

**NEUE SICHERHEITSGESETZE • DOKUMENTATION •
KRITIK • MATERIALIEN: STAND FEBRUAR 88 •
BUNDESVERFASSUNGSSCHUTZGESETZ • VERFAS-
SUNGSSCHUTZMITTEILUNGSGESETZ • JUSTIZMIT-
TEILUNGSGESETZ • ARTIKELGESETZ MIT KRON-
ZEUGENREGELUNG • DEMONSTRATIONSRECHT •
STPO-ÄNDERUNG**

29

Bürgerrechte & Polizei

**Cilip 29
Nr. 1/1988
Preis 10,-DM**

Bürgerrechte & Polizei

Cilip Informationsdienst

Herausgeber:

H. Busch, A. Funk,
K. Dieckmann, U. Kauss,
C. Kunze, W.-D. Narr
M. Walter, F. Werkentin

Preis/Einzelheft: DM 9 p.V.

Jahresabo (3 Hefte)-

Personen: DM 21 p.V.

Institutionen: DM 40 p.V.

**Buchhandelsbestellungen
an die Redaktion:**

Bürgerrechte & Polizei

c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100

1000 Berlin 46

Tel.: 030/7792-214

-462

-454

Einzelbestellungen/Abos:

Kirsch kern Buchversand

Hohenzollerndamm 199

1000 Berlin 31

ISSN 0932-5409

Wozu ein Informationsdienst Bürgerrechte & 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 liberaler Demokratie, die durch den Funktionswandel der Polizei und ihre 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 & Polizei** (CILIP) die gesetzlichen, organisatorischen und taktischen Veränderungen innerer Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik. Über diesen Schwerpunkt hinaus liefert **Bürgerrechte & Polizei** Berichte, Nachrichten, Analysen zur

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

Bürgerrechte & Polizei erscheint jährlich mit drei Ausgaben und einem Seitenumfang von ca. 100 Seiten

Inhalt:

Amtsenthörung für Prof. Eggert Schwan?	3
Editorial: "Sicherheitsgesetze" - ein neuer Anlauf	4
1. Datenfreigabe im "Sicherheitsbereich"	
● Dokumentation: Entwurf Bundesverfassungsschutz-Gesetz vom 19.11.1987	12
● Stellungnahme zum Entwurf BVerfSchG	27
● Dokumentation: Entwurf Verfassungsschutzmitteilungsgesetz vom 2.11.1987	36
● Stellungnahme zum Entwurf VerfSchMiG	46
● Dokumentation: Entwurf Justizmitteilungsgesetz vom 8.9.1986	54
● Stellungnahme zum Justizmitteilungsgesetz	61
● Dokumentation: Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel ... im Strafverfahren vom 31.7.1986 und	
● Dokumentation: Ergänzung des Arbeitsentwurfs vom 31.7.1986 durch "Allgemeine Bestimmungen über die Speicherung, Verwendung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Strafverfolgungsbehörden" vom 16.7.1987	68
● Stellungnahme zum Arbeitsentwurf vom 31.7.1986 und zum Ergänzungsentwurf vom 16.7.1987	90
● Dokumentation: Entwurf Bundesdatenschutz-Gesetz (Auszüge) vom 5.11.1987	107
● Stellungnahme zum Entwurf BDSG	115
● Dokumentation: Sicherheitsrichtlinien v. 11.11.1987	125
● Anmerkungen zu den Sicherheitsrichtlinien	131

2. Grundrechtsfreigabe durch Gesetzes-Artikel

- Dokumentation: Entwurf des Gesetzes zur Änderung des StGB, der StPO und des VersG und zur Einführung einer Kronzeugenregelung ... (Artikelgesetz-Entwurf vom 23.12.1987) 134
- Stellungnahme zum Artikelgesetz
 1. Zensur durch politisches Strafrecht 154
 2. Demonstrationsrecht 158
 3. Die Kronzeugenregelung 165

3. Materialien

- Anschriften der Datenschutzbeauftragten 124
- Dokumentation: Musterentwurf Polizeigesetz der IMK, Fassung vom 12.3.1986 168
- Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 18.4.1986 zur Änderung des Bundes-VfSchG 176

4. Literatur 179

Chronologie der Ereignisse 181

Summary 183



Hinweis für unsere Abonnenten

Falls diesem Heft das neue Gesamtregister der Jg. 1978-1987 nicht beigelegt ist, so folgt es aus Porto-Gründen mit dem Versand des Heftes Nr. 30 (2/1988)

Impressum:

Redaktion dieser Ausgabe: Falco Werkentin

Satz: Marion Schapkow

Übersetzungen: Dave Harris

Umschlaggestaltung: Jürgen Grothues

Druck: AGIT-Druck

(c) Verlag CILIP, Berlin, Februar 1988

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei (CILIP), Heft 29 (1/1988)

Amtsenthebung für Prof. Eggert Schwan?

