) 92

Redaktionelle Stellungnahme zum ZAG, Fassung vom 22.6.1985 92

DOKUMENTATION:

Vor-Entwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammen-
arbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in
Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes (Zusam-
menarbeitsgesetz - ZAG) vom 22.6.1985 95

IV. BUNDESDATENSCHUTZGESETZ, NEUFASSUNG	100
Redaktionelle Stellungnahme zum Entwurf eines "Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten", CDU/CSU-Entwurf, Fassung vom 14.5.1985	100
DOKUMENTATION:	
Entwurf eines Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten, Fassung vom 14.5.1985 (Auszüge)	106
V. ERGÄNZENDE MATERIALIEN	112
Volkzählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 (Auszüge)	112
Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 23.10.1984	118
Entwurf eines Paßgesetzes vom 7.5.1985 (Auszüge)	121
Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmelde- geheimnisses(Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) vom 13. August 1968 (Fass. v. 13.9.1978)	122
Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), §§ 74 a und 120	126
Strafprozeßordnung, § 100 a	127
"Polizeibrief" der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates vom 14. April 1949	129
VI. LITERATURHINWEISE UND ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	130
VII. SUMMARY	134
VIII. DAS ALLERLETZTE	135

Impressum:

Redaktion dieser Ausgabe: Falco Werkentin
 Druck: Agit-Druck GmbH, Berlin
 Umschlaggestaltung: J. Grothues
 Übersetzungen: D. Harris

(C) Verlag CILIP, Berlin, November 1985

Zitativorschlag: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Heft 21 (2/1985)

EDITORIAL

Ermächtigungsgesetze in staatsschützerischer Absicht

I. Einführung

1. Das Volkszählungsurteil

Was will man eigentlich mehr? Endlich ist das Recht bei den Geheimdiensten angekommen. Oder selbiges wurde angesichts der neuen technisch potentierte Gefahren auf den neuesten Stand gebracht. Das Bundesverfassungsgericht und sein z.T. hymnisch kommentiertes Urteil in Sachen Volkszählung macht Schule. Wer käme heute noch ohne das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" jeder Bürgerin und jedes Bürgers aus - jener Monstranz, die allen Gesetzesentwürfen vorangetragen wird -, die hier anzuzeigen und zum großen Teil zu dokumentieren sind.

Unter der Überschrift "Folgerungen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts" heißt es in der Begründung des Entwurfs eines Bundesverfassungsschutzgesetzes u.a.:

"Nach dem Volkszählungsurteil setzt freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen."

"Dieses Recht," so wird weiter begründet, "auf 'informationelle Selbstbestimmung' ist indessen nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich muß der einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Diese Einschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für jeden Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (...)."

In der Begründung wird dieser Passus mit der nachdrücklichen Versicherung abgeschlossen: "Unter Berücksichtigung dieses Bewertungsmaßstabes ist das Gesetz überarbeitet worden."

Was will man mehr? Wurde hier nicht den Forderungen des Volkszählungsurteils im "technischen Zeitalter" Genüge getan?

2. Die neuen Sicherheitsgesetze

Wir veröffentlichen die Entwürfe zum neuen "Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes", zu einem "Bundesverfassungsschutzgesetz", zu einem "MAD-Gesetz", zu einem "Gesetz über die Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste" (ZAG) und zu einem neuen "Datenschutzgesetz" vor allem aus drei Gründen. Diese Gesetzentwürfe sind, bürokratisch vorbereitet, von einem kleinen Kreis von Abgeordneten der Koalitionsfraktionen schon so weit vorgeklärt und vorabgestimmt worden (mit Ausnahme der Polizeigesetze), daß die ausführliche Beratung im Bundestag und eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit möglichst unterbunden werden. Die Gesetze sollen, sobald der prekäre Kompromiß innerhalb der Koalition von der kleinen Gruppe ausgehandelt und von den Vorsitzenden der Koalitionspartner abgesegnet worden ist, eilig, als ginge es ums Leben, durch den Bundestag gepaukt werden. An dieser kleinen Koalitionsrunde aber nahmen seither teil: die Abgeordneten Miltner und Laufs (CDU), Fellner (CSU), Hirsch und Baum (FDP). Über diese Gesetzentwürfe, die angeblich das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" der Bürger garantieren sollen, können also, bevor sie parlamentarisch "durchgezogen" worden sind, diese vielbeschützten Bürger nicht einmal diskutieren. Dieser exekutivisch-parlamentarischen Nacht-und-Nebel-Aktion, die selbst das Parlament in toto weithin ausschaltet, wollen wir durch diese Vorab-Publikation entgegenarbeiten. Diskussion ist unabdingbar. Diese Forderung - und das ist unser zweiter Grund - gilt im Prinzip immer und für alle Gesetze. Die hier vorliegenden aber sind von einer solchen Penetranz im wörtlichen Sinne, das heißt, das, was sie an polizeilich-geheimdienstlichem Eindringen in die eigene Sphäre aller Bürger, ihren selbstbestimmten Bereich möglich machen, geht so weit und so tief, daß es nicht mehr genügt, sich ein weiteres Mal verwundert die Augen darüber zu reiben. Wie "Spitzenparlamentarier" dabei helfen, das Parlament insgesamt lahmzulegen, mehr noch, die Bürger zu lähmen, ist beschämend.

Liest man die Gesetzentwürfe, wirkt die grundrechtlich vollmundige Begründung geradezu hohnvoll. Ob eine solche in den verschlungenen Gesetzentwürfen geleistete Karikatur der Grundrechte beabsichtigt wird oder nicht, spielt für diese Qualifikation keine Rolle. Der Geist dieser Gesetze atmet Hohn. Als solle das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" nicht ausgeführt, sondern persifliert werden. Als bilde sein Statuieren den Anlaß, es vor allem gründlich abzuschaffen. Mit großem Aufwand werden gesetzliche Regelungen der Geheimdienste (nicht aller: Vom BND wurde nichts legislativ in der Schublade Vorbereitetes verlautbart) in geradezu Paragraphen zelebrierender Form dazu benutzt, deren Regellosigkeit, genauer, deren geregelte Ungebundenheit, zu garantieren. In gesetzlicher Form, versteht sich.

Bleibe man bei solcher Qualifikation stehen, vermißte man aber doch den Sinn dieser Gesetze. Deren Architektur der Komplexität mit etatistisch mehrfachem Sinn soll ein wenig im allgemeinen nachvollzogen werden, bevor dann die jeweils gesetzesspezifischen Kommentare

(und die Entwürfe) belegen, wie es den Verfassern gelungen ist, in jedem Einzelgesetz das Ganze einzufangen und das Ganze seinerseits aus kunstvoll ineinanderverfügten Gesetzen zu bauen. Das Konstrukt taugt freilich nur noch für Bürgerinnen und Bürger, die sich gerne im Schatten der Staatssicherheit zum unpolitischen Bourgeois degradieren lassen, der seine Grundrechte an den staatlichen Nagel gehängt hat.

II. Die wahre deutsche Einheit: Politische Exekutive, (Sicherheits-) Bürokratie und ihre Sicherheit

Ein Wiedervereinigungsprozeß. Eine Entwicklung hin zu einer neualten Einheit, die man fast schon verloren glaubte, ist zu beobachten. Die Einheit der geschlossenen, der in sich, wenn nicht einheitlichen, so doch nach außen insgesamt mehr oder minder hermetisch abgesicherten Staatsgewalt. Bei dieser Wiedervereinigung, die in altmodischer Weise schon im Restaurationsprozeß bundesdeutscher Polizei nach 1948/49 vorgeprägt worden ist (s. Werkentin 1984), handelt es sich nicht um die Fusion der DDR und der BRD oder anderer Gebietsteile des ehemaligen Zweiten Deutschen Kaiserreichs. Hier steht vielmehr die gesetzesflinke und im einzelnen viel schwerer erkenntliche Wiederherstellung der einheitlichen sicherheitsangelegten Staatsgewalt auf der Tagesordnung. Keine einfache Wiederherstellung also, eine Neufassung vielmehr angesichts heutiger Probleme mit Hilfe heutiger technisch-bürokratischer Möglichkeiten.

Einige Stufen dieses Prozesses der Einheitsbildung, der Verdichtung der Einheit, wie sie in den Gesetzentwürfen kenntlich sind, seien nachgeschritten.

1. Einheit der Geheimdienste

MAD, Verfassungsschutz in Bund und Ländern, Geheimdienste insgesamt vermögen sich wechselseitig zu ersetzen. Sie ergänzen sich zur geheimbündelnden Totalität. Eine Instanz wäscht die Hand der anderen.

Sieht man sich den Entwurf eines MAD-Gesetzes an, des ersten seines Zeichens, fällt ein Doppeltes auf. Zum einen, daß der MAD trotz seiner zunächst nur punktuell oder bereichsspezifisch geltenden Funktionen - eben militärische Sicherheit im Vorfeld zu garantieren, die Sicherheit der "äußeren" Sicherheitskräfte - eine Art Allkompetenz besitzt. Sein Auftrag ist so formuliert, daß er unter seinem funktionspezifischen Blickwinkel den Raum der Bundesrepublik insgesamt auf potentiell Verdächtigtes durchkämmen darf, ja muß. Gleiches gilt für den Verfassungsschutz. Allkompetenz mit unterschiedlichem Blickwinkel wird - zum zweiten - i.S. strikter Analogie in der Begründung des MAD-Gesetzes selbst hervorgehoben:

"Dem MAD obliegen die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden. Er nimmt sie jedoch nur für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung (...) nach Maßgabe dieses Gesetzes wahr. ... Diese

Verweisung (gemeint ist u.a. die Verweisung auf das Bundesverfassungsschutzgesetz, d.Verf.) trägt zugleich - bei allen sachlichen Unterschieden - zu rechtlich einheitlichen Grundlagen des Verfassungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland bei."

Mit anderen Worten: Der MAD ist der Verfassungsschutz auf seinem Gebiet, genauer mit seiner Perspektive. Die Landesämter und das Bundesamt für Verfassungsschutz spielen den MAD auf ihrem Feld. Die einzelnen Ämter enthalten das Ganze in ihrer spezifischen Institution. Und mehr noch. Die einzelnen Ämter, MAD und Verfassungsschutz, Verfassungsschutz und BKA usw. arbeiten jeweils aufs Engste zusammen. Sie ermitteln etwa "ohne Ersuchen" personenbezogene Daten, wie es im § 5 Abs. 3 des Zusammenarbeitsgesetzes (ZAG) heißt, da "das Allgemeininteresse" "stets überwiegt", "wenn tatsächliche Anhaltspunkte für 1. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder 2. extremistische Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, vorliegen". Das heißt im Prinzip: immer. Denn was läßt sich nicht "extremistisch" in den "Gewaltvorbereitungssack" beispielsweise hineinstopfen. Je nach Gewaltbegriff - und der staatliche ist, was das "Allgemeininteresse" (genauer: das "Interesse an sich selber") anbelangt, überaus sensibel - gibt es immer Anzeichen.

Schon bevor die Entwürfe bekanntgeworden sind, haben der Berliner Senator für Bundesangelegenheiten, Scholz, und sein Kompagnon Pitschas deren Funktion klar herausgearbeitet. Sie taten dies im Zusammenhang eines Versuchs, die demokratisch-grundrechtlichen Zähne des Volkszählungsurteils herauszuziehen und die 'informationelle Selbstbestimmung' zu einer emphatischen Nebensache zurechtzustutzen.

Die "gesamtgesellschaftliche Zusammenarbeit" (Scholz/Pitschas 1984, S. 190 und passim) erwächst den Geheimdiensten aus ihrer "Funktionsidentität"(ebda.), die sich in der wechselseitigen Deckungs-, Austausch- und Ergänzungsfähigkeit der entsprechenden Institutionen äußert. Intern gibt es normativ und technisch keine Grenze mehr, die die Einheit der Geheimdienste hemmte.

2. Einheit der Sicherheitsdienste

Die "Funktionsidentität der Sicherheitsbehörden" bleibt bei den Geheimdiensten nicht stehen, die prinzipiell "nur" mit Informationen handeln, die in der Regel als "Erkenntnisse" geadelt werden. Sie zieht die Polizei gleicherweise in den Sicherheitsstrudel. "Von dieser internen Zusammenarbeit," so folgern Scholz/Pitschas, "ist wiederum das Zusammenwirken aller Sicherheitsbehörden - und damit auch das der Polizei - zur Aufrechterhaltung der 'inneren Sicherheit' zu unterscheiden. Hierdurch entsteht zwar keine Kompetenz- und organisationsüberschreitende Aufgabe im rechtsstaatlichen Sinne. Doch verdeutlicht der hierfür gewählte Begriff der 'Zusammenarbeit' (Hervorhebung im Original) die verfassungsrechtlich begründete Funktionsidentität (Hervorhebung im Original) der

Sicherheitsbehörden. Diese stellt das Handeln der Behörden in einen verfassungsrechtlich überdies von den Art. 73 Nr.10, 87 I GG gewollten sachlichen Zusammenhang. Er verknüpft den Informationsbedarf und das Informationsverhalten von Polizei und Verfassungsschutz zu einer sachlichen Gesamtheit (Hervorhebung durch uns)."

Kann man's hübscher formulieren? Die Gesetzentwürfe öffnen wechselseitig die Schranken geheimdienstlich-polizeilichen Verkehrs in höherem Interesse der innenpolitischen "Sicherheitspartnerschaft". Von solchem höheren Interesse beflügelt werden auch die noch einmal hervorgehobenen Grenzen zwischen Verfassungsschutz einerseits, als strikt exekutivlosem, und Polizei andererseits als jedenfalls in begrenztem Maße im informationellen Vorfeld tätigen, geschleift. Nicht allein versteht sich nun der ungehinderte Informationsaustausch vom Verfassungsschutz (und MAD, wenn erforderlich) zur Polizei und mit nicht relevanten, weil nicht greifbaren Vorbehalten von der Polizei zum Verfassungsschutz. Nicht nur werden die mit dem Raum des Verfassungsschutzes fast deckungsgleichen Kompetenzen der Polizei im neuen Musterentwurf so weit ins informationelle Vorfeld verlagert, daß von einem "informationellen Selbstbedienungsrecht" der Polizei mit gutem Grund die Rede sein kann. Auf diese Weise stoßen gleichsam die beiden Informationsgraben von Verfassungsschutz und Polizei zusammen. Darüber hinaus gilt, daß angesichts der Handlungsbedeutung der Informationen und der Wirkung eines schier ungebremsten Informationsaustausches der Verfassungsschutz in der Polizei in nicht kontrollierbarer Weise einen exekutiven Arm erhält. Die "sachliche Gesamtheit" gilt dann nicht allein im Vorfeld, sie wird im polizeilichen Handeln verfassungsschützerisch informiert, wenn nicht zuweilen dirigiert.

3. Transnationale Einheit

Die Einheit der Geheimdienste, die Einheit der Sicherheitsdienste einschließlich der Polizei wird raum- und grenzübergreifend NATO-weit, ja so weit immer die Interessen der Bundesrepublik und befreundeter Staaten reichen, ausgedehnt. Diese Einheit, die die herkömmlich staatliche sprengt, soll an dieser Stelle nur konstatiert werden. Ihre Bedeutung läßt sich schwer ein-, freilich auch schwer überschätzen. In § 10 Abs. 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (vgl. den Kommentar) wird geradezu eine sicherheitspolitische Welteinheit konstituiert. Auf zur fröhlichen Zusammenarbeit mit den Geheimdiensten aus aller Welt. Die so oft naiv gewünschte Weltinnenpolitik - hier wird sie Ereignis.

4. Die Sicherheitsformel

Das Gewölbe des einheitlichen Sicherheitsauftrags, mehr noch sein Himmel und sein irdisches Fundament zugleich, stellt die trinitarische Sicherheitsformel dar, die refrainartig mit leicht abgewandelten Tönen in allen Gesetzentwürfen wiederkehrt. Sie bildet die unbefragte Voraussetzung. In § 1 des Zusammenarbeitsgesetzes lautet sie:

"Zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder, zum Schutz gegen Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie zur Verhinderung, Erforschung oder Verfolgung der in den §§ 74 a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Staftaten sind Bund und Länder verpflichtet, durch Übermittlung sach- und personenbezogener Daten informationell zusammenzuarbeiten. ..."

Diese Formel ist nicht neu. Sie war schon in all den Entwürfen der siebziger Jahre zu einem Gesamtsystem "Innere Sicherheit" zu finden. Ihre rechtliche Normierung erhebt sie jetzt aber geradezu in den Rang eines vorstaatlichen Grundrechts des Staates selber, einer ontologischen Prämisse. Zugleich werden die daraus abgeleiteten Kompetenzen der funktionalen Generalklausel gemäß generalklauselartig weit formuliert. Eine "unbegrenzte Auslegung" (Bernd Rüthers 1973) ist möglich. Bei Scholz/Pitschas werden, den Sinn der vorgelegten Gesetze treffend, folgende Formulierungen gefunden:

"Der rechtsstaatliche Auftrag zur Wahrung von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden rechtfertigt deshalb alle staatlichen Aktivitäten, die dem Schutz vor entsprechenden Gefahren und der Sicherheit der Bürger dienen. Denn um effektive Friedlichkeit und Sicherheit herzustellen, bedarf es im Konfliktfall wirksamer Leistungen in Gefahrenabwehr und Rechtsschutz. Zu deren notwendigen Voraussetzungen gehört auch die staatliche Informationsvorsorge. Sie findet ihre unmittelbare Verfassungslegitimation in der spezifischen Rechtsstaatlichkeit des sozialen Rechtsstaats, soweit sie im unlösbaren Sach- und Funktionszusammenhang von Rechtsfrieden, Sicherheit und Freiheit steht. Ihr legitimes Formenarsenal reicht dabei über den polizeilichen bzw. strafrechtlichen Kriminalitätsschutz und die vorbeugende Verbrechensbekämpfung mit Hilfe des Einsatzes elektronischer Informationssysteme durchaus hinaus." (S. 108)

Die kleinen Einschränkungen zugunsten der Bürger, die folgen, verschlagen wenig. Das wird in wenig später folgenden Wendungen deutlich, aus deren etatistischer Fülle zwei herausgegriffen seien:

"Darüber hinaus bildet auch die 'innere Sicherheit' ein fundamentales, in der Rechtsprechung anerkanntes Schutzgut: Die Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind unverzichtbare Verfassungswerte; sie stehen mit anderen in gleichem Rang - schon weil die Institution Staat von ihnen ihre eigentliche und letztendliche Hauptrechtfertigung herleitet." (S. 110)

Und des Pudels Kern enthüllt sich vollends, wenn staatliches "Grundrecht" und bürgerliches Grundrecht einander gegenübergestellt werden:

"In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung stellen die Schutzpflichten freilich auf den Staat ab, der den Schutz leistet; sie bilden aus dieser Perspektive eine Art objektive staatliche Verpflichtung."

tung. Gleichwohl kommt ihnen - weitergehend - auch grundrechtliche Qualität zu." (S. 111)

Das also, was Ulrich Preuß u.a. seit längerem festgestellt haben, daß Grundrechte jeder Bürgerin und jedes Bürgers zur Einlaßpforte staatlich-stellvertreterischen Handelns umfunktioniert werden, wird hier im Sicherheitsbereich nahezu perfekt (Preuß 1979).

5. Die Gemeinnutzformel

Der trinitarischen Sicherheitsformel, Fundament und Ziel geheimdienstlich-polizeilicher Ermächtigung in einem, entspricht die zweite Legitimationsformel dieser Ermächtigungsgesetze in staatsschützerischer Absicht, die Formel, die - leicht verändert ausgedrückt - lautet: Gemeinnutz geht vor Eigennutz.

In allen Gesetzentwürfen taucht an geeigneter Stelle die Formulierung auf, das "Allgemeininteresse" habe Vorrang (s. ZAG § 5 Abs. 3) oder "die schutzwürdigen Belange des Betroffenen" müßten "hinter dem Interesse der Allgemeinheit zurücktreten" (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Entwurf BDSG). Oft sind es auch "nur" die "Belange des Bundesamtes für Verfassungsschutz" beispielsweise, die über die "schutzwürdigen" des "Betroffenen" triumphieren. Und wo wäre es richtiger, diese strukturelle Überlegenheit des sicherheitspolitischen Gemeinnutzes festzustellen als dort, wo es um die Übermittlung personenbezogener Daten zu tun ist - eine Übermittlung, wie wir gesehen haben - notfalls an alle Sicherheitswelt.

Daß es Fälle gibt, wo das grundrechtliche Zentralrecht, der Schutz bürgerlicher Integrität, verletzt werden muß, ist richtig. Das Problem mit der Formel vom "Allgemeininteresse" = Interesse der "Verfassungsschutzämter" = Interesse der Polizei besteht jedoch darin, daß dieses "Allgemeininteresse" ebenso leerformelartig gefaßt ist wie die daraus erwachsenden Kompetenzen generalklauselhaft. Gegenüber der in den vorliegenden Gesetzen formulierten Supereinheit "Allgemeininteresse" (= VfS-Behörde) ist kaum ein Fall konstruierbar, bei dem die "schutzwürdigen Belange des Betroffenen" noch greifen würden. Der Bürger ist in seinen Grundrechten geradezu der geborene Verlierer. Der Bürger als Einheit, als Individuum, das heißt, als etwas Unteilbares, nicht einfach Ausrechenbares und Aushorchbares, geht in der Kaskade der großen Einheiten unter: Geheimdienste untereinander verzahnt, Geheimdienste und Polizei im gemeinsamen Sicherheitsauftrag, Geheimdienste international im Interesse der Weltsicherheit als Sicherheit bestimmter Staaten, all das erlaubt den Einstieg in das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" ebenso wie den Einstieg in die Wohnung. Wenn's nur der Sicherheitsfindung dient.

III. Funktionen dieser Verrechtlichung:

Niemand soll der staatlichen Sicherheitsvorsorge entgehen

"Klar und für den Bürger erkennbar," so haben wir eingangs die Begründung des Bundes-Verfassungsschutzgesetzes zitiert, sollen die neuen Gesetze ausfallen. Wer sich in diese Gesetze vertieft und sich nicht schon länger mit dem Gebiet der Geheimdienste, der Polizei und des Datenschutzes befaßt hat, dem dürfte es bald eher so gehen wie dem Schüler im "Faust": Ihm/ihr wird dann "im Kopf so dumm, als ginge ein Mühlrad darin herum". Das ist aber nicht darauf zurückzuführen, daß nur Experten sie zu verstehen vermögen. Im Gegenteil. Der insgesamt einfache Sinn dieser Gesetze, die - der Ausdruck sei wiederholt - auf eine sicherheitspolitische Ermächtigung der dafür zuständigen Instanzen hinauslaufen, soll durch die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen, die voll von Verweisen stecken, vernebelt werden. Doch sehen wir uns einige Funktionen dieser Verrechtlichung in geraffter Form an.

1. Vorverlagerung des Staatsschutzinteresses

Eine Funktion springt sogleich ins Auge, da sie schon zur herkömmlichen Legitimation der Geheimdienste dient: die Aufgabe der Vorverlagerung staatlichen Schutz- und Sicherheitsinteresses. Der Staat der Bundesrepublik möchte, den Gesetzentwürflern entsprechend, das Gras wachsen hören, ja schon informationell dabei sein, wenn möglicherweise in den Grassamen schier unvermerkt einige Samen Unkraut sich einmischen (wobei, versteht sich, was brauchbares Gras, was Unkraut darstellt, seinerseits eine nur verfassungsschützerisch definierbare Angelegenheit hochgeheimer Art darstellt).

Wie gesagt: Dieses Interesse, rechtzeitig i.S. der Staatssicherheit dabei zu sein, zu hören, zu sehen und im großen Gedächtnis aufzubewahren und zur gegebenen Zeit hervorzuholen, ist staatsalt. Die Möglichkeiten, ihm zu genügen, institutionell und instrumentell, sind allerdings während der letzten zwei Jahrzehnte kräftig ausgebaut worden. Nun aber soll diesem spürhündischen Interesse geradezu in einem normativen und technischen Extremismus Rechnung getragen werden. Der Raum möglichen Verdachts wird zum Gesamtraum der Bundesrepublik (eventuell auch darüber hinaus) ausgedehnt. Alle Bürger sind potentiell verdächtig. Es gibt keine einigermaßen plausiblen und prinzipiell einschränkenden Anhaltspunkte mehr. Zusammen mit der Abstraktion des Verdachts sollen die Instrumente und Kompetenzen, ihn informationell zu identifizieren, bis ins gleichfalls nicht mehr einigermaßen klar und deutlich Begrenzbare aufgefüllt und ausgeweitet werden.

Diese Absichten abstrakter Identifizierung zu sicherheitspolitischen Zwecken, längst bevor irgendwelche Handlungen von Bürgern mißfällig auffallen, werden just dort am meisten greifbar, wo herkömmlicherweise bis in die jüngste Vergangenheit (bis etwa 1968 in der BRD, s. hierzu auch Busch u.a. 1985) ein zwar nicht exakt gefaßter, aber doch auf spezifische ausmachbare Gefahren gerichteter Informations- und Handlungsbegriff vorherrschte: bei der Polizei.

Im neuen Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes werden die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten", die "Gefahrenvorsorge" zu den Richtkriterien, die eine Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen im unbestimmten Vorfeld gestatten. Die Frage drängt sich auf, wozu dann noch einen Verfassungsschutz als eigene Institution? Jedoch die behördliche Tautologie durchwaltet all diese Spezialgesetze insgesamt und transformiert sie zu einer einzigen Generalkommission der Sicherheit mit unterschiedlichen Abteilungen.

2. Aussparen des technisch Möglichen

Die Gesetze werden als Konsequenz des im Volkszählungsurteil verkündeten "informationellen Selbstbestimmungsrechts" aller Bürger ausgegeben. Sie sollen auf der Höhe des "Informationszeitalters" (s.auch Scholz/Pitschas passim) auf der Höhe der "postindustriellen Gesellschaft" einen angemessenen Ausgleich der Erfordernisse staatlicher Verwaltung und der qua Datenverarbeitung gefährdeten Interessen der Bürger normieren.

Umso erstaunlicher und sprechender ist es aber, daß sich keine Versuche finden lassen, den technischen Möglichkeiten, soweit dies überhaupt angeht, rechtlich, sprich: rechtsstaatlich, Genüge zu tun. Die Frage, ob Informationstechnik überhaupt rechtlich einzufangen sei, spielt bei diesem mehrfachen Verrechtlichungstreiben keine Rolle. Ganz im Gegenteil: Die Ausweitungen der Funktionen und Kompetenzen, auch deren hier und da vorsichtig und unwirksam normierte Einschränkung, erfolgt gleichsam technikunschuldig. Das aber bedeutet, daß diese Gesetze, im Widerspruch zu ihrer Behauptung, nicht einer grundrechtlichen Hegung, sondern einer grundrechtlich verbrämten Entfesselung der technischen Möglichkeiten dienen. Und bekanntlich ist es insofern berechtigt, von neuen Technologien zu reden, als diese neuen Techniken aufgrund der in ihnen steckenden kombinatorisch-synthetischen Qualitäten eine eigene (letztlich, versteht sich, gesellschaftliche) Dynamik besitzen. Deswegen lassen sie sich auch bei anderen Absichten und deren konsequenterem Durchhalten rechtlich nicht allein vertäuen.

Die Entwurfsformulierer glänzen durch im- oder auch explizites Aussparen. In der Begründung zu § 5 des Bundes-Verfassungsschutzgesetzes heißt es beispielsweise:

"Von einer Legaldefinition des Begriffs der nachrichtendienstlichen Mittel sieht die Vorlage ebenso wie schon das Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 7.8.1972 (...) ab."

Die weitere Begründung ist so naiv geschminkt, daß darunter das wahre Gesicht erkenntlich wird. Es bestehe kein "Regelungsbedarf durch den förmlichen Gesetzgeber". Außerdem würden Terroristen und andere Übeltäter die Anwendung "nachrichtendienstlicher Mittel" unterlaufen, würden sie bekannt werden. Nachrichtentechnisch ist also im Rahmen der vortechnisch und allgemein gezogenen Kompetenzen alles erlaubt. Und die Technik macht es denn auch möglich, das, was mit rechtlichen Bestimmungen nicht erlaubt zu sein scheint, nahezu behördenbeliebig zu umgehen. Die "nachrichtendienstlichen Mittel" sind längst wenn nicht contra, so doch praeter legem.

3. Entgrenzung durch paragraphenvielfältige, symbolisch wirksame Begrenzung

Die Vielzahl der Gesetze und ihrer Bestimmungen ist darauf angelegt, den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sehen zu lassen. Um dieser optischen Täuschung nicht zu erliegen, ist es erforderlich, die Gesetze in der Kontinuität und/oder Diskontinuität zur seitherigen rechtlichen und faktischen Situation zu betrachten. Vor allem aber ist es geboten, die jetzt vorliegenden Entwürfe im Zusammenhang zu sehen. Dann wird die oben stufenförmig beschriebene Einheit sichtbar. Denn diese Gesetze verhalten sich mit ihren Verweisen aufeinander, mit ihren funktionalen Gleichläufigkeiten und ihren sich überschneidenden Kompetenzen und Instrumenten aufeinander bezogen wechselseitig komplementär. Mehr noch. Sie erscheinen wie ein strategisches Mehrfachpaßspiel unterschiedlicher Rollenträger - Polizei, MAD, Verfassungsschutzämter, BGS, BND u.ä.m. -, in dem auf ein Tor geschossen wird. Wenn der MAD nicht kann, springt der Verfassungsschutz ein, diesem hilft im Zweifelsfalle die Polizei usw. Und gleichzeitig kann der Verfassungsschutz der Polizei den Sicherheitsball weitergeben, wie dieser denselben an den MAD oder das BKA adressieren mag.

M.a.W.: Wenn in einem der Spezialgesetze kurz die Illusion aufkommen könnte, als würden Pflöcke gesetzt, Kriterien angegeben, Grenzen markiert, dann belehrt ein Blick in ein anderes der Spezialgesetzes eines besseren.

Dort aber, wo eine Grenze gezogen wird, wird sie so formuliert, daß sie wie der Trick des Odysseus erscheint, als er sich dem unbeholfenen Polyphem (heute dem Bürger) gegenüber den Namen Niemand gab. Die Grenze hebt sich gleichsam selbst auf. Ein Beispiel: Im § 10 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz wird bei der Frage der Weitergabe personenbezogener Daten durch das Amt des Verfassungsschutzes an andere Bundesämter auf die Zweckbezogenheit insistiert. Dazu heißt es dann erläuternd im Kommentar:

"Mit dem Begriff der Zweckvereinbarkeit wird gesetzgeberisches Neuland beschritten, um der durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 (E 65, 1 ff.) angeregten Rechtsentwicklung in einer für die Staatspraxis zugänglichen Weise Rechnung zu tragen. Solange der Zweckbegriff selbst in Theorie und Praxis noch nicht hinreichend präzisiert ist, kann ein Rückgriff auf den Begriff der 'Zweckidentität' nicht zu praktikablen Ergebnissen führen, da es in der Regel nicht mehrere Behörden gibt, die zu genau demselben Zweck tätig werden, so daß im Ergebnis jegliche Datenweitergabe zwischen Behörden ausgeschlossen wäre. Eine solche einengende Interpretation würde dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Gebot der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) nicht gerecht. Der Entwurf geht daher - in Übereinstimmung mit der Europäischen Datenschutzkonvention und dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder - mit dem Begriff der Zweckvereinbarkeit davon aus, daß eine Übermittlung personenbezogener Daten unterbleiben muß, wenn der Zweck, zu dem die Daten erhoben wurden, sich mit dem Zweck der beabsichtigten Verwendung nicht mehr vereinbaren läßt."

Diese Erläuterung macht eines klar: Der scheinexakte Ausdruck "Zweckvereinbarkeit" hat nur eine Aufgabe: Staub aufzuwirbeln, damit man nicht bemerkt, daß hinter seiner Fassade alles möglich ist. Die Interpretation der "Zweckvereinbarkeit" ist schon angesichts der breiten Bestimmung der Zwecke weit offen. Der Ausdruck läuft somit auf ein Täuschungsmanöver hinaus. Der Zweck wird im Schlund der Unbestimmtheit verschlungen.

4. Präventiver Extremismus

Die Frage, warum diese neuen gesetzlichen Anstrengungen, läßt sich nicht mit dem Hinweis auf die gegenwärtige sicherheitspolitische Situation beantworten. Die geltenden Gesetze oder die gesetzlich nicht normierte Praxis verfügen über genügend Interpretations- und Spielräume. Neben den genannten Funktionen ist denn auch vor allem die der Vorbereitung für möglichst viele Eventualitäten zu nennen.

Der präventive Extremismus von Geheimdiensten und Polizei drückt sich in den vorliegenden Entwürfen aus. Er allein macht sie letztlich verständlich. Bereit sein, heißt fast alles, flexibel und mobil nicht nur reagieren, sondern weit im unbestimmten Vorfeld agieren zu können, bevor irgendetwas passiert. Der Staatsschutz in einem seiner Repräsentanten soll immer schon zur Stelle sein können. Dazu sind denn auch die uneingeschränkt legalisierten und erstmals in dieser Weise normierten Eingriffsrechte des neuen Musterentwurfs erforderlich. Ob Rasterfahndung oder "polizeiliche Beobachtung", ob "langfristige Observation mit verdeckten technischen Mitteln" oder Lauschangriffe in Wohnungen, abstrakt-flächendeckende Sammlung und grobkörnige Auswertung von Informationen sind ebenso jederzeit möglich, wie spezifische Eingriffe gesetzlich abgedeckt sind. Eine Traube-Affaire soll es hinfort nicht mehr geben können. Sie soll nun gesetzlich gedeckt werden. Ein fernes Gefahrenvermuten reicht aus. Und also wird die Normalität insgesamt potentiell gefährlich. Dieser Einsicht müssen die gesetzlich ausgebauten Möglichkeiten genügen, die gerade auch das Unverdächtige verdächtig werden lassen können (vgl. insgesamt Busch u.a. 1985).

Gesetzesoffenkundig will man den Schutz des Staates und seiner Sicherheit (= "Allgemeininteresse") gleichsam auf Vorrat betreiben. Die ohnehin schon füllige Kammer der Instrumente wird so angereichert, daß Informationen auf jede Art erlangt und weitergegeben werden können, von den Grenzkontrollen des BGS bis zu den V-Leuten, wie es gerade richtig erscheint. Noch deutlicher formuliert: Um des Verfassungsschutzes willen werden potentiell alle Bürger, wird die Verfassung selbst unter Verdacht gestellt und je nach Gelegenheit observiert.

Kein aktuelles Thema, keine unmittelbare oder wenigstens mit einigen Anhaltspunkten konkretisierbare Gefahr macht die neuen Gesetze nötig. Sie sollen den Staatsschutz in die Lage versetzen, jeweils mit Hilfe der neuesten technischen Instrumente zu agieren. Da offenbar andere demokratische Verfahren fehlen, sich der Bürger zu "versichern", ist es vonnöten, die Bundesrepublik in ein sicherheitspolitisches Observatorium zu verwandeln, in dem hier und dort auch einzelne Täter aufgegriffen werden.

5. Zusammenspiel der drei Gewalten

Die Gesetzentwürfe markieren ein seltsames Verhältnis von Legislative, Judikative und Exekutive. Die Legislative tritt normierend auf den Plan, um die höchststrichterlich, wenn nicht eingeschränkten, so doch unter gewisse grundrechtliche Vorbehalte gestellten exekutiven Handlungen wieder zu befreien. Der Gesetzgeber (in seiner im Bundestag bestehenden Regierungsmehrheit) unterläuft mit seinem normativen Satzungsrecht die Grundrechtsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts.

Ein seltsames, aber ein wirksames Spiel. Das Bundesverfassungsgericht, das gewiß nicht als Ersatzgesetzgeber mißverstanden werden soll (es ist allzu oft selbst in dieser Richtung vorgeprescht), erinnert in Entscheidungen wie dem Brokdorf-Urteil oder dem der Volkszählung geltenden an unabdingbare grundrechtliche Postulate: die Integrität des Bürgers ("informationelles Selbstbestimmungsrecht") hier, das bürgerliche Recht auf Demonstration dort. Es tut dies, indem es zugleich ein großes, u.E. allzu großes Verständnis für die Belange der polizeilich exekutiven Kanalisierung von Demonstrationen auf der einen oder den Informationsbedarf des datenerpichten Verwaltungsstaates auf der anderen zeigt. Die "eigenständige staatliche Aufgabe der Informationsvorsorge" (Hervorhebung im Original), von der Scholz/Pitschas (S. 104) als Element des substantiell vor- und überbürgerlich verstandenen Staates sprechen, sie läßt sich mit etlichen Formulierungen des Volkszählungsurteils belegen. Dasselbe wie das Brokdorf-Urteil stellt also alles andere dar als eine der staatlichen Exekutive abträgliche oder auch nur hinreichend mißtrauische Äußerung.

Jedoch: Schon dieses Abwägen von grundrechtlichen und staatsrechtlichen Belangen geht der Exekutive zu weit. Sie benutzt ihren legislativen Arm, um im Schein des Grundrechtsschutzes i.S. des Bundesverfassungsgerichtes ihre Belange in erweiterter Form zu wahren. Die Verfassungsgerichts-Urteile werden legislativ normierend zugunsten der Exekutive unterlaufen. Dies geschieht freilich so, daß das Verfassungsgericht sich vor dem verbalen Lorbeer der Gesetzesbegründungen fast nicht mehr retten kann. Hingegen man verschwörungstheoretischen Mutmaßungen an, man könnte geradezu auf den Gedanken kommen, dieses Spiel der "Gewalten", in dem der Bürger in seinen Grundrechten zuweilen einen höchststrichterlichen formelhaften Zuschlag bekommt, sei geradezu machiavellistisch geplant. Das Bundesverfassungsgericht als doch irgendwie überpolitisch herausgehobene Appellationsinstanz: Gibt es nicht den Klagenden in ihren Grundrechten mit geradezu wehevollen Formeln Recht? Die Legislative als Organ des Volkssouveräns, das den Urteilen Genüge tut, indem es ihren grundrechtlich progressiven Sinn wegnormiert. Die Exekutive im unschuldigen Hintergrund, die von der Doppellegitimation durch das Gericht als einem primär symbolischen und durch die Legislative als einer handlungsermächtigenden rundum profitiert. So gewinnen alle: die Bürger durch das Bundesverfassungsgericht, ein wenig - immerhin. Und der Staatsschutz, weil er, um die Grundrechte besser zu schützen, versteht sich, in seinen Eingriffsbefugnissen breiter und intensiver legitimiert werden muß.

IV. Konsequenzen

Wir haben an anderer Stelle darauf aufmerksam gemacht, daß es mit "Weg mit..." nicht einfach getan ist. So wie die gegenwärtige Gesellschaft einmal, freilich nicht nach unausweichlichem, "Sachzwang" gebaut ist, läßt sich auf polizeiliche Versicherungen alltäglicher Vollzüge nicht umstandslos verzichten (Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Heft 19 (3/1984), Editorial). Eine erheblich andere Organisation wäre allerdings denkbar; ja, sie ist geboten. Deswegen aber sind auch gesetzliche Normierungen hier und dort angezeigt, da sie trotz der unaufhebbaren Ambivalenz aller Verrechtlichung in bestimmtem Umfang Rechtssicherheit und bürgerlichen Rechtsschutz gewähren können (vgl. zur Verrechtlichung insgesamt Funk u.a. 1984). Gerade wenn man also differenzierend argumentiert und urteilt, scheinen uns grundrechtlich-demokratisch gesprochen, folgende Konsequenzen unausweichlich:

1. Ablehnung der neuen Sicherheitsgesetze

Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind ohne Wenn und Aber abzulehnen. Sie bedeuten eine Vorwärtsverrechtlichung zugunsten exekutivischer Belange. Sie fressen die Sicherheit des Bürgers vollends in der Staatssicherheit auf. Es wird kurzum in verräterischer Harmonie behauptet: "Es gibt keinen Gegensatz zwischen innerer Sicherheit und Datenschutz" (Abg. Paul Laufs/CDU am 22.8.1985). Also braucht man nur die "innere Sicherheit" besser zu armieren und man dient dem Datenschutz. Wie trefflich!

Bei dieser eindeutigen Ablehnung kann man jedoch nicht stehen bleiben. Gesetze in der vorgelegten Art, selbst wenn sie an der einen oder anderen Stelle etwas geheimdienst-restriktiver und datenschützerisch besser ausgefallen wären, sind nicht zu befördern, sind nicht zu verlangen. Solange Gesetze (Gesetzentwürfe) sich darum drücken, die zentralen Probleme bürgerlicher Freiheit auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung und der "inneren Sicherheit" auch nur zu thematisieren, ist es besser, es gibt keine. Solange gelten immerhin unverkürzt und in keinem Fall ungenauer die die Grundrechte schützenden, restriktiven Bestimmungen des Grundgesetzes: die Garantie der Rechtsstaatlichkeit, das grundrechtebezogene Verhältnismäßigkeitsprinzip u.ä.m. (s. Art. 19 GG). Die zentralen Probleme grundrechtlich angemessenen Integritäts- und Freiheitsschutzes bestehen aber u.a.:

- in der Schwierigkeit der Verrechtlichung technischer Möglichkeiten. Wenn jedoch, wie in den vorliegenden Entwürfen, technische Eigenarten einfach ausgespart werden, ist damit garantiert, daß schon allein aufgrund technischer Sach- und Funktionsverhalte alle rechtlichen Einschränkungen aufgehoben werden können;
- im gegenwärtig weithin zu beobachtbaren Mangel, den auch das Volkszählungsurteil teilt, inmitten einer hochgradig verdichteten Gesellschaft Grundrechte nur als Rechte des isolierten Einzelnen zu begreifen. Das "informationelle Selbstbestimmungsrecht", oder

angelsächsisch formuliert, das "Recht auf Privatheit" läuft aber notwendig leer - abgesehen davon, daß sich meist immer nur besser situierte Bürger wehren können -, wenn es nicht als ein gesellschaftsgestalterisches Recht, als in der Tat kollektives Recht begriffen wird. Im Netz der Daten und ihrer Kombinationen ist der Einzelne hoffnungslos verloren, wenn nicht Teilnahmerechte, neue Rechte, die gerade eingriffsfreie Räume schaffen, formuliert werden. Das "informationelle Selbstbestimmungsrecht", wie es gegenwärtig diskutiert wird, ist angesichts der gesellschaftlich-technischen Zustände geradezu hoffnungslos antiquiert.

Der Mangel, das "informationelle Selbstbestimmungsrecht" sozial und politisch zu konzipieren, wird durch den Mangel ergänzt und erweitert, mit neuen Formen der Gewaltenteilung Ernst zu machen. Das Bundesverfassungsgericht hat deren Erfordernis angedeutet, ohne allerdings über eine vage Formel hinauszugelangen ("informationelle Gewaltenteilung"). Wenn die öffentliche Bürokratie, um bei derselben unzulässigerweise stehen zu bleiben, weiterhin wie eine trotz aller Differenzierungen "geschlossene Gesellschaft" behandelt wird, wenn der Bürger/die Bürgerin nicht im Verlauf jeder Etappe die Chance hat, sich zu informieren, sich zu beteiligen, wenn, anders gesagt, kein neues, demokratieangemessenes bürokratisches Verfahren gewählt wird, dann hat der Datenschutz fast keine Chance. Er muß sich dann darauf beschränken, einige privilegierte "Nörgler" zufriedenzustellen.

2. Politische Auseinandersetzung

Die vorliegenden Entwürfe sind nicht allein abzulehnen. Sie sind zu bekämpfen, wenn nicht verhinderbar sein sollte, daß sie Gesetze werden. Hierzu ist es auch angebracht, daß möglichst viele Bürgerinnen und Bürger sich an ihre jeweiligen Abgeordneten wenden und gegen die Verabschiedung dieser Gesetze protestieren. Außerdem ist das Personalausweisgesetz (Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises), das diese Gesetze flankieren und rechtfertigen sollen, zu boykottieren. Es ist zu hoffen, daß sich ein ähnlicher Widerstand regt, wie dies anläßlich der nicht akzeptablen Volkszählung 1983 der Fall gewesen ist.

Falsch wäre es gewiß, so zu tun, als stünde angesichts dieser Gesetze der Untergang der ohnehin muskelschwachen bundesdeutschen Demokratie bevor. Dazu stehen sie in einer viel zu lebendigen Tradition mit den Sicherheitsgesetzen der siebziger Jahre (damals wäre dann schon die Demokratie untergegangen). Sie sind kein primäres Produkt der "Wende". Dazu sind sie auch viel zu sehr als Vorratsgesetze zu verstehen, hier und dort gebrauchbar. Einmal mehr, einmal weniger, wie es eben das "Gefahrengefühl" der Exekutive aktuell anzeigt. Immerhin aber bedeuten diese Entwürfe, würden sie so oder in leicht modifizierter Form "Recht", einen weiteren, ja einen qualitativ erklecklichen Wachstumsring auf dem Weg zu einem ohnehin schon mittel- und kompetenzfetten, abstrakt-gefährlichen Sicherheitsstaat. Als wollten sich die staatlichen Organe und ihre Repräsentanten darauf vorbereiten, den Abbau der sozialen Sicherungen durch repressive und präventive Sicherheiten geheimdienstlich-polizeilicher Art zu ersetzen.

Summa summarum: Podlech u.a. liberale Kommentatoren des "Volkszählungsurteils" haben Unrecht. "Der jahrelang geführte politische Kampf," so frohlockt er fast,

"für datenschützende und gegen freiheitsbeschränkende Gesetze einer kleinen Gruppe von Datenschützern... hat zu einer Gerichtsentscheidung geführt, hinter die niemand zurückgehen kann. Es war eine Sternstunde des Gerichts und ist eine Hoffnung für den Bürger. Die rechtsstaatliche Verfassung der Bundesrepublik Deutschland setzt den technisch unbegrenzt werdenden Möglichkeiten staatlichen Informationsverhaltens rechtliche Grenzen" (in: Leviathan 1/1984, S. 97).

Podlech irrt. Um mit Bismarck zu reden: "Der Staat kann", seine exekutivisch funktionalisierbare Legislative kann. Diese Gesetzentwürfe gehen systematisch "hinter" das Volkszählungsurteil zurück, indem sie es nach vorn für den Staatsschutz auslegen. Gerade das Gegenteil dessen, was Podlech in fahrlässiger Hymnik weissagt, scheint einzutreffen: Die rechtlichen Grenzen staatlichen Informationsverhaltens werden aufgehoben, gerade indem der Gesetzgeber u.a. wie beim MAD-Gesetz zum ersten Mal überhaupt rechtliche Grundlagen legt.

Die Gesetzentwürfe, mißt man sie an ihren eigenen Behauptungen (vgl. das Zitat aus der Begründung des Bundesverfassungsschutz-Gesetzes am Eingang), bringen dem Bürger keine Klarheit, es sei denn die Klarheit, daß er im Dickicht dieser Ermächtigungsgesetze keine Chance hat. Am besten, er läuft sogleich mit gläsernen Taschen und einem einsehbaren Gehirn herum. Die Gesetze sind verfassungswidrig, wenn das Grundgesetz den Maßstab bildet.

Gerade deswegen aber kommt es auf die politische Auseinandersetzung an. Kein neuer Gang nach Karlsruhe ist angezeigt. Denn in der Tat ist in einer repräsentativen Demokratie, wenn schon nicht das weithin abgehalfterte Volk, so doch das dasselbe angeblich vergegenwärtigende Parlament souverän. In den Grenzen der Verfassung und ihrer Wesensgehaltsgarantie versteht sich. Diese Grenzen aber sind weit. Mit noch so schönen verfassungsrichterlichen Formeln kommt man gegen die institutionalisierte Dominanz des exekutivisch-parlamentsmehrheitlichen Tandems nicht an. Es hilft allein, daß die Bürger trotz alledem sich politisieren, sprich, in den Kampf um ihre eigenen Rechte eintreten. Und so schwierig es auch ist: Diese Gesetzentwürfe (und späterhin möglicherweise die Gesetze) müssen zum Zwecke der Politisierung skandalisiert werden. Sie sind ein Skandal. Ein grundrechtlicher, wenn denn noch der Maßstab stimmt.

Es mag sein, daß die Entwürfe, wie wir sie präsentieren, in den nächsten Wochen noch mancher Modifikation unterzogen werden. Daß die FDP etwa ihr "Gesicht", wenn's denn ein solches gibt, wahren kann. Soweit sich aber an der Struktur dieser Gesetzentwürfe, wie sie hier in einigen Merkmalen gekennzeichnet wurde und in den einzelnen Kommentaren spezifisch profiliert wird, nichts ändert, verschlagen all die Modifikationen nichts. Man sollte sich durch den spektakulären Streit um dieses oder jenes Detail, diesen oder jenen Paragraphen, ein Streit, der vor allem eben dem Spektakel dient, nicht davon ablenken

lassen, worauf die Struktur dieser Gesetze hinausläuft: auf Ermächtigung nicht für den Not-, vielmehr für den Normalfall. Deswegen gilt auch: Diese Gesetzentwürfe sind, welche Endgestalt sie noch gewinnen mögen, abzulehnen. Darüber hinaus gilt: Bevor überhaupt daran gegangen wird, die Geheimdienste zu verrechtlichen und darüber nicht zuletzt zu legitimieren, müssen diejenigen, die solche Geheimdienste für erforderlich halten, begründen: warum, zu welchem Zweck und mit welchen Verfahrensweisen. Abgesehen von ihrer Skandalrolle können wir gegenwärtig keine Funktion sehen. Die Sicherheit der grundgesetzlichen Demokratie ist nicht in Gefahr, weil kräftige Geheimdienste fehlen. Die liberale Demokratie des Grundgesetzes wird vielmehr durch die nun nahezu grenzenlos ausgebauten Geheimdienste gefährdet.

Wir schicken den folgend dokumentierten Gesetzentwürfen jeweils einen Kommentar voraus. In demselben argumentieren wir strikt immanent. Das heißt, wir befragen die Entwürfe nach ihrem eigenen Zusammenhang und Zusammenhalt hin, wir messen sie an den von ihren Formulierern genannten Absichten. Schon aus dieser textimmanenten Interpretation wird allerdings erfahrbar, daß und wie diese Gesetze die Geheimdienste und die Polizei versichern, den Bürger aber schutzlos der geheimdienstlich-polizeilichen Informationskontrolle unterwerfen.