Rechtzeitig zu Beginn der parlamentarischen Beratungen über die neuen "Sicherheitsgesetze" und der öffentlichen Diskussion über den damit beabsichtigten Raubbau an den Grundrechtsgarantien unserer Verfassung will Berlins Innensenator Kewenig einen der schärfsten Kritiker der sog. Sicherheitsgesetze mundtot machen.

Nach nunmehr 23 Monaten disziplinarrechtlicher Vorermittlungen hat mit Datum vom 3. Februar dieses Jahres der Innensenator an die Disziplinarkammer des Berliner Verwaltungsgerichts eine "Anschuldigungsschrift" geschickt, mit der das Ziel verfolgt wird, Prof. Eggert Schwan aus dem Hochschuldienst zu entlassen.

Prof. Schwan lehrt an der Fachhochschule für Verwaltung, FB Polizei, und an der FU Berlin, FB Rechtswissenschaften, öffentliches Recht.

Der gegen ihn erhobene Vorwurf:

Schwan habe insbesondere durch ein vom SFB und weiteren Rundfunkanstalten am 28.2.1986 ausgestrahltes Interview aus Anlaß der Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung des maschinenlesbaren Personalausweises gegen die ihm als Beamten obliegenden Pflichten zur politischen Mäßigung verstoßen und damit zugleich "Achtung und Vertrauen in Ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums" beeinträchtigt.

Schwan hatte sich zu dem geäußert, was seit Jahren ein Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist: zu den grund- und datenschutzrechtlichen Problemen polizeilicher und geheimdienstlicher Datenerhebung und -verarbeitung. Im inkriminierten Interview ging es um die zentrale Rolle maschinenlesbarer Personalausweise im Kontext der neuen Informationstechniken und Strategien von Polizei und Geheimdiensten.

Als Mitautor des Kommentars zur Berliner Verfassung und als Mitautor eines Kommentars zum Bundesdatenschutzgesetz hat sich Schwan hinreichend ausgewiesen, um ein begründetes Urteil hierzu abgeben zu können.

Gewiß hat Schwan in diesem Interview deutliche Worte gefunden. Wenn es verfassungsrechtlich brennt, zählt Schwan nicht zu den Leuten, die das Wort "Feuer" hinter vorgehaltener Hand leise in den Wind hauchen oder ihren Widerspruch in wissenschaftlichen Fußnoten verstecken. Wenn es brennt, wird Prof. Schwan dankenswert deutlich und kräftig in der Stimme.

Eine Reihe von Kollegen haben bereits nach Eröffnung der Vorermittlungen in persönlichen Schreiben Berlins Innensenator Kewenig zu verstehen gegeben, daß sie diesen Angriff auf die Wissenschaftsfreiheit nicht hinzunehmen bereit sind. Wie sich zeigt, bedarf es größerer Anstrengungen.

Über die persönliche Solidarität mit Prof. Schwan hinaus geht es um die Verteidigung der Wissenschaftsfreiheit und nicht zuletzt auch um das Recht, erneut mit deutlichen Worten Widerspruch anmelden zu können gegen die in diesem Heft dokumentierten Bonner Gesetzespläne.

Redaktion "Bürgerrechte & Polizei"

Berlin, 19.2.1988

Für DM 2,- in Briefmarken ist über die **Humanistische Union, LV Berlin, Kurfürstendamm 96, 1000 Berlin 31**, eine kleine Dokumentation zum "Fall Kewenig"-Schwan zu beziehen.