Anmerkungen:

Heiner Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt 1985

Albrecht Funk u.a., Verrechtlichung und Verdrängung. Die Bürokratie und ihre Klientel, Wiesbaden 1984

Paul Laufs (CDU, MdB), in: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Pressedienst vom 22.8.1985

A. Podlech, Staatliche Informationsverarbeitung und Verfassung, in: Leviathan 1/1984

Ulrich K. Preuß, Die Internalisierung des Subjekts. Zur Kritik der Funktionsweise des subjektiven Rechts, Frankfurt 1979

Bernd Rüthers, Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus, Frankfurt 1973

Rupert Scholz und Rainer Pitschas, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Berlin 1984

Einige technische Hinweise zu den dokumentierten Materialien

1. Gesetzes-Entwürfe

- Der "Musterentwurf für ein einheitliches Polizei-Gesetz des Bundes und der Länder", Fass. Febr. 1985, ist bereits in unserer letzten Ausgabe dokumentiert worden. Wir wiederholen die Dokumentation (unter stillschweigender Verbesserung einiger kleiner Satzfehler), um auch Nicht-Abonnenten eine möglichst komplette Sammlung des derzeit anstehenden Gesetzespakets zur "Inneren Sicherheit" zugänglich zu machen.
- Die weiteren Gesetzesentwürfe (Verfassungsschutz-Gesetz, MAD-Gesetz, Zusammenarbeitsgesetz, Bundesdatenschutz-Gesetz) wurden in der Form dokumentiert, in der sie uns zugänglich wurden. Wir erhielten sie meist in Form schlechter Kopien und zu Teilen ohne die Begründungen. Da diese Entwürfe als "Verschluß-Sachen" qualifiziert sind und offiziell nicht zu bekommen waren, müssen wir uns mit der Dokumentation jener Fassungen begnügen, die greifbar wurden. Es sind nicht in jedem Fall die zu diesem Zeitpunkt (15. November) bekanntgewordenen letzten Fassungen.

Mutmaßliche Schreibfehler in den Originaltexten wurden von uns unverändert übernommen.

2. Ergänzende Materialien

Wir haben einige weitere Gesetzestexte und Materialien dokumentiert, soweit auf sie in den diversen Gesetzentwürfen Bezug genommen wurde (z.B. § 100 StPO, G 10-Gesetz), um den Lesern die Arbeit mit diesem Materialheft zu erleichtern.

Der "Polizeibrief" an den Parlamentarischen Rat, jenem Gremium, das 1948/49 das Grundgesetz erarbeitete, wurde aufgenommen, da diese zwingende Vorgabe der Besatzungsmächte die strikte Trennung von Polizei und Verfassungsschutz statuiert.

3. Literaturhinweise

Die Literatur zum Heftthema ist uferlos. Wir haben uns auf einige grundlegende Texte und auf sogenannte "graue Literatur" konzentriert, d.h. auf weitere Gesetzesentwürfe und Stellungnahmen, die es nur maschinenschriftlich gibt und die gegebenenfalls bei den Autoren anzufragen sind.

4. Abkürzungsverzeichnis

Schon in den Gesetzesentwürfen wird mit Abkürzungen gearbeitet. Aus Platzgründen wurde auch in den redaktionellen Stellungnahmen mit Abkürzungen gearbeitet. Deshalb haben wir ein Abkürzungsverzeichnis angefügt, das hin und wieder auch Quellenangaben für bestimmte Dienstweisungen etc. enthält.

5. Verzeihung

Wir bitten, uns den Buchstabenfriedhof in dieser Ausgabe nachzusehen. Daß die Gesetze von Inhalt und Form unverdaulich sind, geht nicht zu unseren Lasten. Soweit unsere Stellungnahmen in den gleichen bürokratischen Sprachduktus verfallen sind, bitten wir um Verzeihung. Es liegt an der Hast, mit der dieses Heft produziert wurde - es liegt auch daran, daß die Lektüre dieser Gesetzestexte auf uns als Autoren sprachlich abgefärbt haben mag. Soweit der Geist der Sicherheitsbürokratie nicht auch inhaltlich auf uns zurückgeschlagen ist, bitten wir, unsere sprachlichen Entgleisungen mit zwinkerndem Auge hinzunehmen.

Da dieses Heft voluminös (und damit für uns sehr teuer) geworden ist, wird die nächste Ausgabe von "Bürgerrechte und Polizei", die noch im Dezember 1985 erscheinen soll, zum Ausgleich mit geringerem Seitenumfang (als üblich) erscheinen.

I. NEUES POLIZEIRECHT

**Redaktionelle Stellungnahme zum
"Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizei-
gesetzes des Bundes und der Länder", Fassung vom 8.2.1985**

1. Einleitung

Seit mehr als zehn Jahren entwirft der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz - zuständig für 'Öffentliche Sicherheit und Ordnung' - "Musterentwürfe zu einem einheitlichen Polizeirecht des Bundes und der Länder" (folgend ME). Noch haben nicht alle Länder ihre Gesetze an den alten ME, Fass. 1977, angepaßt, da wird erneut eine Novellierung beschlossen, die tiefgreifende Veränderungen der bisherigen Rechtslage mit sich bringt. Weshalb legt die IMK nach so kurzer Frist einen neuen Entwurf vor, was bezweckt sie mit diesem Vorhaben?

Die teilweise geäußerte Vermutung, bei dem neuen Entwurf handele es sich um den großen, gezielten Vorstoß der konservativen Regierung, nun endlich auch auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit die "Wende" herbeizuführen, verbietet sich gerade im vorliegenden Fall, schließlich entstand dieser Entwurf in einem Gremium, in dem auch die Innenminister der SPD-regierten Länder vertreten waren; ja, die Arbeiten hierzu geschahen sogar unter der Federführung des NRW-Innenministeriums. Im ME, Fass. 1985, wird das Vorhaben zunächst vor allem damit begründet, daß das Volkszählungsurteil die Veranlassung gegeben habe, nun endlich für den Bereich der polizeilichen Datenverarbeitung klare rechtliche Regelungen zu treffen (vgl. Begründung A, Punkt 1 u.3). Zutreffend ist diese Aussage, wenn man sie auf das Verfahren der exekutiven Gesetzesmacher bezieht: Die Feststellung des Verfassungsgerichts, daß jede Form exekutiver Informationserhebung und -verarbeitung bei den Bürgern ein rechtlich relevanter Eingriff sei, wird nun zum Anlaß genommen, allen möglichen Formen polizeilicher Informationserhebung und -verarbeitung eine rechtliche Form zu geben.

Inhaltlich lassen sich die Gesetzesmacher jedoch an keiner Stelle auf die Konsequenzen des Volkszählungsurteils für die - nach Ansicht des Gerichts - grundrechtlich zulässigen Formen der Datenverarbeitung staatlicher Stellen ein. Verrechtlicht wurde das, was polizeilich für nützlich gehalten wurde. Insoweit ist auch die Aussage in der allgemeinen Begründung zutreffend, daß die Regelungen im Prinzip "auf eine präzisere gesetzliche Fixierung des 'Ist-Zustandes' hinaus(laufen)". Bei genauerer Analyse des ME, Fass. 1985, zeigt sich jedoch schnell, daß die Auswirkungen der vorgelegten Regelungen weitreichender sind: Indem sie der nach operativen Handlungsformen drängenden Polizei weitreichende Möglichkeiten an die Hand geben, im Vorfeld des Verdachts und konkreter Gefahren mithilfe neuer operativer und informationeller Standardmaßnahmen zu agieren, verändern sie die Nor-

malität polizeilichen Handelns und das Verhältnis der Polizei zum Bürger einschneidend. Diese Dimension des vorliegenden Entwurfs erschließt sich, wenn man ihn nicht nur als einen Reflex auf das Volkszählungsurteil begreift, sondern in den Zusammenhang der seit 1974 entbrannten Auseinandersetzung um ein neues Polizeirecht stellt. Deshalb soll im folgenden kurz an die Geschichte des Musterentwurfs erinnert werden.

2. Die Vorgeschichte des Musterentwurfs, Fassung 1985

Das "Programm für die innere Sicherheit der Bundesrepublik" der IMK in der ersten Fassung vom Juni 1972 statuierte in Abschnitt V die "Vereinheitlichung der Polizeigesetze", um in "Hinblick auf die zunehmende Zusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder" eine formal und inhaltlich einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen. Im April 1974 legte der mit der Ausarbeitung beauftragte AK II der IMK eine erste Fassung vor, zu der eine Riege konservativer Staatsrechtler und die Berufsverbände der Polizei Stellungnahmen abgaben. Nach weiteren Änderungen vom 20. Juni 1975 verabschiedete die IMK auf ihrer Sitzung im Juni 1976 eine Fassung, die abschließende Grundlage für entsprechende Gesetzgebungsverfahren in den Länderparlamenten werden sollte. Am 25.11.1977 legte die IMK eine weitere Fassung "Letzter Hand" vor, verbunden mit Vorschlägen zur Änderung der Strafprozeßordnung.

Daß es der IMK mit dem ME um sehr viel mehr ging als um die inhaltliche und formelle Vereinheitlichung des föderal zersplitterten Polizeirechts in der BRD, belegten bereits die ersten ME-Fassungen von 1974 und 1975. Allerdings gerieten zunächst nur die im Entwurf vom Juni 1975 enthaltene Todesschuß-Regelung und die Normen zum Einsatz von Maschinengewehren und Handgranaten ins Blickfeld der Öffentlichkeit, während die bereits im Entwurf von 1974 enthaltenen neuen Befugnisse zur Kontrolle von jedermann/frau zunächst noch außerhalb des kritischen, öffentlichen Widerspruchs blieben. So konnte das Berliner Abgeordnetenhaus auf Grundlage des ME-Entwurfs von 1974 im Jahre 1975 eine Neufassung des "Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes" (ASOG) verabschieden, die wesentliche Teile des MEs von 1976 und 1977 vorwegnahm, ohne daß es öffentliche und parlamentarische Auseinandersetzungen darum gab. Erst im Laufe der folgenden Jahre gelang es außerparlamentarischen Gruppen und einer kritischen Presse, Abgeordnete in den Parlamenten von Bund und Ländern für die Problematik der vorgeschlagenen polizeirechtlichen Regelungen zu interessieren. Die Kritik machte sich zunächst an zwei ganz speziellen Punkten fest: dem Versuch, einen polizeilichen Todesschuß rechtlich zu normieren und der - im Prinzip schon in den älteren Ländergesetzen enthaltenen - Zulassung von Handgranaten und Maschinengewehren bei der Polizei. Eine zweite zentrale Dimension des MEs wurde demgegenüber von vielen nicht bzw. erst verspätet wahrgenommen: die Auflösung der konditionalen Bindeln polizeilichen Handelns an konkrete Gefahren oder Straftaten.

a) Operative Handlungsformen und traditionelles Polizeirecht

Verglichen mit der Todesschuß-Norm und der Möglichkeit, in bestimmten Situationen MGs oder Handgranaten einzusetzen, erschien vielen Lesern des ME die Neuregelung der Identitätsfeststellung und der erkennungsdienstlichen Behandlung im ME, Fass. 1976/77 (§§ 9 und 10), von untergeordneter Bedeutung. Im Kern waren es aber gerade diese Paragraphen, in denen die qualitativen Veränderungen des Polizeirechts am deutlichsten zum Ausdruck kamen. Sie eröffneten erstmals der Polizei die Möglichkeit, jedermann/frau zu kontrollieren. Sie waren der erste rechtliche Niederschlag des Bemühens der Polizei, neue Handlungsmuster zu entwickeln: durch die Systematisierung von Informationen und operative Strategien der 'Verdachtsgewinnung' und '-erhärtung' sollen die gesellschaftlich besonders bedrohlichen Gefahren und Straftaten ermittelt und, wenn möglich, sogar im Vorfeld verhindert werden. Noch stand im Jahre 1976/77 diese Entwicklung am Anfang; in der polizeilichen Datenverarbeitung wurden die ersten Schritte in Richtung auf ausgefeilte Fahndungs- und Überwachungstechniken getan (Rasterfahndung, beobachtende Fahndung, Spurendokumentation); auch die operativen Taktiken der Verdachtsgewinnung durch die systematische Überwachung von Personen, die Einschleusung von V-Männern, durch Videoüberwachung oder gar mittels (illegaler) Lauschangriffe waren zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend auf den Bereich der Terrorismusfahndung beschränkt. Daß aber mit dem ME eine prinzipiell neue Entwicklung eingeleitet wurde, war eindeutig. So formulierten die Autoren des Alternativentwurfs zum ME, Fass. 1977:

"Bisher war die Polizei durch eine doppelte Schranke gehindert, den Freiheitsraum des Bürgers zu stark einzuengen. Zum einen waren die Eingriffsbefugnisse an das Vorliegen einer konkreten Gefahr geknüpft, zum anderen durfte sie Eingriffe nur gegen Störer oder sogenannte Notstandspflichtige richten. Beide Schranken sollen abgebaut werden. So erhält die Polizei - etwa bei der Identitätsfeststellung - neuartige Eingriffsbefugnisse zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung bereits im Vorfeld bestimmter Gefährdungen. Ferner wird zunehmend auf die Störereigenschaft als polizeiliche Eingriffsvoraussetzung verzichtet und z.B. an gefährlichen oder gefährdeten Orten auch der unbeteiligte Bürger dem Zugriff der Polizei ausgesetzt" (Arbeitskreis Polizeirecht 1979, S. VI f.).

Die Gesetzesmacher waren sich des systematischen Bruchs des MEs mit dem überkommenen Polizei- und Strafprozeßrecht durchaus bewußt. Eine Einstellung solcher Befugnisse - wie die Einrichtung von Kontrollstellen, die Identitätskontrolle von jedermann/frau etc. - so heißt es in einem von Vertretern der Innen- und Justizbehörden gemeinsam verfaßten Papier, "in das Strafverfahrensrecht ist nicht möglich, da es sich hierbei um Tätigkeiten handelt, die entgegen der Struktur der StPO keinen Bezug zu einer konkreten Straftat aufweisen und somit auch nicht von der Kompetenz nach Art. 74 Nr. 1 GG umfaßt sind. Andererseits stellt diese Tätigkeit auch keine

Gefahrenabwehr dar, da sie keine Gefahrenlage voraussetzen" (Abschlußbericht der Harmonisierungskommission 1977, S. 3). Konsequenterweise schlug die Harmonisierungskommission vor, die alte Aufgaben- und Befugnisnorm (§ 1 ME) über Bord zu werfen und der Polizei die Aufgabe zuzuweisen, die "öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten".

Im Jahre 1977 war dies jedoch politisch (noch) nicht durchsetzbar. Man beließ es zunächst bei der traditionellen Formel von der Gefahrenabwehr und behalf sich damit, bei weiten Bereichen polizeilicher Informationssammlung so zu tun, als seien dies keine 'richtigen' Eingriffe in die Rechte des Bürgers. Vor allem aber setzte man auf die normative Kraft des Faktischen: darauf, daß diese neuen operativen und informationellen Handlungsmuster der Polizei als notwendige Instrumente einer schlagkräftigen Polizei sich durchsetzen würden. Über die mangelnde Rechtmäßigkeit vieler polizeilicher Maßnahmen waren sich die Mitglieder der Harmonisierungskommission einig: So schrieben sie zur gerade aufkommenden Praxis der beobachtenden Fahndung (und Observation):

- "b) Die Generalklausel des § 3 Abs. 1 ME reicht als Rechtsgrundlage in der Regel nicht aus, da meist keine konkrete Gefahr bejaht werden kann.
- c) Das eigentliche Problem liegt bei der Frage der Speicherung und Auswertung der im Rahmen der beobachtenden Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse.
- d) Eine eindeutige Rechtsgrundlage ist dringlich erforderlich, zumal die Gefahr besteht, daß eventuell mangels rechtmäßiger Gewinnung der Erkenntnisse die daraufhin gespeicherten Daten gelöscht werden müßten" (S. 8).

Der vorliegende ME, Fass. 1985, ist der Versuch, die damals offen gebliebenen und bedingt durch die Dynamik polizeilicher Neuerungen noch größer gewordenen rechtlichen Probleme zu bewältigen. Den Gesetzesmachern des AK II kommen hierbei zwei Entwicklungen zu gute: 1. die weitreichende Durchsetzung zentraler Elemente des MEs in den Ländergesetzen und 2. die unübersehbare Tendenz der "herrschenden Lehre" der Jurisprudenz, die diversen operativen und informationellen Handlungsformen der Polizei als eine neue polizeiliche Aufgabenstellung anzuerkennen.

g) Der ME auf dem Weg durch die Länderparlamente: Keine Einheit, doch eine Wahrung der Grundstruktur

Überblickt man den Stand der Polizeigesetzgebung in Bund und Ländern Ende 1985, so ist eines gewiß: Das ursprünglich angestrebte Ziel der Einheitlichkeit ist nicht erreicht worden (vgl. die tabellarische Übersicht)*. Nur Bayern (1978), Rheinland-Pfalz (1981) und Niedersachsen haben die Todesschußregelung des ME übernommen, wobei ein Verzicht auf eine solche Regelung der Exekutive auch leicht fallen konnte. Denn der Tatbestand spielt in der Praxis nur in

*) Folgt in Ausgabe 22

seltenen Fällen eine Rolle. Der letzte polizeiliche Todesschuß, der unter die Tatbestandsmerkmale der 1975 resp. 1977 vorgeschlagenen Regelung zu subsumieren wäre, geschah im April 1974 in Hamburg (Fall Gonzales). Auch der Einsatz von Maschinengewehren, Handgranaten und Explosivmitteln - in den siebziger Jahren heftig diskutiert - hat sich gegenüber der Rechtslage in den Ländern vor der Vorlage des ersten MEs 1974 in der gesetzlichen Normierung nicht verschärft.

Vor dem Hintergrund einer neu definierten Arbeitsteilung zwischen Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien als Folge der Notstandsgesetze von 1968 gingen in der 2. Hälfte der siebziger Jahre eine Reihe von Bundesländern bei der Novellierung ihres Polizeirechts bereits dazu über, den Einsatz von MGs und Handgranaten als Privileg des Bundesgrenzschutzes zu formulieren, so etwa im neuen Polizeirecht von NRW und Niedersachsen. Hessen hat sich dieser Regelung per Erlaß angeschlossen, der Hamburger Senat bereits 1979 die Aussonderung von MGs und Handgranaten angekündigt; auch Bremen hat sich dieser Entwicklung angeschlossen. Auf der Ebene der IMK ist im Dezember 1982 festgelegt worden, der Bereitschaftspolizei der Länder die Maschinengewehre zu nehmen und sie stattdessen mit automatischen Gewehren auszustatten (vgl. Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Heft 13 (3/1982), S. 61 ff.).

Anders liegt der Fall bei der Übernahme anderer Teile des alten MEs. In den sieben Ländern, die ihre Gesetze bisher an den ME, Fass. 1977, angepaßt, sind die Regelungen zur Identitätsfeststellung, zur erkennungsdienstlichen Behandlung, zur Wohnungsdurchsuchung oder Ingewahrsamnahme weitgehend identisch (bei Abweichungen des ASOG Berlins, das sich am ersten ME-Entwurf von 1974 orientierte). Damit hat nicht allein die Mehrheit der Länder bereits die neuen ME-Regelungen übernommen; sie haben im Zuge einer vereinheitlichenden Rechtsauslegung faktisch auch in jenen Bundesländern schon Bestand, die noch auf der alten polizeirechtlichen Grundlage operieren. Zugute kommt der Polizei die Tatsache, daß die Einfügung zentraler Befugnisse zur Einrichtung von Kontrollstellen und zur Durchsuchung von Wohnhäusern etc. in die StPO im Zuge der "Razziengesetze" 1977 eine zusätzliche eigenständige Eingriffsgrundlage abgibt.

c) Die Rechtswissenschaftler als Vollzugshelfer polizeilicher Praxis

Bereits der ME von 1976/77 markierte einen systematischen Bruch mit dem bisherigen Polizeirecht. Deutlich formulierten die Autoren des Alternativentwurfs von 1979:

"Sollte der Musterentwurf wie geplant von Bund und Ländern unverändert übernommen werden, hätte man wohl endgültig Abschied zu nehmen von dem spezifischen Typ eines rechtsstaatlich geprägten Polizeirechts... Ein Teil der überkommenen rechtsstaatlichen Grundsätze würden eingerissen und eine Plattform für einschneidende Maßnahmen bereits im Vorfeld der Gefahrenbekämpfung errichtet" (Arbeitskreis Polizeirecht, 1979, S. VII).

Der nun vorliegende ME, Fass. 1985, systematisiert und vertieft diesen Bruch mit "ehernen Grundsätzen" deutscher Polizeirechtstradition.

Es wurde in der Diskussion um den ME deutlich, daß dieser rechtssystematische Bruch nicht etwa die Konsequenz besonderer rechtlicher Überlegungen der Gesetzesmacher des AK II war, sondern eine Folge der veränderten polizeilichen Arbeitsmethoden. Die angestrebte Fähigkeit, präventiv Straftaten zu verhindern, setzt voraus, daß der polizeiliche Apparat autonom anhand eigener Erfahrungswerte und Plausibilitätsüberlegungen Gefahren und Straftaten zu ergründen und auszuschalten sucht. Eine solche aktive Handlungsstrategie schloß aber das alte Polizeirecht, das Eingriffe an bestehende konkrete Gefahren band, ebenso aus wie das Strafprozeßrecht, das herkömmlicherweise nur dann greift, wenn gegenüber einer Person ein konkreter Tatverdacht besteht. Auf eine solche aktive Handlungsstrategie zielten die im Laufe der siebziger Jahre entwickelten Kontroll- und Handlungsstrategien ab: angefangen bei der Überprüfung von Personen an Kontrollstellen über die beobachtende Fahndung, die Ablichtung von Demonstrationen, die Einschleusung von V-Leuten in eine verdächtig erscheinende "Scene" bis hin zu allen Formen der Datenspeicherung auf Vorrat. Nach Ansicht der exekutiven Sicherheitsexperten sind diese neuen Methoden unverzichtbar für eine effektive und 'moderne', den technischen Fortschritt nutzende Polizei. "Dabei muß," so die Harmonisierungskommission, "die Polizei die Befugnisse erhalten, die zur Erfüllung ihres Auftrages notwendig sind" (S. 7). Und wenn nun - was jedem Polizeirechtler offenkundig war - die bisherige rechtliche Umschreibung des Auftrags der Polizei mit den von der polizeilichen Praxis gewünschten Befugnissen kollidieren, dann muß eben der polizeiliche Auftrag reformuliert werden. Die Polizei habe nicht nur - so die Argumentation des AK II und der Harmonisierungskommission - den Auftrag der Abwehr von Gefahren und der Verfolgung von Straftaten, sondern auch die Funktion der Gefahrenvorsorge und der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung".

Im Jahre 1977 konnte man angesichts der juristischen Diskussion um den ME noch die Hoffnung haben, daß eine wie auch immer formulierte dritte und vierte polizeiliche Aufgabe der Polizei, aus der sich weitreichende Befugnisse zur Vorkontrolle, zur operativen Aufklärung von Zonen des Verdachts und der informationellen Selektion von 'Risiko-Personen' ergeben, von der Mehrheit der Rechtswissenschaftler abgelehnt würde. Heute hat die "herrschende Lehre" die von der Polizei beanspruchte neue Aufgabe der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" akzeptiert. Diskutiert wird nur noch über die Form der Verrechtlichung und die Weite und Enge einzelner Befugnisse.

"Hat ein Wandlungsprozeß eingesetzt, der auf Grund geänderter Lebensverhältnisse und deshalb neuer alltäglicher Anforderungen an die Polizei zu einem 'neuen Verständnis des staatlichen Auftrags' an die Polizei geführt hat, wird die Arbeit der Polizei wegen moderner Banden- und organisierter Kriminalität 'zunehmend bestimmt sein

von präventiver Observation und Fahndung', um Kriminalität 'bereits im Vorfeld bekämpfen zu können', so hat die Rechtswissenschaft dem endlich Aufmerksamkeit zu widmen, und die Gesetzgebung die dritte, eine 'operative' polizeiliche Tätigkeit neben den herkömmlich präventiven und repressiven Aufgaben zuzuweisen und zu regeln." (Seebode 1981, S. 107)

In diesem Sinne hat Seebode, Co-Autor des Alternativ-Entwurfs zum ME, Fass. 1977, und mit ihm die Mehrheit der Rechtswissenschaftler in der Zwischenzeit den "stattfindenden Umbruch" akzeptiert, um sich nur noch der Frage zu widmen, welche Befugnisse zur "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" die Polizei im einzelnen erhalten sollte. Demgegenüber ist darauf zu beharren, daß zunächst zu klären wäre, ob die Polizei überhaupt aus ihrer traditionellen Aufgabenbegrenzung entlassen werden sollte.

3. Zur Charakteristik des Musterentwurfs, Fassung 1985

Betrachtet man den Entwurf 1985 im Rahmen der bisherigen ME-Diskussion, so wird deutlich, daß es nicht um einige weitere Einzelbefugnisse geht. Vielmehr ist die rechtliche Absicherung einer in ihren abstrakten Formen der Verdachtsgewinnung und operativen Handlungsstrategien ungebundenen Polizei neuen Typs das Ziel. Der ME, Fass. 1985,

- erhebt die vorbeugende Verbrechensbekämpfung mit Eingriffsbefugnissen zur originären Aufgabe der Polizei,
- räumt alle überhaupt denkbaren Möglichkeiten der Informationserhebung ein,
- gesteht ein weites Feld operativer Methoden der Verdachtsgewinnung zu (Beobachtung, Spudok, nachrichtendienstliche Mittel, Untergrund-Agenten),
- bettet darüber hinaus die Polizei in einen weitreichenden Informations- und Handlungsverbund mit allen anderen Sicherheitsapparaten ein.

Die Polizei als Institution, die sichtbar dem Bürger in Gestalt ihrer Beamten entgegentritt und ihre Eingriffe in die Sphäre bürgerlicher Freiheiten davon abhängig zu machen hat, ob ihr Gefahren oder Straftaten ins Auge fallen oder vom Bürger an sie herangetragen werden, wird mit dem ME, Fass. 1985, verabschiedet. Der Entwurf zielt darauf ab, der Polizei die rechtlichen Möglichkeiten an die Hand zu geben, selbst entscheiden zu können, wo sie zu welchem Zweck die "präventive Wirkung des Nichtwissens" (Popitz) von Gefahren und Straftaten zugunsten einer eigenständigen Kontrolle potentieller Sicherheitsrisiken und "verdachtsnaher Personen" durchbrechen will. Das professionelle, polizeilich-exekutive Erfahrungswissen, auf das sich jede Form vorbeugender Verbrechensbekämpfung nur stützen kann, soll ausreichen, um die Mechanismen der "polizeilichen Verdachtsgewinnung

und -verdichtung" in Gang zu setzen. Die manipulativen und selektierenden Implikationen solcher Verfahrensmuster liegen auf der Hand. Verstöße gegen die geltenden Rechtsnormen finden sich überall, sind allgegenwärtig. Eine wie auch immer geartete aktive Vorbeugung von Verbrechen kann insoweit nur bedeuten, daß es der Polizei bzw. der Exekutive überlassen bleibt, wo sie im Nebel des Vor-Verdachts mit ihrer Lampe nach potentiellen Straftätern sucht, wo sie mit ihren Instrumenten sozialer Kontrolle ansetzt. Nicht umsonst spielt der Begriff der "Prognose" in der Begründung zum ME, Fass. 1985, eine so zentrale Rolle.

Die Folgen einer solchen Entwicklung für das Verhältnis von Staatsmacht und Bürger sind absehbar. Das Prinzip der Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit polizeilichen Handelns gegenüber den Bürgern, von Sprechern des liberalen Bürgertums im 19. Jahrhundert als konstitutiv für die Repräsentation staatlicher Macht in der nach-absolutistischen, bürgerlichen Gesellschaft bestimmt und in der Folgezeit in spezifische rechtliche Grundsätze gefaßt, geht in Gänze verloren.

Deshalb geht es bei der politischen Auseinandersetzung um das neue Polizeirecht nicht in erster Linie um die Frage, welche neuen Einzelbefugnisse der Polizei zuerkannt werden dürfen. Vielmehr ist die Auseinandersetzung darum zu führen, welche Funktion der Polizei in dieser Gesellschaft zuerkannt werden soll.

4. Einzelkritik

§ 1 a: Verhältnis zu anderen Behörden

Noch scheint die alte, auf das Allgemeine Preußische Landrecht zurückgehende Formel von der Aufgabe der Polizei, "Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren", unentbehrlich. Sie bleibt als Fassade in § 1 stehen. Im § 1 a schiebt man jedoch unter dem irreführenden Titel "Verhältnis zu anderen Behörden" die "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" als neue originäre polizeiliche Aufgabe nach.

Die Bedeutung dieser allgemeinen Aufgabennorm erschließt sich erst, wenn man die Befugnisnormen zur Informationserhebung, § 8 und § 8 a, mit heranzieht. Dort dient diese neue Aufgabe dazu, alle Eingriffsbefugnisse der Polizei auch für die Fälle, in denen eine konkrete Gefahr bzw. Straftat nicht vorliegt, abzusichern. Sie hat im Entwurf eine Schlüsselrolle.

§ 7 a: Gefahrenvorsorge

Kommt man von der Verfolgung von Straftaten zur 'vorbeugenden Verbrechensbekämpfung', wenn man polizeiliches Handeln nicht mehr konditional an das Vorliegen eines konkreten Tatverdachts bindet, so läßt sich aus der Aufgabe der Gefahrenabwehr eine der -vorsorge entwickeln, wenn man der Polizei die Beseitigung auch von abstrakten Gefahrenlagen zuweist. Genau dies geschieht im § 7 a. Die Alternative B stellt hierbei die weitest mögliche Form vorsorglicher Datenerhebung überhaupt dar, da sie faktisch überhaupt keine Beschränkung der Datenerhebung mehr enthält.

Gleichwohl bleibt anzumerken, daß dem § 7 a innerhalb des VE und ME nur ein begrenzter Stellenwert zukommt. Die im Gesetzgebungsverfahren zu erwartende Einschränkung des § 7 a auf eine nochmals bereinigte Fassung der Alternative A wäre insoweit nur ein symbolischer politischer Akt, mit dem Liberalität ohne Folgen demonstriert werden kann. Denn alle zentralen präventiven Eingriffsbefugnisse knüpfen an der in § 1 a formulierten 'vorbeugenden Verbrechensbekämpfung' an, während der § 7 a als eine in Zukunft einmal weiter ausbaubare Auffangnorm eingefügt wurde.

§ 8 a: Datenerhebung

Dieser Paragraph fungiert als Befugnis-Generalklausel für die polizeiliche Erhebung personenbezogener Daten. Die Erhebung nicht-personenbezogener Daten ist im Entwurf nicht geregelt. Dahinter versteckt sich ein Problem, das mit dem Begriff der personenbeziehbaren Daten in der Datenschutzdiskussion angesprochen wird. Qualifiziert man die Erhebung und Speicherung wie die Weitergabe z.B. von KFZ-Kennzeichen als Umgang mit sogenannten sachbezogenen Daten, (so z.B. Horst Herold), so fällt dieser Datenbereich aus den datenschutzrechtlichen Regelungen heraus. Die automatische Erfassung und Speicherung von KFZ-Kennzeichen (etwa per Video-Kamera an Autobahnstrecken etc.) unterläge keinen datenschutzrechtlichen Kautelen. Umgekehrt ist es einsichtig, daß etwa KFZ-Kennzeichen ein typischer Fall von personenbeziehbaren Daten sind und nur deshalb auch gespeichert werden.

Die Folgen solcher Begriffsdifferenz resp. Unklarheiten müßten sich freilich für den Bürger verheerend auswirken, weil für Erhebung (und Verarbeitung) von Sachdaten keinerlei Eingriffsschwellen normiert werden.

Die eigentliche Bedeutung von § 8a als Datenerhebungs-Generalklausel liegt jedoch in dem systematischen Bruch mit dem traditionellen Polizeirecht. In der bisherigen Diktion des Polizeirechts war der Adressatenkreis und damit der Kreis der Betroffenen polizeilicher Maßnahmen beschränkt auf den für den Störfall Verantwortlichen und nur unter ganz eng umgrenzten Ausnahmen auch unbeteiligte Dritte, wenn dies das einzige Mittel war, des Störfalls Herr zu werden. Nach diesem System ist Abs. 1 Nr. 1 nur in Teilen konstruiert.

Trotz scheinbaren Bezugs auf die traditionelle Gefahrenabwehrklausel und ihren Begriff der "konkreten Gefahr" wird in Abs. 1 durch die Zulässigkeit der Datenerhebung über "andere Personen" in völlig unbestimmter Weise der Zugriffsraum der Polizei ausgedehnt. Er ist allein dadurch begrenzt, daß eine Datenerhebung im Einzelfall nicht erforderlich ist. Woran die Erforderlichkeit ihrerseits zu messen ist, muß im Unklaren und letztlich der Polizei selbst zur Bestimmung überlassen bleiben. Hier stellt sich das für den ganzen Bereich der Ablösung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse von der traditionellen Gefahrenklausel typische Problem des Verlustes der Bezugsgrößen.

Von dem gleichen Mangel ist auch die Erhebungsbefugnis in Nr. 2 "zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten" gekennzeichnet. Durch das zusätzliche Merkmal "tatsächlicher Anhaltspunkte" ist kaum Eingrenzung zu erwarten, denn hierdurch (wie auch im Entwurf BVerfSchG) werden allenfalls Vermutungen auszuschließen sein, die nicht "plausibel" sind.

Man könnte geneigt sein, der Polizei diesen weiten Erhebungsspielraum deshalb einzuräumen, weil mit der Tatsache der Erhebung noch nicht über deren Speicherung in den polizeilichen Informationssystemen entschieden ist. Nur: Der hierfür einschlägige § 10 a und insbesondere seine Begründung verraten jedoch, daß jedes Datum, jede einmal erhobene Information auch zulässigerweise gespeichert werden kann. Ein Unterschied von allerdings geringer, weil für den Betroffenen kaum überprüfbarer Reichweite, wird insofern gemacht, daß die Speicherung in Dateien im Gegensatz zur Speicherung in Aktensammlungen gewissen Kautelen unterworfen wird. Werden aber die über das ganze Land verstreuten polizeilichen Aktensammlungen ihrerseits selbst wieder unter Benutzung automatischer Aktenerschließungssysteme (unter Ausschluß der Prüfungskompetenz des Datenschutzbeauftragten, vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 3 des Entwurfs zum BDSG) leichter zugänglich gemacht, dann verliert die Unterscheidung Aktensammlungen/Dateien und hieran geknüpfte unterschiedlich hohe Nutzungsbedingungen ihre Wirksamkeit.

Abs. 2 ist als Sonderregelung zu verstehen, die der Polizei bei der Befragung von Bürgern Raum geben soll, im Wege polizeitaktischer Überbörpelung den Bürger nicht auf die (in aller Regel) bestehende Freiwilligkeit hinweisen zu müssen. Dies soll nur "auf Verlangen" zu geschehen haben.

§ 8 b: Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen und Versammlungen

Dieser Paragraph enthält eine Spezialbefugnis zur Erhebung von Daten bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen und Versammlungen. Es eröffnet der Polizei die Möglichkeit, jede soziale Zusammenkunft im öffentlichen Raum zu erfassen, d.h. nicht nur, wie die Begründung glauben machen will, Demonstrationen. Denn der Entwurf macht unterschiedslos jede Art menschlichen Zusammenseins von mehr als drei Personen zum Gegenstand polizeilicher Erfassung: gleich, ob dieses unter freiem Himmel, in einer Bahnhofsvorhalle, bei einer Demonstration oder im Saale

stattfindet (Ausnahme: geschlossene Versammlung). Durch § 8 b soll jede Form der Datenerhebung ermöglicht werden, also auch die mittels "Bild und Tonaufnahmen".

§ 8 b weicht von der sonst üblichen Systematik in § 8 und § 10 ab, denn er regelt mit der Befugnis zur Datenerhebung zugleich die der Speicherung und Vernichtung mit.

Worum es den Gesetzesmachern in diesem Paragraphen geht, wird in der Begründung klar formuliert:

"Bei § 8 b handelt es sich um eine Standardermächtigung für Maßnahmen im Vorfeld einer konkreten Gefahr." Dementsprechend werden nicht die Versammlungen und Demonstrationen selbst Gegenstand polizeilicher Erfassung, sondern das Verhalten von Personen "bei und im Zusammenhang" öffentlicher Veranstaltungen. Erinnert man sich an die insbesondere bei Großdemonstrationen der letzten Jahre geübten polizeilichen Praxis, mutmaßliche Demonstrationsteilnehmer noch hunderte von Kilometern vor dem Veranstaltungsort anzuhalten und zu überprüfen, so bedeutet diese Befugnis die generelle Möglichkeit, alle mutmaßlichen Teilnehmer bereits vorweg (oder gar hinterher) mit Videogeräten etc. zu erfassen.

Voraussetzung sollen "tatsächliche Anhaltspunkte" für die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sein. Mit Regelmäßigkeit hat man in den letzten Jahren vor jeder größeren Demonstration offizielle Befürchtungen eben solcher Gewalttätigkeiten zu hören bekommen. Es ist keine Spekulation, solches für die Zukunft und damit einen die Befugnisse des § 8 b auslösenden Befund "im Vorfeld der Gefahr" zu erwarten.

In der Begründung zu § 8 b wird ausschließlich auf die Erfassung zu Dokumentationszwecken zur Identifikation von Störern verwiesen. Man sollte meinen, daß zumindest in dem eindeutigen Fall, daß keine Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entstanden, die gewonnenen Daten zu löschen seien. Genau dies wird aber nicht intendiert. Denn zu vernichten sind die gewonnenen Daten nur dann, wenn sie für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Der Plural macht deutlich, daß zu anderen Zwecken als dem der Gefahrenabwehr die Daten sehr wohl weiter gespeichert werden können.

Die ominöse Nachbemerkung (§... Verfassungsschutzgesetz bleibt unberührt) macht auf eine weitere Möglichkeit aufmerksam: Die Daten, die im Rahmen polizeilicher Vorfeldkontrollen erhoben wurden, können soweit sie zur Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes beitragen können, diesem übermittelt werden. Daß der § 8 b dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz, nach dem sich der Prozeß der politischen Willensbildung "in einem demokratischen Staatswesen frei, offen, unreglementiert und grundsätzlich 'staatsfrei' vollziehen müsse" (Brokdorf-Urteil, NJW 40, 1985, S. 2396; ähnlich im Volkszählungs-Urteil) geradezu zum Prinzip der totalen Kontrolle umkehrt, muß den Verfassern klar gewesen sein.

Da grundsätzlich die Unterscheidung in Störer und Nichtstörer aufgegeben wurde und jeder mutmaßliche Teilnehmer einer Ansammlung etc. Erfassungsobjekt ist - unabhängig vom tatsächlichen Eintritt von Störungen - kann es auch keine irgendwie plausiblen Verbote für die Verwertung der Daten von Unbeteiligten geben. Denn in der Diktion des § 8 b ist jeder Erfaßte zugleich auch Beteiligter.

§ 8 c: Besondere Formen der Datenerhebung

Nach § 8 c soll die Polizei "zur Abwehr einer erheblichen Gefahr" sowie zur vorbeugenden Bekämpfung diverser Straftaten Möglichkeiten erhalten, die ihr bisher nicht gesetzlich zugestanden wurden und herkömmlich allein den Geheimdiensten zugerechnet werden. Es handelt sich dabei um ganz massive, längerwährende Grundrechtseingriffe, die mit der Benennung als "besondere Formen der Datenerhebung" grob verharmlost werden. Die Polizei soll mit verschiedenen Mitteln heimlich Daten erheben können, und zwar über jegliche Tätigkeit der Betroffenen.

Die Mittel (Observation, verdeckter Einsatz technischer Mittel, undercover-agents, V-Leute) werden ohne jegliche Einschränkung aufgezählt; es wird eine rein polizeitaktische Begrifflichkeit gewählt ohne auch nur den Versuch, rechtliche Kategorien aufzustellen. Mit Ausnahme der Observation (vgl. Begr. zu § 8 c) werden weder im Text noch in der Begründung Mittel definiert. (Die kurzfristige Observation soll laut Begründung nach § 8 a zulässig sein, deren Voraussetzungen jedoch mit einer Ausnahme deckungsgleich mit denen des § 8 c sind, so daß die Unterscheidung ansonsten sinnlos ist; die Ausnahme ist die, daß die Datenerhebung nach § 8 a auch zur Wahrung anderer polizeilicher Aufgaben - Schutz privater Rechte, Vollzugshilfe, Wahrnehmung von Aufgaben nach anderen Rechtsvorschriften - zulässig ist.)

Eine Bindung der Eingriffsmöglichkeiten daran, daß die Betroffenen Störer im Sinne der klassischen polizeirechtlichen Begrifflichkeit sein müßten, besteht nicht; es können jedermanns Daten erhoben werden.

Der Zweck der Gefahrenabwehr, zu dem dies möglich sein soll, setzt (wie der Bezug auf § 8 zeigt), keine konkrete Gefahr voraus. Die anderen Zwecke, nämlich die vorbeugende Bekämpfung bestimmter Straftaten, setzen ebensowenig eine konkrete Gefahr voraus. Daß die betreffenden Straftaten überhaupt aufgezählt werden, ist unsinnig, da ja gerade noch nicht absehbar sein soll, welche Straftaten überhaupt bevorstehen; da die "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten" nach der inneren Logik des ME überdies ein Unterfall der Gefahrenabwehr sein soll, ist ihre Erwähnung hier überflüssig. Im Ergebnis stehen die Befugnisse des § 8 c also offen, sobald pauschal damit die polizeiliche Aufgabe der (abstrakten) Gefahrenabwehr erfüllt werden soll; d.h. es wird vom Zweck her keinerlei Einschränkung gemacht, es kann immer observiert etc. werden, solange es um Gefahrenabwehr geht.

Demgegenüber sind die Einschränkungen, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des G 10-Gesetzes für die Telefonüberwachung aufstellen, von geradezu anachronistischer Rechtsstaatlichkeit. Für den weitaus umfassenderen Eingriff in die nichtöffentliche Kommunikation soll es nicht einmal eine Verfahrenssicherung (Bestätigung durch den Richter oder die G-10-Kommission) geben: "Ein Polizist braucht lediglich der Auffassung zu sein, es bestehe eine gegenwärtige erhebliche Gefahr und es liege Gefahr im Verzuge vor, dann darf er gemäß diesem Entwurf zum Aushorchen einer Wohnung die technischen Mittel einsetzen, die das Anfertigen von Bild- und Filmaufnahmen sowie das Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auf Tonträger ermöglichen" (Seifert, Vorgänge 1985, Heft 5, S. 94 ff., 99).

Zu bedenken ist dabei, daß, wer telefoniert, sich noch der Abhörmöglichkeit bewußt sein kann, während die durch § 8 c erlaubten polizeilichen Aktivitäten sich auf die Feststellung jeglicher menschlicher Verhaltens- und Handlungsweisen erstrecken.

Abs. 2 der beabsichtigten Vorschrift begründet für den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen einen Richtervorbehalt, der aber bei Gefahr im Verzuge wiederum nicht gelten soll.

Nach Abs. 3 ist der Betroffene im Nachhinein zu unterrichten - es sei denn, es lägen verschiedene Ausnahmen vor. Eine Ausnahme, die erheblichen polizeilichen Spielraum zur Geheimhaltung eröffnet, ist die der anschließenden Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens, falls dies sich gegen "den" Betroffenen richtet; bei der Vielzahl der jeweils Betroffenen ist dies wohl so zu lesen, daß es zur Verheimlichung ausreichen soll, wenn auch nur gegen einen von ihnen ermittelt wird.

§ 8 d: Polizeiliche Beobachtung (alter Begriff: "Beobachtende Fahndung, BeFa")

§ 8 d erlaubt die polizeiliche Beobachtung zur Gefahrenabwehr und zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Letztere Voraussetzung bezieht sich auf bestimmte Personen, deren Identität schon feststeht, während die Beobachtung zur Gefahrenabwehr nicht personen-, sondern situationsbezogen ist (wobei sich fragt, wie eine "erhebliche Gefahr" aussehen soll, der durch längerdauernde polizeiliche Beobachtung begegnet werden könnte).

Die Datenerhebung ist "zufällig", weil "Erkenntnisse" nur bei (in der Regel aus anderen Gründen durchgeführten) Personenkontrollen anfallen können. Die Vorschrift soll den Anwendungsbereich der PDV 384.2 (Beobachtung, nicht Fahndung) abdecken (vgl. Niederschrift der Sitzung des AK II vom 22.01.1985), die sich in der Praxis auf den repressiven und den präventiven Bereich erstreckt. Die derzeitige Technik wird lediglich abgesichert: Die entsprechende Person wird zur Fahndung mit dem Fahndungszweck "Beobachtung" ausgeschrieben. Wird sie bei einer Personenkontrolle an der Grenze oder an einer Kontrollstelle angetroffen, d.h. ergibt eine Abfrage der Fahndungsdatei, daß sie zur Beobachtung ausgeschrieben ist, so wird die Kontrolle protokolliert. Die

Person wird nicht festgenommen, sondern die Tatsache der Kontrolle und ggf. die mitreisenden Personen werden auf konventionellem Wege der ausschreibenden Stelle mitgeteilt.

Die Fahndung mit Hilfe des maschinenlesbaren Personalausweises ist hier dagegen nicht gemeint; sie soll im Personalausweisgesetz geregelt und dort unter Richtervorbehalt gestellt werden (§ 3 a).

§ 10 a: Datenspeicherung, -veränderung und nutzung

§ 10 a normiert die Befugnis zur Verarbeitung von Daten innerhalb der Polizei, und zwar nur innerhalb der jeweiligen Polizeibehörde, die die Daten erhoben hat. Hierbei ist die Reichweite der Befugnis zum Speichern von Daten von zentraler Bedeutung, denn nur wenn weniger Daten gespeichert werden dürfen, als nach § 8 und § 8 a des Entwurfs bereits erhoben werden durften, macht eine besondere Normierung der Speicherbefugnis überhaupt Sinn. Ansonsten hätte man sich mit der lapidaren Befugnis begnügen können: Erhobene Daten dürfen auch gespeichert werden. Und erhoben werden darf (vgl. § 8 a) nahezu alles.

Gemessen hieran ist die generelle Befugnis in Abs. 1, personenbezogene Daten speichern, verändern und nutzen zu können, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist, eine schrankenlose Ermächtigung für die Polizei. Es ist insbesondere die durch den Entwurf beabsichtigte Ausweitung polizeilicher Aufgaben durch Hinzunahme der "vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten", die die Speicherbefugnis entgrenzt: Alles "Erforderliche" darf gespeichert, verarbeitet etc. werden.

Vom Boden dieser generellen Ermächtigung aus sind die Beschränkungen in den Absätzen 2 bis 5 zu bewerten. Anknüpfungspunkt für die Absätze 2 bis 5 ist die Speicherung "in Dateien". Dagegen meint Abs. 1 jede Art der Speicherung, wobei es nach den Worten in der Begründung zu § 10 a keinen Unterschied macht, ob die Daten in Dateien, Karteien, Akten oder sonstigen Unterlagen aufgenommen werden. D.h., nur soweit eine Speicherung in Dateien stattfindet, gelten die besonderen Vorschriften der Absätze 2 bis 5. Soweit Daten jedoch in konventioneller Manier "aufgenommen" worden sind, unterliegt die Polizei keiner Beschränkung.

Absatzpunkt für diese unterschiedliche Bewertung ist die durchaus richtige und von Seiten der Datenschützer auch immer geforderte besondere Bewertung automatisierter Informationssysteme, "weil hierbei personenbezogene Daten durch die Datenspeicherung bei Herstellung von On-line-Anschlüssen sogar bundes- oder landesweit abrufbar sind. Hierdurch erfährt die Speicherung ... in Dateien eine besondere Eingriffsqualität", so die Entwurfsbegründung.

Die konsequenterweise zu erwartende Beschränkung der Speicherung "in Dateien" wird durch Abs. 2 bis 5 nicht vorgenommen, vielmehr werden die Ausweitung der Aufgaben der Polizei und die deshalb erweiterten Erhebungsbefugnisse auch für die Speicherbefugnis "in Dateien"

nachvollzogen. Nach Abs. 2 wird die dateimäßige Speicherung gänzlich Unbeteiligter besonders legitimiert. Mit Abs. 3 soll endlich der Streit zwischen Strafverfolgungsorganen (insbes. Staatsanwaltschaft) und der Polizei um die Herrschaft über die Daten, die aus Strafermittlungsverfahren stammen, zugunsten der Polizei entschieden werden. Diese im übrigen umfängliche Quelle der polizeilichen Datensammlungen war der Polizei immer wieder streitig gemacht und das alleinige Bestimmungsrecht über das Schicksal dieser Dateien für die "Herrin im Strafverfahren", die Staatsanwaltschaft, gefordert worden (z.B. Schoreit, in Datenverarbeitung und Recht, 1982, Heft 1; zum Problem auch Schwan, in Datenverarbeitung und Recht, 1982, S. 311 ff.).

Nach Abs. 4 sollen diejenigen Unbeteiligten in Dateien gespeichert werden, für die weder die Voraussetzungen gem. Abs. 2 noch sonstige Anhaltspunkte für künftige Straffälligkeiten bestehen. Die vorgesehenen Beschränkungen zeitlicher Art (Maximalspeicherungsdauer 3 Jahre) und prognostizierter Deliktsschwere (der umfangreiche Katalog des § 8 c Abs. 1 Nr. 2 und 2) scheinen hier wenig tauglich, eine Präzisierung wird zudem ausdrücklich ins Ermessen der Polizei selbst (interne Verwaltungsvorschrift) gestellt.

Abs. 5 soll ein Stück dazu beitragen, die stigmatisierende Absolutheit polizeilicher Bewertungen durch Hinweis auf deren Entstehung zu durchbrechen. Allein in der Kargheit, in der dies durch Abs. 5 geschieht, wird eine ganze Menge neuer Probleme geschaffen. Angefangen damit, was eine "Bewertung" ist. Da die polizeilichen Daten zum größten Teil aus Verdachtsdaten bestehen und nur zum geringsten Teil auch abschließende gerichtliche Bewertungen enthalten, ist jede Speicherung eines "Ermittlungsverfahrens wg. § ... StGB" zugleich eine Bewertung des Sachverhalts und Stigmatisierung des Betroffenen.

Die praktische Bedeutung der Abs. 2 bis 4 liegt in der Ermächtigung zum Aufbau von Spurendokumentationssystemen (SPUDOK), deren Wirkung als Instrumente der Verdachtsfindung und Verdachtsverdichtung untrennbar verbunden ist mit der massenhaften Speicherung gänzlich Unverdächtiger. Die hier vorgesehene Regelung läßt die unbeschränkte Anwendung solcher elektronischer Recherche-Systeme zu, abhängig allein von den Kapazitäten und polizeilichen Prognosestrategien bzw. Feindbildern. Was die Ermächtigung des § 10 a so bedrohlich macht, ist die Tatsache, daß es sich hierbei ausschließlich um den präventiven Bereich "im Vorfeld der Gefahr" handelt. Die Anwendung solcher Recherche-Systeme in konkreten Ermittlungsverfahren ist verschiedene, besonders in der Strafprozeßordnung zu legitimierende Befugnis.

§ 10 b: Datenübermittlung

Abs. 1

Abs. 1 läßt die Datenübermittlung innerhalb des Polizeibereichs in gleicher Weise zu wie bisher schon die unspezifischen und allgemeinen Regelungen der Datenschutzgesetze. Dabei werden keinerlei Unterschiede gemacht, ob es sich bei der anderen "Polizeibehörde" etwa um eine

Behörde des gleichen Bundeslandes, eines anderen Bundeslandes oder eine Polizeidienststelle des Bundes (BKA, BGS) handelt. Der föderalen Struktur der Bundesrepublik wird keinerlei Rechnung getragen. Der Regelungsvorschlag fällt auch hinter die derzeit geltenden KAN-Richtlinien zurück, nach denen nur Daten von überregionaler Bedeutung anderen Polizeibehörden (über das BKA, mittels des dort geführten nationalen Kriminalaktennachweises, gespeist aus den Daten der einzelnen Landespolizeien) zur Verfügung gestellt werden sollen.

Diese Übermittlungsregelung entbehrt jeder bereichsspezifischen Komponente und macht nicht einmal den Versuch, bereits auf der Ebene von Verwaltungsanordnungen (KAN-Richtlinien) vorgeschriebene und praktizierte Übermittlungsschranken gesetzlich festzuschreiben. Zudem fällt sie hinter das bislang noch geltende Datenschutzgesetz zurück, da mit § 10 b Abs. 7 eine Datenübermittlung, die nicht im Interesse der übermittelnden, sondern der Empfänger-Polizeibehörde liegt, allein in den Verantwortungsbereich der letzteren gelegt wird. Die übermittelnde Behörde soll nicht mehr prüfen müssen, ob die andere Polizeibehörde auch wirklich die entsprechenden Daten zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigt. Diese Freistellung von den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der traditionellen Amtshilfe ist, ohne daß dies sich aus dem Entwurfstext entnehmen ließe, zugeschnitten auf die bereits seit langem bestehende Informationsstruktur von INPOL, die hierdurch ihre gesetzliche Regelung finden soll. Das in INPOL realisierte System des freien Zugriffs aller Polizeibehörden auf jeweils alle Bestände von überregionaler Bedeutung bestimmte die rechtliche Regelung (und nicht etwa umgekehrt).

Abs. 2

Abs. 2 regelt die Übermittlungsbefugnisse zwischen Polizei und den Ordnungsbehörden. Abs. 2 entspricht der bereits durch die Datenschutzgesetze gegebenen Rechtslage (BDSG § 10 Abs. 1 geltende Fassung) mit der Abwandlung, daß nicht mehr - wie in den Datenschutzgesetzen - die unbedingte Erforderlichkeit der Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Empfängerbehörde Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Übermittlung ist. Zur Bejahung der Rechtmäßigkeit der Übermittlung soll vielmehr allein genügen, daß die Übermittlung der Polizei erforderlich "erscheint". Damit werden rechtlich unzulässige, weil nicht erforderliche Übermittlungsvorgänge zu "rechtmäßigen" gemacht, wenn dies der Polizei erforderlich "erscheint". Die mangelnde Konkretion dieser Norm widerspricht dem Prinzip bereichsspezifischer Regelungen bzw. ist bereichsspezifisch dort, wo es ausschließlich zu Lasten des Bürgers geht.

Abs. 3

Die Übermittlungsbefugnisse an andere "Behörden und öffentliche Stellen", soweit sie über die Befugnisse in Abs. 1 und 2 hinausgehen ("im übrigen"), sind in einer Weise gestaltet, daß auch bei intensivster Gedankenanspannung schwerlich eine Konstellation gefunden werden

kann, die polizeiliche Übermittlungsvorgänge rechtswidrig erscheinen ließe. "Andere Behörden und öffentliche Stellen" sind z.B. Schulen, Krankenhäuser, Universitäten, Kirchen, Rundfunkanstalten etc. Nr. 1 regelt (den allgemeinen Datenschutzgesetzen nachgeschrieben), daß jede Übermittlung zulässig sein soll, wenn sie nur zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Die Entwurfsbegründung nennt hierbei als Fallkonstellation, daß die Polizei etwa Namen und Adresse übermittelt, um damit weitere Informationen aus den Datenbeständen der angefragten Behörde zu erhalten.

Die Nummern 2 bis 4 weiten die Befugnisse über das bestehende Recht der Datenschutzgesetze aus:

Nr. 2 betrifft die Informationsbeziehungen der Polizei zu dem großen Rest an Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen, die keine "Gefahrenabwehr" betreiben, also keine sicherheitsrelevanten Aufgaben betreiben.

In offenkundiger Verletzung des im "Volkszählungsurteil" bestätigten Grundsatzes des Verbotes der Zweckentfremdung von Daten, soweit es hierfür keine bereichsspezifische gesetzliche Grundlage gibt, will der Entwurf jede Datenübermittlung für rechtens erklären, wenn sie nur "mit dem Zweck vereinbar ist, zu dem die Polizei die Daten erhoben oder gespeichert hat". Damit tritt an die Stelle des Prinzips der Zweckidentität als Übermittlungskriterium das völlig konturenlose (Nicht-)Prinzip der Zweckvereinbarung, das rationaler rechtlicher Prüfung nicht mehr zugänglich ist. Hierbei ist es irrelevant, ob die Empfängerbehörde die polizeilich übermittelten Daten überhaupt selbst hätte erheben dürfen. Eine entsprechende Beschränkung enthält nur die Nr. 3. Im Ergebnis läßt Nr. 2 jede Übermittlung von polizeilichen Daten zu, an welche Behörde oder sonstige öffentliche Stelle auch immer, wenn eine Vereinbarkeit der Aufgaben der nichtpolizeilichen Behörden mit denen der Polizei besteht. Damit kann sich die Polizei über die vom Gesetzgeber doch eigens differenzierten und unterschiedenen Aufgabenzuweisungen der jeweiligen Behörden hinwegsetzen.

In Nr. 3 wird die bisherige Regelung aus den Amtshilfegesetzen übernommen.

Nr. 4 ist als Auffangtatbestand formuliert, falls nach den Nrn. 1 bis 3 eine Übermittlung nicht zulässig sein sollte. Bemüht wird 1. das Gemeinwohl und 2. die Datenübermittlung im "schutzwürdigen Interesse von privaten Dritten". Die Entwurfsbegründung unterläßt es, zumindest durch Beispiele nachvollziehbar zu machen, an welche Fallkonstellationen gedacht ist.

Abs. 4

Nach diesen vorangehenden, schier unbegrenzten Übermittlungsbefugnissen wirkt Absatz 4 wie ein Trostpflaster. Daten von Personen, die über jeden Verdacht erhaben, dennoch bei der Polizei erfaßt sind (§ 10 a), dürfen nur innerhalb des Polizeibereichs übermittelt werden.

Abs. 5

Abs. 5 übernimmt aus den geltenden Datenschutzgesetzen die äußerst bedenkliche Vorschrift über die Übermittlung von Berufs- und Amtsgeheimnissen und erweitert sie nochmals zu Lasten des Bürgers. Die praktische Folge ist, daß jede Polizeidienststelle jeder anderen Polizeidienststelle Daten, die etwa der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen, zu übermitteln vermag.

Damit hat man sich bewußt gegen den wirksameren Schutz von Amts- und Berufsgeheimnissen im Sozialgesetzbuch, Teil 10 (§ 76), entschieden, nach dem die Perpetuierung der Offenbarung bei Zweckgleichheit verhindert wird.

Abs. 6

In Abs. 6 werden die Datenflüsse von den nichtpolizeilichen Behörden in Richtung Polizei geregelt. In Satz 1 wird die auf Initiative der jeweiligen Behörden vorgenommene Übermittlung ebenso wie schon in Abs. 2 - und in Abweichung von der bisherigen gesetzlichen Regelung in den Datenschutzgesetzen - davon abhängig gemacht, daß die Übermittlung zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich "erscheint". Diese Einschätzung hat allein die übermittelnde Behörde zu treffen. Damit wird auch die eigentlich nicht zulässige Datenübermittlung (keine Erfüllung polizeilicher Aufgaben) zum Nachteil des Bürgers rechtlich zulässig.

Satz 2 konstatiert eine generelle Auskunft- und Übermittlungspflicht aller nicht-polizeilichen Behörden oder Stellen, wenn sie von der Polizei darum "ersucht" werden (Rasterfahndung in der öffentlichen Verwaltung). Nur scheinbar erfolgt eine Eingrenzung dieser uferlosen Verpflichtung durch den Zusatz, daß die Voraussetzungen für die Datenerhebung vorliegen müssen. Denn diese sind ihrerseits so weit, daß eine Eingrenzung realistischerweise nicht erwartet werden kann (vgl. §§ 7 a und b, 8 a, b, d). Wohl ungewollt, weil nicht der Hierarchie der Dienste entsprechend, kann eine Polizeibehörde sogar die Geheimdienste zur Auskunftserteilung verpflichten, wenn diese z.B. über Daten aus dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel verfügen.

Die in Satz 2 beabsichtigte Auskunftsverpflichtung aller Behörden geht weit über das hinaus, was Datenschutzgesetze und insbes. die Amtshilferegelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zulassen. Diese Regelung ist typisch für den Versuch der Vorwärtsnovellierung.

Abs. 8

Abs. 8 macht noch einmal in aller Deutlichkeit klar, daß es den Verfassern nicht um eine einschränkende und bereichsspezifische Novellierung der polizeilichen Informationsbeziehungen geht. Dieses Ziel hätte schon aus systematischen Gründen der hier gewagte Rückgriff auf "anderweitige Rechtsvorschriften" verboten.

Abs. 9

Es wird der Ist-Zustand des polizeilichen Informationsnetzes INPOL beschrieben und zugleich durch das ausnahmslose Verbot eines on-line-Zugriffs etwa durch Behörden der Justiz (Staatsanwaltschaften, Generalbundesanwalt insbes.) auf polizeiliche Datenbestände die Autonomie und mit ihr die Dominanz der Polizei festgeschrieben.

Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, daß die Autoren es unterlassen haben, den systematisch hier mit zu normierenden Bereich des on-line-Zugriffs auf Dateien anderer Behörden mitzuregeln. Diese generelle Befugnis soll unausgesprochen beibehalten werden.

§ 10 c: Datenabgleich

§ 10 c beinhaltet drei verschieden weite Befugnisse zum Datenabgleich.

Nach Satz 1 soll es der Polizei erlaubt werden, jede Person, die sie als 'Störer', d.h. Verantwortlichen für einen bestimmten Gefahrenzustand qualifiziert, daraufhin zu überprüfen, ob diese Person bereits schon in einer polizeilichen Datei (SPUDOK) erfaßt ist. Anders als etwa im Hessischen Polizeigesetz-Entwurf vom 30.9.1985 muß die Polizei für den Abgleich keinen Bezug zur Aufklärung des aktuellen Sachverhalts nachweisen. Der Abgleich darf vielmehr im Sinne einer systematischen Verdachtsvermutung ins Blaue hinein erfolgen.

Dies macht auch Satz 2 klar, nach dem die Daten 'sonstiger', d.h. in jeder Hinsicht unverdächtigter Personen, nur dann abgeglichen werden, "wenn dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben geboten scheint".

Eine zentrale, skandalöse Erweiterung polizeilicher Befugnisse ist in Satz 3 formuliert. Gesetzlich zulässig soll hiernach eine Praxis werden, die in den einzelnen Bundesländern im Gefolge der Schleyer-Entführung 1977 eingeführt worden war. Per Verwaltungsanordnung wurde damals erwirkt, daß jeglicher Kontakt mit der Polizei den Abgleich mit dem polizeilichen Fahndungsbestand auslösen konnte. Diese Praxis wurde von den Datenschutzbeauftragten eindringlich für illegal erklärt, da sie jeder Stütze im geltenden Recht entbehrte. Die Aufnahme einer solchen Befugnis zeigt ein weiteres Mal, daß einmal aus spezifischen Gründen mit Ausnahmecharakter eingeführte Befugnisse (damals zur Terroristenfahndung) heute zum alltäglichen Repertoire unabhängig von jeder Ausnahmelage gehören bzw. gehören sollen.

§ 10 d: Besondere Formen des Datenabgleichs

Mit § 10 d soll die Polizei in originärer Kompetenz zur "Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr" das Recht zur Rasterfahndung erhalten. Mit der Rasterfahndung im präventiven Bereich rückt die

Polizei in die Rolle des Sozialhygienikers. Denn nur scheinbar stellt die Voraussetzung einer "gegenwärtigen erheblichen Gefahr" eine wirksame Eingrenzung dar. Rationaler Bewertung am ehesten ist noch das Merkmal der Gegenwartigkeit zugänglich, während der Begriff der Erheblichkeit einer Gefahr (für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, siehe § 1 ME) Spielraum für unterschiedlichste Bewertungen gibt. Durchsetzungsmächtig ist schließlich nur die polizeiliche Bewertung, denn allein bei ihr liegt Definition und Ausführung/Anordnung der Rasterfahndung. Schließlich wird von Polizeipraktikern die Meinung vertreten, daß so lange Gefahrenlagen bestehen, solange sich noch ein einziger Terrorist in Freiheit befindet (so u.a. Berlins Ex-Polizeivizepräsident Pfennig).

Ausgesprochene Augenwischerei wird betrieben, wenn in Abs. 2 das Übermittlungsersuchen "auf Namen, Anschrift, Tag und Ort der Geburt sowie auf im Einzelfall festzulegende Merkmale" beschränkt wird. Die Autoren geben etwas als "Beschränkung" aus, was gerade das Typische der Rasterfahndung ausmacht. Jede Übermittlung weiterer Daten würde das Fahndungskonzept der Rasterfahndung gerade untauglich machen.

Auch das Vernichtungsgebot nach Durchführung der Rasterfahndung in Abs. 3 bedeutet keinerlei Eingrenzung/Beschränkung der Rasterfahndung, denn die Polizei wird nur angehalten, die Daten zu löschen, deren sie eh nicht mehr bedarf, während sie den Bodensatz ausgesonderter Merkmalsträger natürlich nicht vernichtet.

Die Verpflichtung zur Anfertigung einer Niederschrift und dessen einjährige Aufbewahrung ist darüber hinaus wenig geeignet, abgeschlossene Rasterfahndungen überprüfbarer zu machen. Denn die Verfasser hüten sich davor, den notwendigen Inhalt einer Niederschrift näher zu bezeichnen. Die Folge ist, daß - selbst wenn im Einzelfall einmal die Datenschutzbeauftragten als einzige potentielle Kontrolleure eine durchgeführte Rasterfahndung als unzulässig erachten sollten - dies für die daraus gewonnenen Daten ohne Konsequenz bliebe. Ihr Verbleib, die betroffenen Personen und deren weitere Behandlung lassen sich nicht aus einer bloßen "Niederschrift" entnehmen.

§ 10 e: Auskunft an den Betroffenen

So auskunftsfreudig sich die Verfasser für das Verhältnis der Polizei zu anderen öffentlichen und privaten Stellen geben, so verschlossen werden sie, wenn es um das Auskunftsrecht des Betroffenen geht. Allzu offensichtlich ist das Bemühen, den Auskunftsanspruch zur bedeutungslosen Größe herunterzuschneiden - ganz in Übereinstimmung mit dem derzeit geltenden Bundesdatenschutzgesetz, soweit es den "Sicherheitsbereich" betrifft (vgl. § 13 BDSG). Ohne jegliche Differenzierung werden die Auskunfts-Ausschlußgründe des § 13 BDSG wiederholt. Zusätzlich verlangen die Entwurfs-Autoren, daß die Auskunftersuchen "die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft begehrt wird", näher zu bezeichnen haben (Abs. 1). Die Auskunftsanfrage wird so zum Instrument der Polizei für die weitere Ausforschung des Bürgers. Die

Forderung an den Auskunft ersuchenden Bürger, zu spezifizieren, was er von den Sicherheitsbehörden wissen will, ohne daß er eine Chance hat zu wissen, was welche Sicherheitsbehörden über ihn gespeichert haben, ist eine Barriere, die der Auskunftsverweigerung gleichkommt.

Gleichermaßen bedeckt hält sich im übrigen auch der Entwurf zum Hessischen HSOG vom 30. September 1985 (§ 44 i). Gegenüber dem ME der IMK wird im hessischen Entwurf ausschließlich auf den Ausschlußgrund, daß Daten "ihrem Wesen nach" geheim seien, verzichtet.

Anzumerken bleibt, daß der "Auskunftsanspruch" des § 10 e sich nur auf in Dateien gespeicherte Daten bezieht. Daten, die in herkömmlicher Weise in Akten geführt werden, sind daher explizit vom Auskunftsrecht ausgeschlossen. Durch die Zweigleisigkeit wird jeder Manipulation zur Umgehung des Auskunftsrechts Vorschub geleistet, da angefragte Daten etwa in Aktenform überführt werden können.

§ 10 f: Löschung und Sperrung von Daten

Erstmals findet sich in dem Entwurf die selbstverständliche Bestimmung, daß unzulässig gespeicherte Daten zu löschen sind (Abs. 1 Nr. 1). Es fehlt jedoch (so z.B. HSOG § 44 g) eine Lösungsverpflichtung für jene Daten, die zwar zulässig gespeichert sind, bei denen aber eine gesetzlich nicht zulässige Verarbeitung erfolgt ist (Beispiel: illegale Rasterfahndung). Das äußerst prekäre Verhältnis von Speicherung und Verarbeitung wird schlicht ausgespart.

Desweiteren sind Daten zu löschen, wenn ihre Kenntnis zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist (Abs. 1 Nr. 2). Auch hier wird peinlichst vermieden, über dieses Postulat der allgemeinen Datenschutzgesetze hinaus die versprochene bereichsspezifische Regelung zu präsentieren - so etwa in der Frage der Speicherungsfristen.

Der Lösungsanspruch bezieht sich ausschließlich auf 'Dateien' und nicht auf Akten. In Aktenform können weiterhin und ohne rechtliche Konsequenzen falsche Daten aufbewahrt werden.

Symptomatisch für das Selbstverständnis der Entwurfsautoren ist, daß sie auf die Einräumung des datenrechtlichen Standardrechts - der Berichtigung falscher Daten - gänzlich verzichten.

Auf der gleichen Ebene liegt es, wenn der Entwurf jede Präzisierung des Begriffs der Löschung vermeidet und so der Polizei die Wahl zwischen physischer Löschung und nur Verlagerung in langsamere Speicher läßt.

Gänzlich fehlen Berichtigungspflichten in den Fällen, in denen falsche oder bestrittene Daten an weitere polizeiliche oder nicht-polizeiliche Empfänger übermittelt worden sind. Mögen die Verfasser des Entwurfs in Ansehung der tatsächlichen Verhältnisse, die durch die Unkenntnis des Betroffenen über die zu seiner Person gespeicherten Daten bestimmt sind, auf eine solche Vorschrift verzichtet haben, so fallen sie mit diesem Verzicht noch hinter den entsprechenden Novellierungsvorschlag zum Bundesdatenschutzgesetz (§ 14 Abs. 4) zurück.

Welches Problemfeld hier gänzlich unbeachtet geblieben ist und welche Bedeutung dies für den Bürger haben kann, sei durch die Wiedergabe einer Passage aus dem 7. Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten des Bundes (S. 60 f.) verdeutlicht, die die Streuwirkung sicherheitsbehördlicher Informationssysteme zum Gegenstand hat.

Zunehmende Dateivervielfältigung

In immer größerem Umfange werden für die verschiedenen Deliktgruppen oder für bestimmte nachrichtendienstliche Bereiche Spezialdateien eingerichtet. Dies führt dazu, daß die Daten über eine Person nicht mehr — wie in den Anfängen der Datenverarbeitung — in nur wenigen Aktenhinweisdateien verzeichnet sind. Vielmehr finden sie sich in aller Regel in einer Vielzahl von Dateien unter jeweils verschiedenen Aspekten wieder. Da die verschiedenen Dateien jeweils eigene Regelungen haben (z. B. für die Übermittlung oder für die Löschung), besteht die Gefahr von Fehlern bei der Pflege der Dateninhalte; dabei auftretende Probleme vervielfachen sich. Als Beispiel hierzu soll aufgeführt werden, in wie vielen Dateien die personenbezogenen Daten einer Person gespeichert sein können, die — kein seltener Fall — im Zusammenhang mit der Teilnahme an Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen (nicht selten auch nur wegen der bloßen Teilnahme an einer solchen Demonstration) überprüft und ed-behandelt wurde: bei der sachbearbeitenden Dienststelle und beim LKA in den von Land zu Land in verschiedenem Umfang bestehenden Dateien; beim BKA in aller Regel im überregionalen KAN sowie in den Dateien Erkennungsdienst und Daktyloskopie; seitens der Abteilung Staatsschutz des BKA darüber hinaus zur Zeit (noch) in NADIS (künftig in APIS) und in der Datei Landfriedensbruch. Schließlich ist nicht ausgeschlossen, daß eine weitere Speicherung in PIOS unter dem jeweils einschlägigen Aspekt vorgenommen wird. Sofern eine spezielle Spurendokumentationsdatei unter den Aspekten der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit solchen Demonstrationen eingerichtet ist, sind die Daten auch dort registriert. Daneben wird aufgrund der verschiedenen Meldedienste zwischen Polizei und Nachrichtendiensten dieser Person eine Speicherung sowohl durch das zuständige Landesamt als auch das Bundesamt für Verfassungsschutz erfolgen. Sofern die Demonstration im Zusammenhang mit militärischen Angelegenheiten steht, ist auch von verschiedenen Speicherungen beim MAD auszugehen; unter besonderen Umständen kann auch eine zusätzliche Speicherung beim BND stattfinden. Wurde in diesem Zusammenhang z. B. eine Erkenntnisfrage an die Grenzschutzdirektion des

BGS gestellt, so ist nach der gegenwärtigen Praxis auch dort von einer Speicherung im Grenzaktennachweis auszugehen. Dies macht beispielhaft einerseits die Schwierigkeiten der datenschutzrechtlichen Kontrolle deutlich und zeigt andererseits auch auf, wie wichtig es ist, die übergreifenden Grundfragen sobald wie möglich für alle Behörden zu lösen.

§ 10 g: Errichtungsanordnung

Die Überschrift läßt erwarten, daß hier rechtlich die technische Organisation und Vernetzung polizeilicher Datensysteme benannt und angeordnet wird, die den auf der Befugnisebene zulässigen Datenströmen zu entsprechen hätte. Die hier vorliegende Regelung bleibt auf so allgemeiner Ebene, daß sie verzichtbar ist. Dabei gibt es Ansätze zu einer präziseren organisatorischen und technischen Strukturierung der polizeilichen Datenverarbeitung in den 1981 verabschiedeten BKA-Richtlinien und im Alternativ-Entwurf zum ME, Fass. 1977.

Die Detailanordnungen sollen nur als jederzeit änderbare und zumeist unzugängliche Verwaltungsanordnungen erfolgen. Hier bietet etwa das HSOG, E mehr. Zumindest die Grundsätze für vollzugspolizeiliche Dateien sollen durch Rechtsverordnung - die als solche auch zu veröffentlichen ist - geregelt werden (§ 44 h).

Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder gemäß Beschluß der Innenministerkonferenz vom 25.Nov.1977 (Stand: 8.2.1985)

§ 1 erhält die folgende Fassung:

§ 1 a

Verhältnis zu anderen Behörden

Die Polizei wird außer bei der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nur tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint. Sie unterrichtet die andere Behörde unverzüglich von allen Vorgängen, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörde bedeutsam erscheint.

2. Abschnitt

Befugnisse der Polizei

§ 7 a

Gefahrenvorsorge

Alternative A

Die Polizei kann personenbezogene Daten, die sie aufgrund freiwilliger Angaben oder aus allgemein zugänglichen Quellen erlangt hat, speichern, verändern und nutzen, soweit dies die Vorsorge zur Gefahrenabwehr erfordert.

Alternative B

Die Polizei kann personenbezogene Daten erheben, speichern, verändern und nutzen, soweit dies die Vorsorge zur Gefahrenabwehr erfordert.

§ 8 Abs. 1

erhält folgende Fassung:

- (1) Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 8 a bis 24 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

§ 8 a

Datenerhebung

- (1) Die Polizei kann, soweit nichts anderes bestimmt ist, personenbezogene Daten über die in den §§ 4, 5 und 6 genannten sowie über andere Personen erheben, wenn dies
1. zur Abwehr einer Gefahr,
 2. aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten oder
 3. bei Einzelmaßnahmen zur Wahrnehmung einer der in § 1 Abs.2 bis 4 zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist.
- Die personenbezogenen Daten sollen beim Betroffenen erhoben werden. Sie können bei anderen Behörden oder Dritten erhoben werden, wenn die Erhebung beim Betroffenen nicht möglich ist oder die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erschweren oder gefährden würde.
- (2) Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, ist dieser auf Verlangen
1. auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung und, soweit eine Auskunftspflicht besteht, auf diese oder
 2. auf die Freiwilligkeit seiner Auskunft hinzuweisen.

* Absatz 1 Satz 2 und 3 steht unter dem Vorbehalt künftiger Regelungen in den Datenschutzgesetzen.

§ 8 b

Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen und Versammlungen

Die Polizei kann personenbezogene Daten, auch durch Bild- und Tonaufnahmen, bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen oder Versammlungen er-

heben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen. Die Unterlagen sind zu vernichten, sobald sie zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. § ... des Verfassungsschutzgesetzes* bleibt unberührt.

* des jeweiligen Landes

§ 8 c

Besondere Formen der Datenerhebung

- (1) Die Polizei kann personenbezogene Daten auch über andere als die in den §§ 4, 5 und 6 genannten sowie über andere Personen
 - durch längerfristige Observation,
 - durch verdeckten Einsatz von technischen Mitteln, //
 - durch Einsatz von Polizeivollzugsbeamten unter einer Legende oder
 - durch längerfristigen, planvollen Einsatz von V-Personen
 nur erheben zur
 1. Abwehr einer erheblichen Gefahr,
 2. vorbeugenden Bekämpfung der in § 100 a der Strafprozeßordnung und der in den §§ 176 bis 181 a, 243, 244, 260, 263 bis 265, 266 und 324 bis 330 a des Strafgesetzbuchs genannten Straftaten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß eine dieser Straftaten begangen werden soll, oder
 3. vorbeugenden Bekämpfung anderer Straftaten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Straftat gewerbsmäßig, gewohnheitsmäßig oder von Banden begangen werden soll.
 Post- und Fernmeldegeheimnis bleiben unberührt. Außer bei Gefahr im Verzuge entscheiden der Behördenleiter/Leiter der Dienststelle oder von ihm besonders bestimmte Beamte über die Anordnung der Maßnahme.
- (2) Aus Wohnungen (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2) dürfen personenbezogene Daten mit technischen Mitteln nur erhoben werden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr erforderlich ist. Für das Verfahren gilt § 20 Abs. 1 entsprechend.
- (3) Nach Abschluß der in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen ist der Betroffene zu unterrichten, sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Maßnahme geschehen kann. Die Unterrichtung ist dann nicht geboten, wenn keine Aufzeichnungen mit personenbezogenen Daten erstellt oder sie unverzüglich nach Beendigung der Maßnahme vernichtet worden sind. Eine Unterrichtung nach Satz 1 unterbleibt, wenn sich an den auslösenden Sachverhalt ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen anschließt.

§ 8 d

Polizeiliche Beobachtung

Die Polizei kann eine Person

1. zur Abwehr einer erheblichen Gefahr oder
2. zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, wenn
 - a) die Gesamtwürdigung der Person und ihre bisherigen Straftaten erwarten lassen, daß sie auch künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird, oder
 - b) tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Person in nicht unerheblichem Umfang Straftaten im Sinne von § 8 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 begeht,
 zur polizeilichen Beobachtung ausschreiben und aufgrund der Ausschreibung Daten über das Antreffen der Person und etwaiger Begleitpersonen erheben, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß das Zusammenführen von Erkenntnissen über Art und Umstände des jeweiligen Antreffens zur Abwehr der Gefahr oder zur Verhütung weiterer Straftaten führen kann.

§ 10 a

Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung

- (1) Die Polizei kann personenbezogene Daten speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.
- (2) Die Polizei kann im Rahmen der Gefahrenabwehr personenbezogene Daten von anderen als den in den §§ 4 und 5 genannten Personen in Dateien nur speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Abwehr der Gefahr oder zu einer zeitlich befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns erforderlich ist.
- (3) Die Polizei kann zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten personenbezogene Daten, die sie im Rahmen von Strafvermittlungsverfahren gewonnen hat, in Dateien speichern, verändern und nutzen.

- (4) Die Polizei kann im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten personenbezogene Daten von Personen, bei denen keine Anhaltspunkte bestehen, daß sie Straftaten begehen werden, in Dateien nur speichern, verändern und nutzen, wenn dies zur Verhütung oder zukünftigen Aufklärung von Straftaten im Sinne des § 8 c Abs. 1 Nrn. 2 und 3 erforderlich ist. Die Speicherdauer darf 3 Jahre nicht überschreiten. Das Nähere über Speicherdauer und -verfahren wird durch Verwaltungsvorschrift geregelt.
- (5) Werden Bewertungen in Dateien gespeichert, muß erkennbar sein, bei welcher Stelle die Unterlagen geführt werden, die der Bewertung zugrunde liegen.

§ 10 b Datenübermittlung

- (1) Zwischen Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes können personenbezogene Daten übermittelt werden, wenn dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist.
- (2) Sind andere Behörden oder öffentliche Stellen für die Gefahrenabwehr zuständig, kann die Polizei diesen Behörden oder öffentlichen Stellen die bei ihr vorhandenen personenbezogenen Daten übermitteln, soweit die Kenntnis dieser Daten zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich erscheint. § 1 a Satz 2 bleibt unberührt.
- (3) Im übrigen kann die Polizei personenbezogene Daten an Behörden und öffentliche Stellen übermitteln, wenn
 - 1. dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist,
 - * 2. dies zur Aufgabenerfüllung des Empfängers erforderlich ist und die Übermittlung zu einem Zweck erfolgt, der mit dem Zweck vereinbar ist, zu dem die Polizei die Daten erhoben oder gespeichert hat.
 - 3. der Empfänger die Daten aufgrund einer Rechtsvorschrift selber erheben dürfte und die Erhebung beim Betroffenen nicht möglich ist oder die Erfüllung seiner Aufgaben erschweren oder gefährden würde oder
 - 4. durch die Übermittlung erhebliche Nachteile für das Gemeinwohl oder für die schutzwürdigen Belange einzelner verhütet oder beseitigt werden sollen.
 Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Nrn. 1 und 4 kann die Polizei personenbezogene Daten an nichtöffentliche Stellen oder Personen übermitteln.
- * Abs. 3 Nrn. 2 bis 4 steht unter dem Vorbehalt künftiger Regelungen in den Datenschutzgesetzen und Verwaltungsverfahrensgesetzen.
- (4) Die Polizei kann, vorbehaltlich des Absatzes 8, personenbezogene Daten der in § 10 a Abs. 4 genannten Personen nur an andere Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes übermitteln.
- (5) Unterliegen die von der Polizei zu übermittelnden Daten einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis, ist für die Zulässigkeit der Übermittlung durch die Polizei ferner erforderlich, daß der Empfänger die Daten zur Erfüllung des gleichen Zwecks benötigt, zu dem sie die Polizei erhoben hat oder hätte erheben können.
- (6) Andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen können personenbezogene Daten an die Polizei übermitteln, wenn dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich erscheint. Auf Ersuchen sind die Daten zu übermitteln. Die Polizei darf entsprechende Übermittlungsersuchen nur stellen, wenn die Voraussetzungen für die Datenerhebung vorliegen.
- (7) Für Datenübermittlungen nach Absatz 1 bis 5 gilt im übrigen:
 - 1. Ist Empfänger eine andere Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes und werden die Daten zur Erfüllung einer Aufgabe des Empfängers übermittelt, so entfällt die Prüfung der Voraussetzungen der Datenübermittlung durch die übermittelnde Stelle.
 - 2. Ist Empfänger eine andere Behörde oder öffentliche Stelle und werden die Daten auf ihr Ersuchen übermittelt, so trägt sie gegenüber der übermittelnden Stelle die Verantwortung dafür, daß die Voraussetzung der Datenübermittlung vorliegen.
- (8) Anderweitige Rechtsvorschriften über die Datenübermittlung bleiben unberührt.
- (9) Ein Direktzugriff auf Dateien der Polizei ist nur für Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes zulässig.

§ 10 c Datenabgleich

- (1) Die Polizei kann personenbezogene Daten der in den §§ 4 und 5 genannten Personen mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abgleichen. Personenbezogene Daten sonstiger Personen kann die Polizei abgleichen, wenn dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben geboten erscheint. Die Polizei kann ferner im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.
- (2) Rechtsvorschriften über den Datenabgleich in anderen Fällen bleiben unberührt.

§ 10 d Besondere Formen des Datenabgleichs

- (1) Die Polizei kann von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr die Übermittlung von personenbezogenen Daten bestimmter Personengruppen aus Dateien zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. Vorschriften über ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis bleiben unberührt.
- (2) Das Übermittlungersuchen ist auf Namen, Anschrift, Tag und Ort der Geburt sowie auf im einzelnen Falle festzulegende Merkmale zu beschränken. Werden wegen technischer Schwierigkeiten, die mit angemessenem Zeit- oder Kostenaufwand nicht beseitigt werden können, weitere Daten übermittelt, dürfen diese nicht verwertet werden.
- (3) Ist der Zweck der Maßnahme erreicht oder zeigt sich, daß er nicht erreicht werden kann, sind die übermittelten und im Zusammenhang mit der Maßnahme zusätzlich angefallenen Daten auf dem Datenträger zu löschen und die Unterlagen, soweit sie nicht für ein mit dem Sachverhalt zusammenhängendes Verfahren erforderlich sind, zu vernichten. Über die getroffene Maßnahme ist eine Niederschrift anzufertigen. Diese Niederschrift ist gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Vernichtung der Unterlagen nach Satz 1 folgt, zu vernichten.
- (4) Die Anordnung der Maßnahme ergeht durch den Behördenleiter.

§ 10 e * Auskunft an den Betroffenen

- (1) Dem Betroffenen ist auf Antrag von der Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes, die die Daten gespeichert hat, Auskunft über die zu seiner Person in Dateien gespeicherten Daten zu erteilen. In dem Antrag soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft begehrt wird, näher bezeichnet werden.
- (2) Eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung besteht nicht, soweit eine Abwägung ergibt, daß die schutzwürdigen Belange des Betroffenen hinter dem öffentlichen Interesse, die Daten nicht mitzuteilen, zurücktreten müssen.
- (3) Die Auskunft unterbleibt, soweit
 1. die Auskunft die Erfüllung der in der Zuständigkeit der Polizei liegenden Aufgaben gefährden würde,
 2. die Auskunft dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde,
 3. die personenbezogenen Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person, geheimgehalten werden müssen oder
 4. die Auskunft sich auf die Übermittlung personenbezogener Daten von den oder an die Behörden für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst sowie andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, bezieht.

* Die §§ 10 e und 10 f gehören ansich in die Datenschutzgesetze. Sie sollen in die Polizeigesetze nur aufgenommen werden, wenn weder die allgemeinen Regelungen der Datenschutzgesetze noch bereichsspezifische Regelungen für die Polizei in den Datenschutzgesetzen die Belange der Polizei ausreichend berücksichtigen.

§ 10 f*

Löschung und Sperrung von Daten

- (1) In Dateien gespeicherte personenbezogene Daten sind zu löschen, wenn
 1. ihre Speicherung unzulässig war,
 2. bei der in bestimmten Zeitabschnitten vorzunehmenden Überprüfung ((§ 10 g Abs. 1 Nr. 6)) oder aus Anlaß einer Einzelfallbearbeitung festgestellt wird, daß ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. (Die Zeitabschnitte für die Überprüfung regelt der Innenminister/Innensenator durch Verwaltungsvorschrift.)
- (2) Die Löschung unterbleibt, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt würden. In diesem Falle sind die Daten zu sperren und mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen. Sie dürfen nur noch zur Wahrung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen oder mit seiner Einwilligung genutzt werden.
- (3) Anstelle der Löschung nach Absatz 1 Nr. 2 können die Datenträger an ein Staatsarchiv abgegeben werden, soweit archivrechtliche Regelungen dies vorsehen.

* vgl. Anmerkung zu § 10 e

Alternative A**§ 10 g****Errichtungsanordnung**

- (1) Für jede automatisierte Datei des Polizeivollzugsdienstes ist in einer Errichtungsanordnung mindestens festzulegen:
 1. Bezeichnung der Datei,
 2. Rechtsgrundlage und Zweck der Datei,
 3. Personenkreis über den personenbezogene Daten in der Datei gespeichert werden,
 4. Arten der zu speichernden personenbezogenen Daten,
 5. Voraussetzungen, unter denen in der Datei gespeicherte personenbezogene Daten an welche Empfänger und in welchem Verfahren übermittelt werden,
 6. Fristen, nach deren Ablauf zu prüfen ist, ob die weitere Speicherung der Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, wobei nach Art und Schwere des Sachverhalts und Alter des Betroffenen zu unterscheiden ist.
- (2) Der Innenminister/Innensenator regelt das Nähere durch Verwaltungsvorschrift.

Alternative B

Eine Regelung im Sinne des § 10 g wird nicht aufgenommen.

**BEGRÜNDUNG ZUR ÄNDERUNG
DES MUSTERENTWURFS EINES EINHEITLICHEN POLIZEIGESETZES**

A Allgemeine Begründung

1. Die Innenministerkonferenz beauftragte mit Beschluß vom 12.1.1984 den Arbeitskreis II "Öffentliche Sicherheit und Ordnung" u.a. damit, festzustellen, welche Auswirkungen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 auf die Datenerhebung und -verarbeitung der Polizei habe. Auf ihrer Sitzung am 13.6.1984, auf der die IMK nochmals die Notwendigkeit von einheitlichen Rechtsvorschriften in Bund und Ländern für den polizeilichen Datenverbund hervorhob, ergänzte sie ihren Auftrag an den AK II dahingehend, daß dieser gebeten wurde, baldmöglichst einen Entwurf nebst Begründung mit bereichsspezifischen Regelungen für die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung vorzulegen.

Der AK II konstituierte erneut den ad hoc-Ausschuß "Recht der Polizei" unter Vorsitz von Nordrhein-Westfalen und beauftragte ihn mit den notwendigen Vorarbeiten.

2. Für den vorliegenden Entwurf ist folgende Ausgangslage zu berücksichtigen:

2.1

Für bestimmte Teilbereiche der Datenerhebung sind bereits bereichsspezifische Regelungen vorhanden. Hinzuweisen ist z.B. auf die Standardermächtigungen nach § 9 ME PolG (Identitätsfeststellung) und § 10 ME PolG (Erkennungsdienstliche Maßnahmen). Andere Arten der Datenerhebung stützen sich auf die polizeiliche Generalklausel (§ 8 ME PolG), die auch vielfach die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung bildet und zu der sich eine gefestigte Rechtsprechung entwickelt hat.

Durch eine Vielzahl von verwaltungsinternen Vorschriften, d.h. insbesondere durch Runderlasse der Innenminister/-senatoren, die oft auf einer gemeinsamen Beschlußfassung der Innenministerkonferenz beruhen, ist erreicht worden, daß bestehende gesetzliche Befugnisse - vor allem die Generalklausel des § 8 ME PolG und generalklauselartige Regelungen in Spezialermächtigungen - unter Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ermächtigungsbergend und zugleich gleichartig von den Polizeien des Bundes und der Länder ausgelegt und angewandt wurden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an die "Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen" (KpS-RL) und die "Dateien-Richtlinien" (Dateien-RL).

2.2

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gab für viele Bereiche, in denen der Staat personenbezogene Daten seiner Bürger erhebt und verarbeitet, Veranlassung zur Prüfung, ob die vorhandenen Rechtsgrundlagen ausreichend sind und ob es geboten ist, bestehende Bestimmungen zu verbessern oder neue Vorschriften zu schaffen. Aus den tragenden Gründen des Urteils lassen sich Vorgaben für ein zukünftiges Polizeirecht, nach denen bereits die letzten Feinheiten einer Vorschrift unter Ausschluß des gesetzgeberischen Ermessens gleichsam zwangsläufig festgelegt wären, nicht herleiten. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß schon vor dem Urteil in der öffentlichen Diskussion, der juristischen Fachliteratur und der polizeilichen Praxis Forderungen nach klareren Rechtsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen mit Eingriffscharakter erhoben wurden. Auch solche allgemeinen rechtspolitischen Überlegungen sind maßgeblich für diesen Entwurf geworden.

2.3

Das Polizeirecht - der präventiv polizeiliche Bereich - darf nicht isoliert betrachtet werden, da in der Praxis vielfältige Beziehungen zu anderen Rechtsgebieten bestehen.

2.3.1

Für bestimmte Gebiete der polizeilichen Informationsgewinnung - und zwar auch für die präventive Aufgabenerfüllung - sind bereichsspezifische Regelungen außerhalb des eigentlichen Polizeirechts vorhanden (z.B. Melderecht, Sozialgesetzbuch X. Teil) oder sollen geschaffen werden (z.B. Straßenverkehrsrecht). Dasselbe gilt für Teilaspekte der polizeilichen Informationsverarbeitung (z.B. Personalausweisrecht) und für die Datenübermittlung zwischen Polizei und anderen Behörden der Gefahrenabwehr, dem Verfassungsschutz usw. Neben

Besonderheiten, die sich aus der unterschiedlichen Behördenorganisation der Länder ergeben, werden mögliche Änderungen der Datenschutzgesetze, der Verfassungsschutzgesetze und (hinsichtlich der Amtshilfeproblematik) der Verwaltungsverfahrensgesetze oder die Schaffung von Archivgesetzen des Bundes und der Länder Auswirkungen auf das Polizeirecht haben. Insoweit kann der Entwurf nur vorläufigen Charakter haben.

2.3.2

Die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen im Polizeibereich ist bereits durch die Erarbeitung eines Musterentwurfs betont worden. Unerlässlich ist die Einheitlichkeit aber gerade dort, wo es um die Frage geht, welche Daten die Polizei erheben, verarbeiten und weitergeben darf. Hier wären unterschiedliche gesetzliche Befugnisse der Polizei dem Bürger gegenüber nicht sachlich zu begründen und würden das Verhältnis zwischen Bürger und Polizei empfindlich belasten.

Der Informationsaustausch zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder richtet sich in Teilbereichen nach dem BKA-Gesetz. Für den nach diesem Gesetz bestehenden elektronischen Datenverbund ist die Einheitlichkeit der Datenerhebungsvorschriften von ganz wesentlicher Bedeutung. Dasselbe gilt auch für die Erkenntnismitteilungen zwischen den Polizeibehörden außerhalb der Verbundsysteme nach dem BKA-Gesetz; auch für diese wichtigen zur Aufgabenerfüllung notwendigen Datenübermittlungen sind einheitliche Bestimmungen in Bund und Ländern erforderlich.

2.3.3

Schließlich bleibt zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl von personenbezogenen Daten, die die Polizei bei der Strafverfolgung erhebt, über die Dauer des Strafverfahrens aus präventivpolizeilichen Gründen aufbewahrt - gespeichert - werden müssen und daß diese Daten möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu einem strafprozessualen Zweck benötigt werden. Insoweit können Änderungen und Ergänzungen der Strafprozeßordnung und des Polizeirechts wechselseitige Auswirkungen haben. Wegen der vielfältigen Nahtstellenprobleme bei der repressiven und präventiven Aufgabenerfüllung der Polizei ist eine Harmonisierung beider Rechtsbereiche auch für die Datenerhebung und -verarbeitung durch die Polizei notwendig. Eine gesetzliche Neuregelung des Polizeirechts ist daher nur sinnvoll, wenn gleichzeitig entsprechende Vorschriften in die Strafprozeßordnung aufgenommen werden.

3. Der vorliegende Entwurf soll dazu dienen, die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung im präventiven Bereich auf eine klarere gesetzliche Grundlage zu stellen. Das ist einmal im Interesse des Bürgers zweckmäßig, damit staatliches Handeln für ihn besser vorhersehbar und meßbar wird, zum anderen aber auch für die Polizei selbst notwendig, damit sie ihr Handeln an diesen Bestimmungen sicherer ausrichten kann. Auch in Zukunft bedarf es weiterhin ergänzender Vorschriften unterhalb der gesetzlichen Ebene, aber im Grundsatz muß die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei vom Gesetzgeber vorgegeben sein.

3.1

Der Entwurf stellt darauf ab, daß die Datenerhebung und -verarbeitung der Polizei, die bislang von wenigen gesetzlichen Bestimmungen und einer Vielzahl von Verwaltungsvorschriften geregelt war, im bisherigen Umfang zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erforderlich ist und deshalb auch in Zukunft in diesem Ausmaß zulässig sein muß. Obwohl die bisherige polizeiliche Praxis nicht ohne gesetzliche Grundlage war, erscheint für Einzelfragen eine Klarstellung der Rechtslage erforderlich, um Unsicherheiten auszuräumen, die durch die Diskussion der durch das Volkszählungsurteil gebotenen Konsequenzen gerade auch im Polizeibereich eingetreten sind. Alle vorgesehenen Regelungen laufen daher im Prinzip auf eine präzisere gesetzliche Fixierung des "Ist-Zustandes" hinaus.

3.2

Die Datenerhebung ist in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder nur ansatzweise geregelt (vgl. z.B. § 9 Abs. 2 BDSG). Der Entwurf sieht bereichsspezifische Normen für die polizeiliche Datenerhebung vor (§§ 8 a bis 8 d des Entwurfs), wobei allerdings § 8 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Entwurfs unter dem Vorbehalt einer Novellierung der Datenschutzgesetze steht, die demnächst möglicherweise nur eine allgemeine, den Besonderheiten der Datenerhebung durch die Polizei nicht gerechtwerdende Vorschrift aufweisen könnten. Ohne vergleichbare Vorläufer im Datenschutz- und Polizeirecht sind die Bestimmungen über einzelne Arten der Datennutzung (§§ 10 c und 10 d des Entwurfs) (und über die Errichtungsanordnung (§ 10 g des Entwurfs)).

Die Datenschutzgesetze weisen vereinzelt bereichsspezifische Regelungen für die Polizei auf, so u.a. über die Auskunftserteilung an den Betroffenen (vgl. z.B. § 13 Abs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 2 BDSG). Andere - allgemeine - Vorschriften dieser Gesetze über Speicherung, Übermittlung sowie Sperrung und Löschung von Daten sind für die Polizei derzeit verbindlich. Die §§ 10 a, 10 b, 10 f und 10 g des Entwurfs würden als spezielleres Recht den Bestimmungen der Datenschutzgesetze vorgehen. Für die Datenspeicherung und die Datenübermittlung sind Spezialregelungen im Polizeirecht erforderlich, für den letztgenannten Bereich zumindest in wesentlichen Teilen, allerdings ist der Regelungsumfang abhängig von der zukünftigen Entwicklung der Datenschutzgesetze und - wegen der Amtshilfeproblematik - der Verwaltungsverfahrensgesetze. Das gilt insbesondere für § 10 b Abs. 3 Nrn. 2 bis 4 des Entwurfs. Die Beurteilung hängt nicht nur vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der einzelnen Vorschriften ab, sondern auch vom Wortlaut der jeweiligen Bestimmungen in den Datenschutz- und Verwaltungsverfahrensgesetzen.

3.3

Die Bestimmungen über die Auskunftserteilung an den Betroffenen (§ 10 e des Entwurfs), die Löschung und Sperrung von Daten (§ 10 f des Entwurfs) (sowie die Errichtungsanordnung (§ 10 g des Entwurfs)) müssen nicht zwangsläufig in das Polizeirecht aufgenommen werden. Sie können auch (ggf. mit einer bereichsspezifischen Regelung für die Polizei) in den Datenschutzgesetzen erhalten bleiben (bzw. dort erstmals normiert werden). Über den zukünftigen Standort der oben genannten Bestimmungen sollte durch deren Aufnahme in diesen Entwurf keine Vorentscheidung getroffen werden, es sollte nur deutlich gemacht werden, welcher Regelungsebene als notwendig angesehen wird.

3.4

Andere Regelungsgegenstände der Datenschutzgesetze wie z.B. Begriffsbestimmungen, Datensicherung, Kontrollbefugnisse der Datenschutzbeauftragten bleiben unberührt und werden deshalb durch diesen Entwurf nicht verändert.

3.5

Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, ob man noch Generalklauseln im Gesetz verwenden kann angesichts des vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Bürgers und der Gefahren, die diesem Recht bei einer automatisierten Datenverarbeitung erwachsen können. Es geht dabei nicht um die allgemeine polizeiliche Generalklausel des § 8 ME PolG, da diese nach der Schaffung von Spezialermächtigungen für die Datenerhebung und -verarbeitung nicht mehr Ermächtigungsgrundlage ist. Vielmehr handelt es sich um Fälle, in denen sich aus einer neuen Standardermächtigung Befugnisse "zur Abwehr einer Gefahr" ergeben.