Editorial:

"Sicherheitsgesetze" - ein neuer Anlauf

Erneut haben wir - zu Beginn des 11. Jahrgangs dieses Informationsdienstes - ein aus allen verfassungsrechtlichen Korsettstangen platzendes Paket an sog. Sicherheitsgesetz-Entwürfen vorzulegen. Zu Teilen sind es Entwürfe, die im Januar dieses Jahres offiziell der Öffentlichkeit vorgelegt wurden, zu anderen Teilen sind es Texte, die erst mit dieser Ausgabe aus dem Dunkel ministerieller Schubladen hervorgeholt und der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden. Wie wichtig unsere "Raubdruckpraxis" ist, zeigt sich daran, daß den Datenschutzbeauftragten die von uns raubgedruckten "Arbeitsentwürfe" zur Anpassung der Strafprozeßordnung an die Entwürfe zum Polizeirecht bisher vorenthalten worden sind (vgl. Kästchen). Dies gilt umso mehr, als auch die von Zimmermann im Januar vorgelegten Referentenentwürfe für ein Bundesverfassungsschutz- und Verfassungsschutzmitteilungsgesetz offenbar nur deshalb vorgestellt wurden, weil dem Ministerium bekannt wurde, daß diese Entwürfe bereits nach außen gesickert waren. Anders als im Falle des sog. Artikel-Gesetzes, über dessen Kernstücke - die Kronzeugenregelung und die Demontage des Demonstrationsrechts - bereits im Vorfeld der Veröffentlichung dank des Eiertanzes der FDP um das sog. Vermummungsverbot heftig diskutiert und gestritten wurde, ist es bislang um die anderen Entwürfe recht ruhig geblieben - allerhöchste Zeit also, die Entwürfe

bekanntzumachen und Widerspruch anzumelden.

Denn - so sehr gerade das Artikel-Gesetz suggerieren will, daß die Gefahren für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik von außen, von der Straße drohen - die Entwürfe insgesamt legen eine andere Spur. Der Angriff auf die verfassungsrechtlichen Fundamente der Bundesrepublik wird in den Büroetagen Bonner Ministerialbeamter vorbereitet. Diese Ausgabe von **Bürgerrechte & Polizei** will dies dokumentieren.

1. Aufgeschoben ist nicht aufgehoben - das Gesamtpaket

Ob nun die Kronzeugenregelung des Artikel-Gesetzes oder der Neuentwurf des BVerfSchG, ob die Demontage des Demonstrationsrechts oder die hinter dem freundlichen Wort "Mitteilung" versteckte Neuauflage des alten Entwurfs eines "Zusammenarbeitsgesetzes" - es sind insgesamt Gesetzesentwürfe, um deren Inhalt schon seit Jahren gestritten wird. Öffentlicher Druck und das Taktieren der FDP haben ihre Verabschiedung in der letzten Legislaturperiode noch verhindern können. Als Gesetzesvorhaben wurden sie erneut in die Koalitionsabsprachen des Jahres 1986 zwischen CDU/CSU und FDP aufgenommen und nun abermals auf den Weg geschickt. Die aktuellen Anlässe für eine Verrechtlichung wechseln - die Ziele bleiben jedoch dieselben.

In zwei deutlich trennbare Komplexe läßt sich das aktuelle Paket an Entwürfen teilen:

Zum ersten sind es Entwürfe, die die staatliche Informationserhebung - und verarbeitung im sog. Sicherheitsbereich vor dem Hintergrund des Strukturwandels von Polizei und Geheimdiensten seit den siebziger Jahren regeln. Hierzu zählen:

* Entwurf Bundesverfassungsschutz-Gesetz (folgend BVerfSchG)

* Entwurf Verfassungsschutzmitteilungs-Gesetz (VerfSchMiG)

* Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel... (Folgend Arbeitsentwurf StPO 1986)

* Die Ergänzung dieses Arbeitsentwurfs durch "Allgemeine Bestimmungen über die Speicherung, Verwendung und Übermittlung personenbezogener Daten ... (Folgend Ergänzungsentwurf StPO 1987)

* Der keineswegs vom Tisch gekehrte Musterentwurf Polizeigesetz in der Fassung vom März 1986 (folgend ME PolG 1986)

* Die sog. Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien, als untergesetzliche Normen, die am 1. Mai 1988 in Kraft treten sollen (anstelle eines Sicherheits-Überprüfungsgesetzes). Schließlich sind als sog. **Querschnittsgesetze**, die nicht speziell den sog. Sicherheitssektor betreffend, aber auf ihn gleichwohl einwirken, zu nennen:

* Die Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

* die Novelle zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VerwVerfG)

* Der Entwurf eines Justiz-Mitteilungsgesetzes (JusMiG)

Bis auf den neuen Entwurf des VerwVerfG vom 5.11.87, auf dessen Dokumentation wir aus Platzgründen verzichtet haben und dies

Datenschutzbeauftragter beklagt sich über den Justizsenator Tsp.

Der Berliner Datenschutzbeauftragte Kerkau hat gestern beklagt, daß er von Justizsenator Scholz nicht die Gesetzentwürfe für eine Reform der Strafprozeßordnung übersandt bekommt. Wie Kerkau auf Anfrage sagte, ist die Justizverwaltung die einzige des Senats, mit der er derartige Probleme habe. Der Sprecher des Justizsenators, Kähne, sagte dazu, Kerkau solle sich wegen der Entwürfe an den Bundesbeauftragten für Datenschutz wenden, da es sich um den Entwurf für ein Bundesgesetz handle.

Dem hielt Kerkau entgegen, daß er Teil der Berliner Landesverwaltung sei. Der FDP-Abgeordnete Kammholz kritisierte gestern das Verhalten von Scholz. Den Anregungen und Bedenken des Datenschutzbeauftragten müsse gerade im „sensiblen Sicherheitsbereich“ Rechnung getragen werden, meinte Kammholz. (Tsp)

umso leichter konnten, als sich gegenüber der Fassung des Jahres 1986 (vgl. Heft 23) inhaltlich nichts und redaktionell nur sehr wenig geändert hat, sind alle Entwürfe meist mit den Amtl. Begründungen in dieser Ausgabe dokumentiert und kommentiert.

Gearbeitet wird noch an Novellen zum Bundeskriminalamt- und Bundesgrenzschutzgesetz, zurückgestellt wurde schließlich der Entwurf eines MAD-Gesetzes, da dieses weitgehend dem BVerfSchG entsprechen wird. Schließlich ist - wie bereits 1986 - dem neuen ZAG, also dem VerfSchMiG, eine BND-Aufgaben- und Befugnisnorm untergeschoben worden.

Bei einer rein rechtsformalen Betrachtung mag es zunächst so erscheinen, als ob es sich bei dieser Gesetzesflut nur um einen Reflex auf die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) der Exekutive aufgezwungenen Einsicht handelt, daß die Erhebung, Speicherung und Weitergabe von Daten als grundrechtlich relevanter Eingriff zu begreifen und deshalb rechtlich zu regeln ist. So steht es auch durchgängig in den Begründungen zu den einzelnen Gesetzentwürfen. Hält man sich jedoch die Bedeu-

tung dieser Regelungen für die praktische Tätigkeit der Sicherheitsapparate vor Augen, dann zeigt sich deutlich, daß es für die Sicherheitsapparate um sehr viel mehr geht: Die Regelungen zielen allesamt darauf ab, die in den letzten fünfzehn Jahren unter Nutzung aller Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien entwickelten modernen Zugriffs- und Handlungsformen der Sicherheitsapparate rechtlich abzusichern. Jedes Gesetz ist Baustein hierzu, mit den anderen jeweils verflochten - der ME PolG mit der Novelle zur StPO, das VerfSchG und das VerfSchMiG mit dem ME PolG und den noch vorzulegenden Novellen zum BGS- und BKA-Gesetz. Das hierdurch geknüpfte Paragaphennetzwerk wiederum ist Ausdruck des Bemühens der Exekutive, den Sicherheitsapparaten alle Möglichkeiten der Datenerhebung (durch Videoüberwachungssysteme über Kontrollstellen, Schleppnetzfahndung bis zu Rasterfahndung), der Speicherung und der Weitergabe für alle denkbaren "Sicherheitszwecke" offen zu halten.

Zum zweiten sind es in einem Artikel-Gesetz zusammengefaßte Verschärfungen des materiellen politischen Straf- und Strafverfahrensrechts des Demonstrationsrechtes sowie jene seit langem diskutierte Kronzeugenregelung. Im einzelnen geht es um folgendes:

* Artikel 1: Die Neuauflage des 1981 abgeschafften § 88 a StGB in Gestalt des § 130 b StGB (Befürwortung von Straftaten) sowie einige Verschärfungen des Strafrahmens bereits geltender Strafvorschriften

* Artikel 2: Eine Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr - im Klartext: Vorbeugehaft bei Landfriedensbruch.