Die polizeiliche Aufgabenerfüllung im präventiven Bereich ist so vielgestaltig, daß man eine enumerative Regelung für die Datenerhebung und -verarbeitung nicht erreichen kann. Deshalb ist - wie in den §§ 9 bis 24 ME PolG bereits mehrfach erfolgt - in dem Entwurf der Versuch unternommen worden, mit sog. eingeschränkten Generalklauseln zu arbeiten. Dadurch, daß im Gesetz für einzelne festumschriebene Tatbestände die Voraussetzungen einer polizeilichen Standardmaßnahme aufgeführt sind, daneben aber noch als Auffangregelung dieselbe Maßnahme auch "zur Abwehr einer Gefahr" zulässig ist, macht der Gesetzgeber deutlich, auf welche Fälle der Gefahrenabwehr, die nicht unter die einzeln aufgeführten Tatbestände zu subsumieren sind, die sog. "eingeschränkte" Generalklausel anzuwenden ist.

3.6

Der Entwurf baut darauf, daß die Voraussetzungen für eine Maßnahme der Polizei um so höher sind, je schwerer der Eingriff in die Rechte des Bürgers ist. Die - allgemeine - Datenerhebung zur Gefahrenabwehr nach § 8 a Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs ist daher an keine besonders hohen Voraussetzungen gebunden und stellt nicht ausschließlich auf Störer und Nichtstörer ab, weil im Einzelfall zur Gefahrenabwehr z.B. auch Daten von Zeugen erhoben werden müssen. Die Speicherung von Daten bestimmter Personen in Dateien als eine besondere Form der "Perpetuierung" der Datenerhebung ist bereits von höheren Voraussetzungen abhängig. Eine Datenübermittlung ist wegen der zu beachtenden Zweckbestimmung bei der Datenerhebung nur unter weiteren, einschränkenden Voraussetzungen zulässig. Anders als bisher in den Datenschutzgesetzen wird in § 10 f des Entwurfs dem Prinzip "Löschung vor Sperrung" die Vorrang gegeben, wie das schon nach den KpS-RL bzw. den Dateien-RL vorgesehen ist.

Bei Maßnahmen, die entweder einen besonders starken Eingriff darstellen (z.B. Observation gemäß § 8 c des Entwurfs) oder die - ohne große Eingriffsqualität - eine Vielzahl von letztlich unbeteiligten Bürgern betreffen (z.B. § 10 d des Entwurfs), sind die Voraussetzungen entsprechend hoch.

3.7

Besondere Schwierigkeiten bereitet der Bereich "vorbeugende Bekämpfung von Straftaten". Er wird traditionsgemäß als Unterfall der Gefahrenabwehr angesehen, aber die klassischen Begriffe wie "konkrete Gefahr" und "Störer" sind hierauf kaum anwendbar.

Da es sich nur selten um Eilfälle handelt, ist in § 1 a des Entwurfs für Länder, die die allgemeine Gefahrenabwehr auf Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörden (oftmals Kommunalbehörden) übertragen haben, eine Regelung getroffen worden, wonach der Subsidiaritätsgrundsatz für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten nicht gilt. Bei den Befugnisnormen (z.B. §§ 8 a Abs. 1 Nr. 2, § 8 c Abs. 1 Nrn. 2 und 3, § 10 a des Entwurfs), die die Datenerhebung und -verarbeitung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten regeln, war nicht an die Störereigenschaft anzuknüpfen, sondern an die Prognose, daß zukünftig - erneut - Straftaten begangen werden. Die Wiederholungsgefahr muß nicht so zeitnah sein, daß man hier bereits von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 8 ME PolG sprechen kann.

B Einzelbegründung

Begründung zu § 1 a

§ 1 Abs. 1 ME PolG weist der Polizei die Aufgabe der Gefahrenabwehr zu. In einigen Ländern ist diese Aufgabe zugleich den Ordnungsbehörden (auch Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden bezeichnet) übertragen worden. Durch § 1 a ME PolG ist für diese Länder eine Subsidiaritätsregel geschaffen worden: Die Polizei (im Sinne der Vollzugspolizei) wird nur im Eilfall tätig, in dem sofortige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr notwendig sind, die eigentlich zuständige Ordnungsbehörde aber nicht oder nicht rechtzeitig einschreiten kann.

Durch die Neufassung des § 1 a soll sich am Subsidiaritätsprinzip nichts ändern mit Ausnahme eines Teilgebietes der Gefahrenabwehr, der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Maßnahmen wie z.B. die Anlegung von Kriminalakten sowie das Aufbewahren erkennungsdienstlicher Unterlagen werden in der Praxis nur von der Polizei, nicht aber von den Ordnungsbehörden durchgeführt. Da die Ordnungsbehörden weder über das erforderliche Personal noch über die sächlichen Mittel verfügen, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, konnte man eine Zuständigkeit der Polizei bejahen, obwohl es sich regelmäßig nicht um Eilfälle handelt, in denen sie tätig wird. Wegen ihrer Aufgabenstellung im repressiven Bereich hat die Polizei im Vergleich zu den Ordnungsbehörden häufig die bessere Sachkunde für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten. Angesichts dieser Tatsache sollte ein bestehender Dauerzustand, der sich augenblicklich auf eine letztlich unbefriedigende Subsidiaritätsregelung stützt, eine klare und sachgerechte Zuständigkeitsregelung erhalten.

Begründung zu § 7 a

In bestimmten, oftmals gleichgelagerten Fällen kann die Polizei eine konkrete Gefahr nur abwehren, wenn sie bereits vor Eintritt der Gefahr personenbezogene Daten vorrätig hat. Dies gilt insbesondere für Personen, die von der Polizei meist aufgrund eines zivilrechtlichen Vertrages mit der Vornahme einzelner Handlungen, die zur Gefahrenabwehr notwendig sind, beauftragt werden. Hierzu zählen z.B. Abschleppunternehmer, Sachverständige und Dolmetscher. Anhand dieser Beispiele wird deutlich, daß die Polizei nicht auf ein Tätigwerden im Bereich der abstrakten Gefahr verzichten kann.

Die Befugnis wird dadurch eingegrenzt, daß die Datenerhebung/-verarbeitung zur Gefahrenvorsorge erforderlich sein muß. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch hier zur Anwendung kommt, wird eine mißbräuchliche Ausnutzung dieser Norm verhindern.

Bei § 7 a handelt es sich in Abgrenzung zu den §§ 8 a bis 8 d und 10 a um Fälle, in denen noch keine Anhaltspunkte dafür sprechen, daß eine im Einzelfall bestehende konkrete Gefahr vorliegt. Vielmehr soll Vorsorge getroffen werden für Gefahrenlagen, die nach den bisherigen Erkenntnissen und nach einer sachgerechten Prognose oft eintreten, ohne daß sie örtlich und zeitlich genau vorherzusehen sind.

Zusätzliche Begründung zur Alternative A:

Soweit die Polizei die Daten aufgrund freiwilliger Angaben der Betroffenen oder aus allgemein zugänglichen Quellen erhält, liegt in der Erhebungsphase kein Eingriff. Für die so erlangten Daten muß auch eine Speicherung, Veränderung und Nutzung z.B. in Einsatzleitrechnern möglich sein.

Zusätzliche Begründung zur Alternative B:

Es können konkrete Gefahren eintreten, zu deren Abwehr die Polizei nur in der Lage ist, wenn sie personenbezogene Daten auch ohne Wissen des Betroffenen vorsorglich erhoben und gespeichert hat.

Begründung zu § 8

Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung, weil nunmehr anstelle der "§§ 9 bis 24" die "§§ 8 a bis 24" in Absatz 1 angeführt werden müssen.

Begründung zu § 8 a

Bislang wurde die Datenerhebung der Polizei - oftmals als Auskunftsrecht der Polizei bezeichnet - auf die polizeiliche Generalklausel des § 8 ME PolG gestützt, wobei die Befragung eines Betroffenen nach personenbezogenen Daten, aber auch die Feststellung dieser Daten durch Nachfrage bei einer Behörde oder bei einem Dritten nicht als schwerwiegender Eingriff angesehen wurde. Ein Eingriff liegt dann nicht vor, wenn der Betroffene seine perso-

nenbezogenen Daten freiwillig der Polizei offenbart, sei es, daß er einen Polizeivollzugsbeamten anspricht, sei es, daß er eine Polizeibehörde anschreibt.

Absatz 1 Satz 1 gibt der Polizei die Befugnis, unter den genannten Voraussetzungen personenbezogene Daten zu erheben. Diese Datenerhebung muß - wie bislang auf der Grundlage des § 8 ME PolG - auch gegenüber Personen möglich sein, die weder Störer i.S.d. §§ 4 und 5 ME PolG noch Nichtstörer gemäß § 6 ME PolG sind. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die Polizei die Personalien eines Zeugen im Rahmen des Schutzes privater Rechte erhebt. Dasselbe gilt für einen Dritten, wenn z.B. bekannt wird, daß der Fahrzeugführer eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeuges sich dort aufhält, so daß die Polizei über eine Nachfrage bei dem Dritten den Fahrzeugführer auffordern kann, sein Fahrzeug wegzufahren. Wie bei § 8 ME PolG und an anderer Stelle umfaßt der Begriff "zur Abwehr einer Gefahr" auch Sachverhalte, bei denen Gefahren festzustellen bzw. bereits eingetretene Störungen zu beseitigen sind. Im erstgenannten Fall müssen aber schon bestimmte Hinweise auf eine konkrete Gefahr vorliegen, andernfalls wäre § 7 a einschlägig.

Unter Absatz 1 Nr. 2 fällt nicht die Auswertung eines polizeilichen Straßermittlungsvorganges zum Zwecke der Prävention, da die insoweit in Betracht kommenden Daten von der Polizei bereits erhoben sind. Ihre eventuelle Speicherung richtet sich nach § 10 a. § 8 a Abs. 1 Nr. 2 bildet die Rechtsgrundlage für die Polizei, personenbezogene Daten zu erheben, wenn sie tatsächliche Anhaltspunkte erhält, daß Straftaten begangen werden sollen, die es zu verhindern gilt. In Abgrenzung zu § 8 a Abs. 1 Nr. 1 brauchen die Hinweise nicht so konkret zu sein, daß die näheren Umstände der geplanten Straftat (wie Tatbeteiligte, Opfer, Zeit und Ort) schon ganz genau bekannt sind, denn andernfalls läge eine Gefahr im Sinne von § 8 a Abs. 1 Nr. 1 vor; die Datenerhebung könnte dann nach dieser Vorschrift erfolgen.

§ 8 a Abs. 1 Satz 2 und 3 sollte nur normiert werden, wenn die Datenschutzgesetze demnächst eine Regelung enthalten, nach der die Daten grundsätzlich beim Betroffenen zu erheben sind.

Absatz 2 stellt eine bereichsspezifische Regelung in Abweichung von den Bestimmungen der Datenschutzgesetze dar (vgl. z.B. § 9 Abs. 2 BDSG). Einerseits wird eine Erweiterung vorgenommen, da der Betroffene ggf. auch auf eine Auskunftspflicht und nicht nur auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung hinzuweisen ist. Andererseits ist ein Hinweis nur "auf Verlangen" zu geben. Diese Regelung ist notwendig, denn oftmals muß die Polizei eine Information schnell erhalten. Die Betroffenen sehen das vielfach auch ein, denn sie erwarten in bestimmten Fällen von der Polizei sofortige Maßnahmen und hätten kein Verständnis, wenn die Polizei zunächst umfangreiche Hinweise auf Rechtsgrundlagen gibt.

Begründung zu § 8 b

Das Beobachten von öffentlichen Veranstaltungen, Ansammlungen oder Versammlungen durch die Polizei mit bloßem Auge oder mit einem Fernglas ist kein Eingriff. Dasselbe gilt auch für sog. Übersichtsaufnahmen, die eine Identifizierung von Personen nicht zulassen. Von einem Eingriff ist erst auszugehen, wenn Aufzeichnungen gefertigt wurden, um Personen zu identifizieren.

Bei § 8 b handelt es sich um eine Standardermächtigung für Maßnahmen im Vorfeld einer konkreten Gefahr. Diese Vorfeldarbeit der Polizei ist notwendig, denn Erfahrungen aus jüngster Zeit zeigen, daß hierdurch Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfolgreich verhindert werden können. Beispielsweise nutzen Fußballrowdies bei Spielen der Bundesliga den "Schutz der Menge", um Schlägereien zu beginnen oder um Wurfgeschosse (Flaschen, Feuerwerkskörper) auf das Spielfeld oder in die Reihen der "Gegner" zu werfen. Da solche Ausschreitungen oft das Ergebnis einer Eskalation sind, ist es für die Gefahrenabwehr der Polizei im Hinblick auf ihre Maßnahmen wichtig, z.B. die "Brennpunkte" in einem Stadion zu beobachten. Dasselbe gilt für öffentliche Ansammlungen und Versammlungen, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, daß diese nicht friedlich verlaufen werden.

Die verfassungsrechtliche Prüfung ergibt, daß für die Einbeziehung von öffentlichen Versammlungen in diese Regelung eine Zuständigkeit der Landesgesetzgeber i.S.d.Art. 72 Abs. 1 GG vorhanden ist, da durch das Versammlungsgesetz keine abschließende Regelung des Bundes erfolgt ist. Ein Eingriff in Art. 8 GG liegt nicht vor.

Da bei Vornahme der Maßnahme nicht feststeht, ob es tatsächlich zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung kommt, sind gemäß Satz 2 alle nach Satz 1 gefertigten Unterlagen zu vernichten, falls keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei oder im Zusammenhang mit dem Ereignis eintritt. Durch die Formulierung "bei oder im Zusammenhang" wird deutlich, daß hier ein einheitlicher Lebenssachverhalt gemeint ist. Tritt z.B. die im Stadion erwartete Störung nicht ein, sondern finden die Ausschreitungen der

Fußballrowdies auf dem Abmarsch statt, dann können die im Stadion gefertigten Videoaufnahmen noch zur Täteridentifizierung benutzt werden. Satz 3 stellt klar, daß die sich aus dem jeweiligen Verfassungsschutzgesetz ergebende Verpflichtung der Polizei zur Weitergabe von Erkenntnissen sich auch auf die gemäß Satz 1 gewonnenen Unterlagen erstreckt. Was von diesen Unterlagen allerdings nicht an den Verfassungsschutz zu übergeben ist, ist von der Polizei zu vernichten.

Begründung zu § 8 c

Unter Observation ist die gezielte Beobachtung einer Person zu verstehen, und zwar unabhängig davon, ob die Polizei offen oder verdeckt tätig wird. Ein zufälliges Wahrnehmen bedeutet gegenüber einer der Polizei bekannten oder unbekannten Person allerdings keinen Eingriff. Deshalb bedarf es insoweit auch keiner Ermächtigungsgrundlage. Eine kurzfristige Observation (einschließlich des Hinterhergehens oder -fahrens für einen kürzeren Zeitraum) ist beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 a zulässig.

Erst durch ein planmäßiges Vorgehen der Polizei über einen längeren Zeitraum (wobei häufig eine Vielzahl von Observierungskräften eingesetzt werden muß) und durch den Versuch, entweder sämtliche Betätigungen einer Person oder zumindest bestimmte wesentliche Bereiche gezielt wahrzunehmen, erhält die Maßnahme eine Eingriffsqualität, die die hohen Voraussetzungen des § 8 c erforderlich machen. Es muß also eine Beobachtung "rund um die Uhr" oder eine zeitlich zunächst unbegrenzte Beobachtung einzelner wiederkehrender Handlungen einer Person erfolgen.

Absatz 1 bildet die Ermächtigungsgrundlage für die Datenerhebung durch längerfristige Observation sowie durch den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten unter einer Legende, durch technische Mittel und durch V-Personen. Die Maßnahmen können sowohl kombiniert als auch für sich allein angewendet werden.

Für das Betreten von Wohnungen im Rahmen einer Observation gilt § 19 ME PolG. Eine besondere Regelung erfolgt nach § 8 c Abs. 2 für das Erheben personenbezogener Daten mit technischen Mitteln aus Wohnungen. Da insoweit auch ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 13 GG vorliegt, sind die Voraussetzungen nach § 8 c sehr hoch.

Wegen der Schwere des Eingriffs sind in § 8 c Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 umfangreiche datenschutzrelevante Sicherungsvorkehrungen vorgesehen.

Begründung zu § 8 d

§ 8 d bildet die Ermächtigungsgrundlage für die polizeiliche Beobachtung.

Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 kann eine Person zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben werden. Die Datenerhebung erfolgt im Gegensatz zur Observation allerdings zufällig, denn Erkenntnisse können nur anläßlich einer Personenkontrolle der ausgeschriebenen Person anfallen. Die so gewonnenen Daten werden der ausschreibenden Behörde auf konventionellem Wege mitgeteilt, es wird also keine weitere Speicherung in der Datei vorgenommen, in der die Ausschreibung notiert ist. In dieser Datei finden auch keine Datenspeicherungen über etwaige Begleitpersonen statt, da diese nicht der polizeilichen Beobachtung unterliegen.

Begründung zu § 10 a

Der Entwurf verwendet den Begriff des "Speichern" in Übereinstimmung mit der von den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder (vgl. z.B. § 2 Abs. 2 Nr. 1 BDSG) gegebenen Definition. Von dieser Begriffsbestimmung her gesehen macht es keinen Unterschied, ob die Daten in Dateien, Karteien, Akten oder sonstigen Unterlagen aufgenommen werden.

Das schriftliche Festhalten der Daten, insbesondere deren Aufnahme in eine Akte, entspricht den Erfordernissen einer geordneten Verwaltung. Es findet insoweit eine Perpetuierung der Datenerhebung statt, allerdings unterliegen die in Akten erfaßten Daten der menschlichen Vergeßlichkeit und sind nach einem gewissen Zeitablauf mit einem normalen Maß an Verwaltungsaufwand nicht mehr auffindbar. Anders ist das, wenn personenbezogene Daten suchfähig in einer Kartei enthalten sind, so daß beim schnellen Durchblättern der Karteikarten die Daten ins Auge fallen. Das gilt um so mehr unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung, weil hierbei personenbezogene Daten durch die Datenspeicherung bei Herstellung von On-line-Anschlüssen sogar bundes- oder landesweit abrufbar sind. Hierdurch erfährt die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien eine besondere Eingriffsqualität. Unbeschadet von § 7 a enthält § 10 a Abs. 1 die allgemeine Befugnis für die Polizei, personenbezogene Daten in Akten, Dateien oder sonstigen Unterlagen zu speichern, soweit das für

ihre Aufgabenerfüllung erforderlich ist. In dem vorgenannten Umfang trifft das allerdings nur auf Störer i.S.d. §§ 4 und 5 ME PolG zu. § 10 a Abs. 1 gilt für andere Personen lediglich dann, wenn die Datenspeicherung nicht in Dateien erfolgt, denn die nachfolgenden Absätze 2 und 4 enthalten Einschränkungen, soweit es um die Speicherung personenbezogener Daten anderer Personen in Dateien geht.

Gemäß Absatz 2 können zur Gefahrenabwehr andere Personen als Störer nur gespeichert werden, soweit dies für die Abwehr der konkreten Gefahr im Einzelfall notwendig ist. Gleichzeitig wird die Speicherung für einen befristeten Zeitraum zu Dokumentationszwecken erlaubt.

Absatz 3 gibt eine klare Befugnisnorm insbesondere für die landesweiten Dateien über vorhandene Kriminalakten. Es erfolgt eine Zweckbindung, denn die Speicherung muß zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dienen. Betroffene können grundsätzlich nur Täter und Tatverdächtige sein, weil für andere Personen Absatz 4 gilt.

Begründung zu § 10 b

Die Datenübermittlung zwischen Polizeibehörden ist in dem Umfang notwendig, wie sie derzeit nach den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder zulässig ist, vgl. z.B. § 10 BDSG. Darauf stellt Absatz 1 ab.

Eine Datenübermittlung an andere Behörden der Gefahrenabwehr ist wegen der einheitlichen Aufgabenstellung von der Polizei und den anderen Behörden der Gefahrenabwehr in dem vorgesehenen Umfang des Absatzes 2 notwendig. Da die Datenübermittlung nicht auf Ersuchen der anderen Gefahrenabwehrbehörde, sondern von Amts wegen durch die Polizei zu erfolgen hat, genügt es, daß die Übermittlung aus der Sicht der Polizei erforderlich erscheint.

Absatz 3 Nr. 1 umfaßt in erster Linie den Fall, daß die Polizei personenbezogene Daten (z.B. Namen und Vornamen) übermittelt, um Auskunft über weitere personenbezogene Daten des Betroffenen (z.B. Geburtsort und Anschrift) zu erhalten. Die Regelungen der Nrn. 2 bis 4 stehen unter dem Vorbehalt einer Novellierung der Datenschutzgesetze und - im Hinblick auf die Amtshilfe - der Verwaltungsverfahrensgesetze, vgl. Nr. 3.2 der Allgemeinen Begründung. Absatz 4 schränkt die Übermittlung von Daten nicht verdächtiger Personen in erheblichem Umfang ein.

Absatz 5 berücksichtigt für alle Fälle der Datenübermittlung - wie die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 BDSG - ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis, das in hohem Maße die Zweckbindung solcher Daten schützt.

Nach Absatz 6 ist es anderen Behörden erlaubt, personenbezogene Daten von sich aus an die Polizei zu übermitteln, wenn dies aus ihrer Sicht zur Erfüllung der polizeilichen Aufgabe erforderlich erscheint. Wie nach Absatz 2 ist nicht zu fordern, daß die übermittelten Daten in jedem Einzelfall von der Polizei tatsächlich benötigt werden. Die Datenübermittlung würde dadurch nicht rechtswidrig, daß gerade diese Daten der Polizei schon aufgrund eigener Feststellung bekannt waren.

Auf ein Ersuchen der Polizei sind diese Behörden zur Datenübermittlung verpflichtet, wobei das Korrelat darin besteht, daß die Polizei das Ersuchen stellen darf, weil die Voraussetzungen für die Datenerhebung vorliegen. Diese Regelung soll für alle Fälle gelten, in denen es noch keine bereichsspezifischen Vorschriften zum Datenschutz im Recht der anderen Behörden gibt, wie das z.B. nach dem SGB X oder dem MRRG der Fall ist.

Über Absatz 7 erfolgt eine Klarstellung, welche Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit einer Datenübermittlung trifft, daß nämlich die Voraussetzungen für die Weitergabe personenbezogener Daten auch vorliegen. Vergleichbare Regelungen hinsichtlich Absatz 7 Nr. 1 enthalten § 18 Abs. 3 MRRG und die Landesmeldegesetze (vgl. z.B. § 29 Abs. 3 Meldegesetz Baden-Württemberg), hinsichtlich Absatz 7 Nr. 2 einige Landesmeldegesetze (vgl. z.B. § 29 Abs. 1 Satz 4 Meldegesetz Baden-Württemberg).

Absatz 8 gilt nicht nur in den Fällen, in denen andere Behörden der Polizei nur bestimmte Daten übermitteln dürfen (vgl. z.B. die §§ 68 und 72 SGB X oder § 18 Abs. 1 Satz 2 MRRG), sondern auch dann, wenn der Polizei kraft Gesetzes (außerhalb des Polizeirechts) Übermittlungsverpflichtungen (beispielsweise nach § 5 Abs. 2 Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen) auferlegt sind.

Begründung zu § 10 c

Unter Datenabgleich im Sinne dieser Vorschrift ist die Feststellung zu verstehen, ob zu einer Person bereits eine Speicherung in einer polizeilichen Datei enthalten ist.

§ 10 c Abs. 1 ist die Rechtsgrundlage für eine besondere Form der Datenverarbeitung. Sie

gibt weder die Befugnis zur Erhebung der abzugleichenden Daten noch zur Speicherung dieser Daten in der Datei, mit deren Daten sie abgeglichen werden. Die Polizei kann demnach nur Daten abgleichen, die ihr schon bekannt sind. Sollen solche Daten gespeichert werden, müssen die Voraussetzungen des § 10 a vorliegen. Damit weist ein Datenabgleich nach § 10 c nur eine geringfügige Eingriffsqualität auf.

Gemäß Satz 1 können die personenbezogenen Daten von Störern mit jedweder polizeilichen Datei abgeglichen werden. Die Daten anderer Personen dürfen nach Satz 2 nur abgeglichen werden unter den dort genannten Voraussetzungen, was eine Einschränkung gegenüber Satz 1 bedeutet.

Satz 3 macht allerdings von Satz 2 eine Ausnahme: Der Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand ist auch bei den anderen Personen zulässig, ohne daß die Voraussetzungen des Satzes 2 vorliegen müssen.

Begründung zu § 10 d

Die Vorschrift regelt die sogenannte Rasterfahndung im präventiven Bereich. Da hierbei zunächst eine Vielzahl von Unbeteiligten - wenn auch nur geringfügig - betroffen ist, sind die Voraussetzungen nach Absatz 1 sehr hoch: es muß zum einen eine gegenwärtige Gefahr für ein wesentliches Rechtsgut (Eingrenzung des Täter- oder Opferkreises, wenn Hinweise z.B. auf ein Attentat oder eine Geiselnahme vorliegen) bestehen, zum anderen müssen tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, daß durch diese Maßnahme der Gefahr begegnet werden kann. Der Befugnis der Polizei, die Herausgabe der Datenbestände zu verlangen, entspricht die Verpflichtung des Datenbesitzers zur Übergabe der angeforderten Daten. Gegenüber nichtöffentlichen Stellen kann die Verfügung der Polizei zur Datenübergabe notfalls im Wege des Verwaltungszwanges nach den §§ 28 ff ME PolG durchgesetzt werden. Für Behörden und öffentliche Stellen folgt diese Verpflichtung aus § 10 b Abs. 6.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß die Vorschriften über ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis, die einen gesteigerten Schutz personenbezogener Daten bewirken, auch bei der Datenübermittlung zum Zwecke der Rasterfahndung zu beachten sind.

Die Polizei kann gemäß Absatz 2 Satz 1 nur verlangen, daß ihr bestimmte Daten übermittelt werden. Ungeschriebene Voraussetzung ist zunächst einmal, daß die angeforderten Daten beim Datenbesitzer vorhanden sind. Hat er z.B. nicht den Tag oder den Ort der Geburt gespeichert, darf sich das Übermittlungsersuchen nicht auf diese Daten erstrecken, denn der Datenbesitzer soll durch § 10 d nicht verpflichtet werden, nicht vorhandene Daten erst noch zu ermitteln. Im übrigen kann sich das Übermittlungsersuchen nur auf die Daten beziehen, die notwendig sind, um durch die Rasterfahndung der im Einzelfall vorliegenden gegenwärtigen erheblichen Gefahr begegnen zu können.

Das "Herausfiltern" der benötigten Daten aus einem Datenbestand obliegt der ersuchten Stelle, so daß die Polizei grundsätzlich nicht sämtliche Daten bekommt, die bei dieser vorhanden sind. Eine Ausnahme hiervon läßt Satz 2 zu, aber dann dürfen die zusätzlich übermittelten Daten nicht verwertet werden.

Angesichts der Bedeutung der Maßnahme für Unbeteiligte sind in den Absätzen 3 und 4 umfangreiche datenschutzrelevante Sicherungsvorkehrungen vorgesehen.

Begründung zu § 10 e

Diese Vorschrift ist nur dann in das Polizeirecht aufzunehmen, wenn die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder demnächst keine bereichsspezifische Regelung über die Auskunftserteilung der Polizei an den Betroffenen wie jetzt (vgl. z.B. § 13 Abs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 2 BDSG) mehr enthalten. Bleibt es dabei, daß die Datenschutzgesetze eine polizei-spezifische Auskunftsbestimmung aufweisen, könnte bei deren Novellierung der sich aus § 10 e ergebende Regelungsinhalt normiert werden.

Die vorgesehene Auskunftserteilung entspricht der durch die KpS-RL vorgegebenen Praxis, nach der die begehrte Auskunft zu erteilen ist, es sei denn, die gemäß § 10 e Abs. 2 vorzunehmende Abwägung führt im Einzelfall zur Auskunftsverweigerung. Dann darf bei einem Bescheid die Begründung keinen Hinweis enthalten, aus der hervorgeht, ob eine Speicherung tatsächlich vorhanden ist oder nicht. Andernfalls würde der Normzweck von § 10 c Abs. 2 unterlaufen, denn hierdurch soll gerade der Gefahr der Ausforschung begegnet werden. Aus der Begründung darf sich nur ergeben, daß eine sachgerechte Abwägung stattgefunden hat. Das Auskunftsverbot nach § 10 e Abs. 3 enthält nur redaktionelle Änderungen gegenüber den geltenden Bestimmungen, vgl. z.B. § 13 Abs. 3 BDSG.

Begründung zu § 10 f

Die Normierung dieser Vorschrift im Polizeirecht ist weitgehend davon abhängig, ob und in welchem Umfang die Bestimmungen über Löschung und Sperrung von Daten in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder novelliert werden. De lege lata sind danach personenbezogene Daten, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind, in erster Linie zu sperren.

In der polizeilichen Praxis wird nach dem Grundsatz "Löschung anstelle von Sperrung" verfahren. Unter den Voraussetzungen des § 10 f Abs. 1 sollen die in Dateien gespeicherten Daten physikalisch vernichtet werden. Das entspricht regelmäßig auch dem Interesse der Betroffenen.

Sollte im Einzelfall die Datenlöschung die schutzwürdigen Belange des Betroffenen beeinträchtigen, erfolgt gemäß § 10 f Abs. 2 eine Sperrung. Die gesperrten Daten können nur unter den einschränkenden Voraussetzungen des Satzes 3 genutzt werden.

Begründung zu § 10 g

Wegen der Auswirkungen der automatisierten Datenverarbeitung soll für jede automatisierte Datei der Polizei eine Errichtungsanordnung erlassen werden. Vergleichbare Regelungen enthalten bereits jetzt die Dateien-Richtlinien des Bundes und einiger Länder.

Eine Errichtungsanordnung dient in erster Linie der Eigenkontrolle der Polizeibehörde (Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes), die eine Datei errichtet. Sie ist im übrigen für einen geordneten Betrieb der Datei unerlässliche Voraussetzung. Wesentliche Punkte, über die in jeder Errichtungsanordnung eine Aussage zu machen ist, werden gemäß § 10 g Abs. 1 durch Gesetze festgelegt. Weitere Einzelheiten, insbesondere Form und Verfahren, bestimmt der Innenminister (Innensenator) durch Verwaltungsvorschrift (§ 10 g Abs. 2).

II. NEUE GEHEIMDIENSTGESETZE

**Redaktionelle Stellungnahme zum Vor-Entwurf eines
"Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in
Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für
Verfassungsschutz" (BVerfSchG)**

1. Vorbemerkung

Zwar wiederholt die allgemeine Begründung zu diesem Entwurf gebetsmühlenhaft den Hinweis auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, ausdrücklich wird jedoch darauf hingewiesen, daß es letztlich unbeantwortet bleiben könne, ob und inwieweit die gesetzlichen Änderungen im einzelnen verfassungsrechtlich geboten oder lediglich rechtspolitisch erwünscht seien (A.1., Allg. Begr.). Genau diese Frage wäre zu beantworten gewesen, wäre es den Verfassern um eine Novellierung gegangen, die sich an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen orientiert hätte. In diesem Verständnis kündigt sich an, daß es in erster Linie um eine präzisere gesetzliche Absicherung der Informationswünsche der VfS-Behörden geht und nicht um eine Beschränkung bzw. Eingrenzung der Befugnisse des Verfassungsschutzes im Lichte der verfassungsrechtlich geforderten Prinzipien.

Der Entwurf ist rechtlicher Ausdruck des politisch Gewollten ohne die Bremse verfassungsrechtlich geforderter Eingrenzung.

2. Kernpunkte der Novellierung

a) §§ 1 und 4: Die Zusammenarbeitspflicht

Der Entwurf paßt sich entgegen den Absichtserklärungen in der Begründung nicht an die vom Grundgesetz geforderte Gesetzestechnik an, die auf einer strikten Trennung von Aufgaben und Befugnissen beruht. Beispielfür hierfür sind die §§ 1 und 4. Dort wird ohne irgendeine Nennung von Voraussetzungen eine allseitige gegenseitige Berichtspflicht der Verfassungsschutzbehörden untereinander aufgestellt. Nach der Begründung (zu § 4) handelt es sich hierbei um eine "Spezialregelung", die allen anderen Vorschriften, auch den eigentlichen Unterrichtsbestimmungen des Entwurfs, vorgehen soll.

Der Umfang der Übermittlungs- und Benachrichtigungspflichten wird gegenüber der bisherigen Rechtslage wesentlich erweitert. Während bisher mit § 4 des BVerfSchG ausschließlich die Informationskanäle zwischen Bundesamt und den jeweiligen VfS-Ämtern der Länder installiert worden sind, konstatiert der Entwurf in § 4 Abs. 1 nunmehr auch eine gegenseitige Unterrichtspflicht der VfS-Behörden der Länder. Damit wird zugleich einer erweiterten technischen Informationsstruktur des Verfas-

sungsschutzes Rechnung getragen bzw. eine solche legitimiert: Während bisher die Länderämter (LfV) sich sternförmig um das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) gruppierten und dieses insoweit echte informationelle Zentralstelle war (sternförmige Informationsstruktur), tritt zusätzlich eine die Länder unmittelbar verbindende Informationsstruktur hinzu, in der alle Stellen untereinander vernetzt sind.

Bis auf die Ländervernetzung entspricht die Novellierung vollständig der bisherigen Regelung. Diese Informationsstruktur geht als "Spezialregelung" den Befugnisregelungen in §§ 5 ff. vor, die die Außenbeziehungen des VfS regeln. Eine "Novellierung" findet für den Bereich der Kommunikationsstrukturen der VfS-Behörden selbst nicht statt.

Die Einrichtung einer Übermittlungsverpflichtung der Länder untereinander auch für nur länderspezifische Angelegenheiten durch den Bundesgesetzgeber ist mit der Verwaltungskompetenz der Länder nicht vereinbar. Es ist wohl als Ausgleich zu verstehen, wenn im Gegenzug den VfS-Behörden der Länder die neue Befugnis erteilt wird, ihrerseits auch Bundesbehörden zur Herausgabe von Daten verpflichtet zu können (§ 15).

Die Kürze der Bestimmung in § 4 Abs. 2 steht in krassem Widerspruch zu ihrer Bedeutung. Es ist zugleich die einzige Bestimmung, die überhaupt inhaltliche Bedingungen für die technische Gestaltung des Informationsnetzes der Geheimdienste - NADIS - aufstellt.

Aus § 4 Abs. 2 lassen sich folgende Datei-Ebenen entnehmen:

1. Dateien des Bundesamtes
2. Dateien, in denen Landesämter und Bundesamt gemeinsam einspeichern und zu denen alle Teilnehmer Zugang haben (Verbunddateien)
3. Landesdateien der jeweiligen Landesämter.

Vor diesem Hintergrund und der allgemeinen Vernetzung aller VfS-Behörden untereinander ist das auf Anregung der FDP eingefügte Verbot des online-Zugriffs anderer als der VfS-Behörden auf die gemeinsamen Datenbanken nur von relativer Bedeutung. Denn das in § 4 Abs. 2 ausgesprochene Verbot der Teilnahme weiterer Behörden bezieht sich ausschließlich auf die Verbunddateien. Daraus ist mit gutem Recht zu folgern, daß andere als VfS-Behörden zu Verfassungsschutzdateien der 1. und 3. Kategorie ohne weiteres in automatisierten Verfahren abrufberechtigt sind. Dies ist keine neue Entwicklung. Schon bisher führte etwa die Abteilung Terrorismus des BKA ihre Bestände im System des Verfassungsschutzes. Gleiches gilt auch für die Beziehungen zwischen den politischen Abteilungen der Länderpolizeien und den VfS-Behörden der Länder. Dieses Verbot wird aber durch die Tatsache völlig entwertet, daß es durch eine besondere Regelung im MAD-Gesetz wieder umgangen wird. Im ebenfalls hier dokumentierten Entwurf des MAD-Gesetzes ist der online-Anschluß dieser Behörde an das Verbundsystem des Verfassungsschutzes ausdrücklich zugelassen (vgl. dort § 3 Abs. 3).

Langfristig muß das Anschlußverbot anderer Behörden auf die gemeinsam geführten Datenbestände der VfS-Behörden lauern. Die technologische Entwicklung geht weg von der Einrichtung großer Zentraldateien und den mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten der Be-

standspflege hin zu dezentralen Dateien. Durch die in großen Teilen schon vorhandene informationstechnologische Vernetzung wird so eine einzige virtuelle Gesamtdatei, die alle Interessenten zu bedienen vermag.

Völlig ungenügend ist schließlich das in § 4 Abs. 2 formulierte Gebot, daß in Hinweis-Dateien "Textzusätze" "auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken" seien. Was dieser rechtlichen Leerformel jedoch entnommen werden kann, das ist der Hinweis, daß NADIS nicht mehr nur Hinweisdatei für das Auffinden von Akten sein soll, sondern beabsichtigt ist, aus NADIS zugleich auch eine Textdatei zu machen. Die durch die technische Entwicklung der letzten Jahre enorm gesteigerten Speicherkapazitäten machen dies nun möglich.

b) § 5 Abs. 1 Satz 2: Das Trennungsgebot

Deutlicher noch als die bisherige Regelung vollzieht der Entwurf das Gebot der Trennung von Verfassungsschutz und Polizeibehörden, das auf die Einflußnahme der westlichen Besatzungsmächte nach dem 2. Weltkrieg zurückgeht und heute als im quasi-verfassungsrechtlichen Rang angesehen wird (vgl. den ebenfalls hier dokumentierten "Polizeibrief"). Denn über das bloße Gebot der organisatorischen Trennung von Polizei und VfS-Behörden hinaus (§ 2 - gleichlautend mit dem geltenden Recht) spricht der Entwurf in § 5 Abs. 1 davon, daß dem VfS weder polizeiliche Befugnisse noch "Weisungsbefugnisse" zustehen sollen. Dies ist in der Tat deutlicher als die bisherigen "Kontrollbefugnisse" in § 3 Abs. 3 des derzeit geltenden BVerfSchG. An der Realität gemessen, zeigt sich aber, daß diese früher harten Beschränkungen heute kaum mehr Wirkung zu entfalten vermögen. Eine Ursache dafür liegt in der bereits vorhandenen informationstechnologischen Infrastruktur, die die organisatorische Trennung hinfällig macht, da rege benutzte Informationskanäle zwischen Polizei und Verfassungsschutz die organisatorische Trennung überspielen, sie sogar i.S. rationaler Aufgabenverteilung als besonders angemessen erscheinen lassen.

Die zweite Ursache für den veränderten Status des Verbots polizeilicher Befugnisse für den VfS ist die instrumentale Angleichung von Polizei und Verfassungsschutz, da nun auch die Polizei die Ermächtigung zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch den § 8c des ME, Fass. 1985, erhalten soll.

Ein dritter Grund für die Wirkungslosigkeit insbesondere des Verbots für Weisungsbefugnisse ist, daß ein ganzer Sack von Bestimmungen in dieser Vorlage und im Entwurf des ZAG andere Behörden verpflichten, dem VfS Daten - ob nun auf Ersuchen oder aufgrund besonderer gesetzlicher Benachrichtigungspflichten - zu liefern. Im Falle der Stellung von Ersuchen ist die Beurteilung recht eindeutig: Jedes Ersuchen des Verfassungsschutzes löst bei der angefragten Behörde die Verpflichtung zur Übermittlung der angefragten Daten aus. Was ist aber die Stellung eines verpflichtenden Ersuchens faktisch anderes als die Erteilung einer Weisung zur Übermittlung?

Vor dem Hintergrund vielfältigster Verpflichtungen, dem Verfassungsschutz Daten zu liefern, ist das Verbot zur Erteilung von Weisungen durch die Verfassungsschutzbehörde an andere Behörden nur ein Scheinverbot.

c) § 6: Die Erhebungsbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz,

Die allgemeine Befugnis des BfV zur Erhebung von Daten findet sich in § 6 Abs. 1. Diese Regelung ist eine Leerformel, denn welche Daten soll der Verfassungsschutz erheben, wenn nicht die zu seiner Aufgabenerfüllung erforderlichen? Dabei hätte es sich hier unter dem Gesichtspunkt bereichs-(und nicht behörden-)spezifischer Datenschutzregelungen angeboten, entsprechend den unterschiedlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes auch unterschiedliche Erhebungsvoraussetzungen und Beobachtungsfelder zu benennen (vgl. Jürgen Seifert, Offener Brief der Humanistischen Union an MdB Baum und Hirsch vom 12.9.1985).

Geradezu skandalös wird der Verzicht auf jegliche Unterscheidungskriterien bei der Zulässigkeit des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln. Unterschiedlos werden sie in allen Aufgabenbereichen des VfS zugelassen. Die allgemeine Voraussetzung des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln fordert noch nicht einmal einen konkreten Verdacht.

Während die Alternative 1 von § 6 Abs. 2 Nr. 1 immerhin noch verlangt, daß der VfS-Beamte sich zwar nicht die Bestätigung seines Verdachts, aber irgendwelche "Erkenntnisse" erhofft, so geht Alternative 2 darüber noch hinaus und läßt es genügen, daß der Beamte sich von ihrem Einsatz erhofft, jemand zu finden, der ihn zu anderen Personen führt, bei denen "Erkenntnisse" gefunden werden, ohne daß diese selbst verdächtig sein müssen.

Diesen uferlosen Erhebungsbefugnissen folgt eine Formel, die den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel dem Verhältnismäßigkeitsprinzip unterwirft (§ 6 Abs. 2 Nr. 3) - eine gesetzestechnisch unnötige Retouche für das Publikum, dem damit eine Eingrenzung suggeriert wird. Grund zur Beunruhigung besteht weiter:

Erstens, weil das für die öffentliche Verwaltung ohnehin und generell geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip sich nicht gesetzgeberisch in unterschiedliche Schranken des Einsatzes von nachrichtendienstlichen Mitteln je nach Aufgabenbereich der VfS-Behörden niedergeschlagen hat (s.o.) und

zweitens, weil auch dieser Entwurf (wie alle früheren VfS-Gesetze des Bundes und der Länder) es ausdrücklich vermeidet, nachrichtendienstliche Mittel genau zu definieren. In der Begründung (zu § 5) versteigen sich die Entwurfs-Autoren dazu, dem Parlament die Kompetenz zur Definition (und damit Eingrenzung) nachrichtendienstlicher Mittel abzusprechen. Das Argument ist über die Jahre gleich geblieben, die Befürchtung, daß durch die Bekanntgabe der Mittel deren schnelle und unbemerkte Anwendung im Kampf gegen Terroristen, Extremisten und Spione unmöglich gemacht würde.

d) § 7: Die Speicherungsbefugnisse

Seiner äußeren Gestaltung entspricht § 7 Abs. 1 Nr. 1 den Anforderungen datenrechtlicher Strukturierung: Zwar soll der VfS alles erheben können, was zu seiner Aufgabenerfüllung notwendig ist, speichern dürfen soll er hingegen "nur tatsächliche Anhaltspunkte". Auch wenn man diese Formel als einen nicht unbedeutenden Schritt zur Eingrenzung der Speicherungsbefugnisse qualifizieren wollte, so wird in der folgenden Nr.2 auch dieses Dämmchen wieder weggeschwemmt. Es kann alles gespeichert werden, was der "Erforschung" von "Bestrebungen" etc. zu dienen vermag. Im Ergebnis: Was erhoben werden darf, darf auch gespeichert werden.

Auf der Ebene des Verfassungsschutzes läßt sich anhand dieses Versuchs der Ausdehnung der Befugnisse auch auf das Feld der "Erforschung von Bestrebungen..." die gleiche Entwicklung feststellen, die schon im Polizeibereich (ME, Fass.1985) den traditionellen Befugnisrahmen auch der Polizei umstülpt. Im Polizeibereich spricht man von "Gefahrenforschungseingriffen" bzw. der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung".

Eine Speicherungsbefugnis in diesem Vorfeld des Verdachts bedeutet die Befugnis zur Erfassung des legalen Bereiches - nur gebremst durch sicherheitsbehördliche Effizienzerwägungen. Die Restriktionen für die Speicherung von Kindern (nur in Akten) muß demgegenüber ebenso Randnotiz bleiben wie das Gebot zur Achtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Abs. 2 und 3 von § 7).

In Gänze wird darauf verzichtet, dem Gefahrenpotential bundesweiter Zugriffsmöglichkeiten auf NADIS etwa durch unterschiedliche Plausibilitätsgrenzen, Kenntlichmachung der Herkunft, der Wertungen etc. Rechnung zu tragen.

e) Verfassungsschutz als Informationszentrum der öffentlichen Verwaltung

1)

§ 8: Datenübermittlung anderer Behörden an den Verfassungsschutz "von sich aus"

In § 8 werden der Generalbundesanwalt, das BKA, Behörden mit grenzpolizeilichen Aufgaben (BGS, Bayer. Grenzpolizei, Zoll) verpflichtet, dem VfS alle nach ihrer Meinung relevanten Daten zu übermitteln (Abs. 1). Die übrigen Behörden unterliegen nicht einer so weiten eigeninitiativen Verpflichtung. Für sie wird - wie schon im Bremer VfS-Gesetz - zur Abgrenzung das Kriterium der Gewaltsamkeit eingeführt (Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, Abs. 4 von § 8).

Im Bremer VfS-Gesetz ist das Gewalt-Kriterium in diesem Zusammenhang eingeführt worden, um dem Vorwurf der Verpflichtung anderer Behörden zur Denunziation bei sog. "Verfassungsfeinden" zu entgehen. Ob das Gewaltkriterium in der Praxis tauglich ist, muß angezweifelt wer-

den. Denn jede oppositionelle Haltung, die sich nicht im Beschreiten des parlamentarischen Weges erschöpft, haftet der Verdacht des "letztendlich" Gewalttätigen an. Schließlich ist jedes körperliche Blockieren von Zufahrtswegen etwa in Mutlangen von der Justiz als "Akt der nötigen Gewalt" bewertet worden. Von professionellen Verfassungsschützern ist nichts anderes zu erwarten.

Die über das Gewaltkriterium kundgetane Absicht, denunziatorische Übermittlungsverpflichtungen an den Verfassungsschutz einzuschränken, wird wirksam durch § 8 Abs. 4 letzter Satz unterlaufen. Dort werden die Angehörigen der "übrigen Behörden" darüber unterrichtet, daß sie zwar nicht verpflichtet, jedoch ausdrücklich berechtigt bleiben, dem Verfassungsschutz alle relevanten Daten über andere zu übermitteln. Diese Formulierung verrät die Verwaltungspraktiker unter den Autoren des Entwurfs: Wer sich, gleichgültig aus welchen Gründen, nicht zu kollegialer Denunziation versteht, der wird sich auch nicht durch eine ohnehin nicht überwachbare Übermittlungsverpflichtung dazu anhalten lassen. Wer einschlägig tätig war und ist, dem soll die Möglichkeit weiterhin behalten bleiben und nicht etwa durch ein Übermittlungsverbot genommen werden.

Die Absätze 2 und 3 des § 8 berühren einen ganz prekären Teil verfassungsschützerischer Informationswünsche. Die Dateien des Verfassungsschutzes speisen sich neben der Erhebung offener Daten aus Publikationen etc. vor allem aus den Daten, die der Polizei bei deren Ermittlungshandlungen bekannt geworden sind. Systemkonform ist allerdings nur die Regelung in Abs. 2, wonach der Verfassungsschutz nur solche Daten aus polizeilichen Abhörmanövern erhalten soll, die er selbst hätte im Wege des Telefonabhörens erheben dürfen.

Systemkonform wäre es im Fall von Daten gewesen, die bei polizeilichen Wohnungsdurchsuchungen bekannt geworden sind, sie von der Weitergabe vollständig auszuschließen, weil sie durch die nicht für den Verfassungsschutz vorgesehenen "polizeilichen Befugnisse" erhoben sind. Anders der Entwurf, der zur Weitergabe verpflichtet, wenn das "Allgemeininteresse" überwiegt. Und das überwiegt nach dem Entwurf bei Tangierung der Aufgaben des Verfassungsschutzes in aller Regel.

2)

§ 9: Datenübermittlungen anderer Behörden auf Ersuchen des Verfassungsschutzes

In § 9 werden alle Behörden oder sonstigen Stellen dieser Republik zur Befolgung von Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz verpflichtet. Ausgeschlossen soll diese Verpflichtung nur sein, wenn "besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen". Welche Regelungen hierunter zu zählen sind, darüber schweigen sich Entwurf und Begründung aus. Offensichtlich hat man hier wiederum eine beschwichtigende Leerformel plazierte.

Immerhin hat man sich in der letzten Entwurfsfassung dazu verstanden, die Übermittlungsbeschränkungen bei aus polizeilichen Telefonüberwachungen und Wohnungsdurchsuchungen gewonnenen Daten ebenfalls gelten zu lassen.

Es fehlt jedoch jede Regelung, die das Verbot polizeilicher Befugnisse für den Verfassungsschutz in der Weise konkretisiert, daß der Anlaß eines verfassungsschützerischen Ersuchens nicht etwa zum Anlaß von polizeilichen Ermittlungen genommen wird, die nur auf der Anfrage des Verfassungsschutzes beruhen. Eine entsprechende, u.U. nach Behörden differenzierende Regelung wäre ein Weg gewesen, die Umgehung des Verbots polizeilicher Befugnisse zu verhindern. Der ZAG-Entwurf leistet gerade das Gegenteil.

Abs. 2 von § 9 soll den weitestmöglichen Ausschluß jeglicher Fremdkontrolle, insbesondere die der Datenschutzbeauftragten, sicherstellen. Zwar wird das Bundesamt grundsätzlich verpflichtet, über seine Ersuchen Protokoll zu führen. Die Behörden jedoch, die die Hauptadressaten verfassungsschützerischer Ersuchen sind (neben dem Generalbundesanwalt das BKA und die Grenzbehörden, der MAD sowie sämtliche Länderpolizeien und die Paß- und Personalausweisbehörden), brauchen in diesem Protokoll nicht aufgeführt zu werden. Als "Gegengewicht" zu den umfangreichen Übermittlungspflichten setzen die Autoren auf interne Fachaufsicht durch das Innenministerium. Wie dies vor sich gehen sollte (die Kontrollabsicht mutig unterstellt), entzieht sich jeder Vorstellung, da die Hauptlieferströme nur verteilt in den jeweiligen Akten "aktenkundig" gemacht werden sollen.

§ 9 beschreibt nur unvollständig die Möglichkeiten verfassungsschützerischer Datenanforderung. Über § 9 des ZAG wird dem Bundesamt zusätzlich die Befugnis eingeräumt, durch Vorgabe von Personalien oder auch Merkmalslisten Massendaten von den Grenzpolizeien zu erhalten. Die viel kritisierte Praxis der Sonderanweisung an den BGS erhält dort ihre gesetzliche Absicherung (vgl. ZAG).

3) § 10: Übermittlung des Bundesamtes an Dritte

§ 10 beschreibt nur die eine Seite des Informationsprozesses, nämlich die Befugnis des Bundesamtes, Daten überhaupt an andere als VfS-Behörden der Länder übermitteln zu dürfen. Die andere Seite, nämlich die Verpflichtung des Bundesamtes, von dieser Möglichkeit auch Gebrauch zu machen, finden sich im ZAG (§ 12).

Auffällig an der Gestaltung der Vorschrift ist, daß die Übermittlungsbeschränkungen des § 8 Abs. 2 und 3, die in der hier dokumentierten letzten Entwurfsfassung vom 4.9.1985 auch auf die Übermittlungen des § 9 ausgedehnt worden sind, jedenfalls dann nicht gelten sollen, wenn der Verfassungsschutz bei ihm gespeicherte Daten von sich aus an andere Behörden, jedwede ausländische Stelle und private Dritte übermittelt.

In der Formulierung des § 10 liegt eine grundsätzliche Abkehr von der bisher geltenden rechtlichen Einschränkung, indem nun (Abs. 1) die Übermittlung an jedwede Stelle außerhalb des Verfassungsschutzes vom Nachweis der Erforderlichkeit der Übermittlung für die Aufgabenstellung des Verfassungsschutzes befreit wird. An die Stelle der ohnehin schwammigen Bezugsformel von den "Aufgaben" des Verfas-

sungsschutzes tritt im Entwurf die Ausrichtung an "Zwecke" des Verfassungsschutzes. Dies mag schon bisher der Praxis der VfS-Ämter entsprochen haben; rechtlich war dies jedoch keinesfalls gedeckt.

Zutreffend heißt es hierzu im "Offenen Brief" von Jürgen Seifert, Bundesvorsitzender der Humanistischen Union, an die MdBs Baum und Hirsch vom 12.9.1985:

"Faktisch bedeutet diese Bestimmung, daß das Bundesamt für Verfassungsschutz immer dann, wenn es dies für erforderlich hält, sich an jede Behörde des Bundes wenden kann, um dieser Behörde personenbezogene Daten als 'Erkenntnisse' über einen Bürger zu übermitteln. Die Voraussetzung, daß der 'Empfänger die Daten für Aufgaben benötigt, die mit dem Zweck des Verfassungsschutzes vereinbar sind', läßt sich immer konstruieren, zumal jeder Angehörige des öffentlichen Dienstes verpflichtet ist, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Diese vorgesehene Formel deckt die gegenwärtige Praxis der Verfassungsschutzbehörden, fragwürdige 'Erkenntnisse' Einstellungsbehörden, der Polizei, Gerichten etc. hinter dem Rücken der Betroffenen mitzuteilen.

Diese generalklauselartige Ermächtigung - in Verbindung mit anderen Bestimmungen, vor allem in § 10 - orientiert sich an der gegenwärtigen Praxis, nicht aber an den vom Bundesverfassungsgericht rechtlich verbindlich aufgestellten Kriterien. Nur selten wird ein Verstoß gegen die Auflagen des Bundesverfassungsgerichts so offen zugegeben. So heißt es in der Begründung zu § 10: Mit dem Begriff der 'Zweckvereinbarkeit' wird versucht, der durch das Bundesverfassungsgericht 'angeregten Rechtsentwicklung' - so ignoriert man ein Urteil, das Verwaltung, Gesetzgeber und Gerichte mit Gesetzeskraft bindet - 'in einer für die Staatspraxis zuträglichen Weise Rechnung zu tragen'. Das Bundesverfassungsgericht fordert 'amtshilfefesten Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe und Verwertungsverbote'. Die Verfechter einer von der Verfassung abgelösten 'Staatspraxis' machen daraus: 'Solange der Zweckbegriff selbst in Theorie und Praxis noch nicht hinreichend präzisiert ist, kann ein Rückgriff auf den Begriff der 'Zweckidentität' nicht zu praktikablen Ergebnissen führen, da es in der Regel nicht mehrere Behörden gibt, die zu genau demselben Zwecke tätig werden, so daß im Ergebnis jegliche Datenweitergabe zwischen Behörden ausgeschlossen wäre. Eine solche Interpretation würde dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Gebot der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) nicht gerecht' (Begründung zu § 10).

Die Verfasser des Vorentwurfs entziehen sich dem Rechtsgehorsam mit dem bekannten Hinweis auf eine angeblich mangelnde Praktikabilität der Auflagen des Bundesverfassungsgerichts."

Daß sämtliche NATO-Partner im Entwurf wie inländische deutsche Stellen behandelt werden, sie also im gleichen Umfang aus den Speichern des Verfassungsschutzes beliefert werden können, konstituiert die geheimdienstliche Vernetzung sämtlicher NATO-Geheimdienste.

Aber die Entwurfsverfasser bleiben nicht dabei stehen und offenbaren eine besondere Variante geheimdienstlicher Sicherheitsontologie.

Nach § 10 Abs. 4 können Daten des bundesrepublikanischen Verfassungsschutzes ohne jeglichen Bezug zur eigenen bundesrepublikanisch situierten Aufgabe an jedwede ausländische Stelle übermittelt werden, "wenn dies zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen der Stelle, der sie übermittelt werden, erforderlich ist". Das können der KGB, der Geheimdienst Marcos', die Contras in Honduras oder die chilenischen Sicherheitsdienste sein. Man darf annehmen, daß die Existenz von Asylbewerbern auch aus Nicht-NATO-Staaten hierbei auslösender Anlaß war. Daß bundesdeutsche Sicherheitsbehörden Daten aus Asylverfahren an ausländische Geheimdienste weitergegeben haben, ist inzwischen gerichtskundig.

Zwar schränkt Abs. 4 Nr. 2 diese Form der Weitergabe insoweit ein, als "eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen" und den "Belangen der Bundesrepublik Deutschland" zu erfolgen habe. Die Leerformel von den "Belangen der Bundesrepublik Deutschland" ist jedoch die pure stilistische Retouche. In der hier nicht dokumentierten Entwurfsfassung vom 21.6.1985 hieß es noch an gleicher Stelle (§ 10 Abs. 4 Nr. 2): "...und eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß die Belange des Bundesamtes für Verfassungsschutz **oder der anderen Stelle** überwiegen." Dieser schier sprachlos machende Zynismus der Autoren, nämlich die Weitergabe von Daten abhängig zu machen von den "überwiegenden Belangen" ausländischer Geheim- und Sicherheitsdienste, ist in der Fassung vom 4.9.1985 ersetzt durch die "Belange der BRD", ohne daß die verräterische Intention der alten Fassung damit vom Tisch wäre.

Im Ergebnis wird man den Übermittlungsumfang verfassungsschützerischer Daten so beschreiben müssen: Was erhoben wird, darf auch gespeichert werden; was gespeichert werden darf, darf in aller Regel auch übermittelt werden.

4) § 11: Berichtspflicht des Bundesamts für VfS

Die Regelung in § 11 stellt teilweise ein Novum dar. Soweit in Abs. 1 eine Berichtspflicht an die einzelnen Regierungsmitglieder normiert werden soll, so ergibt sich eine solche bereits schon aus § 10 Abs. 1 und dort durch den Verweis auf die Behörden des § 8 - und das sind alle Behörden dieses Landes. Das Novum ist Abs. 2, wonach die Berichtspflicht auch gegenüber der Öffentlichkeit besteht. Gemeint sind damit die jährlich veröffentlichten VfS-Berichte. Da die Verfasser es unterlassen, die Struktur der Berichte - immerhin von ihnen als eine der "Hauptaufgaben des Verfassungsschutzes" bezeichnet - näher zu bestimmen, dürfte einziges exekutives Ziel dieser Norm sein, die Nennung einzelner Personen und damit die vielkritisierte Offenbarung personenbezogener Daten in den Berichten zu legalisieren.

Ihre Funktion als offizielle "Verrufserklärung" soll damit aus dem politischen Streit genommen werden.

f) § 13: Errichtungsanordnungen für automatisierte Dateien

Nach dem Vorbild der innerdienstlichen KpS-Richtlinien widmet der Entwurf der Errichtung von Dateien einen eigenen Paragraphen. In der vorgesehenen Form dienen diese Errichtungsanordnungen allerdings nur der innerbehördlichen Transparenz; jeder darüber hinausgehende Ansatz - etwa die Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten - ist vermieden. Die restriktiven, konspirativen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes werden beibehalten (keine Veröffentlichungspflicht bzw. Mitteilungspflicht der Dateien an den Datenschutzbeauftragten etc.).

Aber auch innerhalb des Bundesamtes selbst scheint man sich in konspirativer Manier gegeneinander abschirmen zu müssen. Denn das Gebot der Erstellung einer Errichtungsanordnung gilt nur für "automatisierte Dateien". Der konventionelle Handbetrieb (Karteien etc.) ist von diesen rein internen Bindungen des § 13 frei.

DOKUMENTATION

VS - Nur für den Dienstgebrauch
Stand: 04.09.1985

Vor-Entwurf Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Zusammenarbeitspflicht

- (1) Der Bund und die Länder sind verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten.
- (2) Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung.

§ 2 Verfassungsschutzbehörden

- (1) Für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern errichtet und unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde. Es untersteht dem Bundesminister des Innern. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden.
- (2) Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander bestimmt und unterhält jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes.

§ 3

Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

- (1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über
1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben,
 2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
 3. Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.
- (2) Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken mit
1. bei der Überprüfung von Personen, denen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,
 2. bei der Überprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen,
 3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte.

§ 4

Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden

- (1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterrichtet die Verfassungsschutzbehörde eines Landes über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis für das Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Die Verfassungsschutzbehörden der Länder unterrichten einander über Angelegenheiten, deren Kenntnis für das jeweilige Land zum Zwecke des Verfassungsschutzes erforderlich ist, sowie das Bundesamt für Verfassungsschutz über alle Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, deren Kenntnis zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Die Unterrichtung schließt die Übermittlung personenbezogener Daten ein.
- (2) Die Verfassungsschutzbehörden dürfen, unbeschadet der Befugnis, eigene Dateien zu führen, zur Sammlung und Auswertung ihrer Informationen gemeinsame Datenbestände zum Abruf von Informationen im automatisierten Verfahren durch sie *) bereithalten.

Hierbei ist die Errichtung von Dateien, die neben Personalien und Hinweisen auf bestehende Akten auch Textzusätze aus Akten enthalten, auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken.

*) Umsetzung des Koalitionsgesprächs vom 20. Juni 1985

§ 5

Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz

- (1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen erheben, verarbeiten und nutzen sowie nachrichtendienstliche Mittel anwenden; soweit es sich um personenbezogene Daten handelt, richten sich die Erhebung und Übermittlung sowie die Verarbeitung und Nutzung dieser Daten in Dateien nach den §§ 6 bis 13. Polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zu.
- (2) Von mehreren geeigneten Maßnahmen hat das Bundesamt für Verfassungsschutz diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.

§ 6

Erhebung personenbezogener Daten

- (1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten erheben, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Erhebung personenbezogener Daten durch Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ist zulässig, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 oder die zur Erforschung solcher Erkenntnisse erforderlichen nachrichtendienstlichen Zugänge gewonnen werden können,
2. die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise nicht möglich ist oder den Betroffenen stärker beeinträchtigen würde und
3. die Anwendung des nachrichtendienstlichen Mittels nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht.

Die Maßnahme ist unverzüglich zu beenden, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich Anhaltspunkte dafür ergeben, daß er nicht oder nicht auf diese Weise erreicht werden kann.

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nach Zustimmung des Betroffenen bei der Überprüfung gemäß § 3 Absatz 2 personenbezogene Daten erheben. Unter diesen Voraussetzungen können auch personenbezogene Daten über seinen Ehegatten, seinen Verlobten oder die Person, die mit dem zu Überprüfenden in eheähnlicher Gemeinschaft lebt, nach deren Zustimmung erhoben werden.

§ 7

Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf für Zwecke des Verfassungsschutzes personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 vorliegen,
2. dies für die Erforschung und Bewertung von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 erforderlich ist oder
3. das Bundesamt für Verfassungsschutz nach § 3 Absatz 2 tätig wird.

(2) Daten über Personen, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, dürfen nicht in Dateien gespeichert werden. Personenbezogene Daten Minderjähriger sind nach zwei Jahren auf die Erforderlichkeit der Speicherung zu überprüfen und spätestens nach fünf Jahren zu löschen, es sei denn, daß nach Eintritt der Volljährigkeit weitere Erkenntnisse im Sinne von § 3 Absatz 1 angefallen sind. *)

(3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat die Speicherdauer auf das für seine Aufgabenerfüllung erforderliche Maß zu beschränken.

§ 8**)

Übermittlung von Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz ohne Ersuchen

(1) Der Generalbundesanwalt, das Bundeskriminalamt, die Behörden, die grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, und der Bundesnachrichtendienst übermitteln von sich aus die ihnen bekannt gewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist.

(2) Sind Informationen durch Maßnahmen nach § 100a der Strafprozeßordnung bekanntgeworden, werden sie dem Bundesamt für Verfassungsschutz nach Absatz 1 übermittelt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß eine der in § 2 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz genannten Handlungen geplant oder begangen wird oder begangen worden ist. *) Auf Unterlagen, die durch solche Maßnahmen erlangt sind, ist § 7 Abs. 3 und 4 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz sinngemäß anzuwenden. Die Kommission nach § 9 Absatz 4 des genannten Gesetzes kontrolliert die Einhaltung dieser Vorschrift; zu diesem Zweck unterrichtet der Bundesminister des Innern die Kommission über die Übermittlung solcher Unterlagen.

*) Umsetzung des Koalitionsgesprächs vom 20. Juni 1985

**) Die Absätze 1 bis 3 gehören thematisch in das Zusammenarbeitsgesetz (ZAG); ihre Streichung im BVerfSchG bleibt der Abschlußredaktion vorbehalten.

(3) Sind Informationen bei Durchsuchung einer Wohnung bekannt geworden, werden sie dem Bundesamt für Verfassungsschutz nach Absatz 1 übermittelt, wenn eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß das Allgemeininteresse überwiegt. Das Allgemeininteresse überwiegt stets, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für

1. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Nr. 2,
2. Bestrebungen nach § 3 Absatz 1, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, vorliegen.*)

(4) Die übrigen Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes) sind verpflichtet, von sich aus dem Bundesamt für Verfassungsschutz alle ihnen bekannt gewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten über

1. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Nr. 2,
2. Bestrebungen nach § 3 Absatz 1, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, zu übermitteln, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist. Im übrigen sind sie berechtigt, sonstige Informationen nach § 3 an das Bundesamt für Verfassungsschutz zu übermitteln, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz erforderlich ist.

(5) Das Bundesamt für Verfassungsschutz prüft, ob die übermittelten Informationen für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Ergibt die Prüfung, daß sie nicht erforderlich sind, hat das Bundesamt für Verfassungsschutz die Unterlagen zu vernichten.

(6) Die Übermittlung unterbleibt, soweit ihr besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen.

§ 9

Übermittlung personenbezogener Daten an das Bundesamt für Verfassungsschutz auf Ersuchen

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz kann die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personenbezogenen Daten von jeder Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, verlangen oder amtlich geführte Register einsehen, wenn die Erforschung auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erfolgen kann und wenn besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen nicht entgegenstehen. § 8 Absatz 2 und 3 ist anzuwenden.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz braucht Ersuchen nach Absatz 1 nicht zu begründen. Über sie ist ein Verzeichnis zu führen, aus dem der Zweck des Ersuchens, die ersuchte Behörde und die Aktenfundstelle hervorgehen. Das Verzeichnis ist gesondert aufzubewahren, gegen unberechtigten Zugriff zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr seiner Erstellung folgt, zu vernichten. Die Pflicht, dieses Verzeichnis zu führen, entfällt für Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz an die in § 8 Absatz 1 genannten Behörden, den Militärischen Abschilderdienst, die Polizei der Länder sowie die Paß- und Personalausweisbehörden;* in diesen Fällen sind die Ersuchen aktenkundig zu machen. Abweichend von Satz 1 hat das Bundesamt für Verfassungsschutz Ersuchen um Übermittlung von Informationen zu begründen, die bei Durchsuchung einer Wohnung gewonnen worden sind.

*) Auf die Widerspruchsfreiheit mit den korrespondierenden Regelungen des § 21 Paßgesetz und § 2 Personalausweisgesetz ist bei der Schlußredaktion der Gesetzgebungsvorhaben zu achten.

§ 10

Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, personenbezogene Daten an die in § 8 bezeichneten Behörden übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist, der Empfänger die Daten für Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung benötigt oder die Übermittlung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zugelassen ist. Die Empfängerbehörde darf die personenbezogenen Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden, zu dem die Daten ihr übermittelt werden.

(2) Absatz 1 gilt auch für die Übermittlung personenbezogener Daten an Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte im Rahmen von Art. 3 des Zusatzabkommens zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte vom 3. August 1959 (BGBl. 1961 II S. 1183).

(3) Personenbezogene Daten dürfen an andere als öffentliche Stellen nicht übermittelt werden, es sei denn, daß dies zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes erforderlich ist und der Bundesminister des Innern seine Zustimmung erteilt hat. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat ein Verzeichnis über diese Auskünfte zu führen, aus dem der Zweck der Übermittlung, Aktenfundstelle und der Empfänger hervorgehen. § 9 Absatz 2 Satz 3 ist anzuwenden.

(4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen übermitteln, wenn

1. die Datenübermittlung zur Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen der Stelle, der sie übermittelt werden, erforderlich ist und
2. eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß die Belange der Bundesrepublik Deutschland überwiegen.

Über die Übermittlung ist ein Verzeichnis zu führen, aus dem der Zweck der Übermittlung, der Empfänger und die Aktenfundstelle hervorgehen. § 9 Abs. 2 Satz 3 ist anzuwenden.

(5) Daten über Personen, die das 16. Lebensjahr nicht vollendet haben, dürfen nur*) übermittelt werden, soweit tatsächliche Anhaltspunkte für ihre Beteiligung an gewalttätigen Handlungen vorliegen und die Übermittlung der Abwehr einer erheblichen Gefahr oder zu Zwecken der Strafverfolgung erforderlich ist.

*) Umsetzung des Koalitionsgesprächs vom 20. Juni 1985

§ 11

Berichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterrichtet den Bundesminister des Innern laufend und auf Anforderung über seine Tätigkeit und die Mitglieder der Bundesregierung unmittelbar über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1, die für ihren Zuständigkeitsbereich von Bedeutung sind. (Hierbei dürfen auch personenbezogene Daten übermittelt werden.**)

(2) Die Unterrichtung nach Absatz 1 dient auch der Aufklärung der Öffentlichkeit durch den Bundesminister des Innern über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1. Dabei dürfen auch personenbezogene Daten bekanntgegeben werden, wenn schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht vorliegen oder die Interessen der Allgemeinheit überwiegen.

**) Erforderlichkeit dieser ausdrücklichen Regelung wird noch geprüft.

§ 12

Berichtigung, Löschung und Sperrung von personenbezogenen Daten in Dateien

(1) In Dateien gespeicherte personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat gespeicherte personenbezogene Daten bei der Einzelfallbearbeitung und in regelmäßig vorzunehmenden Prüfungen daraufhin zu bewerten, ob sie gelöscht werden können. Sie sind zu löschen, wenn

1. ihre Speicherung unrechtmäßig ist,
2. ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist.

(3) Die Löschung unterbleibt, wenn Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen dadurch beeinträchtigt würden. In diesem Falle sind die Daten zu sperren. Sie dürfen nur noch mit Zustimmung des Betroffenen übermittelt werden.

§ 13**Errichtungsanordnung für automatisierte Dateien des Bundesamtes für Verfassungsschutz**

(1) Für jede automatisierte Datei beim Bundesamt für Verfassungsschutz sind in einer Errichtungsanordnung, die der Zustimmung des Bundesministers des Innern bedarf, festzulegen:

1. Bezeichnung der Datei
2. Zweck der Datei
3. betroffener Personenkreis
4. Arten der zu speichernden personen- und objektbezogenen Daten
5. Anlieferung oder Eingabe
6. Zugangsberechtigung
7. Übermittlung
8. Überprüfungsfristen (Speicherungsdauer)
9. Protokollierung des Abrufs.

Die Speicherung personenbezogener Daten ist auf das erforderliche Maß zu beschränken.

(2) In angemessenen Zeitabständen ist die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der Dateien zu überprüfen.

§ 14**Weisungsrechte des Bundes**

Die Bundesregierung kann, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt, den Obersten Landesbehörden die für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes erforderlichen Weisungen erteilen.

§ 15**Übermittlung von personenbezogenen Daten
an die Verfassungsschutzbehörden der Länder auf Ersuchen**

(1) Die Verfassungsschutzbehörden der Länder können zur Erfüllung der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben von Stellen des Bundes, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, die erforderlichen personenbezogenen Daten verlangen oder die von ihnen geführten amtlichen Register einsehen, wenn die Erforschung auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand oder durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erfolgen kann und wenn besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen nicht entgegenstehen. § 9 Absatz 1 Satz 2 gilt mit der Maßgabe, daß anstelle der Kommission nach § 9 Absatz 4 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz die nach Absatz 5 der genannten Vorschrift vom Landesgesetzgeber bestimmte Stelle tritt.

(2) Die Regelungen des § 9 Absatz 2 gelten entsprechend.

§ 16**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

§ 17**Inkrafttreten**

Das Gesetzin Kraft.

Begründung

(ursprüngliche Begründung zum Entwurf v.14.3.85)

A. Allgemeines

1. Ziel der Novelle

Der Gesetzesentwurf verfolgt das Ziel, das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 27.09.1950 (BGBl. S. 682) geändert durch Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 07.08.1972 (BGBl. S. 1382), fortzuentwickeln. Hierbei ist die Rechtsfortbildung in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen in zwei Bereichen bestimmend: Zum einen handelt es sich um die Tendenz, neben einer Aufgabenbeschreibung auch das Instrumentarium für hoheitliches Handeln in Form von "Befugnisnormen" durch den Gesetzgeber selbst festzulegen (vgl. unten B §§ 5 ff.); zum anderen legt das durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 (E 65, 1 ff.) unter dem Gesichtspunkt moderner Datenverarbeitung eingehend interpretierte allgemeine Persönlichkeitsrecht mit Blick auf die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden eine ausdrückliche Regelung seiner Einschränkungen durch den Bundesgesetzgeber nahe.

Der Gesetzesentwurf verfolgt somit das Ziel, Rechtsgrundlagen und Tätigkeiten der Verfassungsschutzbehörden klarer zu beschreiben und insbesondere besser nachvollziehbar zu regeln, auf welchen Wegen und unter welchen Voraussetzungen die Verfassungsschutzbehörden personenbezogene Daten erhalten und weitergeben dürfen. Die Frage, ob und inwieweit die gesetzlichen Änderungen im einzelnen verfassungsrechtlich geboten oder lediglich rechtspolitisch erwünscht sind, kann letztlich unbeantwortet bleiben. Im Hinblick auf die Vielzahl der Änderungen ist eine gesetzliche Neufassung erfolgt.

2. Folgerungen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz am 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, S. 1 ff.) mit der zwangsweisen Erhebung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken und mit der Zulässigkeit ihrer Nutzung für Zwecke des Verwaltungsvollzuges befaßt. Nach allgemeiner Meinung enthält die Entscheidung darüber hinaus grundsätzliche rechts- und verfassungspolitisch bedeutsame Aussagen zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Es ist mithin für alle Bereiche der Verwaltung, in denen personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden, zu beachten.

Dementsprechend hat die Innenministerkonferenz am 13. Juni 1984 ihre zuständigen Arbeitskreise beauftragt, präzisierende gesetzliche Regelungen für den Bereich der Datenerhebung und -verarbeitung bei Polizei und Verfassungsschutzbehörden zu erarbeiten.

Nach dem Volkszählungsurteil setzt freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

Dieses Recht auf "informationelle Selbstbestimmung" ist indessen nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich muß der einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Diese Einschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (vgl. BVerfGE 65, 1 (43 f.)).

Unter Berücksichtigung dieses Bewertungsmaßstabes ist das Gesetz überarbeitet worden.

3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund besitzt, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Zwecke des Verfassungsschutzes einschließlich des Schutzes auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland zu regeln, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 10 b und c GG.

Zweck des Verfassungsschutzes und der darauf gerichteten Zusammenarbeit ist der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder und der Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Die Befugnis des Bundes zur Regelung der

Zusammenarbeit bezieht sich ihrem Inhalt nach sowohl darauf, die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern, als auch das Zusammenwirken der Länder untereinander zu regeln. Die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfaßt nicht die gesamte sachliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes. Die Kompetenz umfaßt allerdings mehr als die bloße Befugnis, die Einrichtungen von Behörden vorzuschreiben, die im Bund und bei den Ländern zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zuständig sein sollen. Zum einen hat der Bundesgesetzgeber das Recht, den in Artikel 73 Nr. 10 GG und Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG verwendeten Begriff des Verfassungsschutzes sowie des Schutzes auswärtiger Belange näher zu umschreiben und inhaltlich zu konkretisieren.

Die Regelung der Zusammenarbeit schließt zum anderen auch das Abstimmen und Koordinieren der Tätigkeit von Bundes- und Landesbehörden ein. Eine derartige Abstimmung und Koordinierung ist nur möglich, wenn ein Mindestmaß gemeinsamer Aufgabenbereiche von Bundes- und Landesbehörden konkretisiert und festgelegt wird. Die Festlegung dieses Mindestmaßes ist notwendigerweise Aufgabe des Bundes. Denn die auf Artikel 73 Nr. 10 GG gestützten Regelungen haben den Sinn, eine Zusammenarbeit zu schaffen, die in der Bundesrepublik Deutschland einen Verfassungsschutz ermöglicht, der wirksam arbeitet und das vom Grundgesetz gewollte Gesamtgefüge dieses Staates bewahren hilft. Die Regelung eines Mindestbestandes von Aufgaben, auf die sich die Zusammenarbeit erstreckt sowie von allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorschriften gehören daher untrennbar zu dem Regelungsauftrag gemäß Art. 73 Nr. 10 b und c GG. Hiermit befassen sich die §§ 1 bis 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Soweit der Entwurf Regelungen über die Befugnisse des Bundesdamtes für Verfassungsschutz trifft (§§ 5 ff. des Entwurfs), folgt die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG.

Die Gesetzgebungsbefugnis für Angelegenheiten des Verfassungsschutzes in dem aufgezeigten Rahmen erstreckt sich auch, wie nach geltendem Recht, auf das Land Berlin.

B. Im einzelnen

Zur Gesetzesüberschrift

Die Überschrift des Gesetzes wird um eine Kurzform und um eine amtliche Abkürzung ergänzt. Hierdurch wird das Zitieren des Gesetzes und die Unterscheidung von den Verfassungsschutzgesetzen der Bundesländer erleichtert.

Zu §§ 1 ff.

Alle Vorschriften erhalten eine Überschrift. Dies entspricht der heutigen Gesetzgebungspraxis. Im Unterschied zu den Landesverfassungsschutzbehörden verzichtet der Entwurf auf eine Norm, die die Zwecke des Verfassungsschutzes beschreibt, da eine derartige Legaldefinition bereits durch das Grundgesetz (Art. 73 Nr. 10 b) vorgegeben ist.

Zu § 1

Die Vorschrift übernimmt wortgleich den § 1 des geltenden Rechts.

Zu § 2

Die Vorschrift regelt die Pflicht von Bund und Ländern zur Einrichtung und zur Unterhaltung von Verfassungsschutzbehörden. Sie entspricht weitgehend dem bisherigen § 2. Aus systematischen Gründen wird der Absatz 1 um einen Satz 3 ergänzt, der wortgleich den bisherigen § 3 Satz 3 wiedergibt.

Zur Klarstellung der Rechtslage, die schon bisher aus der Auslegung des § 1 Abs. 1 des geltenden Gesetzes abzuleiten war, wird die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden der Länder untereinander in § 2 Abs. 2 ausdrücklich normiert.

Zu § 3

Die Vorschrift regelt den Aufgabenbereich, der als Verfassungsschutz im materiellen Sinne von allen Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wahrgenommen werden muß (Absatz 1) und die Mitwirkungsaufgaben im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen und -maßnahmen (Absatz 2). Mit dieser Aufgabenbeschreibung regelt der Bund den Kernbereich der Aufgaben im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Art. 73 Nr. 10 GG. Daneben bleibt es den

Gesetzgebern von Bund und Ländern freigestellt, weitergehende oder andere Aufgaben den jeweiligen Verfassungsschutzbehörden zuzuweisen, soweit hierdurch nicht eine Beeinträchtigung der Aufgabenstellung nach diesem Gesetz stattfindet.

§ 3 Abs. 1 führt den Begriff der "Information" ein, der in weiteren Regelungen mehrfach Verwendung findet; im übrigen entspricht die Vorschrift dem § 3 Abs. 1 und 2 des geltenden Rechts.

Soweit in § 3 Abs. 3 des geltenden Gesetzes Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz geregelt sind, finden sich entsprechende Normen bei den Befugnisvorschriften der §§ 5 ff. dieser Vorlage.

Zu § 4

Die Vorschrift regelt die gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern; die weitergehende Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden nach § 1 bleibt unberührt. Die Vorschrift stellt die schon bisher geltende Rechtslage (§ 4) dahingehend klar, daß die Zusammenarbeitspflicht auch für die Länder untereinander gilt. Absatz 2 räumt die Befugnis zur Führung gemeinsamer Datenbestände ein, was nach Einrichtung des Nachrichtendienstlichen Informationssystems (NADIS) der gegenwärtigen Praxis entspricht. Er erfaßt nicht nur nachrichtendienstliche Verbunddateien, sondern auch sogenannte Amtsdaten, bei denen nur das Bundesamt für Verfassungsschutz speichernde (eingebende) Stelle ist und die im direkten Zugriff den Landesbehörden für Verfassungsschutz oder einzelnen ihrer Organisationseinheiten zugänglich sind.

In den Angelegenheiten der Zusammenarbeit einschließlich der Informationsübermittlung zwischen den Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern ist § 4 Spezialregelung, die allen anderen entsprechenden Vorschriften, auch dieser Vorlage vorgeht. Zentrales Anliegen der Zusammenarbeit zwischen den Verfassungsschutzbehörden ist die gegenseitige Unterrichtung; die Vorlage stellt klar, daß hierbei auch die Übermittlung personenbezogener Daten eingeschlossen ist. Hinsichtlich des Umfangs der Information haben sich alle Verfassungsschutzbehörden am Erforderlichkeitsprinzip auszurichten, das sich nach den gesetzlichen Aufgaben des zu Unterrichtenden bemißt. Hierbei ist das Bundesamt für Verfassungsschutz durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder in dem Umfang zu unterrichten, der notwendig ist, damit es seinen Aufgaben gerecht werden kann. Für den Bund erforderlich im Sinne des Absatz 1 ist daher nicht nur die Kenntnis von Informationen, die den Bund als Gebietskörperschaft betreffen, sondern alle Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, die die Zentralstellenfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz betreffen können.

§ 4 Abs. 3 des geltenden Rechts, der neben der Information der Verfassungsschutzbehörden auch die Innenminister der Länder vorsieht, wird in den Entwurf nicht übernommen, da ein entsprechender Informationsaustausch zwischen Landesbehörde für Verfassungsschutz und jeweiligem Landesinnenminister ohnehin nach Landesrecht stattfindet. Insofern besteht für den Bund kein Regelungsbedarf.

Zu §§ 5 ff.

§§ 5 bis 12 regeln die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Hierdurch wird einer neueren Rechtsentwicklung Rechnung getragen, wonach neben der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung auch durch "Befugnisnormen" die Aufgabenerledigung der Behörden durch den Gesetzgeber vorgeschrieben wird. Für das Bundesamt für Verfassungsschutz, eine Bundesoberbehörde, macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch.

Zu § 5

Die Vorschrift stellt die grundlegende Befugnisnorm für das Bundesamt für Verfassungsschutz dar, nach der es berechtigt ist, zur Erfüllung seiner Aufgaben die erforderlichen Erkenntnisse nach pflichtgemäßem Ermessen zu beschaffen, zu sammeln, auszuwerten und weiterzugeben und zu verwenden. Absatz 1 Satz 1 verwendet hierfür den Begriff "Informationen erheben und verarbeiten".

Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist ein Nachrichtendienst des Bundes. Es wendet bei der Beschaffung von Informationen auch "nachrichtendienstliche Mittel" an. Von einer Legaldefinition des Begriffs der nachrichtendienstlichen Mittel sieht die Vorlage, ebenso wie schon das Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 7.8.1972 (BGBl. I S. 1382) ab (vgl. BT-Drucksache VI/3533): Die erschöpfende Aufzählung eines Verwaltungsinstrumentariums

übersteigt die durch die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Parlamentsvorbehalt gezogene Grenze des Regelungsbedarfs durch den förmlichen Gesetzgeber; zudem spricht gegen eine gesetzliche Festschreibung und damit Aufdeckung der nachrichtendienstlichen Mittel, daß ihre schnelle und unbemerkte Anwendung und Anpassung zur Bekämpfung (geänderter) Methoden von Terroristen, Extremisten und Spionen unmöglich gemacht würde. Nachrichtendienstliche Mittel lassen sich als Mittel und Methoden, die der Geheimen, das heißt der vom Betroffenen und von Außenstehenden nicht wahrnehmbaren Beschaffung von Informationen dienen, beschreiben. Geheimbleiben soll dabei entweder die Tatsache, daß überhaupt Nachrichten beschafft werden oder - falls das nicht verborgen bleiben kann - die Tatsache, daß die Nachrichten für Zwecke des Verfassungsschutzes gesammelt werden.

Zu den nachrichtendienstlichen Mitteln sind insbesondere zu zählen:

- das Einschleusen oder Anwerben und Führen von Vertrauensleuten (V-Leute) in extremistische oder terroristische Organisationen;
- die Observation verdächtiger Personen. Das Verhalten bestimmter Personen wird beobachtet, um über ihre Aktivitäten, Aufenthaltsorte und Kontakte Aufschluß zu erhalten;
- das geheime Fotografieren;
- die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs; die gesetzlich besonders geregelt ist (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz vom 13.9.1968 (BGBl. I S. 949, geänd. d. Ges. vom 13.9.1978, BGBl. I S. 1546)).

Nicht zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zählen die für jeden Nachrichtendienst unerläßlichen Sicherungs- und Geheimschutzmaßnahmen, die die Behörde und ihre Mitarbeiter vor Ausspähung und vor Anwerbungsversuchen fremder Nachrichtendienste schützen sollen. Hierzu gehören beispielsweise die Verschlüsselung bei der Übermittlung von Informationen und der Gebrauch von Arbeitsnamen.

Die Vorschrift stellt die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz ausdrücklich unter drei Vorbehalte:

- Absatz 1 Satz 1 verweist auf die Folgenormen, in denen Fragen der Erhebung, Speicherung und Übermittlung in wichtigen Einzelpunkten, wie dem Umgang mit personenbezogenen Daten und der automatisierten Datenverarbeitung näher eingegrenzt werden. Dies gilt auch für die Erhebung personenbezogener Daten mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln.
- Absatz 1 Satz 2 schließt polizeiliche Befugnisse und Weisungs-/Kontrollbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz aus. Dies entspricht § 3 Abs. 3 Satz 1 des geltenden Gesetzes.
- Absatz 2 stellt alle Tätigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz unter die Herrschaft eines speziellen Verhältnismäßigkeitsgebots. Dies entspricht einer neueren Rechtssetzungspraxis, wie sie vor allem in der Polizeigesetze Eingang gefunden hat. Es handelt sich hierbei um eine weitgehende Wiederholung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips, das auf diese Weise dem Anwender der Vorschriften besser gegenwärtig gemacht werden soll.

Zu § 6

§ 6 regelt als konkretisierte und gegenüber § 5 Abs. 1 spezielle Vorschrift die Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Erhebung personenbezogener Daten. Diese Befugnis gilt für den gesamten Bereich der dem Bundesamt für Verfassungsschutz zugewiesenen Aufgaben. Sie erfaßt, wie nach der geltenden Rechtslage, die Erhebung personenbezogener Daten von Terroristen, Extremisten und Spionen einschließlich der sogenannten Verdachtsfallbearbeitung und bei methodischen Suchmaßnahmen sowie bei der "Abklärung" der Eignung einer beabsichtigten operative Maßnahme, wie etwa der Eignungsüberprüfung von V-Leuten. Die Erhebung personenbezogener Daten mit nachrichtendienstlichen Mitteln sowie für Zwecke der Sicherheitsüberprüfung wird durch die Absätze 2 und 3 spezialgesetzlich geregelt:

- Die Erhebung personenbezogener Daten mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln ist nur bei Vorliegen der drei in Absatz 2 genannten Voraussetzungen zulässig. Deren erste räumt dem Bundesamt für Verfassungsschutz einen Entscheidungsspielraum ein, der notwendig ist, da häufig erst mit Hilfe des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel die Erkenntnisse (u.U. auch zugunsten eines Betroffenen) abgesichert werden können. Die weiteren Voraussetzungen nach Nr. 2 und 3 geben zusätzliche Einschränkungen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wobei Nr. 2 in der 2. Alternative berücksichtigt, daß die Informationsgewinnung mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln für den Betroffenen im Einzelfall das geringer belastende Mittel gegenüber einer offenen Informationsbeschaffung, von der das soziale Umfeld des Betroffenen Kenntnis erhalten würde, sein kann. Die Vorschrift stellt zudem über Nr. 1 klar, daß nachrichtendienstliche Mittel nicht für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen einzusetzen sind.

- Bei der Erhebung personenbezogener Daten für die Mitwirkungsaufgabe der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die in sicherheitsempfindlichen Bereichen tätig sind, ist neben dem Betroffenen selbst auch die Überprüfung bestimmter Personen seines "persönlichen Umfeldes" zugelassen, in dem Umfang wie dies der gegenwärtigen, aufgrund von Verwaltungsvorschriften festgelegten Praxis entspricht. Die Erhebung personenbezogener Daten für die Sicherheitsüberprüfung steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung der jeweils Betroffenen. Sie ist nur in gesetzlich bestimmten Ausnahmefällen - so aufgrund der gesetzlich normierten Beamtenpflichten - entbehrlich.

Zu § 7

§ 7 regelt als Spezialvorschrift zu § 5 Abs. 1 die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien. Die Vorschrift beschränkt ihren Anwendungsbereich auf die Zwecke des Verfassungsschutzes. Der Gebrauch zu sonstigen Verwaltungszwecken, etwa zu Zwecken der Personalverwaltung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, wird durch die Vorlage nicht geregelt; insoweit bleiben die Querschnittsgesetze, wie das Bundesdatenschutzgesetz, anwendbar. Die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien darf nur bei Vorliegen einer der drei hier genannten Voraussetzungen erfolgen. Nr. 1 bezieht sich auf Extremisten, Terroristen und Spione; Nr. 2 erlaubt zum Beispiel Gewährspersonen, Ziel- und Kontaktpersonen, Nachrichtenschwindler und Tipgeber, soweit sie nicht die Voraussetzungen der Nr. 1 erfüllen; Nr. 3 läßt die Speicherung für Zwecke der Sicherheitsüberprüfung zu. Absatz 2 schafft eine Sonderregelung für Minderjährige. Die Vorschrift soll das Mitschleppen von "Jugendsünden" in Dateien verhindern.

Zu § 8

Die Vorschrift regelt die Verpflichtung von Bundesbehörden, von sich aus Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz zu übermitteln. Hierbei wird abgestuft zwischen Strafverfolgungs- und den Sicherheitsbehörden (Absatz 1), die alle verfassungsschutzrelevanten Informationen zu übermitteln haben, und den übrigen Behörden, deren Übermittlungspflicht auf Informationen über nachrichtendienstliche Tätigkeit und Terrorismus beschränkt wird.

Soweit die Aufgabe des Grenzschutzes von Landesbehörden wahrgenommen werden, werden diese hinsichtlich ihrer Informationsverpflichtung gemäß der ausschließlichen Bundeskompetenz nach Art. 73 Nr. 5 GG den in Absatz 1 genannten Bundesbehörden gleichgestellt.

Korrespondierend zur Pflicht anderer Behörden, dem Bundesamt für Verfassungsschutz Informationen spontan zu übermitteln, steht dessen Verpflichtung (Absatz 3), die eingegangenen Informationen auf die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung zu überprüfen und - da keine Datensammlung "auf Vorrat" stattfindet - alles im Sinne der Aufgabenstellung nicht Erforderliche zu vernichten. Eine Vernichtungspflicht besteht nur dann, wenn die Unterlagen insgesamt nicht mehr gebraucht wird; ansonsten besteht ein Verwertungsverbot gemäß § 5.

Zu § 9

§ 9 regelt als Spezialvorschrift zu § 5 Abs. 1 die Übermittlung personenbezogener Daten an das Bundesamt für Verfassungsschutz aufgrund seines Ersuchens. Absatz 1 regelt außerdem den Zugang des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu amtlichen Registern oder ähnlichen - auch EDV-gestützten - Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung. Die Berechtigung, Einsicht zu nehmen, ist genereller Natur, sie beschränkt die Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht nur auf den Einzelfall. Fragen der räumlichen und funktionalen Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern sind außerhalb des Gesetzes in Richtlinien festzulegen.

Absatz 2 stellt klar, daß das Bundesamt für Verfassungsschutz seine Ersuchen nicht zu begründen braucht, da hierdurch eine Offenlegung der Maßnahme eintreten und damit ihr Zweck gefährdet werden kann oder der Betroffene mehr als notwendig beeinträchtigt werden könnte. Als "Gegengewicht" hierzu bringt Satz 2 eine Kontrollvorschrift, die es der Fachaufsicht ermöglicht, die vom Bundesamt für Verfassungsschutz eingeforderten Behördenauskünfte nachzuvollziehen.

Zu § 10

§ 10 ist hinsichtlich der Weitergabe personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz Spezialvorschrift zu § 5 Abs. 1. Er regelt die Weitergabe personenbezogener Daten an Stellen außerhalb des Verfassungsschutzes.

Die Weitergabe personenbezogener Daten an Bundesbehörden steht unter zweifachem Vorbehalt: dem der Erforderlichkeit und der Zweckvereinbarkeit. Mit dem Begriff der "Zweckvereinbarkeit" wird gesetzgeberisches Neuland beschritten, um der durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. Dezember 1983 (E 65, 1 ff.) angeregten Rechtsentwicklung in einer für die Staatspraxis zuträglichen Weise Rechnung zu tragen. Solange der Zweckbegriff selbst in Theorie und Praxis noch nicht hinreichend präzisiert ist, kann ein Rückgriff auf den Begriff der "Zweckidentität" nicht zu praktikablen Ergebnissen führen, da es in der Regel nicht mehrere Behörden gibt, die zu genau demselben Zweck tätig werden, so daß im Ergebnis jegliche Datenweitergabe zwischen Behörden ausgeschlossen wäre. Eine solche einengende Interpretation würde dem mit Verfassungsrang ausgestatteten Gebot der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) nicht gerecht. Der Entwurf geht daher - in Übereinstimmung mit der Europäischen Datenschutzkonvention und dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder - mit dem Begriff der Zweckvereinbarkeit davon aus, daß eine Übermittlung personenbezogener Daten unterbleiben muß, wenn der Zweck, zu dem die Daten erhoben wurden, sich mit dem Zweck der beabsichtigten Verwendung nicht mehr vereinbaren läßt.

Absatz 1 Satz 1 folgt der Beachtung des Zweckbindungsgrundsatzes.

Absatz 2 läßt eine Übermittlung personenbezogener Daten an NATO-Stationierungsstreitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland zu. Dies ist eine Folge von Art. 1 a NATO-Truppenstatut in Verbindung mit § 3 des Zusatzabkommens. Eine Übermittlung an Behörden, die nicht Dienststellen der Truppe sind oder an NATO-Behörden außerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist nach dieser Vorschrift ausgeschlossen; für sie gilt Absatz 4.

Absatz 3 läßt die Weitergabe personenbezogener Daten an Private nur in Ausnahmefällen zu, die hier näher umschrieben werden; dies entspricht der geltenden Rechtslage und Praxis.

Absatz 4 regelt die Informationsübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an ausländische öffentliche sowie über- und zwischenstaatliche Stellen. Über die weitgehende gesetzliche Einschränkung hinaus wird, wie nach geltendem Recht, durch innerdienstliche Verwaltungsvorschriften sichergestellt, daß bestimmte Staaten, auch soweit es sich um sogenannte "Datenparadiese" handelt, durch das Bundesamt für Verfassungsschutz nicht mit Informationen versorgt werden.

Zu § 11

Die Vorschrift stellt klar, daß eine Hauptaufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die Information der politischen Leitung der Bundesrepublik Deutschland, durch ständige Berichterstattung sichergestellt wird. Die Berichtspflicht folgt aus dem Sammlungs- und Auswertungsauftrag des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Sie entspricht auch der bisherigen Praxis.

Absatz 2 stellt klar, daß das durch die höchstrichterliche Rechtsprechung ausdrücklich anerkannte Recht der Bundesregierung zur öffentlichen politischen Auseinandersetzung auch Daten umfaßt, die aus der Arbeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz gewonnen wurden. Dies entspricht der heutigen Praxis, wie sie zum Beispiel in den jährlichen Verfassungsschutzberichten des Bundesinnenministeriums ihren Niederschlag gefunden hat.

Zu § 12

§ 12 bringt eine spezielle verfahrensrechtliche Datenschutzvorschrift für Dateien. Für eine entsprechende Vorschrift gegenüber Akten besteht keine Regelungsnotwendigkeit, da nach Löschung der infrage kommenden personenbezogenen Daten in Dateien ein gezielter Rückgriff auf Akten praktisch ausgeschlossen ist.

Zu § 13

§ 13 bringt eine weitere spezielle verfahrensrechtliche Datenschutzvorschrift, die die Errichtung automatisierter Dateien regelt.

Zu § 13 a

Die Vorschrift verschafft den Landesbehörden für Verfassungsschutz die Möglichkeit der Informationsgewinnung bei Bundesbehörden, von der sie ohne eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber nach der Systematik dieses Entwurfs ausgeschlossen wären. Dieser Informationsweg korrespondiert mit § 9. Er vermeidet durch die direkte Übermittlungsmöglichkeit die Einschaltung weiterer Instanzen und damit die Schaffung unnötiger zusätzlicher Datenbestände.

Die Regelungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 73 Nr. 10 b) und c) sowie aus Art. 86 ff. GG. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder wird nicht beschnitten, da die Vorschrift die eingeräumte Befugnis für die Verfassungsschutzbehörden der Länder von der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgabenstellung abhängig macht.

Zu § 14

Die Vorschrift gibt den § 5 des geltenden Rechts wieder. Sie folgt aus der Bundeskompetenz zur Regelung der Angelegenheiten des Verfassungsschutzes gemäß Art. 73 Nr. 10 b) und c) GG.

Redaktionelle Stellungnahme zum Entwurf eines "Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MAD)"

Der Militärische Abschirmdienst (MAD) wurde im Jahre 1956 im Zuge der Wiederaufrüstung durch einen Organisationsakt des Bundesministers der Verteidigung ins Leben gerufen. Eine eigenständige gesetzliche Grundlage für den MAD gibt es bisher nicht. Seine Aufgaben, der Wirkungskreis des MAD und seine Arbeitsmethoden werden bis jetzt durch innerexekutive Abstimmungen zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung und dem MAD festgelegt.

Die im Zuge diverser Skandale um den MAD bekanntgewordenen Fakten zeigen, daß dieses Amt weitgehend selbst bestimmt, was es sich zur Aufgabe macht und welche Personengruppen es mit welchen Mitteln aushorcht. Zum Ziel gesetzt hat sich der MAD nicht nur, die Bundeswehr vor der Ausforschung durch gegnerische Geheimdienste und der Infiltration durch "Extremisten" zu schützen. Vielmehr widmet sich dieser Geheimdienst jeder kritischen Regung "auch aus dem zivilen Umfeld" der Bundeswehr. Der ehemalige Datenschutzbeauftragte des Bundes, Bull, konstatierte in seinem Prüfungsbericht, daß jahrelang Daten von Millionen von Bundesbürgern beim MAD gespeichert wurden. In der "Basiskartei Zersetzung" etwa waren rund 50.000 Bürger registriert, unter anderem auch Walter Jens, die Hamburger Senatorin Helga Schuchardt oder Bernd Engelmann. Das selbst von dem ehemaligen MAD-Chef Schmähling monierte "blindwütige Nachrichtensammeln" beschränkte sich keineswegs nur darauf, frei zugängliche Informationen auszuwerten und die vom Verfassungsschutz übermittelten "Erkenntnis- se" aufzubereiten. Der Einsatz von V-Männern in Gruppen von Nachrüstungsgegnern und Antimilitaristen gehörte in der Vergangenheit ebenso zum Repertoire der Nachrichtenbeschaffung des MAD wie der Einsatz

von Wanzen und Videokameras (u.a. gegen den "KBW). Wie viele "Lauschangriffe" der MAD in den siebziger Jahren vornahm, ließ sich 1977/78, als im Zuge des Lauschangriffs auf den Atomwissenschaftler Traube durch den Verfassungsschutz auch der MAD ins Zwielficht geriet, nicht mehr eindeutig klären.