* Artikel 3: Demontage des Demonstrations- und Versammlungsrechts durch die Pflicht zur Zwangskooperation mit der Polizei und jenen Verboten der Vermummung und "Schutzbewaffnung"

* Artikel 4: die Kronzeugenregelung bei terroristischen Strafverfahren. Die Informationsstrukturgesetze haben ihre Basis in der technisch-organisatorischen Neustrukturierung der Formen staatlicher Kontrolle seit den 70er Jahren. Die Datenverarbeitung von Polizei und Geheimdiensten bleibt aller Sinneswahrnehmung entzogen. Die Konsequenzen dieser Informationsstrukturen bleiben deshalb weitgehend unsichtbar.

Das Artikelgesetz stellt sich demgegenüber als rechtliche Antwort auf einzelne Ereignisse und Gewaltakte dar. Es ist aktuellstes Beispiel der schon zur Tradition gewordenen situationsgebundenen Anti-Terrorismusgesetzgebung.

Deren Bedeutung liegt nur bedingt in ihrer repressiven Wirkung oder ihrem praktischen Nutzen für die Strafverfolgung, wenn auch die Kosten für die Betroffenen teilweise beträchtlich sind. Geeignet sind Vermummungsverbot oder Kronzeugenregelung vor allem als Instrumente einer symbolischen Rechtspolitik, die heterogene gesellschaftliche Kräfte für eine staatliche Ordnungspolitik mobilisiert und versucht, diese durch die Verheißung Innerer Sicherheit zu einem Ordnungsblock zusammenschweißen.

Im Windschatten solcher, um symbolträchtige Vorhaben zentrierten Auseinandersetzungen, fällt es dann aber den exekutiven Rechtsproduzenten leicht, ganz gezielt einzelne Bausteine der schon lange in den Schubladen liegenden "Sicherheitsgesetze" mitdurchzusetzen; Bausteine, aus

denen sich in der Gesamtschau betrachtet ein qualitativ neues Instrumentarium exekutiver Zugriffs- und Handlungsformen der staatlichen Sicherheitsapparate gegenüber dem Bürger ergibt.

2. Vom Recht auf Informationelle Selbstbestimmung: zu einigen Merkmalen der Informationsgesetze für den "Sicherheitsgebrauch"

In der juristischen Fachliteratur ist inzwischen das "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" zum Kürzel "RiS" mutiert.

Dieser Kürzel ist durchaus symbolisch zu nehmen, denn vom Volkszählungsurteil und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung bleibt nicht mehr als ein ZerRiS dieses Urteils - sollten die Entwürfe demnächst rechtskräftig werden.

* Auf die Spitze getrieben haben es die Feinde des Bundesverfassungsgerichtes in den am 11.11.1987 vom Kabinett verabschiedeten sog. "Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien" (vgl. S. 125 ff.). Während sie ansonsten dem Verfassungsgericht wenigstens noch soweit formal gehorsam gezeigt haben, daß sie ihre Persiflage auf dieses Urteil zumindest in die vom Bundesverfassungsgericht abverlangte Gesetzesform packten, wird mit diesen Richtlinien auch dagegen noch gehöhnt.

§ 4 Abs. 2 Nr. 4 erklärt, daß Sicherheitsrisiken - mit der Konsequenz der Nichtbeschäftigung - gegeben seien,

"wenn Umstände vorliegen, die bei einer betroffenen Person keine ausreichende Überprüfung ermöglichen"

Da ist es dann schon allemal besser, einen Datenschatten als "Apo-Opa" hinterlassen zu haben, als für die Dienste ein unbeschriebenes

Blatt zu sein: Der Steinwurf bei der "Schlacht am Tegeler Weg", Berlin 1969, mag noch als Jugendsünde von den Sicherheitsüberprüfern hingenommen werden. In keinem Bundezentralregister, in keinem VfS-Dossier zu stecken und nicht identifizierbar zu sein - dies ist für den beruflichen Werdegang offenbar noch schlimmer.