Nachdem 1977/78 die Praktiken des MAD offenkundig und in dem Untersuchungsbericht des Bundestages zur Abhöraffaire Strauß/Scharnagel auch kritisiert worden waren, forderten sowohl die Opposition als auch der damalige Verteidigungsminister Apel ein MAD-Gesetz, in dem die Frage des Einsatzes "nachrichtendienstlicher Mittel" ebenso geklärt werden sollte wie die Aufgabenstellung des MAD in Abgrenzung zum Verfassungsschutz. Es blieb jedoch alles beim alten, bis im Jahre 1984 die Affaire um General Kießling die seltsamen Arbeitsmethoden des MAD erneut offenbarte. Nun war es der mit der Untersuchung des Falles betraute ehemalige CSU-Innenminister Höcherl, der forderte, die Zuständigkeit des MAD gesetzlich festzulegen. Nach Ansicht der Höcherl-Kommission sollte der MAD zukünftig nur für den militärischen Bereich im engeren Sinne zuständig sein - also die Überprüfung der Soldaten und die Abwehr von "Zersetzungs-" und "Spionageversuchen" in der Bundeswehr, nicht aber für Vorgänge außerhalb der Kasernen. Gefordert wurde, ein eigenes Kontrollgremium für den MAD einzurichten, das mit Zivilisten und Militärs besetzt werden sollte und auch die operativen Vorgänge überprüfen sollte.

Betrachtet man den Gesetzentwurf, dann wird deutlich, daß noch nicht einmal die minimalen Forderungen der Höcherl-Kommission aufgegriffen wurden. Im Gegenteil, der MAD soll nun zu einer zweiten eigenständigen Verfassungsschutzbehörde werden, deren Zuständigkeit allein durch innerbürokratische Absprachen zwischen den Diensten abgegrenzt wird.

§ 1: Aufgaben

Die Definition des MAD als eine "militärische Verfassungsschutzbehörde" in § 1 Abs. 1 hat weitreichende Konsequenzen. Bis jetzt hat der MAD als eine militärische Dienststelle rechtlich nicht dieselben Möglichkeiten wie die anderen Dienste. Anfragen an das Bundeszentralregister etwa muß der MAD bis jetzt über das vorgeschaltete, zum Verteidigungsministerium gehörige Amt für Sicherheit der Bundeswehr stellen. Der vom Verteidigungsministerium schon 1982 unternommene Versuch, dem MAD den ungehinderten Zugriff auf das Bundeszentralregister zu verschaffen, wurde noch Anfang 1984 vom Rechtsausschuß des Bundestages als rechtlich bedenklich zurückgewiesen; kurz darauf zog das Ministerium seinen Antrag zurück. Nun aber sollen dem MAD als eigenständige Behörde dieselben Möglichkeiten zustehen, andere öffentliche Stellen um "Informationen" anzugehen, wie dem Verfassungsschutz (vgl. unten § 4 Abs. 2). Sie sind - abgesichert durch das BVerfSchG und das ZAG - unbegrenzt formuliert. Der vorgeblich einschränkende Nachsatz in § 1 Abs. 1 "zur Sicherung der Einsatzbereitschaft" (nicht nur der Verteidigungsbereitschaft) stellt eine bloße Leerformel dar.

Trotz des erheblichen Wortaufwandes in den Abs. 2 bis 4 des § 1 bleibt die Aufgabenbestimmung des MAD vage. Abs. 3 stellt eine nachrichtendienstliche Generalklausel dar, da es gerade zum Wesen der Beurteilung einer "Sicherheitslage" gehört, daß sämtliche Informationen, die in einem bestimmten Zusammenhang oder einer bestimmten Situation relevant werden könnten, herangezogen werden. In Abs. 2 werden die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Tätigkeiten des Verfassungsschutzes auch zu Aufgaben des MAD erklärt. Ob es sich bei der nachgeschobenen Feststellung "soweit diese Bestrebungen...gegen den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung gerichtet ist", um die Definition einer eigenständigen Aufgabe handelt, kann hier dahingestellt bleiben. Sicher ist, daß eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen MAD und Verfassungsschutz unterbleibt.

Dies zeigt sich auch, wenn man nach dem Personenkreis fragt, der nach dem Gesetz in Zukunft der Überwachung durch den MAD unterliegen soll. Die in § 1 Abs. 3 angelegte Möglichkeit, über alle alles zu sammeln, soweit dies möglich und nützlich erscheint, wird zwar in § 4 Abs. 1 erheblich eingeschränkt, indem dort die Erhebung personenbezogener Daten nur für die Bereiche "militärischer Verfassungsschutz" (§ 1 Abs. 2) und die "Sicherheitsüberprüfungen" (Abs. 4) erlaubt wird. Doch angesichts der Weite des "verfassungsschützerischen" Auftrags des MAD bedeutet dies nur bedingt eine Eingrenzung der Möglichkeiten des MAD, auch die Daten von Zivilpersonen zu erheben und insbesondere zu speichern (vgl. § 4 Abs. 1). Die im Nachsatz zu § 1 Abs. 2 enthaltene einschränkende Formulierung, daß die Bestrebungen "von Personen ausgehen oder ausgehen sollen", die dem Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung angehören, erlaubt es dem MAD, jeden Versuch von Bürgern, auf die Diskussion innerhalb der Bundeswehr einzuwirken - etwa in bezug auf die "Nachrüstung" oder das SDI-Programm-"nachrichtendienstlich aufzuklären".

§ 2: Zuständigkeit mehrerer Behörden

Da im Gesetz eine inhaltliche Abgrenzung der Aufgaben zwischen Verfassungsschutz und MAD nicht vorgenommen wird, fehlen im Gesetz gleichfalls klare Regelungen der jeweiligen Zuständigkeiten der Geheimdienste. In den aufeinander bezogenen Absätzen 1 (Zuständigkeit MAD) und 2 (Zuständigkeit Verfassungsschutz) wird zunächst nur festgestellt, daß die Dienste immer dann, wenn sie im Zuständigkeitsbereich der anderen Behörde Maßnahmen durchführen wollen, eine Vereinbarung treffen müssen. Worin jeweils die Zuständigkeit von MAD im Unterschied zum Verfassungsschutz bestehen soll, wird gerade nicht gesagt. D.h., die Festlegung konkreter Zuständigkeiten soll weiterhin geheimen Richtlinien über die Zusammenarbeit der Dienste vorbehalten bleiben. Die einzige Ausnahme bildet die Gruppe der Angehörigen von Soldaten und Beamten der Militärverwaltung, die nach § 2 Abs. 1 automatisch unter die Aufsicht des MAD fallen sollen. (In gleicher Weise erlaubt § 2 Abs. 2 dem Verfassungsschutz den Zugriff auf die bei der Bundeswehr und dem Verteidigungsministerium Beschäftigten).

Im § 2 Abs. 1 und 2 wird zugleich die von der Bundesregierung schon seit längerem angestrebte Verschärfung der Sicherheitsüberprüfungen teilweise vorweggenommen, indem sie auf alle Personen ausgedehnt werden, die mit jemandem zusammenleben, der überprüft werden soll (die "eheähnliche Gemeinschaft" wird insoweit der Ehe gleichgestellt).

§ 3: Zusammenarbeit

Eine Folge der weitgehenden Aufgabenüberlappung von MAD und Verfassungsschutz ist die in § 3 festgehaltene weitreichende Kooperation der beiden Geheimdienste. Hierbei wird der Verfassungsschutz verpflichtet, alle für die Aufgaben des MAD relevanten Informationen und personenbezogenen Daten demselben zu übermitteln (und vice versa). Zudem wird den Diensten erlaubt, in ihren Informationssystemen gemeinsame Dateien zu führen und zum Abruf im automatisierten Verfahren bereitzuhalten (d.h. online-Verbindungen einzurichten, wie früher schon NADIS). Daß die Textzusätze "auf das zwingend erforderliche Maß" zu beschränken seien, entspricht den Grundsätzen einer zweckmäßigen Verwaltung. Diese Regelung hat mit dem Versuch einer eindeutigen Normierung des Handelns der Dienste nichts zu tun.

§ 4: Befugnisse und Verpflichtungen

In § 4 werden unter Rückgriff auf das BVerfSchG die Befugnisse des MAD geregelt. Im letzten Absatz des § 4 Abs. 1 wird scheinbar eine weitreichende Einschränkung vorgenommen: Denn "nur" zum Zwecke der Sicherheitsüberprüfung (§ 1 Abs. 4) und der Abwehr von verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Spionageversuchen einer fremden Macht (§ 1 Abs. 2) soll dem MAD erlaubt werden, personenbezogene Daten zu erheben. Abgesehen von der selbst noch weitreichenden Umschreibung der Aufgaben des MAD als militärischer Verfassungsschutz hindert diese Eingrenzung den MAD keineswegs daran, die vom Verfassungsschutz übermittelten personenbezogenen Daten, die höchstens zur allgemeinen "Beurteilung der Sicherheitslage" dienen könnten, zu speichern und weiter zu verarbeiten. In § 3 Abs. 2 sind ausdrücklich solche Daten in die Pflicht zur gegenseitigen Unterrichtung einbezogen, die für die Beurteilung der Sicherheitslage von Interesse sein könnten.

In § 4 Abs. 2 wird die Konsequenz aus der Bestimmung des MAD als eine militärische Verfassungsschutzbehörde gezogen. Diesem werden die gleichen Möglichkeiten wie dem Verfassungsschutz eingeräumt, andere Stellen zur Übermittlung von Informationen zu verpflichten (vgl. zur Reichweite Kommentar zum BVerfSchG, § 8).

Die Abs. 4 und 5 des § 4 regeln die Frage der Berichtspflicht, der Einrichtungsanordnungen usw. analog zum BVerfSchG §§ 11 bis 14 (vgl. Kommentar zum BVerfSchG).

DOKUMENTATION

VS - Nur für den Dienstgebrauch
Stand: 29.08.1985

Entwurf eines Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz - MADG -)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Aufgaben

- (1) Der Militärische Abschirmdienst des Bundesministers der Verteidigung nimmt nach Maßgabe dieses Gesetzes die Aufgaben einer Verfassungsschutzbehörde des Bundes mit dem Ziel wahr, zur Sicherung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte beizutragen.
- (2) Aufgabe des Militärischen Abschirmdienstes ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über
 1. Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes,
 2. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
 soweit diese Bestrebungen oder Tätigkeiten gegen Personen, Dienststellen und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung gerichtet sind und von Personen ausgehen oder ausgehen sollen, die diesem Geschäftsbereich angehören oder in ihm tätig sind.
- (3) Darüber hinaus obliegt dem Militärischen Abschirmdienst die Sammlung und Auswertung von Informationen zur Beurteilung der Sicherheitslage
 1. von Dienststellen und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung und
 2. von Dienststellen und Einrichtungen der verbündeten Streitkräfte und der internationalen militärischen Hauptquartiere, wenn die Bundesrepublik Deutschland in internationalen Vereinbarungen besondere Verpflichtungen zur Sicherheit dieser Dienststellen und Einrichtungen übernommen hat und die Beurteilung der Sicherheitslage im Einvernehmen zwischen dem Bundesminister der Verteidigung und den zuständigen obersten Landesbehörden dem Militärischen Abschirmdienst übertragen worden sind.
- (4) Der Militärische Abschirmdienst wirkt mit
 1. bei der Überprüfung von Personen, denen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse anvertraut werden, die Zugang dazu erhalten sollen oder ihn sich verschaffen können,
 2. bei der Überprüfung von Personen, die im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung an sicherheitsempfindlichen Stellen tätig sind oder werden sollen,
 3. bei technischen Sicherheitsmaßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung zum Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen gegen die Kenntnisnahme durch Unbefugte.

§ 2 Zuständigkeit mehrerer Behörden

- (1) Sind zur Fortführung von Aufgaben, für deren Erfüllung der Militärische Abschirmdienst nach § 1 Abs. 2 zuständig ist, in einem Einzelfall Maßnahmen zwingend erforderlich, die in die Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder fallen, kann der Militärische Abschirmdienst nach Vereinbarung mit der zuständigen Verfassungsschutzbehörde die Maßnahmen durchführen, wenn diese andernfalls nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand getroffen werden können oder die Erfüllung der Aufgaben insgesamt gefährdet wird. Einer Vereinbarung bedarf es nicht, wenn die Maßnahmen nach

Satz 1 gegen den Ehegatten oder Verlobten der dem Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung angehörenden oder in ihm tätigen Person oder gegen den mit dieser in eheähnlicher Gemeinschaft Lebenden beabsichtigt sind.

- (2) Sind zur Fortführung von Aufgaben, für deren Erfüllung die Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder zuständig sind, in einem Einzelfall Maßnahmen zwingend erforderlich, die in die Zuständigkeit des Militärischen Abschirmdienstes fallen, kann die zuständige Verfassungsschutzbehörde nach Vereinbarung mit dem Militärischen Abschirmdienst die Maßnahmen durchführen, wenn diese andernfalls nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand getroffen werden können oder die Erfüllung der Aufgaben insgesamt gefährdet wird. Einer Vereinbarung bedarf es nicht, wenn die Maßnahmen nach Satz 1 gegen den dem Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung angehörenden oder in ihm tätigen Ehegatten oder Verlobten der Person, für die die Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden gegeben ist, oder gegen den mit dieser in eheähnlicher Gemeinschaft Lebenden beabsichtigt sind.

§ 3

Zusammenarbeit

- (1) Der Militärische Abschirmdienst und die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen. Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung.
- (2) Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder unterrichten den Militärischen Abschirmdienst über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis für die Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 bis 4 erforderlich ist. Der Militärische Abschirmdienst unterrichtet die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder über die bei Erfüllung seiner Aufgaben gemäß § 1 Abs. 2 bis 4 bekanntgewordenen Angelegenheiten, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung dieser Behörden erforderlich ist. Die Unterrichtung schließt die Übermittlung personenbezogener Daten ein.
- (3) Der Militärische Abschirmdienst und die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder dürfen, unbeschadet des Rechts, eigene Daten zu führen, zur Sammlung und Auswertung von Informationen gemeinsame Datenbestände zum Abruf im automatisierten Verfahren bereithalten, wenn diese gemeinsamen Datenbestände zur Erfüllung der Aufgaben des Militärischen Abschirmdienstes und der beteiligten Verfassungsschutzbehörden erforderlich sind. Das Bereithalten gemeinsamer Datenbestände, die neben Personalien und Hinweisen auf bestehende Akten auch Textzusätze aus Akten enthalten, ist hierbei auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Über Errichten, Bereithalten und Abruf der gemeinsamen Datenbestände ist eine Vereinbarung des Militärischen Abschirmdienstes und den beteiligten Verfassungsschutzbehörden erforderlich, die der Zustimmung ihrer obersten Bundes- und Landesbehörden bedarf. Die Vereinbarung muß auch die in § 13 BVerfSchG genannten Festlegungen und Pflichten enthalten.

§ 4

Befugnisse und Verpflichtungen

- (1) Der Militärische Abschirmdienst hat, soweit es zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 bis 4 erforderlich ist, die dem Bundesamt für Verfassungsschutz zustehenden Befugnisse,
 1. Informationen zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen sowie nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden nach § 5 Bundesverfassungsschutzgesetz,
 2. personenbezogene Daten zu erheben nach § 6 Bundesverfassungsschutzgesetz,
 3. personenbezogene Daten in Dateien zu speichern, zu verändern und zu nutzen nach § 7 Bundesverfassungsschutzgesetz,
 4. von anderen Stellen die Übermittlung personenbezogener Daten zu verlangen oder amtlich geführte Register einzusehen nach § 9 Bundesverfassungsschutzgesetz.
 Die Erhebung personenbezogener Daten (§ 6 Bundesverfassungsschutzgesetz) ist nur zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 und 4 zulässig, die Erhebung durch Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel nur zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2.
- (2) Die in § 8 Bundesverfassungsschutzgesetz genannten Stellen sind nach Maßgabe dieser Bestimmung verpflichtet, dem Militärischen Abschirmdienst Informationen einschließlich personenbezogener Daten zu übermitteln, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 bis 4 erforderlich ist. Im übrigen sind die in § 8 Abs. 4 Bundesverfassungs-

schutzgesetz genannten Stellen berechtigt, ihm nach Satz 2 dieser Bestimmung zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 2 bis 4 sonstige Informationen zu übermitteln.

- (3) Der Militärische Abschirmdienst hat die dem Bundesamt für Verfassungsschutz zustehende Befugnis, personenbezogene Daten an andere Behörden zu übermitteln nach § 10 Bundesverfassungsschutzgesetz. Der Empfängerbehörde obliegt die Verpflichtung nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Bundesverfassungsschutzgesetz. Für die nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz erforderliche Zustimmung ist der Bundesminister der Verteidigung zuständig.
- (4) Der Militärische Abschirmdienst hat in Dateien gespeicherte personenbezogene Angaben nach § 12 Bundesverfassungsschutzgesetz zu berichtigen, zu löschen oder zu sperren. Für jede automatisierte Datei hat er dabei eine Errichtungsanordnung nach § 13 Bundesverfassungsschutzgesetz zu treffen; für die nach Absatz 1 dieser Bestimmung erforderliche Zustimmung ist der Bundesminister der Verteidigung zuständig.
- (5) Der Militärische Abschirmdienst unterrichtet den Bundesminister der Verteidigung laufend und auf Anforderung über seine Tätigkeit.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Erläuterungen zum Entwurf eines MAD-Gesetzes

(Ursprüngliche Erläuterungen zum Entwurf v. 8.3.1985)

Vorbemerkung

Der Staat hat die Pflicht, Angriffe, die gegen seine verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind, rechtzeitig und wirksam abzuwehren. Für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung ist dies zusätzlich eine wesentliche Voraussetzung für die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Streitkräfte, der das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung Verfassungsrang zuerkannt hat. Im Zuge der Aufstellung von Streitkräften hat daher im Jahre 1956 der Bundesminister der Verteidigung durch Organisationsakt (Art. 65 Satz 2 GG) auf der Grundlage des in das Grundgesetz eingefügten Art. 87 a hierfür als Teil der Streitkräfte einen Militärischen Abschirmdienst (MAD) für seinen Geschäftsbereich errichtet. Er gliedert sich derzeit in das dem Ministerium unmittelbar unterstellte Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD-Amt) sowie die diesem nachgeordneten MAD-Gruppen als selbständige Dienststellen auf der Ebene der Wehrbereiche und die MAD-Stellen als selbständige Dienststellen auf der Ebene der Verteidigungsbezirke.

Der MAD wurde in der Folgezeit im G 10-Gesetz, Bundeszentralregistergesetz, Bundesdatenschutzgesetz, Melderechtsrahmengesetz und Sozialgesetzbuch als Träger von Befugnissen sowie im Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes als Objekt parlamentarischer Kontrolle genannt. Aufgaben und Kompetenzen des MAD wurden unter Beachtung der rechtlichen Beschränkungen durch interne Weisungen festgelegt.

Die rechtspolitische Entwicklung im Bereich der Persönlichkeitsrechte macht nunmehr, insbesondere seit dem "Volkszählungsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 eine gesetzliche Grundlage für Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte durch Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel sowie durch die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe personenbezogener Daten erforderlich. Zugleich kann damit auch die Aufgabenwahrnehmung des MAD nach Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 73 Nr. 10 b GG auf eine nunmehr gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Dem MAD obliegen die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden. Er nimmt sie jedoch nur für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung (Ministerium, Streitkräfte gemäß Art. 87 a GG, Bundeswehrverwaltung gemäß Art. 87 b GG, Rechtspflege im Bereich der Streitkräfte gemäß Art. 96 Abs. 4 GG und Militärseelsorge) nach Maßgabe dieses Gesetzes wahr. Diesem Umstand wird durch eine insoweit abschließende Aufgabenbeschreibung sowie dadurch Rechnung getragen, daß hinsichtlich der dem MAD zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zustehenden Befugnisse auf das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (BVerfSchG) verwiesen wird. Diese Verweisung trägt zugleich - bei allen sachlichen Unterschieden - zu rechtlich einheitlichen Grundlagen des Verfassungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland bei.

Zu § 1 Absatz 1:

Die Errichtung des MAD beruht auf Art. 65 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 87 a GG. Einer formellgesetzlichen Ermächtigung bedarf es daher von Rechts wegen nicht. Gleichwohl erscheint eine Klarstellung angezeigt, daß der MAD die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung wahrnimmt.

Zu § 1 Absatz 2 bis 4:

Unter weitgehender Übernahme der Formulierung des BVerfSchG legen diese Bestimmungen die Aufgaben des MAD auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung fest.

Hierzu gehört die in Absatz 3 eigens ausgewiesene Beurteilung einer Gefährdung der Sicherheit im Rahmen der gemeinsamen Verteidigung, auf die wegen der engen Verpflichtungen im Bündnis und der dadurch bedingten Auswirkungen nicht verzichtet werden kann.

Im Sinne von Abs. 3 und Abs. 4 Nr. 3 zählen zu den Dienststellen auch die Verbände und Einheiten der Streitkräfte, zu den Einrichtungen auch alle Liegenschaften der Streitkräfte.

Zu § 2:

In den dort genannten eng begrenzten Einzelfällen soll eine von der Zuständigkeit abweichen- de Durchführung von Maßnahmen vereinbart werden können.

Zu § 3:

Abs. 1 bezieht den MAD in die allgemeine Zusammenarbeitsverpflichtung der Verfassungsschutzbehörden ein.

Die Wahrnehmung der Aufgaben gemäß § 1 Abs. 2 bis 4 setzt unabdingbar die Möglichkeit weitergehender Information voraus; sie wird durch eine entsprechende Verpflichtung der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder in Abs. 2 sichergestellt. Zugleich ist in Abs. 3 auch die Informationspflicht des MAD gegenüber diesen Verfassungsschutzbehörden festgelegt.

In Anlehnung an das BVerfSchG stellt Abs. 4 klar, daß die Übermittlung personenbezogener Daten eingeschlossen ist.

Zu § 4:

Für die Durchführung der Aufgaben nach § 1 sollen dem MAD die gleichen Befugnisse wie dem Bundesamt für Verfassungsschutz zustehen; er unterliegt ferner den gleichen Verpflichtungen. Dies wird durch Verweisung auf die entsprechenden Bestimmungen des BVerfSchG sichergestellt.

Zu § 5:

Er regelt das Inkrafttreten. Dabei wird davon ausgegangen, daß dieser Gesetzentwurf zeitgleich mit oder kurz nach dem Inkrafttreten des BVerfSchG verabschiedet wird.

BRAUCHEN WIR DEN VERFASSUNGSSCHUTZ?

- Ein Gastkommentar von **Prof. Eggert Schwan***)

Als die Väter unseres Grundgesetzes und diesem folgend der Gesetzgeber des Verfassungsschutzgesetzes vom 27.9.1950 (BGBl I, S. 682) die Einrichtung von Verfassungsschutzbehörden vorsahen, verfolgten sie damit die Absicht, das Wiedererstehen einer geheimen Polizei nach dem Muster der GeStaPo zu verhindern. Um der Bändigung der im Dritten Reich erwiesenen Gefährlichkeit der Polizeigewalt willen erachteten sie es als erforderlich, den Gedanken der Gewaltenteilung auch in diesem Bereich zu nutzen und durch die organisatorische Abspaltung des Verfassungsschutzes von der Polizei die Voraussetzungen für die rechtstaatliche Disziplinierung dieser der Natur der Sache nach besonders gefährlichen Staatstätigkeit zu verbessern. Aus diesem Grunde schrieben sie in § 3 Abs. 2 des zitierten Gesetzes hinein:

"Polizeiliche Befugnisse oder Kontrollbefugnisse stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zu. Das Amt darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden."

Sie konnten nicht vorausahnen, daß die Verknüpfung der polizeilichen Macht mit derjenigen dieser neuen Art von Geheimpolizei des Instrumentes der organisatorischen Angliederung gar nicht bedarf, sondern daß die elektronische Datenverarbeitung und die aus den überkommenen rechtlichen Fesseln herausgesprengte "Amtshilfe" Mittel bieten, den gleichen Effekt auch ohne die organisatorische An- oder Untergliederung der beiden Behörden zu erreichen. Hätten sie dies vorausgesehen, dann hätten sie Schutzvorkehrungen sicher auch gegenüber den Gefahren getroffen, die von einer solchen Art der Kulminierung staatlicher Macht ausgehen. Inzwischen ist die rechtsstaatliche Sensibilität gegenüber der Ausuferung staatlicher Macht jedoch allenthalben in Verfall geraten. Der Gesetzgeber unserer Tage hat kein Auge mehr für die Gefahren, die vom Staate selbst für die verfassungsmäßige Ordnung heraufbeschoren werden. Er sieht die totalitären Tendenzen nicht, die das Gesicht unserer Sicherheitsbehörden immer mehr zu prägen beginnen, und darum ist er nur zu gern bereit, die Praktiken, die sich bei den Sicherheitsbehörden an Gesetz und Recht vorbei entwickelt haben, in neuen Gesetzen festzuschreiben.

Nicht nur der von der Innenminister-Konferenz vorgelegte "Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes" dient erklärtermaßen diesem Ziel, sondern gleichermaßen auch die Entwürfe für ein neues Verfassungsschutzgesetz, für ein MAD-Gesetz und für ein Gesetz, das die "informationelle Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes" regeln soll. Für denjenigen, der aus der Geschichte der Menschheit die Erfahrung gewonnen hat, daß die größten Verbrechen stets im Namen des Staates und dort vor allem auch im Namen des Staats- bzw. Verfassungsschutzes sowie der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung begangen worden sind, muß dies auch deswegen Anlaß

*) Prof. Eggert Schwan lehrt in Berlin Rechtswissenschaften. Er hat sich vor allem als Datenschutz-Rechtler einen Namen gemacht.

tiefer Besorgnis um das weitere Schicksal unserer Demokratie und unseres Rechtsstaates sein, weil die unter anderem auch von Montesquieu formulierte Binsenweisheit, daß dort, wo Macht ist, auch Mißbrauch ist, auch durch die Kette von Skandalen und Rechtsbrüchen bestätigt wird, in die unsere Verfassungsschutzbehörden verwickelt waren und sind. Montesquieu, der immerhin einer derjenigen Staatsdenker ist, die das abendländische Verständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit maßgeblich geprägt haben, zieht aus dieser Erkenntnis die Schlußfolgerung: "Damit die Macht nicht mißbraucht werden kann, ist es nötig, durch Anordnung der Dinge zu bewirken, daß die Macht die Macht bremse."

Für den Juristen unserer Tage stellt sich die Frage, ob die offenkundige Vergewaltigung des Zweckes, den die Väter unseres Grundgesetzes mit der Regelung der Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden in Art. 73 Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 GG verfolgt haben, nämlich der Bändigung, nicht der Entfesselung der Macht der neuen Geheimpolizei mit dem Namen "Verfassungsschutz", den geplanten Regelungen in den zitierten Gesetzentwürfen entgegensteht. Ich zögere nicht, die Frage mit einem Ja zu beantworten, und ich erachte diese Regelungen darüber hinaus aus einer ganzen Reihe von weiteren Gründen, z.B. auch wegen der mangelnden Bestimmtheit der Befugnisregelungen, als verfassungswidrig. Vor allem aber scheint mir die Frage wichtig zu sein, ob sich die Entfesselung der Macht der Verfassungsschutzbehörden, die wir haben erleben müssen und die nunmehr sogar gesetzlich festgeschrieben werden soll, politisch und moralisch rechtfertigen läßt. Meines Erachtens hat die Verwandlung unseres demokratischen Rechtsstaates in einen Überwachungsstaat, für die zwar nicht nur, wohl aber maßgeblich die Verfassungsschutzbehörden die Verantwortung tragen, der Integrationskraft unseres Staates einen schweren und vielleicht sogar irreparablen Schaden zugefügt und damit das gefährdet oder sogar beschädigt bzw. zerstört, was in einem jeden Gemeinwesen das Heiligste ist, nämlich den Gemeinsinn, den "common sense", ohne die die "verfassungsmäßige Ordnung" auf Dauer nicht lebensfähig bleiben wird. Die immer mehr um sich greifende Staatsverdrossenheit, die heute schon niemand mehr nur als "Verunsicherung der Jugend" zu umschreiben wagt, ist keineswegs nur durch die Parteienspendenaffäre und ähnliche, die Moral und das Rechtsbewußtsein beleidigende, letztlich aber doch singuläre Vorgänge verursacht worden, sondern vor allem durch die hemmungslose und gleichfalls nicht von moralischen Skrupeln geplagte Art, in der unsere Sicherheitsbehörden meinen, um des guten Zwecks willen das Mittel geheiligt sein zu lassen und den Bürger in nahezu allen Lebensbereichen heimlich belauschen, beobachten, erfassen, registrieren und katalogisieren zu dürfen. Die Kosten-Nutzen-Analyse zeigt nur zu deutlich, daß die Institution "Verfassungsschutz" der Sache "Verfassungsschutz" weitaus mehr geschadet als genutzt hat, und dies ist eine Erkenntnis, die eigentlich schon vor Jahrzehnten überfällig war. Zwar standen die Väter unserer Verfassung noch unter dem Eindruck des fast traumatischen Erlebnisses des Zusammenbrechens der Republik von Weimar. Sie hatten erleben müssen, wie der demokratische Kuchen vom braunen und roten Rand immer mehr angenagt und schließlich aufgefressen wurde. Darum haben sie die Sätze der sog. streitbaren Demokratie in die Ver-

fassung hineingeschrieben, die dem Staate das Recht zuerkennen, die Feinde der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aktiv zu bekämpfen, und für den Vollzug dieser Sätze der streitbaren Demokratie haben sie die Einrichtung von Verfassungsschutzbehörden vorgesehen. Sehr bald zeigte sich jedoch, daß dies eine übertriebene Besorgnis war. Unsere junge Demokratie erwies sich als sehr viel reifer und vitaler als die von Weimar. Die Geschichte stieg - Gott sei Dank - nicht ein zweites Mal in das gleiche Flußbett. Schon nach wenigen Jahren zeigte sich, daß etwa das Verbot von Parteien nicht nötig ist, um den Verfassungsfeinden zu begegnen. Vermittels der Auseinandersetzung auf dem politischen Felde kann man diese sehr viel besser in die Schranken verweisen und ihnen die Gefährlichkeit nehmen. Die Erklärung der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) hat sich in der gesamten Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nicht ein einziges Mal als notwendig erwiesen. Ähnlich wie Art. 21 Abs. 2 GG ist dies eine Verfassungsbestimmung, die in unserem Verfassungsleben praktisch keinerlei Relevanz hat. Ganz ähnlich verhält es sich auch mit dem Verbot von Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 2 GG. Bei den ohnehin seltenen Fällen, in denen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der Verzicht auf den Einsatz des rabiatischen Instruments des Verbots der Integrationskraft des Staates weitaus mehr nützen würde als das Schaffen von Märtyrer-Bildern in den Köpfen einiger Radikaler. Was bei den Parteien recht ist, sollte bei den Vereinigungen doch eigentlich billig sein. Schließlich hat sich auch der einst so bedrohlich wirkende "lange Marsch durch die Institutionen", der den Verfassungsschutzbehörden in den Augen vieler über lange Zeit hinweg eine Schein-Legitimation zu verschaffen vermocht hat, inzwischen totgelaufen, und es hat sich gezeigt, daß auch dies keine ernsthafte Gefahr für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung darstellt.

Obwohl die Verfassungsschutzbehörden somit eigentlich wegen Entfallens der zu erfüllenden Aufgaben längst hätten austrocknen müssen, ist ihr Apparat - getreu den von Parkinson beschriebenen Gesetzmäßigkeiten - keineswegs abgebaut worden, sondern vielmehr immer mehr aufgebläht, ohne daß sich im übrigen der Bund der Steuerzahler zu dem hier allerdings berechtigten empörten Protest hat verstehen können. Ausuferung des Apparats und Abtauchen in den Untergrund der Geheimniskrämerei sowie die Übernahme von Methoden, die allenfalls einem totalitären Staat zur "Ehre" gereichen können, verhalten sich offensichtlich umgekehrt proportional zu den zu erfüllenden Aufgaben. Erleichtert hat dies ganz wesentlich die z.T. auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretene These, daß der Verfassungsschutz keineswegs erst und nur beim Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Betätigung den Bürger beobachten, erfassen und registrieren dürfe, sondern sehr wohl auch schon "auf Vorrat" im Vorfeld der Entstehung eines solchen Verdachts.

Dies ist aber dann nun doch ein gar schreckliches Mißverständnis. Die Väter unserer Verfassung haben mit der organisatorischen Abspaltung des Verfassungsschutzes von der Polizei dessen rechtsstaatliche Bändi-

gung bezweckt, keineswegs aber wollten sie den Verfassungsschutz damit freisetzen von der Notwendigkeit der Beachtung der Regeln des rechtsstaatlich-liberalen Polizeirechts, das in Deutschland für die Verfolgung des Zwecks der Gefahrenabwehr entwickelt worden ist. Dazu sagt das Preußische OVG in der bereits oben zitierten Entscheidung aus dem Jahre 1912 (Pr.OVGE 63, 464), daß

"der Polizei nicht die Befugnis zugesprochen werden kann, die in ihre Hände gelegten Machtmittel dort zu gebrauchen, wo es an jedem Anlasse zur Entfaltung einer polizeilichen Tätigkeit fehlt."

Schon Suarez, der Vater des Preußischen Allgemeinen Landrechtes, den Hans Schneider (Festg. 25j. Bestehen des BVerfG, Bd. II, S. 390, 393 f.) zu Recht als einen der frühen Wegbereiter des Übermaßverbots bezeichnet, hat dazu in einem Vortrag, den er im Winter 1791/92 dem damals 21jährigen Kronprinzen und späteren König Friedrich Wilhelm III. gehalten hat, folgendes ausgeführt (Nachw. bei Hans Schneider, a.a.O.):

"Da es nun der erste Grundsatz des öffentlichen Staatsrechts ist, daß der Staat die Freiheit der einzelnen nur so weit einzuschränken berechtigt sei, als es notwendig ist, damit die Freiheit und Sicherheit aller bestehen könne, so fließt aus dieser Betrachtung der **erste Grundsatz des Polizeirechts**, daß nur die Abwendung eines großen und **mit moralischer Gewißheit zu befürchtenden Schadens** für die bürgerliche Gesellschaft oder nur die **begründete Hoffnung** zur Erlangung eines sehr erheblichen und dauerhaften Vorteils für das Ganze den Staat berechtigen könne, die natürliche Freiheit seiner einzelnen Bürger durch Polizeigesetze einzuschränken."

Dieser Ausdruck "preußischer Geisteshaltung" und "preußischer Selbstzucht", d.h. "die Neigung zum Maßhalten und zur Bescheidung auf das, was vernünftig und notwendig ist", mit dem die preußischen Staatsdiener des 18. Jahrhunderts nach Hans Schneider (a.a.O., S. 394) nur Maximen fortgebildet haben, "die bereits bei den protestantischen Reformern angelegt sind", ist in die Entwicklung des deutschen Polizeirechts eingegangen und ist damit Maßstab auch für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden, und zwar auch bei der Erfüllung derjenigen Aufgaben, die diesen Behörden durch die spätere Gesetzgebung zugewiesen worden sind, nämlich die Aufgaben der Abwehr äußerer Verfassungsfeinde und der Spionageabwehr. Auch die Abwehr solcher Gefahren unterliegt im Rechtsstaat der Notwendigkeit der Beachtung des Übermaßverbotes und darf nicht "auf Vorrat" betrieben und auf das erwähnte Vorfeld der Entstehung konkreter Gefahren erstreckt werden. Es gelten auch insoweit die Regeln des klassischen Polizeirechts.

Wenn dies aber richtig ist, dann stellt sich die Frage, ob die Aufgaben des Verfassungsschutzes bei der Behörde "Polizei" nicht viel besser aufgehoben sind. Unter der Voraussetzung, daß die Polizei bereit ist, sich in die Bahnen der noch immer geltenden, durch die vorliegenden Gesetzentwürfe jedoch lebensgefährlich bedrohten Regeln des rechtsstaatlich-liberalen Polizeirechts, denen die Polizei freilich in der Praxis gleichfalls weit entlaufen ist, zurückzugeben, muß diese Frage

bejaht werden. Angesichts der Entwicklung, die der Verfassungsschutz in den letzten Jahrzehnten genommen hat, ist diese rechtsstaatliche Disziplinierung wohl nur auf diesem Wege möglich. Noch immer gilt jedenfalls das, was den Preußenkönig Friedrich II. bewogen hat, auf das Instrument einer Geheimpolizei bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben zu verzichten. Franz Kugler berichtet dazu in seiner im Jahre 1940 erschienenen Biographie Friedrichs II.:

"An den Vorteilen eines anderen Gebietes - der Geheimen Polizei -, die zu jener Zeit in Frankreich ebenfalls schon außerordentliche Erfolge gehabt hatte, wünschte Friedrich auch teilzunehmen. Mancherlei Sittenverderbnis, die als Folge des Krieges zurückgeblieben war, schien eine solche Institution wünschenswert zu machen. Friedrich sandte deshalb einen in diesem Fach vorzüglich geübten Geschäftsmann, Philippi, nach Paris und machte ihn hernach zum Polizeipräsidenten von Berlin. Als aber einige Jahre darauf verschiedene Verbrechen verübt wurden, ohne daß man die Urheber entdecken konnte, stellte Friedrich den Polizeipräsidenten zur Rede. Dieser erwiderte, daß er mit großem Fleiße alle vom König genehmigten Maßregeln zur Ausführung bringe, daß er indessen mehr zu unternehmen sich ohne ausdrücklichen Befehl nicht für befugt halte. Er entwickelte dem König darauf das ganze Wesen der geheimen Polizei, wodurch er ohne Zweifel jedem Verbrechen auf die Spur kommen könne, wodurch aber auch der sittliche Charakter des Volkes müsse verdorben werden. Er fügte hinzu, daß überdies in Berlin die Wirkung der geheimen Polizei erst allmählich eintreten könne, da die Brandenburger für solche Einrichtung vorderhand noch viel zu treuherzig und ehrlich seien. Durch diese Vorstellungen war Friedrich sehr gerührt; er erwiderte ohne langes Bedenken, daß er kein größeres Übel an die Stelle des kleineren setzen und die Ruhe und das Vertrauen seiner Untertanen nicht gestört wissen wolle. Dabei hatte es auch sein Bewenden."

III. "AMTSHILFE-GESETZ": ZUSAMMENARBEITSGESETZ (ZAG)

Redaktionelle Stellungnahme zum Vor-Entwurf eines
 "Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheitsbe-
 hörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und
 Verfassungsschutzes (Zusammenarbeitsgesetz - ZAG)"

"Immerhin wäre bei einem systematischen Informationsge-
 winnungsverbund Polizei/Verfassungsschutz ein Element
 des vom GG abgelehnten Gestapo-Systems, nämlich die
 umfassende alle Bereiche erfassende und zugleich die
 Möglichkeiten einheitlich zentraler Auswertung nutzende
 Informationsgewinnung, erhalten."

Gerhard v. Loewenich, Leiter der Abt. Innere Sicherheit
 des BMI, 1979 in einer internen Expertise (aus: Bölsche,
 1979, S. 173)

Daß der Bundesgrenzschutz, und hier insbesondere jene ca. 2000 Mann
 vom Grenzschutz-Einzeldienst, für die bundesdeutschen Geheimdienste
 im Grenzverkehr Informationen sammelt, geht bis in die fünfziger
 Jahre zurück. Wieder einmal ins Gerede kam diese Praxis 1978, als eine
 dem BGS vom Bundesamt für Verfassungsschutz zugeteilte Liste linker
 Publikationen und Organisationen bekannt wurde, anhand derer sich
 BGS-Beamte um Lesegewohnheiten von Reisenden kümmerten, und
 1979, als bekannt wurde, daß im Schnüffel-Verbund von BND und BGS
 heimlich Visa-Stempel und Pässe von Reisenden aus dem Ostblock und
 in den Ostblock fotografiert wurden (ausführlich hierzu J. Bölsche
 1979). Geregelt war dies in einer "Sonderanweisung über die Erfassung
 bestimmter Erkenntnisse bei der grenzpolizeilichen Kontrolle" (SO-GK),
 die Ex-Innenminister Maihofer 1975 zusammenschreiben ließ und
 Ex-Innenminister Baum 1978 in wesentlichen Teilen außer Kraft setzte,
 bis diese SO-GK im Dezember 1981 in Gänze aufgehoben wurde, um
 durch die "Dienstanweisung zur Durchführung des Amtshilfeersuchens
 für die VFS-Behörden und den BND" ersetzt zu werden.

Seit diesen Skandalen wurde von der Notwendigkeit eines "Amtshil-
 fe-Gesetzes" gesprochen, das die informationelle Zusammenarbeit
 zwischen Polizeibehörden und den diversen Geheimdiensten mit dem
 Ziel regeln sollte, diese Zusammenarbeit auf ein zwingend notwendiges
 Maß zu begrenzen. Vorarbeiten der sozial-liberalen Koalition kamen mit
 dem Regierungswechsel 1982 zum Abbruch.

Aus dem "Amtshilfe-Gesetz" ist inzwischen das hier vorliegende "ZAG"
 geworden, und so forsch, wie die Abkürzung klingt, ist auch der Inhalt.
 Es ist ein zentraler Baustein im Rahmen dessen, was man als Wandel
 des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürger zum informa-
 tionellen Selbstbedienungsrecht der Sicherheitsbürokratie bezeichnen
 kann.

Das ZAG soll die Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden im repressiven und präventiven Staatsschutzbereich regeln, soweit diese Zusammenarbeit im Austausch von personenbezogenen Daten besteht. Es geht dabei um den Datenverkehr von Bundesbehörden (BfV, MAD, BKA, BGS, Zoll, nicht BND) untereinander sowie zwischen diesen Bundesbehörden und den LfV und den Landespolizeien. "Kooperativer Föderalismus" - mit dem kleinen Schönheitsfehler, daß der Bundesgesetzgeber nicht die Gesetzgebungszuständigkeit für Angelegenheiten der LfV und der Landespolizeien besitzt.

Darüber, wie der Datenverkehr technisch organisiert ist, sein soll oder nicht sein soll, trifft der Gesetzentwurf keinerlei Aussage. Beabsichtigt ist etwas anderes: nämlich klarzustellen, in welchen Einzelfällen bzw. welchen verallgemeinerten Fallkonstellationen die jeweiligen Behörden erstens von sich aus Informationen auszutauschen haben, also den vorhandenen Datenbestand einander zur Verfügung zu stellen haben ("Übermittlung ohne Ersuchen"); zweitens auf Anfrage bestimmte Daten an die anfragende andere Behörde zu übermitteln haben.

Es werden also jeweils Übermittlungspflichten konstituiert. Damit wird für den Staatsschutzbereich eine Frage eindeutig beantwortet, die in den bestehenden und beabsichtigten Fachgesetzen (BKA-G, BGS-G/BVerfSchG, MAD-G, ME) unklar bleibt, weil dort jeweils nur geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen die jeweilige Behörde Daten abfragen darf (vgl. etwa §§ 8 - 10 BVerfSchG-E, § 4 MADG-E, § 10 b ME); das bedeutet aber nicht automatisch, wie die Amtshilfediskussion gezeigt hat, daß die befragte Behörde die Daten liefern muß.

Die Übermittlungspflichten ohne Ersuchen (§§ 5, 12, 14, 16 ZAG) sind jeweils so konzipiert, daß die Übermittlung den Aufgaben der abrufenden Stelle dienen soll (wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist); der Empfänger prüft dann, ob er die Daten brauchen kann. Damit ist keine klare Verantwortlichkeit begründet, weder der übermittelnden noch der abrufenden Stelle, sondern es bleibt beliebig, welche Daten wohin gehen und wo bleiben.

Eine Besonderheit weisen in diesem Zusammenhang die Übermittlungspflichten in §§ 5 und 14 auf: Durch Überwachung des Fernmeldeverkehrs nach § 100 a StPO gewonnene Informationen des BKA und BGS (?) sind an BfV, LfV und MAD zu übermitteln, wenn der Verdacht auf Staatsschutzdelikte vorliegt (§ 2 Gesetz zu Art. 10 GG). Die Übermittlung von Daten dagegen, die bei Wohnungsdurchsuchungen anfallen - also im Rahmen eines viel "routinemäßigeren" und im Vergleich zur Telefonüberwachung rechtlich viel leichter möglichen Grundrechtseingriffs -, soll schon dann erfolgen, wenn nach einer diffusen Abwägung "das Allgemeininteresse" daran "überwiegt".

Die Übermittlungspflichten auf Ersuchen (§§ 6, 8, 9, 10, 13, 15, 17 ZAG) orientieren sich - mit Ausnahme des Sonderfalls der Grenzkontrollbehörden - ebenfalls an den Aufgaben der ersuchenden Behörde, unter der zusätzlichen "Voraussetzung", daß die Daten für diese sonst nicht oder nur schwieriger zu bekommen sind.

Die Grenzkontrollbehörden (BGS, Zoll, Bayerische Landespolizei) haben nach den §§ 8 und 10 ZAG dem Verfassungsschutz personenbezogene Daten zu liefern, wenn dieser sie namentlich abfragt oder "tatsächliche Anhaltspunkte" über einen bestimmten Personenkreis, dessen Daten er wünscht, angibt. Im ersteren Falle ist der Bundesinnenminister bzw. die landesrechtlich zuständige Aufsichtsbehörde einzuschalten, während im letzteren Falle eine Dienstanweisung des Bundesinnenministers gelten soll.

Der MAD dagegen ist nach § 9 ZAG (nur) mit Daten von Personen zu beliefern, die er namentlich abfragt, hier mit Zustimmung des Verteidigungsministeriums.

Hier läßt sich unschwer der Versuch herauslesen, die unter Bundesinnenminister Baum eine Zeit lang kontrovers gewesene Problematik der Instrumentalisierung der Grenzschutzbehörden durch die Geheimdienste gesetzestechisch in den Griff zu bekommen, ohne daß freilich die damaligen Bedenken gegen die ausufernde gegenseitige "Amtshilfe" berücksichtigt würden. Die vorgesehene ministerielle Beteiligung dürfte auch weniger einen Rest irgendwie gearteter Kontrolle dieser Praxis darstellen als vielmehr das Bemühen um interne Koordinierung.

Gleichzeitig wird deutlich, daß die Formulierung "Übermittlung auf Ersuchen" etwas kaschiert, was erreicht werden soll: Die Übermittlungspflicht differiert nicht danach, ob die angeforderten Daten schon vorhanden oder auf Bestellung erst zu erheben sind, und bedeutet damit praktisch, daß die übermittlungspflichtige Behörde die Informationen gegebenenfalls eben beschaffen muß. Damit bleiben Mindestanforderungen des Datenschutz- und Amtshilferechts auf der Strecke wie die, daß keine Behörde sich die Eingriffs- (sprich Datenerhebungs-) befugnisse einer anderen soll zunutze machen dürfen.

Damit diese allgemeine gegenseitige Datenbelieferung nicht dazu führt, daß Sonderinteressen einzelner Sicherheitsbehörden - etwa gewisse Daten für sich zu behalten - übergangen werden, ist jeweils die Kautele vorgesehen, daß die Übermittlung unterbleiben kann, "wenn sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle beeinträchtigen würde". Lediglich die Grenzschutzbehörden (§§ 8 - 10 ZAG) dürfen sich hierauf nicht berufen.

Dem Entstehungszusammenhang des ZAG mit den weiteren "Sicherheitsgesetzen" entsprechend, wird auch hier auf die "vorbeugende Bekämpfung" bestimmter Straftaten durch die Polizeien Bezug genommen (§§ 12, 13); eigenartigerweise soll nicht nur das BKA, sondern auch der BGS diese Aufgabe haben (§§ 16, 17).

DOKUMENTATION

VS - Nur für den Dienstgebrauch

Stand: 22.06.1985

Vor-Entwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes (Zusammenarbeitsgesetz - ZAG)

Der Bundestag hat (mit Zustimmung des Bundesrates) das folgende Gesetz beschlossen:

Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweckbestimmung des Gesetzes

Zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes, zum Schutz gegen Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie zur Verhinderung, Erforschung oder Verfolgung der in §§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes *) genannten Straftaten sind Bund und Länder verpflichtet, durch Übermittlung sach- und personenbezogener Daten informationell zusammenzuarbeiten. Soweit die informationelle Zusammenarbeit in der Übermittlung personenbezogener Daten besteht, richtet sie sich nach den folgenden Vorschriften.

*) Es muß unter Einschaltung der Sicherheitsbehörden noch geprüft werden, ob der Katalog der Aufgabenerfüllung ausreicht.

§ 2 Anwendungsbereich

Im Rahmen der Zweckbestimmung des § 1 Satz 1 regelt dieses Gesetz die informationelle Zusammenarbeit

1. der in § 3 Nr. 1 genannten Behörden des Bundes mit den nach § 3 Nr. 2 bestimmten Behörden der Länder sowie
2. der in § 3 Nr. 1 genannten Behörden des Bundes untereinander, soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften vorgehen.

§ 3 *) Zusammenarbeitspflichtige Sicherheitsbehörden

Die Pflicht zur informationellen Zusammenarbeit obliegt:

1. im Bereich des Bundes
 - a) dem Bundesamt für Verfassungsschutz
 - b) dem Militärischen Abschirmdienst
 - c) dem Bundeskriminalamt
 - d) den mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundesbehörden,
2. im Bereich der Länder:
 - a) den Verfassungsschutzbehörden
 - b) der Polizei.

*) Siehe Bestandsaufnahme "Offene Punkte" zu § 7.

§ 4

Übermittlung an andere Behörden

Die in § 3 Nr. 1 und 2 genannten Behörden dürfen die ihnen nach diesem Gesetz übermittelten personenbezogenen Daten an andere Stellen übermitteln, wenn die Übermittlung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zugelassen ist.

Zweiter Abschnitt**Übermittlung personenbezogener Daten****1. Unterabschnitt****Übermittlung personenbezogener Daten durch die Polizeien
des Bundes und der Länder**

an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst

§ 5

Übermittlung ohne Ersuchen

(1) Das Bundeskriminalamt und der Bundesgrenzschutz übermitteln dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Militärischen Abschirmdienst von sich aus ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung von Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes oder des Militärischen Abschirmdienstes nach § 1 Abs. 2 und 3 des MAD-Gesetzes erforderlich ist.

(2) Sind personenbezogene Daten durch Maßnahmen nach § 100a der Strafprozeßordnung bekannt geworden, werden diese nach Absatz 1 an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst übermittelt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß eine der in § 2 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz genannten Handlungen geplant oder begangen wird oder begangen worden ist. *)

(3) Sind personenbezogene Daten bei Durchsuchung einer Wohnung bekannt geworden, werden diese nach Absatz 1 an das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst übermittelt, wenn eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß das Allgemeininteresse überwiegt. Das Allgemeininteresse überwiegt stets, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für

1. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder

2. extremistische Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, vorliegen.

(4) Der Empfänger prüft, ob die übermittelten personenbezogenen Daten für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Ergibt die Prüfung, daß sie nicht erforderlich sind, sind die Unterlagen zu vernichten.

(5) Die Übermittlung nach Absatz 1 bis 3 kann unterbleiben, wenn sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle beeinträchtigen würde.

*) Siehe Bestandsaufnahme "Offene Punkte" zu § 7.

§ 6

Übermittlung auf Ersuchen

(1) Die in § 3 Nr. 1 und 2 genannten Polizeien des Bundes und der Länder übermitteln dem Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Militärischen Abschirmdienst auf Ersuchen ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn die Übermittlung für die Erfüllung von Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes oder von Aufgaben des Militärischen Abschirmdienstes nach § 1 des MAD-Gesetzes erforderlich ist und die personenbezogenen Daten auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erlangt werden können.

(2) Ersuchen nach Absatz 1 brauchen nicht begründet zu werden. Sie sind aktenkundig zu machen.

(3) Bei der Übermittlung personenbezogener Daten nach Absatz 1 findet § 3 Absatz 2, 3 und 5 Anwendung.

§ 7

Übermittlungsvorbehalt der Staatsanwaltschaft

Hat die Polizei in einem anhängigen Ermittlungsverfahren ihre entstandenen Vorgänge der zuständigen Staatsanwaltschaft übersandt, darf sie personenbezogene Daten nach diesem Gesetz übermitteln, soweit gegenteilige Weisungen der Staatsanwaltschaft im Einzelfall nicht vorliegen.

§ 8

Übermittlung durch die Grenzkontrollbehörden auf Anforderung des Bundesamtes für Verfassungsschutz

- (1) Die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundes- und Landesbehörden übermitteln dem Bundesamt für Verfassungsschutz auf Anforderung ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene Daten über Personen, die
 1. in der Anforderung namentlich benannt sind oder
 2. bei denen in der Anforderung bezeichnete tatsächliche Anhaltspunkte erkannt werden.
- (2) Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 1 darf das Bundesamt für Verfassungsschutz an die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundes- und Landesbehörden nur richten, wenn über die betreffenden Personen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sie Bestrebungen im Sinne von § 3 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes unterstützen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ausüben.
- (3) Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 2 darf das Bundesamt für Verfassungsschutz nur auf solche Anhaltspunkte stützen, deren Vorliegen die Annahme rechtfertigt, daß die Personen, bei denen sie erkannt werden, Bestrebungen im Sinne von § 3 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes unterstützen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ausüben.
- (4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz braucht Anforderungen nach Absatz 1 nicht zu begründen. Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 1 bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundesministers des Innern. Für die Erledigung der Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 2 erläßt der Bundesminister des Innern eine Dienstanweisung. Die Geltungsdauer der Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 darf 6 Monate nicht überschreiten.

§ 9

Übermittlung durch die Grenzkontrollbeamten auf Anforderung des Militärischen Abschirmdienstes

- (1) Die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundes- und Landesbehörden übermitteln dem Militärischen Abschirmdienst auf Anforderung bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene Daten über Personen, die in der Anforderung namentlich benannt sind.
- (2) Anforderungen darf der Militärische Abschirmdienst an die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundes- und Landesbehörden nur richten, wenn über die betreffenden Personen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sie Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 1 Absatz 2 des MAD-Gesetzes unterstützen oder ausüben.
- (3) Der Militärische Abschirmdienst braucht Anforderungen nicht zu begründen. Sie bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundesministers der Verteidigung. Ihre Geltungsdauer darf 6 Monate nicht überschreiten.

§ 10

Übermittlung durch die Grenzkontrollbehörden auf Anforderung der Verfassungsschutzbehörden der Länder

- (1) Die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundesbehörden übermitteln den Verfassungsschutzbehörden der Länder auf Anforderung bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene Daten über Personen, die
 1. in der Anforderung namentlich benannt sind oder
 2. bei denen in der Anforderung bezeichnete tatsächliche Anhaltspunkte erkannt werden.
- (2) Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 1 dürfen an die Verfassungsschutzbehörden der Länder an die mit grenzpolizeilichen Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz betrauten Bundesbehörden nur richten, wenn über die betreffenden Personen Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sie Bestrebungen im Sinne von § 3 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes unterstützen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ausüben.

(3) Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 2 dürfen die Verfassungsschutzbehörden der Länder nur auf solche Anhaltspunkte stützen, deren Vorliegen die Annahme rechtfertigt, daß die Personen, bei denen sie erkannt werden, Bestrebungen im Sinne von § 3 Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes unterstützen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ausüben.

(4) Die Verfassungsschutzbehörden der Länder brauchen Anforderungen nach Absatz 1 nicht zu begründen. Soweit die Verfassungsschutzbehörden der Länder nicht in die für den Staats- und Verfassungsschutz fachlich zuständigen obersten Landesbehörden eingegliedert sind, bedürfen Anforderungen nach Absatz 1 der vorherigen Zustimmung der betreffenden Aufsichtsbehörde. Die Geltungsdauer der Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 darf 6 Monate nicht überschreiten. Für die Erledigung der Anforderungen nach Absatz 1 Nr. 2 erläßt der Bundesminister des Innern eine Dienstanweisung.

§ 11

Einschränkung der Übermittlung bei Minderjährigen

Daten über Personen, die das 16. Lebensjahr nicht vollendet haben, dürfen nach §§ 8 bis 10 nicht übermittelt werden.

2. Unterabschnitt

Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz und den Militärischen Abschirmdienst an die Polizeien des Bundes und der Länder

§ 12

Übermittlung ohne Ersuchen

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Militärische Abschirmdienst übermitteln den in § 3 Nr. 1 und 2 genannten Polizeien des Bundes und der Länder von sich aus ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die vorbeugende Bekämpfung oder für die Verfolgung der in den §§ 74a, 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes *) genannten Straftaten erforderlich ist. § 7 Absatz 3 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz bleibt unberührt.

(2) Bei der Übermittlung ohne Ersuchen nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 4 und 5 Anwendung.

*) Vgl. Anmerkung zu § 1.

§ 13

Übermittlung auf Ersuchen

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Militärische Abschirmdienst übermitteln den in § 3 Nr. 1 und 2 genannten Polizeien des Bundes und der Länder auf Ersuchen ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn die Übermittlung für die vorbeugende Bekämpfung oder für die Verfolgung der in den §§ 74a, 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes *) genannten Straftaten erforderlich ist, und die personenbezogenen Daten auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen einzelnen stärker belastende Maßnahme erlangt werden können.

(2) Bei der Übermittlung personenbezogener Daten auf Ersuchen nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 5, § 6 Absatz 2 und § 12 Absatz 1 Satz 2 Anwendung.

*) Vgl. Anmerkung zu § 1.

3. Unterabschnitt

Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundeskriminalamt und den Bundesgrenzschutz an die Verfassungsschutzbehörden der Länder

§ 14

Übermittlung ohne Ersuchen

(1) Das Bundeskriminalamt und der Bundesgrenzschutz übermitteln den Verfassungsschutzbehörden der Länder von sich aus die ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die den Verfassungsschutzbehörden der Länder durch Gesetz übertragen sind.

(2) Sind personenbezogene Daten durch Maßnahmen nach § 100a der Strafprozeßordnung bekannt geworden, werden diese nach Absatz 1 an die Landesbehörden für Verfassungsschutz übermittelt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß eine der in § 2 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz genannten Handlungen geplant oder begangen wird oder begangen worden ist.

(3) Sind personenbezogene Daten bei Durchsuchung einer Wohnung bekannt geworden, werden diese nach Absatz 1 an die Landesbehörden für Verfassungsschutz übermittelt, wenn eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß das Allgemeininteresse überwiegt. Das Allgemeininteresse überwiegt stets, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für 1. sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder 2. extremistische Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, vorliegen.

(4) Bei der Übermittlung nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 4 und 5 Anwendung.

§ 15

Übermittlung auf Ersuchen

(1) Das Bundeskriminalamt und der Bundesgrenzschutz übermitteln den Verfassungsschutzbehörden der Länder auf Ersuchen ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn die Übermittlung zur Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die den Verfassungsschutzbehörden der Länder durch Gesetz übertragen sind und die personenbezogenen Daten auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erlangt werden können.

(2) Bei der Übermittlung personenbezogener Daten nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 3, § 6 Absatz 2 und § 14 Absatz 2 und Absatz 3 Anwendung.

4. Unterabschnitt

Übermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder an das Bundeskriminalamt und den Bundesgrenzschutz

§ 16

Übermittlung ohne Ersuchen

(1) Die Verfassungsschutzbehörden der Länder übermitteln dem Bundeskriminalamt und dem Bundesgrenzschutz von sich aus ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die Übermittlung für die vorbeugende Bekämpfung oder für die Verfolgung der in den §§ 74a, 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes *) genannten Straftaten erforderlich ist. § 7 Absatz 3 des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz bleibt unberührt.

(2) Bei der Übermittlung nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 4 und 5 Anwendung.

*) Vgl. Anmerkung zu § 1.

§ 17

Übermittlung auf Ersuchen

(1) Die Verfassungsschutzbehörden der Länder übermitteln dem Bundeskriminalamt und dem Bundesgrenzschutz auf Ersuchen ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordene personenbezogene Daten, wenn die Übermittlung für die vorbeugende Bekämpfung oder für die Verfolgung der in den §§ 74a, 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes *) genannten Straftaten erforderlich ist und die personenbezogenen Daten auf andere Weise nicht, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erlangt werden können.

(2) Bei der Übermittlung personenbezogener Daten auf Ersuchen nach Absatz 1 findet § 5 Absatz 4, § 6 Absatz 2 und § 16 Absatz 1 Satz 2 Anwendung.

*) Vgl. Anmerkung zu § 1.

IV. BUNDESDATENSCHUTZGESETZ, NEUFASSUNG

Redaktionelle Stellungnahme zum Entwurf eines "Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten"

Seit über drei Jahren werden Entwürfe zur Novellierung des BDSG gefertigt. Es stünde an, die seit Verabschiedung des BDSG im Jahre 1977 gemachten Erfahrungen einzubeziehen. In "Bürgerrechte und Polizei" (CILIP) Nr. 18 (2/1984) haben wir bereits über den Entwurf der oppositionellen SPD-Fraktion im Bundestag, zuvor schon in Nr. 15 (2/1983) über den Entwurf der Regierungskoalition berichtet. Hierauf sei verwiesen.

Der in diesem Heft dokumentierte Entwurf von CDU/CSU gibt den Stand vom 14. Mai 1985 wieder. Bis zur Drucklegung ist uns der vom Koalitionskompromiß mit der FDP getragene, überarbeitete Entwurf vom 28.10.1985 nicht zugänglich geworden. Die Schlagzeilen vom 28. und 29. Oktober 1985, die von den Ergebnissen des endlich gefundenen Kompromisses berichteten, fußten unmittelbar auf den Presseerklärungen der Beteiligten, nicht jedoch auf Kenntnis einer ausgefertigten und ausgehändigten Entwurfsvorlage.

Aus den Pressemitteilungen ist zumindest soviel zu entnehmen, daß auch der "Kompromiß"-Entwurf vom 28.10.1985 sich nicht wesentlich von dem hier dokumentierten CDU/CSU-Entwurf unterscheidet, mithin die hier folgende Detailbewertung ihre Bedeutung behält. Sie hat ausschließlich die Regelungen zur Datenverarbeitung staatlicher Sicherheitsbehörden zum Gegenstand.

§ 2 Abs. 2 Nr. 4: Generelle Zulassung von online-Verfahren

In dieser Regelung versteckt sich die folgenschwerste Änderung des ganzen Entwurfs. Nach der derzeitigen Regelung in § 2 BDSG gilt, daß das Bereithalten einer Datei für den Zugriff einer anderen Stelle rechtlich gleichzubewerten sei mit der Übermittlung der gesamten Datei. Diese als "Fiktion" bezeichnete Regelung führte dazu, daß generelle Zugriffsmöglichkeiten - insbesondere im online-Verfahren - nur unter der Voraussetzung möglich waren, daß der Terminalinhaber jeweils für den gesamten ihm frei zugänglichen Datenbestand den Nachweis der Zulässigkeit des Zugriffs erbringen mußte. Dieser bemißt sich jedoch nach § 9 BDSG und der individuellen Rechtmäßigkeit. Diese Voraussetzung, daß nämlich für jedes Datum zu jeder Zeit die Rechtmäßigkeit der Übermittlung gegeben ist, ist praktisch und rechtlich nie zu erfüllen gewesen. Das Bundesdatenschutzgesetz entsprach deshalb seinem Charakter nach nicht der heute erreichten informationellen Vernetzung, die den online-Zugriff ermöglicht.

Aus diesem Widerspruch konnten die Datenschutzbeauftragten ihr stärkstes, freilich nur legalistisch beschränktes Argument gegen die Ausdehnung von online-Zugriffen herleiten. Er zielte darauf ab, für online-Verbindungen grundsätzlich den Gesetzesvorbehalt zu aktivieren, d.h. online-Verbindungen bedurften und bedürfen danach einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Hiervon sind insbesondere die Sicherheitsbehörden mit ihren Verbundinteressen betroffen.

Die Preisgabe dieser Fiktion der Gleichsetzung von Übermittlung und Bereithaltung von Daten nimmt dem bestehenden Verrechtlichungsdruck seitens der Datenschutzbeauftragten seine Grundlage und läßt im übrigen die Einrichtung von Verbundsystemen von dem Vorliegen der in § 6 a des Entwurfs genannten Voraussetzungen abhängig sein. Danach soll der Zugriff im online-Verfahren für die "Aufgaben, Geschäftszwecke oder Ziele der speichernden Stelle oder des Empfängers angemessen" sein.

Mit dem Begriff der Angemessenheit wird die Einrichtung von automatischen Abrufverfahren in die Definitionsgewalt der jeweiligen Dateninteressenten gegeben. Es ist unschwer zu erraten, wer im Konfliktfall sich durchsetzen wird - eine informationshungrige Polizei oder der einzelne Bürger.

§ 2 Abs. 3 Nr. 3: Einengung des Datei-Begriffs

Diese Änderung ist insbesondere unter dem Kontrollaspekt bedeutsam. Sollte sie Gesetz werden, dann ist der Streit um die Reichweite der Kontrollbefugnisse bzw. Einsichtsbefugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten zugunsten der Exekutive entschieden.

Zum Tragen kommt der jeweilige Datei-Begriff insbesondere bei den Hinweisdateien, z.B. dem Kriminalaktennachweis beim BKA oder dem NADIS-System der Geheimdienste. Es geht darum, ob der Datenschutzbeauftragte über diese Hinweisdateien hinaus auch auf die jeweiligen Akten bei seiner Kontrolltätigkeit zurückgreifen darf, auf die in den automatisierten Hinweis-Dateien verwiesen wird.

Die hier eingeschlagene Regelung entzieht die der Speicherung zugrunde liegenden Akten der Kontrollkompetenz des Bundesdatenschutzbeauftragten.

§ 6 a: Automatisiertes Abrufverfahren (online)

Hier werden in Fortführung des Änderungsvorschlages in § 2 Rahmenbedingungen für die Zulassung und den Betrieb automatisierter Abrufverfahren aufgestellt. Wirksame Zulässigkeitsbeschränkungen sind hierbei jedoch nicht aufgerichtet worden (s. Kommentierung in § 2 Abs. 2 Nr.4).

§ 9: Datenspeicherung, -veränderung und -verwendung

Durch diesen Novellierungsvorschlag wird das Verbot der Zweckentfremdung von Daten, das noch einmal durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich bestätigt worden ist, zur funktionslosen Restkategorie. Seine besondere Bedeutung erhält § 9 Abs. 2 und der dort aufgeführte Katalog von Zulässigkeitsvoraussetzungen dadurch, daß er durch Verweisung in § 10 und § 11 des Entwurfs zugleich auch die bisherigen Grenzen der Weitergabe innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Weitergabe an private Stellen durchbricht.

Hervorzuheben sind insbesondere Nr. 3, wonach eine "mutmaßliche" Einwilligung anstelle wirklicher Einwilligung tritt (wortüber ausschließlich die Behörde entscheiden kann) oder Nr. 4, mit dem endgültig Abschied genommen würde vom Prinzip des Zweckentfremdungsverbots, da Verarbeitung und Übermittlung der gleichen Daten zu allen nur zulässigen Zwecken ermöglicht werden soll, ebenso Nr. 5, wo allein schon aus der Tatsache einer theoretisch möglichen Veröffentlichung von Daten sich die Befugnis zur Verarbeitung und Weitergabe anschließen soll.

Nr. 6 und 7 bedeuten einen umfassenden Vorbehalt zu Zwecken der Sicherheitsbehörden. Hierauf wird man sich berufen, wenn es wieder einmal um die Zulässigkeit der Rasterfahndung gehen sollte. Die Verwendung der Gemeinwohlklausel in Nr. 7 deutet die systematische Unbeschränktheit des Sicherheitsvorbehalts an.

§ 10: Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs

Zu den bisher schon geltenden Übermittlungsbefugnissen treten durch Verweis auf § 9 Abs. 2 und dem dort aufgezählten Katalog eine zusätzliche Palette von Übermittlungsbefugnissen hinzu. Dadurch verändert das Bundesdatenschutzgesetz seinen Charakter. War es bisher zumindest streitig, ob § 9 BDSG allein schon zur Rechtfertigung von Übermittlungsvorgängen ausreichte, oder durch eine andere außerhalb des BDSG zu suchende Befugnisnorm zu erfüllen sei, so ist nach der Entwurfsfassung § 9 zur wirksamen Befugnisnorm umstrukturiert worden. So soll z.B. die mutmaßliche Einwilligung des Betroffenen ausreichen - worüber nur die jeweilige Behörde mutmaßt, die an den Daten interessiert ist -, oder es soll die Gemeinwohlklausel ausreichende Legitimation sein. Der Bereich gesetzesfreier Verwaltung nimmt damit zu.

In § 10 Abs. 2 des Entwurfs wird eine Änderung und Einschränkung der bisherigen, ohnehin weiten Grundsätze des Amtshilferechts vorgenommen. Bisher trugen sowohl die übermittelnde als auch die ersuchende Behörde Verantwortung für die Rechtmäßigkeit. Nun wird diese Verantwortungslast im Regelfall auf die anfragende Behörde selbst übertragen. Das Prüfungsrecht der ersuchten Behörde ist hierüber eingeschränkt. In dieser Logik weitergedacht, hat folgerichtigerweise beim online-Verfahren nur noch der Empfänger der Daten seine eigene Berechtigung zu prüfen (letzter Satz).

§ 11: Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

Auch hier ist bedeutsam die Umgehung des Gesetzesvorbehalts durch den Verweis auf § 9 Abs. 2 als Generalschlüssel. Überdies wird in Abs. 1 Nr. 2 als völlig untugliche Voraussetzung der Eingrenzung das "öffentliche Interesse" bemüht.

Unter den gleichen Voraussetzungen sollen bundesrepublikanische Behörden bei ihnen gespeicherte Daten auch an ausländische Stellen liefern dürfen (Abs. 4).

§ 13: Auskunft an den Betroffenen

Generell soll das Auskunftsrecht des Einzelnen über ihn betreffende Daten dahingehend erweitert und verbessert werden, daß zusätzlich die Herkunft der Daten sowie deren eventuelle Empfänger in die Auskunftspflichtung miteinbezogen sind. Für den Sicherheitsbereich bleibt jedoch alles beim alten. Durch die Regelung in Abs. 2 will man klarstellen, was durch die Rechtsprechung und die Praxis bereits entsprechend gehandhabt worden ist: Den Sicherheitsbehörden ist es nicht untersagt, überhaupt Auskunft zu erteilen.

In Einengung des bestehenden Datenschutzrechts sollen zwei Typen von Sicherheitsbehörden geschaffen werden. Die Sicherheitsbehörden in Abs. 2 Nr. 1 (Verfassungsschutz, BND, MAD sowie "andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung") können nach ihrem eigenen Gusto Auskunft erteilen oder nicht. Zur Auskunft verpflichtet sind sie nicht. Die Sicherheitsbehörden in Abs. 2 Nr. 2 hingegen, insbesondere die Staatsanwaltschaft und die Polizei, brauchen nur dann Auskunft zu geben, wenn dem kein öffentliches Interesse entgegensteht. Dann sind sie aber auch dazu verpflichtet. Dies bedeutet eine zumindest erfreuliche Klarstellung durch Übernahme der gar nicht bürgerfreundlichen (vgl. Hase, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 16 (3/1983) einschlägigen Rechtsprechung.

Hintergrund für dieses Zwei-Klassen-Auskunftsrecht des Bürgers ist die Befürchtung, daß die Geheimdienste in einen Legitimationsdruck geraten könnten, in dessen Gefolge sie zwar nicht die verweigerten Daten selbst preisgeben müßten, aber doch von ihnen insbesondere im Gerichtsverfahren erwartet werden würde, ihre Weigerung und die Gründe dafür zumindest erahnbar werden zu lassen. Während diese Konsequenz für den Bereich der Polizei für noch hinnehmbar gehalten wird, sollen die Geheimdienste erst gar nicht in diese Lage geraten.

Reduzierte sich das gerichtliche Prüfungsrecht bisher allein auf die Frage, ob die Behörde die Auskunft pauschal - und damit in unzulässiger Weise - abgelehnt hatte oder ob sie erkennen ließ, daß sie sich zumindest Gedanken darüber gemacht hatte (Betätigung des Ermessens), wird für den Bereich der Geheimdienste de facto und nun auch de jure jede gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen. In diesem Bereich gilt das Justizgewährleistungsgrundrecht in Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes nicht mehr.

Konsequent heißt es deshalb auch in Abs. 3 Nr. 4 BDSG, geltende Fassung, daß Auskunftsverweigerungen der Geheimdienste "in keinem Falle" einer Begründung bedürften.

Als Trostpflaster für diesen rechtlichen Mauerbau kann der Bundesdatenschutzbeauftragte eingeschaltet werden (Abs. 5). Die dort beschriebene Verfahrensweise entspricht in etwa der derzeitigen Handhabung. Der Bundesdatenschutzbeauftragte wird noch mehr zum Prellbock zwischen Sicherheitsbehörden und auskunftersuchenden Bürgern.

Im übrigen: Die Auskunftsanfrage soll kostenlos werden!

§ 14 Abs. 4: Pflicht zur nachträglichen Berichtigung bereits übermittelter Daten

Diese Vorschrift ist einer der wenigen Änderungsvorschläge, die nicht zu Lasten des Bürgers gehen. Sie stellt eine Verantwortung der übermittelnden Stelle für ihre Datentransaktion her und verpflichtet sie, Empfänger von falschen oder mittlerweile gesperrten (z.B. bestrittenen) Daten von dieser Tatsache zu unterrichten. Der Novellierungsvorschlag beschränkt diese Pflicht auf "regelmäßige" Datenübermittlungen, so daß Einzelfallübermittlungen ausscheiden. Die Realisierung dieser Pflicht setzt voraus, daß die übermittelnde Behörde die einzelnen Übermittlungsakte und -empfänger protokolliert hat. Dies ist bei "regelmäßigen" Datenübermittlungen immer der Fall, nicht aber bei einzelfallbezogenen Übermittlungsakten. Hier entstanden bei Ausweitung der Berichtigungspflicht auch auf diesen Bereich neue, wiederum sehr sensible Protokoll-dateien mit eigenem Erklärungs- und Nutzungswert. Diese Gefahr verhindert zwar die Beschränkung auf "regelmäßige" Übermittlungen, sie legt jedoch das Risiko des Fortbestehens und Benutzens falscher Daten allein dem Bürger auf, der schließlich die Folgen solcher Falschspeicherung zu tragen hat.

Welche Bedeutung eine solche Pflicht zur nachträglichen Berichtigung bereits übermittelter Daten insbesondere im Sicherheitsbereich haben kann, das ist an dem großen Umfang systematischer Doppel- oder Vielfachspeicherungen im Sicherheitsbereich ablesbar. Zum Ausmaß solcher Doppel- und Vielfachspeicherungen wird auf die Ausführungen zu § 10 f des Vorentwurfs zum Musterentwurf Polizeirecht verwiesen.

Letztlich läßt die vielfältige Vernetzung der Sicherheitsbürokratien und auch der anderen Bürokratien untereinander dem Bürger nur noch die Möglichkeit, entweder mit allen Folgen das Risiko fortdauernder Falschspeicherung zu tragen oder aber mit der Forderung nach einer wirksamen Berichtigungspflicht einer gänzlichen Vereinheitlichung bzw. Vernetzung der Sicherheitsbürokratien das Wort zu reden.

§ 19: Aufgaben des Bundesbeauftragten für Datenschutz

In Abs. 1 erfährt die Kontrollkompetenz des Datenschutzbeauftragten einerseits eine Erweiterung, weil er im Einzelfall auch außerhalb von Dateien im Bereich der konventionellen Datenverarbeitung mittels Karteien, Aktensammlungen etc. kontrollieren darf. Andererseits ist diese erweiterte Kontrollkompetenz erheblich dadurch beschränkt, daß sie nur im "Einzelfall" und nur dann gelten soll, wenn der Betroffene selbst einen Rechtsverstoß "begründet" darzulegen vermag.

Für die Wirksamkeit dieser Kompetenzerweiterung wird es auf die Handhabung durch den Datenschutzbeauftragten selbst ankommen.

Seine große Bedeutung erhielt der Datenschutzbeauftragte vor allem durch die Publikation der jährlich erscheinenden Datenschutzberichte, die über die Strukturen und Probleme der Datenverarbeitung im öffentlichen Bereich berichteten. Statt des jährlichen Berichts soll dieser nur mehr alle zwei Jahre erstellt werden. Dadurch wird der Datenschutzbeauftragte um ein ganz wesentliches Mittel seiner politischen Durchsetzung beschnitten und wird gleichzeitig die Kontinuität der jeweils öffentlichkeits- und parlamentarisch-wirksamen Präsentation der Berichte unterbrochen.

Resümee:

Die hier kurz beschriebenen, aber wesentlichen Änderungsvorschläge des Entwurfs für die Datenverarbeitung im Sicherheitsbereich lassen sich auf einen ebenfalls kurzen Nenner bringen: Die Befugnisse zur Verarbeitung von Daten sind erheblich erweitert worden, ebenso die Befugnisse zur Weitergabe. Abgenommen haben dagegen die Kontrollbefugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten. Die Auskunftsrechte sind noch weiter eingeschränkt worden - obwohl sie bisher schon nahezu bedeutungslos waren. Auf der konzeptionellen Seite des Datenschutzes ist darauf verzichtet worden, die individualrechtliche Konzeption des Datenschutzgesetzes zu erweitern bzw. in Teilen zu ergänzen, um die gegenwärtig bereits vollzogene und weiter noch zu erwartende Vernetzung der öffentlichen Verwaltung durch übergreifende Verbundsysteme rechtlicher Steuerung überhaupt zugänglich zu machen.

Der Regierungsentwurf ist durch das Gegenteil gekennzeichnet: Daten frei!

DOKUMENTATION

Entwurf eines Gesetzes zum *) Schutz personenbezogener Daten (CDU-Fraktion des Bundestages)

Stand: 14.5.1985

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Bundesdatenschutzgesetz

Das Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz) vom 27. Januar 1977 (BGBl. I. S. 201), geändert durch Artikel II § 36 des Gesetzes vom 18. August 1980 (BGBl. I. S. 1469), wird wie folgt geändert:

1. Die Gesetzesbezeichnung, die Überschrift des ersten Abschnitts sowie § 1 werden wie folgt gefaßt:

"Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in Dateien" (Bundesdatenschutzgesetz)

Erster Abschnitt

Allgemeine Vorschriften

§ 1 Aufgabe und Anwendungsbereich des Gesetzes

- (1) Aufgabe dieses Gesetzes ist es, den einzelnen davor zu schützen, daß er durch die Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien oder durch ihre weitere Nutzung unmittelbar aus Dateien in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt oder in seinen sonstigen schutzwürdigen Belangen beeinträchtigt wird.
- (2) Dieses Gesetz gilt für personenbezogene Daten, die von
 1. Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen (§ 7),
 2. natürlichen oder juristischen Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen des privaten Rechts für eigene Zwecke (§ 22),
 3. natürlichen oder juristischen Personen, Gesellschaften oder anderen Personenvereinigungen des privaten Rechts geschäftsmäßig für fremde Zwecke (§ 31)
 in oder aus Dateien verarbeitet oder unmittelbar aus Dateien weiter genutzt werden.
- (3) Von den Vorschriften dieses Gesetzes gelten nur die §§ 5, 6 Abs. 1 für
 1. Dateien, die bei automatisierter Verarbeitung ausschließlich aus systemtechnischen Gründen vorübergehend erstellt und nach ihrer systemtechnischen Nutzung automatisch gelöscht werden, insbesondere Zwischen- und Hilfsdateien,
 2. personenbezogene Daten, die nicht zur Übermittlung an Dritte bestimmt sind und nicht in automatisierten Verfahren verarbeitet werden; für eine im Einzelfall gleichwohl stattfindende Übermittlung gelten die Vorschriften dieses Gesetzes uneingeschränkt.
- (4) Dieses Gesetz gilt nicht für personenbezogene Daten, die von natürlichen Personen ausschließlich zum persönlichen Gebrauch und nicht für berufliche oder gewerbliche Zwecke verarbeitet oder weiter genutzt werden.
- (5) Enthalten Rechtsvorschriften des Bundes besondere datenschutzrechtliche Regelungen (§ 45) für personenbezogene Daten in Dateien, gehen diese vor.

*) Redaktionelle Anmerkung:

Der DCU-Entwurf enthält sehr viel mehr Änderungen, als hier dokumentiert werden können. Wir haben uns auf jene Paragraphen konzentriert, die für das Datenschutzrecht im sogenannten Sicherheitsbereich zentral sind. Von uns als besonders bedeutsam erachtete Änderungen der bisherigen Rechtslage sind durch einen Balken kenntlich gemacht. Im Entwurf sind die Änderungen durchnummeriert (3. § 2 wird wie folgt geändert, 4. § 3 wird wie folgt) An den entsprechenden Lücken bei der fortlaufenden Numerierung wird somit erkennbar, wo wir Auslassungen unternommen haben. Der Entwurf ist bis Nr. 36 durchnummeriert.

3. § 2 wird wie folgt gefaßt:

" § 2

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener).
- (2) Im Sinne dieses Gesetzes ist
 1. Verarbeiten das Speichern, Verändern, Übermitteln und Löschen von Daten in oder aus einer Datei,
 2. Speichern das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verwendung,
 3. Verändern das inhaltliche Umgestalten gespeicherter Daten,
 4. Übermitteln das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung unmittelbar gewonnener Daten an einen Dritten (Empfänger) in der Weise, daß die Daten durch die speichernde Stelle an den Empfänger weitergegeben werden oder daß der Empfänger von der speichernden Stelle zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsieht oder abrufen,
 5. Löschen das Unkenntlichmachen gespeicherter Daten,
 6. Verwenden das Nutzen gespeicherter Daten innerhalb der speichernden Stelle oder das Nutzen aus einer Datei übermittelter Daten durch den Empfänger, soweit es sich dabei nicht um Verarbeiten handelt, ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren.
- (3) Im Sinne dieses Gesetzes ist
 1. speichernde Stelle jede der in § 1 Abs. 2 genannten Personen oder Stellen, die Daten für sich selbst speichert oder durch andere speichern läßt,
 2. Dritter jede Person oder Stelle außerhalb der speichernden Stelle, ausgenommen der Betroffene oder diejenigen Personen und Stellen, die in den Fällen der Nummer 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes im Auftrag tätig werden,
 3. eine Datei eine Sammlung von Daten, die nach bestimmten Merkmalen geordnet, umgeordnet und ausgewertet werden können, bei nicht automatisierter Verarbeitung jedoch nur dann, wenn die Datensammlung gleichartig aufgebaut ist. Hierzu gehören auch Akten und Aktensammlungen, soweit sie durch automatisierte Verfahren inhaltlich erschlossen werden; eine inhaltliche Erschließung liegt insbesondere dann nicht vor, wenn automatisierte Verfahren nur zum Auffinden von Akten eingesetzt werden."

8. Es wird folgender § 6 a eingefügt:

"§ 6 a

Automatisiertes Abrufverfahren

- (1) Die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglicht, ist zulässig, soweit die Übermittlung der Daten durch unmittelbaren Abruf durch den Empfänger unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen und der Aufgaben, Geschäftszwecke oder Ziele der speichernden Stelle oder des Empfängers angemessen ist.
- (2) Speichernde Stelle und Empfänger legen Anlaß und Zweck des Abrufverfahrens, die Datenempfänger, die Art der zu übermittelnden Daten und die nach § 6 erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen fest. Insbesondere muß gewährleistet sein, daß die Zulässigkeit des Abrufverfahrens kontrolliert werden kann.
- (3) Über die Einrichtung des Abrufverfahrens ist in den Fällen des zweiten Abschnitts der Bundesbeauftragte für den Datenschutz unter Mitteilung der Festlegungen nach Absatz 2 zu unterrichten. Die Einrichtung von Abrufverfahren, bei denen die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Stellen beteiligt sind, bedarf der Zustimmung der für die speichernde Stelle zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörde.
- (4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für den Anschluß an Datenbestände, die jedermann, sei es ohne oder nach besonderer Zulassung, zur Benutzung offenstehen."

10. § 9 erhält folgende Fassung:

" § 9

Datenspeicherung, -veränderung und -verwendung

- (1) Das Speichern und das Verändern personenbezogener Daten ist zulässig, wenn
 1. es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und
 2. eine Abwägung ergibt, daß die schutzwürdigen Belange des Betroffenen hinter dem Interesse der Allgemeinheit zurücktreten müssen.
- (2) Die gespeicherten personenbezogenen Daten dürfen für die Zwecke verwendet werden, zu deren rechtmäßiger Erfüllung sie gespeichert worden sind. Die Verwendung für andere Zwecke ist nur zulässig, wenn
 1. eine Rechtsvorschrift dies erlaubt,
 2. der Betroffene eingewilligt hat,
 3. angenommen werden kann, daß sie im Interesse des Betroffenen liegt und er in Kenntnis des Verwendungszwecks einwilligen würde,
 4. die Daten für den anderen Zweck nach einer anderen Rechtsvorschrift erhoben werden dürfen,
 5. die Daten aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können oder veröffentlicht werden dürfen,
 6. sie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Vollstreckung von Strafen oder Bußgeldern oder zur Erledigung eines gerichtlichen Auskunftersuchens erforderlich ist oder
 7. sie zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder schwerwiegender Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person erforderlich ist.
 Eine Verwendung für andere Zwecke liegt nicht vor, wenn sie der Wahrnehmung von Aufsichts- und Weisungsrechten oder der Rechnungsprüfung dient.
- (3) Unterliegen die personenbezogenen Daten einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 1 Nr. 1, Satz 2) und sind sie der speichernden Stelle von der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden, findet Absatz 2 Nr. 3 bis 7 keine Anwendung."

Hinweis:

Die Regelung des geltenden § 9 Abs. 2 über Hinweise bei Datenerhebung entfällt, weil sie als allgemeine, nicht dateibezogene Bestimmung sinngemäß in das VwVfG (§§ 3 a und 26) aufgenommen werden wird.

11. § 10 erhält folgende Fassung:

"§ 10

Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs

- (1) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Behörden und sonstige öffentliche Stellen ist zulässig, wenn
 1. sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist und
 2. die Voraussetzungen vorliegen, die eine Verwendung nach § 9 Abs. 2 und 3 zulassen würden.
- (2) Die übermittelnde Stelle prüft die Zulässigkeit der Übermittlung. Erfolgt die Übermittlung auf Grund eines Ersuchens des Empfängers, hat die übermittelnde Stelle lediglich zu prüfen, ob das Übermittlungsersuchen im Rahmen der Aufgaben des Empfängers liegt; die Zulässigkeit der Übermittlung im übrigen prüft sie nur, wenn hierfür im Einzelfall besonderer Anlaß besteht. Der Empfänger hat der übermittelnden Stelle die zur Prüfung erforderlichen Angaben zu machen. Erfolgt die Übermittlung durch automatisierten Abruf, obliegt die Prüfung der Zulässigkeit des einzelnen Abrufs allein dem Empfänger.
- (3) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ist in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Datenübermittlung an Behörden und sonstige öffentliche Stellen zulässig, sofern sichergestellt ist, daß bei dem Empfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.
- (4) Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für die Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind. Eine Verwendung für andere Zwecke ist nur zulässig, wenn die in § 9 Abs. 2 Satz 2 genannten Voraussetzungen vorliegen; § 9 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 gilt entsprechend."

12. § 11 wird wie folgt gefaßt:

"§ 11

Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

- (1) Die Übermittlung personenbezogener Daten an Personen und an andere als in § 10 genannten Stellen ist zulässig, wenn
 1. sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und die Voraussetzungen vorliegen, die eine Verwendung nach § 9 Abs. 2 zulassen würden, oder
 2. der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht oder die Übermittlung im öffentlichen Interesse liegt, sofern kein Grund zur Annahme besteht, daß dadurch schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden.
- (2) Unterliegen die personenbezogenen Daten einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis (§ 45 Satz 1 Nr. 1, Satz 2) und sind sie der übermittelnden Stelle von der zur Verschwiegenheit verpflichteten Person in Ausübung ihrer Berufs- oder Amtspflicht übermittelt worden, ist für die Zulässigkeit der Übermittlung ferner erforderlich, daß die gleichen Voraussetzungen gegeben sind, unter denen sie die zur Verschwiegenheit verpflichtete Person übermitteln durfte.
- (3) Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für die Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind.
- (4) Auf die Übermittlung an Behörden und sonstige Stellen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen finden die Absätze 1 und 2 nach Maßgabe der für diese Übermittlung geltenden Gesetze und Vereinbarungen Anwendung. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, daß die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden. Eine Übermittlung unterbleibt, soweit Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes verstoßen würde.
- (5) Die Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung obliegt der übermittelnden Stelle."

14. § 13 erhält folgende Fassung:

"§ 13

Auskunft an den Betroffenen

- (1) Dem Betroffenen ist auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen, auch soweit sie sich auf Herkunft oder Empfänger dieser Daten beziehen. In dem Antrag soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnet werden. Die speichernde Stelle bestimmt das Verfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen.
- (2) Eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung besteht nicht
 1. für die Behörden für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst sowie andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird,
 2. für die Behörden der Staatsanwaltschaft und der Polizei, soweit eine Abwägung ergibt, daß die schutzwürdigen Belange des Betroffenen hinter dem öffentlichen Interesse, die Auskunft nicht zu erteilen, zurücktreten müssen; dies gilt auch für Behörden und sonstige öffentliche Stellen der Finanzverwaltung, soweit sie personenbezogene Daten in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zur Überwachung und Überprüfung speichern.
 3. für die personenbezogenen Daten, die nicht länger als drei Monate ausschließlich zum Zwecke der Datensicherung oder Datenschutzkontrolle gespeichert sind oder auf Grund gesetzlicher Aufbewahrungsvorschriften nicht nach § 14 Abs. 3 gelöscht werden dürfen.
- (3) Die Auskunftserteilung unterbleibt, soweit
 1. die Auskunft die rechtmäßige Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben gefährden würde,
 2. die Auskunft die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde,

3. die personenbezogenen Daten oder die Tatsache ihrer Speicherung nach einer Rechtsvorschrift oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der überwiegenden berechtigten Interessen einer dritten Person geheimgehalten werden müssen,
 4. die Auskunft sich auf die Übermittlung personenbezogener Daten von den oder an die Behörden für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst sowie andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, bezieht.
- (4) Die Ablehnung der Auskunftserteilung bedarf einer Begründung nicht, soweit durch die Mitteilung der tatsächlichen und rechtlichen Gründe, auf die die Entscheidung gestützt wird, der mit der Auskunftsverweigerung verfolgte Zweck gefährdet würde. Die Ablehnung der Auskunftserteilung durch die in Absatz 2 Nr. 1 genannten Behörden bedarf in keinem Falle einer Begründung.
- (5) Unterbleibt die Auskunft gegenüber dem Betroffenen, so ist sie auf sein Verlangen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu erteilen, soweit nicht die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, daß dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet wird. Der Bundesbeauftragte teilt dem Betroffenen nur mit, ob dessen Rechte verletzt sind, sofern die speichernde Stelle nicht einer weitergehenden Auskunft zustimmt.
- (6) Die Auskunft ist dem Betroffenen unentgeltlich zu erteilen. Ist das Auskunftsverlangen unwillig, kann für die Auskunft eine Gebühr verlangt werden. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Höhe der Gebühr näher zu bestimmen. Die Gebühren dürfen nur zur Deckung des unmittelbar auf Amtshandlungen dieser Art entfallenden Verwaltungsaufwands erhoben werden."

15. § 14 wird wie folgt gefaßt:

"§ 14

Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten

- (1) Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.
- (2) Personenbezogene Daten sind zu sperren, wenn ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt. Gesperrte Daten sind mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen. Sie dürfen nicht mehr verarbeitet, insbesondere übermittelt, oder sonst genutzt werden. Das gilt nicht, wenn die Nutzung zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen im überwiegenden Interesse der speichernden Stelle oder eines Dritten liegenden Gründen unerlässlich ist oder der Betroffene in die Nutzung eingewilligt hat.
- (3) Personenbezogene Daten sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. Die Löschung unterbleibt, wenn Grund zur Annahme besteht, daß durch die Löschung schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt würden. Ist eine Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, kann an die Stelle der Löschung eine Sperrung nach Absatz 2 treten.
- (4) Von der Berichtigung, der Sperrung nach Absatz 2 Satz 1 sowie einer Löschung oder Sperrung wegen Unzulässigkeit der Speicherung sind die Stellen zu verständigen, denen im Rahmen einer regelmäßigen Datenübermittlung derartige Daten zur Speicherung weitergegeben werden, wenn dies zur Wahrung schutzwürdiger Belange des Betroffenen erforderlich ist."

18. § 19 wird wie folgt gefaßt:

§ 19

Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz

- (1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert bei den in § 7 Abs. 1 genannten Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz, soweit sie die Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien oder ihre unmittelbare Nutzung aus Dateien regeln. Legt der Betroffene gegenüber dem Bundesbeauftragten begründet dar, daß er bei der Verarbeitung oder weiteren Nutzung seiner personenbezogenen Daten in seinen Rechten verletzt worden ist, kann der Bundesbeauftragte auch die Einhaltung von Vorschriften über den Datenschutz kontrollieren, die sich auf die Verarbeitung oder weitere Nutzung von personenbezogenen Daten außerhalb von Dateien beziehen. Bei Gerichten kontrolliert der Bundesbeauftragte nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. Die fachliche Beurteilung, die den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben obliegt, bleibt unberührt.
- (2) Der Bundesbeauftragte kann der Bundesregierung und einzelnen Bundesministern sowie den übrigen in § 7 Abs. 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben und sie in Fragen des Datenschutzes beraten. Auf Anforderung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung hat der Bundesbeauftragte Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Außerdem erstattet er dem Deutschen Bundestag regelmäßig alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Auf Ersuchen des Deutschen Bundestages, des Innenausschusses des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung kann der Bundesbeauftragte ferner Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge des Datenschutzes bei den in § 7 Abs. 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen nachgehen. Der Bundesbeauftragte kann sich jederzeit an den Deutschen Bundestag wenden.
- (3) Die in Absatz 1 genannten Behörden und sonstigen Stellen sind verpflichtet, den Bundesbeauftragten und seine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist dabei insbesondere
 1. Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang der Verarbeitung personenbezogener Daten stehen, namentlich in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme.
 2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.
- (4) Absatz 3 gilt für die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Behörden mit der Maßgabe, daß die Unterstützung nur dem Bundesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders damit Beauftragten zu gewähren ist. Absatz 3 Satz 2 gilt für die in § 12 Abs. 2 Nr. 1 genannten Behörden nicht, soweit die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, daß die Einsicht in Unterlagen und Akten die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet.
- (5) Der Bundesbeauftragte führt ein Register der automatisch betriebenen Dateien, in denen personenbezogene Daten gespeichert werden. Das gilt nicht
 1. für die Dateien, die nach § 12 veröffentlicht werden,
 2. für die Dateien des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des militärischen Abschirmdienstes.
 Die Behörden und sonstigen Stellen, deren Dateien in das Register aufgenommen werden, sind verpflichtet, dem Bundesbeauftragten eine Übersicht über Art und Verwendungszweck zuzuleiten. Das Register kann von jedermann eingesehen werden. Das Nähere regelt der Bundesminister des Innern durch Rechtsverordnung.
- (6) Der Bundesbeauftragte wirkt auf die Zusammenarbeit mit den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in den Ländern zuständig sind, sowie mit den Aufsichtsbehörden nach den §§ 30 und 40 hin.

Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983
(Auszüge)

1.† GG Art. 1 I, 2 I, 4, 5, 13, 19 IV, 75; VolkszählungsG 1983; BStatG §§ 10, 11; BDSG §§ 5, 13 (Verfassungsrechtliche Überprüfung des Volkszählungsgesetzes 1983)

1. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung wird der Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

2. Einschränkungen dieses Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.

3. a) Bei den verfassungsrechtlichen Anforderungen an derartige Einschränkungen ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymer Form erhoben und verarbeitet werden, und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind.

b) Bei der Datenerhebung für statistische Zwecke kann eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden. Der Informationserhebung und -verarbeitung müssen aber innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen.

4. Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983 (§§ 2 Nr. 1 bis 7, 3 bis 5) führt nicht zu einer mit der Würde des Menschen unvereinbaren Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit; es entspricht auch den Geboten der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit. Indessen bedarf es zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ergänzender verfahrensrechtlicher Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung.

5. Die in § 9 I bis III VolkszählungsG 1983 vorgesehenen Übermittlungsregelungen (unter anderem Melderegisterabgleich) verstoßen gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Die Weitergabe zu wissenschaftlichen Zwecken (§ 9 IV VolkszählungsG 1983) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a.

II. Prüfungsmaßstab ist in erster Linie das durch Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht.

1. a) Im Mittelpunkt der grundgesetzlichen Ordnung stehen Wert und Würde der Person, die in freier Selbstbestimmung als Glied einer freien Gesellschaft wirkt. Ihrem Schutz dient – neben speziellen Freiheitsverbürgungen – das in Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht, das gerade auch im Blick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen der menschlichen Persönlichkeit Bedeutung gewinnen kann (vgl. *BVerfGE* 54, 148 [153] = NJW 1980, 2070). Die bisherigen Konkretisierungen durch die Rechtsprechung umschreiben den Inhalt des Persönlichkeitsrechts nicht abschließend. Es umfaßt – wie bereits in der Entscheidung *BVerfGE* 54, 148 (155) = NJW 1980, 2070 unter Fortführung früherer Entscheidungen (*BVerfGE* 27, 1 [6] = NJW 1969, 1707 – Mikrozensus; *BVerfGE* 27, 344 [350 f.] = NJW 1970, 555 – Scheidungsakten; *BVerfGE* 32, 373 [379] = NJW 1972, 1123 – Arztkartei; *BVerfGE* 35, 202 [220] = NJW 1973, 1226 – Lebach; *BVerfGE* 44, 353 [372 f.] = NJW 1977, 1489 – Suchtkrankenberatungsstelle) angedeutet worden ist – auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden (vgl. ferner *BVerfGE* 56, 37 [41 ff.] = NJW 1981, 1431 – Selbstbezeichnung; *BVerfGE* 63, 131 [142 f.] = NJW 1983, 1179 – Gendarstellung).

Diese Befugnis bedarf unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes. Sie ist vor allem deshalb gefährdet, weil bei Entscheidungsprozessen nicht mehr wie früher auf manuell zusammengetragene Karteien und Akten zurückgegriffen werden muß, vielmehr heute mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person (personenbezogene Daten [vgl. § 2 I BDSG]) technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekunden-schnelle abrufbar sind. Sie können darüber hinaus – vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme – mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne daß der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann. Damit haben sich in einer bisher unbekannten Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflußnahme er-

weitert, welche auf das Verhalten des einzelnen schon durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme einzuwirken vermögen.

Individuelle Selbstbestimmung setzt aber – auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien – voraus, daß dem einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.

Hieraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Dieser Schutz ist daher von dem Grundrecht des Art. 2 I i. V. mit Art. 1 I GG umfaßt. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

b) Dieses Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ ist nicht schrankenlos gewährleistet. Der einzelne hat nicht ein

Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über „seine“ Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des *BVerfGE* mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden (*BVerfGE* 4, 7 [15] = NJW 1954, 1235; *BVerfGE* 8, 274 [329] = NJW 1959, 475; *BVerfGE* 27, 1 [7] = NJW 1969, 1707; *BVerfGE* 27, 344 [351 f.] = NJW 1970, 555; *BVerfGE* 33, 303 [334] = NJW 1972, 1561; *BVerfGE* 50, 290 [353] = NJW 1979, 699; *BVerfGE* 56, 37 [49] = NJW 1981, 1431). Grundsätzlich muß daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.

Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 I GG – wie in § 6 I des Bundesstatistikgesetzes auch zutreffend anerkannt worden ist – einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (*BVerfGE* 45, 400 [420] = NJW 1977, 1723 m. w. Nachw.). Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (*BVerfGE* 19, 342 [348] = NJW 1966, 243; st. Rspr.). Angesichts der bereits dargelegten Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (vgl. *BVerfGE* 53, 30 [65] = NJW 1980, 759; *BVerfGE* 63, 131 [143] = NJW 1983, 1179).