Diese "Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien" gelten nicht nur für die Bundesbediensteten, sie sollen auch in allen anderen Bereichen sinngemäß Anwendung finden (§ 22). Das Ergebnis der Überprüfung entsprechend dieser Richtlinien entscheidet über die Arbeitsplätze von

- * ca. 2 Mill. Beschäftigten in der Rüstungsindustrie
- * mehreren 100.000 Beschäftigten bei der Bundeswehr
- * mehreren 100.000 Beschäftigten in der Atomindustrie
- * mehreren 100.000 oder Millionen Beschäftigten im öffentlichen Dienst insgesamt.

Gemessen an der perfiden und von keinerlei rechtlichen Maßstäben getriebenen Logik dieser Sicherheitsüberprüfungsrichtlinien sind die übrigen Normen zur rechtlichen Neufassung sicherheitsstaatlicher Informationsverarbeitung wenigstens der Form nach noch rechtsstaatlich, so sehr ihr Inhalt die rechtlichen Formen sprengt:

* Auffällig am neuen VerfSchG und insbesondere am neuen VerfSchMitG ist eine Abweichung von der bisherigen - etwa auch noch in der StPO-Novelle angewandten - Normierungstechnik. Versuchte die Exekutive bislang die vorhandenen und künftig denkbaren technischen Möglichkeiten und Instrumente exekutiven Handelns möglichst umfassend in Einzelnormen festzuschreiben, so hat man jetzt

den Weg einer pauschalisierenden Legitimierung der Nachrichtendienste eingeschlagen. Konnte man sich aus dem alten "ZAG" und dem VerfSchG von 1985 jeweils induktiv aus dem Gesetzestext erschließen, welche Formen und Techniken der Informationserhebung, -speicherung und -übermittlung rechtlich abgesichert werden sollen, so deckt nun diese Praxis nun durch bereichsspezifische Generalklauseln ab.

* Zum Opfer gefallen sind den generalisierenden Ermächtigungen aber auch die wenigen Beschränkungen der Befugnisse der Geheimdienste, sich der Daten der Polizei und öffentlicher Stellen insgesamt zu bedienen, die im Entwurf vom 28.1.86 noch enthalten waren. Insbesondere der wichtige Satz, daß der VfS nur auf solche Informationen der Polizei zurückgreifen darf, zu denen der VfS auch selbst die Befugnis zur Erhebung besitzt, entfällt. Damit erhält der VfS (und über das Mitteilungsgesetz der MAD und der BND) auch den Zugriff auf Daten, die im Zusammenhang polizeilicher Zwangsmaßnahmen erhoben wurden, beispielsweise bei einer Schleppnetzfahndung, bei Wohnungsdurchsuchungen oder aber bei Abhörmaßnahmen nach § 100 a STPO

Die Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz schottet den gesamten Sicherheitsbereich gegenüber Auskunftsansprüchen der Bürger ab und degradiert den Datenschutzbeauftragten faktisch zu einem Hilfsorgan des Innenministers. Der Innenminister soll nämlich in Zukunft darüber entscheiden, wie weit im Interesse der staatlichen Sicherheit die Berichtspflicht des Beauftragten gegenüber der Öffentlichkeit begrenzt werden darf. Das Veto des

Innenministers gegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse einer Überprüfung der Abteilung V im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), die für die Sicherheitsüberprüfungen zuständig ist, im letztjährigen Datenschutzbericht, bietet schon einen Vorgeschmack auf das, was kommen soll (vgl. den Auszug aus dem 9. Tätigkeitsberichts des Bundes-Datenschutzbeauftragten S. 114 dieses Heftes).

Bereits seit längerem liegt eine Novelle zum ME PolG vor, die nun in den kommenden Jahren auf Länderebene wieder eine neue Gesetzgebungswelle in Gang setzen wird. Begonnen damit wird voraussichtlich in Berlin, dessen ASOG als Urentwurf des ME PolG von 1975 gilt.

Hinzu kommt das bisher noch nicht veröffentlichte, jedoch bereits in Referentenentwürfe gefaßte Vorhaben einer Novelle zur Strafprozeßordnung. Mit dieser soll zum einen die Umwidmung von Daten, die in der Strafverfolgung anfallen für exekutive Zwecke - umschrieben als "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" - legalisiert werden. Zum anderen soll in Angleichung an das Polizeirecht Rasterfahndung, polizeiliche Beobachtung, technische Überwachung, Observation - kurz alle modernen Fahndungsmethoden mit Ausnahme der verdeckten Ermittlung - zum Zwecke der Strafverfolgung geregelt werden.