2. Die Verfassungsbeschwerden geben keinen Anlaß zur erschöpfenden Erörterung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Zu entscheiden ist nur über die Tragweite dieses Rechts für Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt. Dabei kann nicht allein auf die Art der Angaben abgestellt werden. Entscheidend sind ihre Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit. Diese hängen einerseits von dem Zweck, dem die Erhebung dient, und andererseits von den der Informationstechnologie eigenen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten ab. Dadurch kann ein für sich gesehen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen; insoweit gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein „belangloses“ Datum mehr.

Wieweit Informationen sensibel sind, kann hiernach nicht allein davon abhängen, ob sie intime Vorgänge betreffen. Vielmehr bedarf es zur Feststellung der persönlichkeitsrechtlichen Bedeutung eines Datums der Kenntnis seines Verwendungszusammenhangs: Erst wenn Klarheit darüber besteht, zu welchem Zweck Angaben verlangt werden und welche Verknüpfungs- und Verwendungsmöglichkeiten bestehen, läßt sich die Frage einer zulässigen Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beantworten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden (dazu unter a), und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind (dazu unter b).

a) Schon bislang ist anerkannt, daß die zwangsweise Erhebung personenbezogener Daten nicht unbeschränkt statthaft ist, namentlich dann, wenn solche Daten für den Verwaltungsvollzug (etwa bei der Besteuerung oder der Gewährung von Sozialleistungen) verwendet werden sollen. Insoweit hat der Gesetzgeber bereits verschiedenartige Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vorgesehen, die in die verfassungsrechtlich gebotene Richtung weisen (vgl. beispielsweise die Regelungen in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder; §§ 30, 31 AO; § 35 SGB I i. V. mit §§ 67 bis 86 SGB X). Wieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Zusammenhang damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die Pflicht zu verfahrensrechtlichen Vorkehrungen den Gesetzgeber zu diesen Regelungen von Verfassungen wegen zwingen, hängt von Art,

Umfang und denkbaren Verwendungen der erhobenen Daten sowie der Gefahr ihres Mißbrauchs ab (vgl. *BVerfGE* 49, 89 [142] = *NJW* 1979, 359; *BVerfGE* 53, 30 [61] = *NJW* 1980, 759). Ein überwiegendes Allgemeininteresse wird regelmäßig überhaupt nur an Daten mit Sozialbezug bestehen unter Ausschluß unzumutbarer intimer Angaben und von Selbstbezeichnungen. Nach dem bisherigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand erscheinen vor allem folgende Maßnahmen bedeutsam:

Ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten setzt voraus, daß der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und daß die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind. Damit wäre die Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbaren Zwecken nicht zu vereinbaren. Auch werden sich alle Stellen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten sammeln, auf das zum Erreichen des angegebenen Zieles erforderliche Minimum beschränken müssen.

Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatischen Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote erforderlich. Als weitere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen sind Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten wesentlich.

Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

(Aus: *Neue Juristische Wochenschrift*, *NJW*, 1984, Heft 8)

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Personalausweise

Das Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1983 (BGBl. I S. 289) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nach den Vorschriften der Landesmeldegesetze der allgemeinen Meldepflicht unterliegen, sind verpflichtet, einen Personalausweis zu besitzen und ihn auf Verlangen einer zur Prüfung der Personalien ermächtigten Behörde vorzulegen; dies gilt nicht für Personen, die einen gültigen Paß besitzen und sich durch diesen ausweisen können.“

b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Der Personalausweis erhält eine Zone für das automatische Lesen. Diese darf lediglich enthalten:

1. Die Abkürzung „IDD“ für „Identitätskarte der Bundesrepublik Deutschland“,
2. den Familiennamen,
3. den oder die Vornamen,
4. die Seriennummer des Personalausweises, die sich aus der Behördenkennzahl der Personalausweisbehörde und einer fortlaufend zu vergebenden Ausweisnummer zusammensetzt,
5. die Abkürzung „D“ für die Eigenschaft als Deutscher,
6. den Tag der Geburt,
7. die Gültigkeitsdauer des Personalausweises,
8. die Prüfziffern und
9. Leerstellen.“

Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5.

2. Nach § 2 werden folgende §§ 2a und 2b eingefügt:

„§ 2 a

Personalausweisregister

(1) Die Personalausweisbehörden führen Personalausweisregister. Diese dürfen neben dem Lichtbild, der Unterschrift des Ausweisinhabers und verfahrensbedingten Bearbeitungsvermerken folgende Daten enthalten:

1. Die in § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 genannten Daten des Ausweisinhabers,
2. Familiennamen, Vornamen, Tag der Geburt und Unterschrift von gesetzlichen Vertretern,
3. die Seriennummer und Gültigkeitsdauer des Personalausweises,
4. die Behörde, die den Personalausweis ausgestellt hat.

(2) Das Personalausweisregister dient

1. der Ausstellung der Personalausweise und der Feststellung ihrer Echtheit,
2. der Identitätsfeststellung der Person, die den Personalausweis besitzt oder für die er ausgestellt ist,
3. der Durchführung dieses Gesetzes und der Ausführungsgesetze der Länder dazu.

(3) Personenbezogene Daten im Personalausweisregister sind mindestens bis zur Ausstellung eines neuen Personalausweises, höchstens jedoch bis zu fünf Jahren nach dem Ablauf der Gültigkeit des Personalausweises, auf den sie sich beziehen, zu speichern und dann zu löschen.

§ 2 b

Verarbeitung und Nutzung der Daten im Personalausweisregister

(1) Die Personalausweisbehörden dürfen personenbezogene Daten nur nach Maßgabe dieses Gesetzes, anderer Gesetze oder Rechtsverordnungen erheben, übermitteln, sonst verarbeiten oder nutzen.

(2) Die Personalausweisbehörden dürfen anderen Behörden auf deren Ersuchen Daten aus dem Personalausweisregister übermitteln. Voraussetzung ist, daß

1. die ersuchende Behörde aufgrund von Gesetzen oder Rechtsverordnungen berechtigt ist, solche Daten zu erhalten,
2. die ersuchende Behörde ohne Kenntnis der Daten nicht in der Lage wäre, eine ihr obliegende Aufgabe zu erfüllen und
3. die Daten bei dem Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erhoben werden können oder nach der Art der Aufgabe, zu deren Erfüllung die Daten erforderlich sind, von einer solchen Datenerhebung abgesehen werden muß.

(3) Die ersuchende Behörde trägt die Verantwortung dafür, daß die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Ein Ersuchen nach Absatz 2 darf nur von Bediensteten gestellt werden, die vom Behördenleiter dafür besonders ermächtigt sind. Die ersuchte Behörde hat den Namen und die Anschrift des Betroffenen unter Hinweis auf den Anlaß der Übermittlung aufzuzeichnen. Diese Aufzeichnungen sowie die Unterlagen, die der ersuchenden Behörde übermittelt worden sind, sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern und am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Übermittlung folgt, zu vernichten.

(4) Die Daten des Personalausweisregisters und des Melderegisters dürfen zur Berichtigung des jeweils anderen Registers verwandt werden."

3. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Die Seriennummer und die Prüfziffern dürfen keine Daten über die Person des Ausweisinhabers oder Hinweise auf solche Daten enthalten."

b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist. Abweichend von Satz 1 dürfen die Seriennummern verwenden

1. die Personalausweisbehörden für den Abruf personenbezogener Daten aus ihren Dateien,
2. die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder für den Abruf der in Dateien gespeicherten Seriennummern solcher Personalausweise und vorläufigen Personalausweise, die für ungültig erklärt worden sind, abhanden gekommen sind, bei denen der Verdacht einer Benutzung durch Nichtberechtigte besteht.

Die Seriennummer darf nicht im Melderegister gespeichert werden."

4. § 3 Abs. 5 wird durch folgenden § 3a ersetzt:

„§ 3 a

Automatischer Abruf aus Dateien und automatische Speicherung im öffentlichen Bereich

(1) Behörden und sonstige öffentliche Stellen dürfen den Personalausweis nicht zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden den Personalausweis im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden, die für Zwecke

1. der Grenzkontrolle,
2. der Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

im polizeilichen Fahndungsbestand geführt werden. Abrufe, die zu keiner Feststellung geführt haben, dürfen, vorbehaltlich des Absatzes 2 Satz 2, nicht aufgezeichnet werden.

(2) Personenbezogene Daten dürfen beim automatischen Lesen des Personalausweises nicht in Dateien gespeichert werden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse personenbezogene Daten in einer Datei speichern, insbesondere Abrufe nach Absatz 1 Satz 2 aufzeichnen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dies

1. zur Aufklärung einer der in § 100 a der Strafprozeßordnung genannten Straftaten oder
2. zur Verhütung einer solchen unmittelbar drohenden Straftat

führen kann und die Aufklärung oder Verhütung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(3) Eine Verwendung des Personalausweises nach Absatz 2 Satz 2 darf nur durch den Richter angeordnet werden. Die Anordnung kann durch die Staatsanwaltschaft, in den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 Nr. 2 durch vor der obersten Dienstbehörde besonders ermächtigte Beamte getroffen werden, wenn anderenfalls der Zweck der Maßnahme mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet würde; in solchen Fällen ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Anordnungen, die nicht durch den Richter getroffen sind, treten außer Kraft, wenn die richterliche Entscheidung nicht spätestens bis zum Ende des übernächsten Tages ergangen ist.

(4) Die Anordnung nach Absatz 3 ergeht schriftlich. Sie muß den oder die Betroffenen, soweit dies möglich ist, bezeichnen. Richtet sie

sich gegen einen Personenkreis, so muß sie diesen nach bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften bestimmen. Art und Dauer der Maßnahme sind festzulegen. Die Anordnung ist räumlich einzugrenzen und auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine einmalige Verlängerung um nicht mehr als weitere drei Monate ist zulässig, soweit die in Absatz 2 Satz 2 bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(5) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 2 nicht mehr vor, so ist die dort genannte Verwendung des Personalausweises unverzüglich zu beenden. Sind die durch die Verwendung erlangten personenbezogenen Daten für die in Absatz 2 Satz 2 genannten Zwecke nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich, spätestens drei Monate nach Beendigung der Maßnahme, zu löschen."

5. § 4 erhält folgende Fassung:

„§ 4

Verwendung im nichtöffentlichen Bereich

(1) Der Personalausweis und der vorläufige Personalausweis können auch im nichtöffentlichen Bereich als Ausweis- und Legitimationspapier benutzt werden.

(2) Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist.

(3) Der Personalausweis darf weder zum automatischen Abruf personenbezogener Daten noch zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten verwendet werden."

6. § 5 Abs. 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. Gegen das Verbot

a) der Verwendung der Seriennummern gemäß § 4 Abs. 2 oder

b) der Verwendung des Personalausweises zum automatischen Abruf personenbezogener Daten gemäß § 4 Abs. 3 oder

c) der Verwendung des Personalausweises zur automatischen Speicherung personenbezogener Daten gemäß § 4 Abs. 3

verstößt."

7. § 8 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten personalausweisrechtlicher Vorschriften

(1) Artikel 4 des Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 194), geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt gefaßt:

„Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft."

(2) § 3 der Verordnung zur Bestimmung der Muster der Personalausweise der Bundesrepublik Deutschland vom 15. März 1983 (BGBl. I S. 291), geändert durch Gesetz vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt gefaßt:

„§ 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ... in Kraft."

Artikel 3

Neufassung des Gesetzes über Personalausweise

Der Bundesminister des Innern kann den Wortlaut des Gesetzes über Personalausweise in der vom ... an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 4

Inkrafttreten

Artikel 2 und 3 treten am Tage nach der Verkündung, Artikel 1 am ... in Kraft.

Bonn, den 23. Oktober 1984

Dr. Dregger, Dr. Waigel und Fraktion
Mischnick und Fraktion

Entwurf eines Paßgesetzes (PaßG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Paßvorschriften

§ 1

Paßpflicht

(1) Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die über eine Auslands Grenze aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes ausreisen oder in ihn einreisen, sind verpflichtet, einen gültigen Paß mitzuführen und sich damit über ihre Person auszuweisen. Der Paßpflicht wird durch Vorlage eines Passes der Bundesrepublik Deutschland, in besonderen Fällen durch Vorlage eines vorläufigen Passes der Bundesrepublik Deutschland genügt. Der Paßpflicht unterliegt nicht, wer sich durch Vorlage eines zur Personenfeststellung bestimmten Ausweises der Deutschen Demokratischen Republik ausweisen kann.

(2) Niemand darf mehrere Pässe der Bundesrepublik Deutschland besitzen, sofern nicht ein berechtigtes Interesse an der Ausstellung mehrerer Pässe nachgewiesen wird.

(3) Der Paß darf nur Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgestellt werden; er bleibt Eigentum der Bundesrepublik Deutschland.

;

§ 16

Automatischer Abruf aus Dateien und automatische Speicherung im öffentlichen Bereich

(1) Behörden und sonstige öffentliche Stellen dürfen den Paß nicht zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden und -dienststellen des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden den Paß im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zum automatischen Abruf personenbezogener Daten verwenden, die für Zwecke

1. der Grenzkontrolle,
2. der Fahndung oder Aufenthaltsfeststellung aus Gründen der Strafverfolgung, Strafvollstreckung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

im polizeilichen Fahndungsbestand geführt werden. Abrufe, die zu keiner Feststellung geführt haben, dürfen, vorbehaltlich des Absatzes 2 Satz 2, nicht aufgezeichnet werden.

(2) Personenbezogene Daten dürfen beim automatischen Lesen des Passes nicht in Dateien gespeichert werden. Abweichend von Satz 1 dürfen die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse personenbezogene Daten in einer Datei speichern, insbesondere Abrufe nach Absatz 1 Satz 2 aufzeichnen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dies

1. zur Aufklärung einer der in § 100 a der Strafprozeßordnung genannten Straftaten oder
2. zur Verhütung einer solchen unmittelbar drohenden Straftat

führen kann und die Aufklärung oder Verhütung ohne diese Maßnahme aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(3) Eine Verwendung des Passes nach Absatz 2 Satz 2 darf nur durch den Richter angeordnet werden. In den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 Nr. 1 richten sich Zuständigkeit und Verfahren nach den Bestimmungen der Strafprozeßordnung. In den Fällen des Absatzes 2 Satz 2 Nr. 2 ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die antragstellende Behörde ihren Sitz hat; für dieses Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Eine Anordnung nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 kann durch die Staatsanwaltschaft, eine Anordnung nach

Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 durch von der obersten Dienstbehörde besonders ermächtigte Beamte getroffen werden, wenn anderenfalls der Zweck der Maßnahme mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet würde; in solchen Fällen ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Anordnungen, die nicht durch den Richter getroffen sind, treten außer Kraft, wenn die richterliche Entscheidung nicht spätestens bis zum Ende des übernächsten Tages ergangen ist.

(4) Die Anordnung nach Absatz 3 ergeht schriftlich. Sie muß den oder die Betroffenen, soweit dies möglich ist, bezeichnen. Richtet sie sich gegen einen Personenkreis, so muß sie diesen nach bestimmten Merkmalen oder Eigenschaften bestimmen. Art und Dauer der Maßnahme sind festzulegen. Die Anordnung ist räumlich einzugrenzen und auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine einmalige Verlängerung um nicht mehr als weitere drei Monate ist zulässig, soweit die in Absatz 2 Satz 2 bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(5) Liegen die Voraussetzungen des Absatzes 2 Satz 2 nicht mehr vor, so ist die dort genannte Verwendung des Passes unverzüglich zu beenden. Sind die durch die Verwendung erlangten personenbezogenen Daten für die in Absatz 2 Satz 2 genannten Zwecke nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich, spätestens drei Monate nach Beendigung der Maßnahme, zu löschen.

Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10)

Vom 13. August 1968

(BGBl. I S. 949, geänd. durch G v. 13. 9. 1978, BGBl. I S. 1546)

(BGBl. III 190-2)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 1 (1) Zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes einschließlich der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages oder der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte sind die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, das Amt für Sicherheit der Bundeswehr und der Bundesnachrichtendienst berechtigt, dem Brief-, Post- oder Fernmeldegeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen, sowie den Fernschreibverkehr mitzulesen, den Fernmeldeverkehr abzuhören und auf Tonträger aufzunehmen.

(2) Die Deutsche Bundespost hat der berechtigten Stelle auf Anordnung Auskunft über den Post- und Fernmeldeverkehr zu erteilen, Sendungen, die ihr zur Übermittlung auf dem Post- und Fernmeldeweg anvertraut sind, auszuhändigen, sowie das Abhören des Fernsprechkverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs zu ermöglichen.

§ 2 (1)¹ Beschränkungen nach § 1 dürfen unter den dort bezeichneten Voraussetzungen angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand

1. Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80, 80a, 81, 82 und 83 des Strafgesetzbuches²),
2. Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84, 85, 86, 87, 88, 89 des Strafgesetzbuches, § 20 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 und 4 des Vereinsgesetzes³),
3. Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94, 95, 96, 97a, 97b, 98, 99, 100, 100a des Strafgesetzbuches),
4. Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e, 109f, 109g des Strafgesetzbuches),

¹ § 2 Abs. 1 neugef. durch G v. 13. 9. 1978 (BGBl. I S. 1546).

5. Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantik-Vertrages oder der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte (§§ 87, 89, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 109e, 109f, 109g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 in der Fassung des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes),
6. Straftaten nach § 129a des Strafgesetzbuches oder
7. Straftaten nach § 47 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes¹ plant, begeht oder begangen hat.

(2) Eine Anordnung nach Absatz 1 ist nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie darf sich nur gegen den Verdächtigen oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder daß der Verdächtige ihren Anschluß benutzt.

§ 3 (1) Außer in den Fällen des § 2 dürfen Beschränkungen nach § 1 für Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen angeordnet werden, die der nach § 5 zuständige Bundesminister mit Zustimmung des Abgeordneten-gremiums gemäß § 9 bestimmt. Sie sind nur zulässig zur Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

(2) Die durch Maßnahmen nach Absatz 1 erlangten Kenntnisse und Unterlagen dürfen nicht zum Nachteil von Personen verwendet werden. Dies gilt nicht, wenn gegen die Person eine Beschränkung nach § 2 angeordnet ist oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand eine der in § 2 dieses Gesetzes oder eine andere in § 138 des Strafgesetzbuches² genannte Handlung plant, begeht oder begangen hat.

§ 4 (1) Beschränkungen nach § 1 dürfen nur auf Antrag angeordnet werden.

- (2) Antragsberechtigt sind im Rahmen ihres Geschäftsbereichs
 1. in den Fällen des § 2
 - a) das Bundesamt für Verfassungsschutz durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter,
 - b) die Verfassungsschutzbehörden der Länder durch ihre Leiter oder deren Stellvertreter,
 - c) bei Handlungen gegen die Bundeswehr das Amt für Sicherheit der Bundeswehr durch seinen Leiter oder dessen Stellvertreter,
 - d) bei Handlungen gegen den Bundesnachrichtendienst dieser durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter,

2. in den Fällen des § 3 der Bundesnachrichtendienst durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter.

(3) Der Antrag ist unter Angabe von Art, Umfang und Dauer der beantragten Beschränkungsmaßnahme schriftlich zu stellen und zu begründen. Der Antragsteller hat darin darzulegen, daß die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

§ 5 (1) Zuständig für die Anordnung nach § 1 ist bei Anträgen der Verfassungsschutzbehörden der Länder die zuständige oberste Landesbehörde, im übrigen ein vom Bundeskanzler beauftragter Bundesminister.

(2) Die Anordnung ergeht schriftlich; sie ist dem Antragsteller und der Deutschen Bundespost mitzuteilen. In ihr sind Art, Umfang und Dauer der Maßnahme zu bestimmen und die zur Überwachung berechtigte Stelle anzugeben.

(3) Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Verlängerungen um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate sind auf Antrag zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen.

(4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz unterrichtet das jeweilige Landesamt für Verfassungsschutz über die in dessen Bereich getroffenen Beschränkungsanordnungen. Die Landesämter für Verfassungsschutz teilen dem Bundesamt für Verfassungsschutz die ihnen übertragenen Beschränkungsmaßnahmen mit.

(5)¹ Beschränkungsmaßnahmen sind den Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Läßt sich in diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen, ob diese Voraussetzung vorliegt, ist die Mitteilung vorzunehmen, sobald eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Einer Mitteilung bedarf es nicht, wenn diese Voraussetzung auch nach fünf Jahren noch nicht eingetreten ist. Nach der Mitteilung steht den Betroffenen der Rechtsweg offen; § 9 Abs. 6 findet keine Anwendung.

§ 6 (1) In den Fällen des § 2 muß die Anordnung denjenigen bezeichnen, gegen den sich die Beschränkungsmaßnahme richtet.

(2) Soweit sich in diesen Fällen Maßnahmen nach § 1 auf Sendungen beziehen, sind sie nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen vorliegen, aus welchen zu schließen ist, daß sie von dem, gegen den sich die Anordnung richtet, herrühren oder für ihn bestimmt sind.

§ 7 (1) Die aus der Anordnung sich ergebenden Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 sind unter Verantwortung der antragsberechtigten Stelle und unter Aufsicht eines Bediensteten vorzunehmen, der die Befähigung zum Richteramt hat.

¹ § 5 Abs. 5 neu gef. durch G v. 13. 9. 1978 (BGBl. I S. 1546).

(2) Liegen die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vor oder sind die sich aus der Anordnung ergebenden Maßnahmen nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich zu beenden. Die Beendigung ist der Stelle, die die Anordnung getroffen hat, und der Deutschen Bundespost mitzuteilen.

(8) Die durch die Maßnahmen erlangten Kenntnisse und Unterlagen dürfen nicht zur Erforschung und Verfolgung anderer als der in § 2 genannten Handlungen benutzt werden, es sei denn, daß sich aus ihnen tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, daß jemand eine andere in § 138 des Strafgesetzbuches genannte Straftat zu begehen vorhat, begeht oder begangen hat.

(4) Sind die durch die Maßnahmen erlangten Unterlagen über einen am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten zu dem in Absatz 3 genannten Zweck nicht mehr erforderlich, so sind sie unter Aufsicht eines der in Absatz 1 genannten Bediensteten zu vernichten. Über die Vernichtung ist eine Niederschrift anzufertigen.

§ 8 (1) Sendungen des Postverkehrs, die zur Öffnung und Einsichtnahme der berechtigten Stelle ausgehändigt worden sind, sind unverzüglich dem Postverkehr wieder zuzuführen. Telegramme dürfen dem Postverkehr nicht entzogen werden. Der zur Einsichtnahme berechtigten Stelle ist eine Abschrift des Telegramms zu übergeben.

(2) Die Vorschriften der Strafprozeßordnung¹ über die Beschlagnahme von Sendungen des Postverkehrs bleiben unberührt.

§ 9 (1) Der nach § 5 Abs. 1 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen zuständige Bundesminister unterrichtet in Abständen von höchstens sechs Monaten ein Gremium, das aus fünf vom Bundestag bestimmten Abgeordneten besteht, über die Durchführung dieses Gesetzes.

(2)² Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich eine Kommission über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen vor deren Vollzug. Bei Gefahr im Verzuge kann er den Vollzug der Beschränkungsmaßnahmen auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Die Kommission entscheidet von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat der zuständige Bundesminister unverzüglich aufzuheben.

(3)² Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich die Kommission über von ihm vorgenommene Mitteilungen an Betroffene (§ 5 Abs. 5) oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen. In den Fällen des § 5 Abs. 5 Satz 3 unterrichtet er die Kommission spätestens fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen über seine abschließende Entscheidung. Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, hat der zuständige Bundesminister diese unverzüglich zu veranlassen.

(4)¹ Die Kommission besteht aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muß, und zwei Beisitzern. Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen. Sie werden von dem in Absatz 1 genannten Gremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Bundestages mit der Maßgabe bestellt, daß ihre Amtszeit erst mit der Neubestimmung der Mitglieder der Kommission, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der Wahlperiode endet. Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Zustimmung des in Absatz 1 genannten Gremiums bedarf. Vor der Zustimmung ist die Bundesregierung zu hören.

(5) Durch den Landesgesetzgeber wird die parlamentarische Kontrolle der nach § 5 Abs. 1 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen zuständigen obersten Landesbehörden und die Überprüfung der von ihnen angeordneten Beschränkungsmaßnahmen geregelt.

(6) Im übrigen ist gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen und ihren Vollzug der Rechtsweg nicht zulässig.

Artikel 2. Änderung der Strafprozeßordnung¹

⋮

Gerichtsverfassungsgesetz

§ 74 a*) (Staatschutzkammer)

(1) Bei den Landgerichten, in deren Bezirk ein Oberlandesgericht seinen Sitz hat, ist eine Strafkammer für den Bezirk dieses Oberlandesgerichts als erkennendes Gericht des ersten Rechtszuges zuständig für Straftaten

1. des Friedensverrats in den Fällen des § 80 a des Strafgesetzbuches,
2. der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates in den Fällen der §§ 84 bis 86, 87 bis 90, 90 a Abs. 3 und des § 90 b des Strafgesetzbuches,
3. der Gefährdung der Landesverteidigung in den Fällen der §§ 109 d bis 109 g des Strafgesetzbuches,
4. der Zuwiderhandlung gegen ein Verbot in den Fällen des § 129 des Strafgesetzbuches und des § 20 des Verleumdungsgesetzes; dies gilt nicht, wenn dieselbe Handlung eine Straftat nach dem Betäubungsmittelgesetz darstellt,
5. der Verschleppung (§ 234 a des Strafgesetzbuches) und
6. der politischen Verdächtigung (§ 241 a des Strafgesetzbuches).

(2) Die Zuständigkeit des Landgerichts entfällt, wenn der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles vor der Eröffnung des Hauptverfahrens die Verfolgung übernimmt, es sei denn, daß durch Abgabe nach § 142 a Abs. 4 oder durch Verweisung nach § 120 Abs. 2 Satz 2 die Zuständigkeit des Landgerichts begründet wird.

(3) In den Sachen, in denen die Strafkammer nach Absatz 1 zuständig ist, trifft sie auch die in § 73 Abs. 1 bezeichneten Entscheidungen.

(4) Im Rahmen der Absätze 1 und 3 erstreckt sich der Bezirk des Landgerichts auf den Bezirk des Oberlandesgerichts.

Gerichtsverfassungsgesetz

§ 120 (Zuständigkeit in Strafsachen)

(1) In Strafsachen sind die Oberlandesgerichte, in deren Bezirk die Landesregierungen ihren Sitz haben, für das Gebiet des Landes zuständig für die Verhandlung und Entscheidung im ersten Rechtszug

1. bei Friedensverrat in den Fällen des § 80 des Strafgesetzbuches,
2. bei Hochverrat (§§ 81 bis 83 des Strafgesetzbuches),
3. bei Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 100 a des Strafgesetzbuches) sowie bei Straftaten nach § 30 c Abs. 2 des Patentgesetzes und nach § 3 a Abs. 2 des Gebrauchsmustergesetzes in Verbindung mit § 30 c Abs. 2 des Patentgesetzes,
4. bei einem Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten (§ 102 des Strafgesetzbuches),
5. bei einer Straftat gegen Verfassungsorgane in den Fällen der §§ 105, 106 des Strafgesetzbuches,
6. bei einer Zuwiderhandlung gegen das Vereinsverbot des § 129 a des Strafgesetzbuches,
7. bei Nichtanzeige von Straftaten nach § 138 des Strafgesetzbuches, wenn die Nichtanzeige eine Straftat betrifft, die zur Zuständigkeit der Oberlandesgerichte gehört, und
8. bei Völkermord (§ 220 a des Strafgesetzbuches).

(2) Diese Oberlandesgerichte sind ferner für die Verhandlung und Entscheidung im ersten Rechtszug zuständig bei den in § 74 a Abs. 1 bezeichneten Straftaten, wenn der Generalbundesanwalt wegen der besonderen Bedeutung des Falles nach § 74 a Abs. 2 die Verfolgung übernimmt. Sie verweisen bei der Eröffnung des Hauptverfahrens die Sache an das Landgericht, wenn eine besondere Bedeutung des Falles (§ 74 a Abs. 2) nicht vorliegt.

(3) In den Sachen, in denen diese Oberlandesgerichte nach Absatz 1 oder 2 zuständig sind, treffen sie auch die in § 73 Abs. 1 bezeichneten Entscheidungen. Sie entscheiden ferner über die Beschwerden gegen Verfügungen der Ermittlungsrichter der Oberlandesgerichte (§ 169 Abs. 1 Satz 1 der Strafprozeßordnung).

(4) Diese Oberlandesgerichte entscheiden auch über die Beschwerde gegen Verfügungen und Entscheidungen des nach § 74 a zuständigen Gerichts.

(5) Für den Gerichtsstand gelten die allgemeinen Vorschriften. Die beteiligten Länder können durch Vereinbarung die den Oberlandesgerichten in den Absätzen 1 bis 4 zugewiesenen Aufgaben dem hiernach zuständigen Gericht eines Landes auch für das Gebiet eines anderen Landes übertragen.

(6) Soweit nach § 142 a für die Verfolgung der Strafsachen die Zuständigkeit des Bundes begründet ist, üben diese Oberlandesgerichte Gerichtsbarkeit nach Artikel 96 Abs. 5 des Grundgesetzes aus.

StPO § 100 a

§ 100 a* (Überwachung des Fernmeldeverkehrs)

Die Überwachung und Aufnahme des Fernmeldeverkehrs auf Tonträger darf angeordnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand als Täter oder Teilnehmer

1. a) Straftaten des Friedensverrats, des Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 80 bis 82, 84 bis 86, 87 bis 89, 94 bis 100 a des Strafgesetzbuches, § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Vereinsgesetzes),
- b) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109 d bis 109 h des Strafgesetzbuches),
- c) Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (§§ 129 bis 130 des Strafgesetzbuches, § 47 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes),
- d) ohne Soldat zu sein, Anstiftung oder Beihilfe zur Fahnenflucht oder Anstiftung zum Ungehorsam (§§ 16, 19 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 des Wehrstrafgesetzes),

- e) Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages oder der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte (§§ 89, 94 bis 97, 98 bis 100, 109 d bis 109 g des Strafgesetzbuches, §§ 16, 19 des Wehrstrafgesetzes in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes),
2. eine Geld- oder Wertpapiertäuschung (§§ 146, 151, 152 des Strafgesetzbuches), einen Menschenhandel nach § 181 Nr. 2 des Strafgesetzbuches, einen Mord, einen Totschlag oder einen Völkermord (§§ 211, 212, 220 a des Strafgesetzbuches), eine Straftat gegen die persönliche Freiheit (§§ 234, 234 a, 239 a, 239 b des Strafgesetzbuches), einen Raub oder eine räuberische Erpressung (§§ 249 bis 251, 255 des Strafgesetzbuches), eine Erpressung (§ 253 des Strafgesetzbuches), eine gemeingefährliche Straftat in den Fällen der §§ 306 bis 308, 310 b Abs. 1 bis 3, des § 311 Abs. 1 bis 3, des § 311 a Abs. 1 bis 3, der §§ 311 b, 312, 313, 315 Abs. 3, des § 315 b Abs. 3, der §§ 316 a, 316 c oder 319 des Strafgesetzbuches,
3. eine Straftat nach § 52 a Abs. 1 bis 3, § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, Satz 2 des Waffengesetzes oder nach § 16 Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder
4. eine Straftat nach § 29 Abs. 3 Nr. 1, 4 oder § 30 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder gewerbmäßig oder als Mitglied einer Bande eine Straftat nach § 30 Abs. 1 Nr. 4 des Betäubungsmittelgesetzes begangen oder in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet hat, und wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise ausschlos oder wesentlich erschwert wäre. Die Anordnung darf sich nur gegen den Beschuldigten oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß sie für den Beschuldigten bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder daß der Beschuldigte ihren Anschluß benutzt.

§ 100 b (Anordnung)

(1) Die Überwachung und Aufnahme des Fernmeldeverkehrs auf Tonträger (§ 100 a) darf nur durch den Richter angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch von der Staatsanwaltschaft getroffen werden. Die Anordnung der Staatsanwaltschaft tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen von dem Richter bestätigt wird.

(2) Die Anordnung ergeht schriftlich. Sie muß Namen und Anschrift des Betroffenen enthalten, gegen den sie sich richtet. In ihr sind Art, Umfang und Dauer der Maßnahmen zu bestimmen. Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit die in § 100 a bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(3) Auf Grund der Anordnung hat die Deutsche Bundespost dem Richter, der Staatsanwaltschaft und ihren im Polizeidienst tätigen Hilfsbeamten (§ 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes) das Abhören des Fernsprechverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs zu ermöglichen.

(4) Liegen die Voraussetzungen des § 100 a nicht mehr vor, so sind die sich aus der Anordnung ergebenden Maßnahmen unverzüglich zu beenden. Die Beendigung ist dem Richter und der Deutschen Bundespost mitzuteilen.

(5) Sind die durch die Maßnahmen erlangten Unterlagen zur Strafverfolgung nicht mehr erforderlich, so sind sie unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft zu vernichten. Über die Vernichtung ist eine Niederschrift anzufertigen.

*) Gemäß Artikel 103 Abs. 3 Nr. 3 des 1. StrRG vom 25. Juni 1969 – Bundesgesetzbl. I S. 645 – gilt § 100 a Nr. 1 Buchstabe b und d nicht im Land Berlin und ist § 100 a Nr. 1 Buchstabe a im Land Berlin nur in Übereinstimmung mit Artikel 9 Abs. 2 des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 25. Juni 1968 – Bundesgesetzbl. I S. 741 – anzuwenden.

Besatzungsbestimmungen

1. „Polizeibrief“ der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates

vom 14. April 1949

„Wie wir Ihnen in unserem „Aide Memoire“ vom 22. 11. 1948 mitgeteilt haben, sollen die Befugnisse der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei auf die von den Militärgouverneuren während der Zeit der Besetzung ausdrücklich genehmigten und nach diesem Zeitpunkt auf die durch internationale Vereinbarung bestimmten Befugnisse beschränkt sein.

Die Militärgouverneure sind nun wie folgt übereingekommen:

1. Der Bundesregierung ist es gestattet, unverzüglich Bundesorgane zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen und Bundespolizeibehörden auf folgenden Gebieten zu errichten:
 - a) Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen;
 - b) Sammlung und Verbreitung von polizeilichen Auskünften und Statistiken;
 - c) Koordinierung bei der Untersuchung von Verletzungen der Bundesgesetze und die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rauschgiftkontrolle, des internationalen Reiseverkehrs und von Staatsverträgen über Verbrechensverfolgung.
2. Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben.
3. Die Befugnisse, Zuständigkeit und Aufgaben jedes zu errichtenden Bundesorgans zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen oder jeder Bundespolizeibehörde sind durch ein der Ablehnung durch die Militärgouverneure unterliegendes Bundesgesetz zu bestimmen. Keine Bundespolizeibehörde darf Befehlsgewalt über Landes- oder Ortspolizeibehörden besitzen.
4. Jede Bundespolizeibehörde unterliegt, insbesondere hinsichtlich ihrer Kopfstärke, Bestimmungen, soweit sie anwendbar sind, die die Militärregierung auf Grund der den Besatzungsbehörden nach dem Besatzungsstatut vorbehaltenen Befugnissen erlassen.
5. Falls der Parlamentarische Rat oder die Bundesregierung Bundesorgane zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen oder Bundespolizeibehörden auf anderen Gebieten in Vorschlag bringen sollte, so sind, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Absätzen 3 und 4, Vorschläge dieser Art den Militärgouverneuren zur Genehmigung vorzulegen.“

2. Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz

vom 12. Mai 1949

(Auszug)

2. Indem wir diese Verfassung zwecks Ratifizierung durch das deutsche Volk in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Artikels 144 (1) genehmigen, nehmen wir an, daß Sie verstehen werden, wenn wir verschiedene Vorbehalte machen müssen. In erster Linie sind die Vollmachten, die dem Bund durch das Grundgesetz übertragen werden, sowie die Machtbefugnisse, die die Länder und örtlichen Regierungsstellen ausüben, den Vorschriften des Besatzungsstatuts unterworfen, das wir Ihnen schon übermittelt haben und das mit dem heutigen Datum verkündet wird.

3. Zweitens versteht es sich, daß die Polizeibefugnisse, wie sie in Artikel 91 (2) enthalten sind, nicht ausgeübt werden dürfen, bis sie von den Besatzungsbehörden ausdrücklich gebilligt sind. In gleicher Weise sollen die übrigen Polizeifunktionen des Bundes im Einklang mit dem in dieser Frage an Sie gerichteten Schreiben vom 14. April 1949 ausgeübt werden.

VI. LITERATUR UND ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

1. Aufsätze, Monographien, Gesetzessammlungen

Arbeitskreis Polizeirecht (Hrsg.), 1979: Alternativ-Entwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, Neuwied (Dem Arbeitskreis gehörten an: E. Denninger, M. Dürkop, W. Hoffmann-Riem, U. Klug, A. Podlech, H. Rittstieg, H.-P. Schneider, M. Seebode.)

Bölsche, J., 1979: Der Weg in den Überwachungsstaat, Reinbek (rororo aktuell)

Burhenne/Perband: EDV-Recht. Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz

Busch, H., Funk, A., Kauß, U., Narr, W.-D., Werkentin, F., 1985: Die Polizei der Bundesrepublik, Frankfurt/M.

Denninger, E., 1984: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit. Folgerungen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Rechtsgutachten im Auftrag des Hessischen Ministerpräsidenten. Veröff. in: Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat? Symposium der Hessischen Landesregierung. Gutachten. Hrsg. vom Hessendienst der Staatskanzlei. Wiesbaden o.J. (1984), S. 285 ff.

(Die zweibändige Zusammenstellung der Gutachten und der Diskussion des Symposiums enthalten eine Vielzahl weiterer wichtiger Informationen.)

ders., 1985: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und innere Sicherheit, in: Kritische Justiz, Heft 3/1985

Ehrhardt u.a., 1979: Zum Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder, in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), Nr. 3 (Juni/Juli 1979) und in: Vorgänge Nr. 3/1979 (Heft 39)

ders., Kunze, C., 1979: Musterentwurf des Polizeirechts-Staates, Berlin

Heise, G./Riegel, R., 1976: Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, Stuttgart-München, 2. Auflage

Humanistische Union, 1981: Die (un)heimliche Staatsgewalt. Memorandum zur Reform des Verfassungsschutzes, München

Kauss, U., 1983: Gesetze gegen Grauzonen: Neue Verfassungsschutzgesetze in NRW und Bremen, in: Demokratie und Recht, 3/1983

Riegel, R., 1980: Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden, Köln-Berlin-Bonn-München

ders., 1984: Polizei und Ordnungsrecht des Bundes und der Länder. Textsammlung mit Einführung und erläuternden Hinweisen, Köln-Berlin-Bonn-München

(Enthält alle Polizei-Gesetze des Bundes und der Länder, dazu viele Richtlinien etc.; ist in jeder größeren Universitäts-Bibliothek und den juristischen Fakultäten einsehbar; Preis: DM 250,-)

ders., 1985: Rechtsgrundlagen für die informationelle Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden und datenschutzrechtliche Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 14, S. 766 ff.

Schwan, E., 1982 a: Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit? Der Auskunftsanspruch des Betroffenen, das Grundrecht auf Datenschutz und das Prinzip der Aktenöffentlichkeit, Datenverarbeitung im Recht-Beiheft 15, München

ders., 1982 b: Der Auskunftsanspruch in der Bewährung, in: Datenverarbeitung im Recht, S. 311 ff.

Schoreit, A., 1982: Problematische Informationssammlung und -verarbeitung durch die Polizei, in: Datenverarbeitung im Recht, Heft 1

Seebode, M., 1981: Neue Entwicklungen im Strafverfahrens- und Polizeirecht aus der Sicht der Wissenschaft, in: BKA-Vortragsreihe, Bd. 26: Polizei und Kriminalpolitik, Wiesbaden

Seifert, J., 1985 a: Der Lauschangriff als Erhebung personenbezogener Daten mit technischen Mitteln, in: Vorgänge, Heft 5 (Nr. 77)

ders., 1985 b: (Im Auftrag der Humanistischen Union): Offener Brief an die Bundestagsabgeordneten Baum und Hirsch zum geheimen Entwurf eines Bundes-Verfassungsschutz-Gesetzes vom 12. September 1985 (zu beziehen über Humanistische Union, Bräuhäusstr. 2, 8000 München 2)

Steinmüller, W. (Hrsg.), 1983: Datenschutzgesetze, München (Goldmann TB)

Taege, J., 1984: Der neue Personalausweis, Reinbek (rororo aktuell)

2. "Graue" Literatur

Zu den Praktiken von Polizei und Geheimdiensten beim Umgang mit Daten sind die Datenschutzberichte der Landesbeauftragten für Datenschutz und die des Bundesbeauftragten in unterschiedlichem Maße eine wichtige Fundstelle. Die Berichte können bei den jeweiligen Datenschutzbeauftragten angefordert werden.

Zur aktuellen Diskussion um das neue Polizeirecht und die weiteren Sicherheitsgesetze gibt es Stellungnahmen verschiedener Datenschutzbeauftragter, die meist unpubliziert sind (ggf. direkt anfordern):

Die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern, 1985: Forderungskatalog der Datenschutzbeauftragten vom 24. Januar 1985, in: hessische polizei rundschaue Nr. 4, S. 14/15

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, 1985 b: Anforderungen an Datenschutzregelungen für den Verfassungsschutz, Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 16. September 1985

Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte (Karl-Muck-Platz 1, 2000 Hamburg 36): Stellungnahme zum Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes für die Behörde für Inneres vom 10.9.1985 (sehr detailliert und umfangreich)

Der Landesbeauftragte für Datenschutz in Nordrhein-Westfalen (Elisabethstr. 12, 4000 Düsseldorf 1): Brief an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, A. Wernitz, vom 15.6.1985 zum CDU/CSU-Entwurf Bundesdatenschutzgesetz

ders., Brief an den Innenminister von NRW vom 15.7.1985 zum ME, Fass. 1985, der IMK

Der Hessische Landesbeauftragte für Datenschutz (Mainzer Str. 19, 6200 Wiesbaden): Stellungnahme zum ME, Fass. 1985, ohne Datum

ders., Synoptische Gegenüberstellung des Referentenentwurfs für ein neues hessisches Datenschutz-Gesetz (Stand: 5.2.1985) mit den Änderungsvorschlägen des Datenschutzbeauftragten vom 4. Juni 1985

Prof. Simitis: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundes-Datenschutzgesetzes vom 4.5.1985

Hessisches Innenministerium: Entwurf, Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Stand: 30. September 1985, und

dass., Datenschutz im Sicherheitsbereich, Entwurf des ad-hoc-Ausschusses A.K II der IMK und Entwurf HSOG im Vergleich, Wiesbaden, am 27. März 1985

dass., Referentenentwurf für die Novellierung des Hessischen Datenschutz-Gesetzes vom 15. August 1985 mit Begründung (Gesetzestext ohne Begründung dokumentiert in: Frankfurter Rundschau, 21. Oktober 1985)

3. Abkürzungsverzeichnis

BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerfSchG-E	Vorentwurf zu einem Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA-G	Gesetz über die Einrichtung des Bundeskriminalamtes
BKA-Richtlinien	Richtlinien für die Errichtung und Führung von Dateien über personenbezogene Daten beim Bundeskriminalamt (Dateienrichtlinien, abgedr. in: Riegel, 1984, Bd.1 (II.2.2))
BND	Bundesnachrichtendienst
BVG	Bundesverfassungsgericht
GG	Grundgesetz
HSOG,E	Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz, Entwurf vom 30.9.1985
INPOL	Informationssystem der Polizei (vgl. Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 18 (2/1984), S. 8 ff.)
KAN-Richtlinien	Konzept für den Aufbau und die Führung des Kriminalaktennachweises (KAN); abgedr. in: Steinmüller 1983
KPS-Richtlinien	Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen, abgedr. in: Riegel 1984, Bd. 1 C II.2.2
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
ME, Fass.77	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (siehe Heise/Riegel)
ME, Fass.85	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem (Gemeinsame Datenbank von Verfassungsschutz, MAD und BND)
SPUDOK	Spurendokumentation; siehe Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 19 (3/1984), S. 55 ff.
VfS	Verfassungsschutz
ZAG	Vorentwurf eines Gesetzes über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem; vgl. Heike Liß, Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 18 (2/1984), S. 47 ff.

VII. SUMMARY

This edition of CILIP is exclusively devoted to new legislation in the sector of domestic security in the Federal Republic of Germany. Much of this new legislation has until now only been presented to the public as internal discussion papers and drafts circulating within the Conference of the State Secretaries of the Interior and within the factions of the CDU-CSU and FDP in the federal Bundestag in Bonn. In this issue CILIP presents the following draft proposals:

- the Military Counterintelligence Service Act
- Act Governing the Cooperation Between the Federal Government and the States with Reference to the Constitutional Guard Service (federal domestic intelligence service)
- the Federal Data Protection Reform Act
- Act Governing the Cooperation and Data Exchange Among the Security Agencies
- the new Draft Proposal of the Uniform Police Code of February, 1985.

These documents are augmented by various other materials and pieces of legislation which would be effected if this new legislation were to be passed in the West German federal parliament. It also includes legislation and other materials deemed by us to be important for a more complete and in-depth understanding of this pending legislation.

At the core of all of these new legislative proposals is an attempt to legally codify the

collection, processing and exchange of data on the part of the various state-level police organizations and the federal government and the various intelligence agencies and secret services. The immediate cause of this flurry of legislative activity is a ruling passed down by the German Supreme Court (Bundesverfassungsgericht) in December, 1983 (the so-called public census decision) in which strict rules were set forth for the collection and use of information on citizens in the part of state agencies and new legislation in this sector was specifically called for.

In summarizing the substance of these new legislative proposals we can arrive at the following evaluation:

- 1) At least formally they meet the demands of the German Supreme Court decision by providing a legislative basis for state data collection and processing.
- 2) In terms of their substance many of the draft proposals contain numerous breeches of constitutional rights and guarantees and clearly contradict the principles developed by the Supreme Court in terms of constitutional processing and usage of individual data.
- 3) Among the really new elements is the concession to the police of the right to adopt such intelligence procedures as the deployment of undercover agents and video surveillance of the population. This includes the right to engage in all-encompassing exchange of data between police

and intelligence and secret service agencies. Intelligence and secret service agencies are to be given the right to divulge their information to private agencies and foreign governmental agencies.

This new legislative proposals signify a general attack on the constitutional rights of the population as a whole. They would practically do away with the constitutional differentiation made between the police and the intelligence and secret service

agencies demanded of the drafters of the present West German constitution (Parliamentary Council) by the allied occupation forces in their so-called "police note" in 1949. They are a clean breach of the principle of "informational separation-of-powers" and the concept of "informational selfdetermination of the citizenry" - both clearcut demands contained in the famous German Supreme Court ruling discussed above.

VIII. DAS ALLERLETZTE



Liberalität

Herausgegeben
von
Freimut Duve



© 2000 8

Veronika Arendt-Rojahn (Hg.)

Ausgeliefert

Cemal Altun und andere (5358)

Hans-Georg Behr/Andreas Juhnke u. a.

Drogenpolitik in der Bundesrepublik (5440)

Cobler/Geulen/Narr (Hg.)

Das Demonstrationsrecht (5346)

Duve/Böll/Staack (Hg.)

Briefe zur Verteidigung der Republik (4191)

Erhard Eppler (Hg.)

Grundwerte

für ein neues Godesberger Programm.

Die Texte der Grundwertkommission der SPD (5437)

Güde/Raiser/Simon/v. Weizsäcker

Zur Verfassung unserer Demokartie

Vier republikanische Reden (4279)



5033



5530

Falco Werkentin

Die Restauration der deutschen Polizei

*Innere Rüstung
von 1945 bis zur
Notstands-
gesetzgebung*

Die Funktion der Polizei in der Gesellschaft wird bestimmt durch die Form ihrer Organisation, Rekrutierung, Ausbildung und Ausrüstung. Unter diesem Gesichtspunkt werden auf der Basis bisher unveröffentlichten deutschen und amerikanischen Archivmaterials Entstehung, Tradition und Wandel der Polizei nachgezeichnet.

Schon den Vätern des Grundgesetzes war der mögliche Bürgerkrieg selbstverständlicher Bezugspunkt zur Aufgabenbestimmung der Polizei.

Deshalb war die Notstandsgesetzgebung von 1968 auch nicht, wie viele Kritiker meinen, Beginn der Militarisierung der Polizei, sondern deren Abschluß. Erst der Ausbau staatlicher Gewalt und Überwachung in den siebziger Jahren bedeutet einen Wechsel der Polizeikonzeption: Die Bedrohung des Staates liegt nicht mehr im Ausnahmezustand des Bürgerkriegs, sondern im Alltag.

Campus

252 Seiten, DM 39,-

*H. Busch, A. Funk, U. Kauß,
W.D. Narr, F. Werkentin*

Die **POLIZEI** in der Bundesrepublik

450 Seiten, DM 68,-

Als allgegenwärtiges, in verschiedener Hinsicht umstrittenes Instrument der staatlichen Gewalt steht die Polizei immer wieder im Blickpunkt öffentlichen Interesses, besonders in Phasen gesellschaftlicher Krisen und Konflikte. So leicht sie affektgeladene Urteile und pauschale Wertungen provoziert, so schwer erschließt sie sich einer realitätshaltigen und nüchternen Analyse.

Nach langjähriger Forschung liegt mit diesem Werk die bisher wohl umfassendste und detaillierteste Untersuchung der Polizei in ihrem gegenwärtigen Zustand vor. Darin werden empirisch fundierte und materialreich belegte Antworten u.a. auf folgende Fragen gegeben: Welche Rolle spielt die Polizei in der Bundesrepublik? Wie ist sie auf Länder- und Bundesebene organisiert? Wofür wird sie von den staatlichen Instanzen eingesetzt? Mit welchen Waffen und Informationstechnologien ist sie ausgerüstet? Aber auch: Wie läßt sie sich kontrollieren? Wie kann der Bürger sich gegen sie wehren?

Ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung ist: Die Bundesrepublik ist zwar nicht auf dem Weg zum Polizeistaat, doch angesichts mangelnder Fähigkeit zu demokratischen Reformen dringt die Polizei in fast allen Poren der Gesellschaft – als Politikersatz.

Campus