Schließlich liegt auch noch ein Justizmitteilungsgesetz vor, das u.a. die von Polizei wie Justiz gleichermaßen beklagte Fehlerhaftigkeit von Daten, die im Strafverfahren anfallen, mindern helfen soll, indem es der Justiz die laufende Korrektur der exekutiv weiter benutzten Daten über Ermittlungsverfahren/Straftaten/ Verurteilungen etc. zur Pflicht macht.

3. Gefährlichkeitsvermutung statt Tatschuld - zu einigen Eigenarten des Artikelgesetzes

Der Artikel-Gesetz-Entwurf lebt davon, nicht handfest Tathandlungen unter Strafandrohung zu stellen, sondern an Gefährlichkeitsvermutungen strafrechtlich sanktionierte Konsequenzen zu binden. Dies gilt für den neuen § 130 b StGB, es gilt für das Vermummungsverbot gleichermaßen wie für das Verbot der passiven "Schutzbewaffnung" und der Zusammenrottung. Dies sind in juristische Formeln gegossene Denkmodelle, die sich gleichermaßen in den "Informationsstrukturgesetzen" wiederfinden lassen.

Die Befugnisse zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung qua vorbeugender Informationserhebung leben vom gleichen Modell: von prognostischen Deutungen statt konkretisierbaren Gefahrenlagen.

Die Deutungen der Risiken für diese Gesellschaft durch die Regierung und die exekutiven Sicherheitsexperten sind eindeutig: Sie liegen - schenkt man ihren zahllosen Klagen Glauben - in den "staatsfeindlichen Bestrebungen extremistischer Gruppen" und ihrer "zunehmenden Bereitschaft ... zur Durchsetzung ihrer auf demokratischem Wege nicht erreichbaren Ziele Gewalt anzuwenden." (So die Allgemeine Begründung zum Artikelgesetz.)

Ob von einer "zunehmenden Bereitschaft" gesprochen werden kann, mag hier dahingestellt bleiben. Sicher ist aber, daß jede offene Auseinandersetzung mit der Entstehung und Artikulation von Gewalt in der politischen Auseinandersetzung sich auch mit den staatlichen Aktions- und Reaktionsformen auseinandersetzen muß - etwa auch mit den polizeilichen

Formen des Vorfeld-Umgangs mit Demonstrationen und den darin steckenden Eskalationsmomenten. Das Artikel-Gesetz jedoch verstärkt nur die Konfrontation mit gesellschaftlichen Minderheiten, deren Verzweiflung zu gewiß problematischen Gewaltneigungen führt - eskaliert im Polzistenmord im November 1987 an der Startbahn West.

Indes: Die existenziellen Risiken - auch für die Autoren dieser Entwürfe - liegen allemals in anderen Sektoren. So sehr die "kritische Kritik" von Jungk bis Roßnagel in Szenarien die Notwendigkeit eines von den Gefährdungen des Atomstaates gespeisten "Sicherheitsstaates" deutlich zu machen versucht hat - darob gibt es keine gesetzgeberische Regungen in den Ministerialetagen in Bonn. Der Atom-Staat als Sicherheitsstaat ist - dank der Stupidität Ministerialer - außen vor. Da mögen Beschäftigte von NUKEM/Transnuklear Plutonium wie Haribos Gummibärchen in Privat-PKWs transportiert haben - da mögen massenhaft Verstöße gegen das Waffenkontrollgesetz bekanntgeworden sein - unsere Ministerial-Beamte stellen sich nicht dumm, sie bleiben dumm.

Seien wir froh, daß die "Kapriolen der kritischen Kritik" - die Szenarien über den Atomstaat und was ansonsten als "Systemzwänge" moderner gefahrgeneigter Großtechnologien von kritischen Kollegen gedeutet wird - bei den Ministerialbeamten in Bonn bisher nicht ankommen. Sie werden den perfekten Überwachungsstaat tatsächlich heraufbeschwören, ohne daß sich durch perfektionierte Kontrollen des Risikofaktors Mensch die gesellschaftlichen Risiken solcher technologischen tatsächlich ausschalten ließen.

4. Ein rechtsstaatlich immanentes Resümee

Die vorgelegten Sicherheitsgesetze - das läßt sich vorab jeder Detailkritik sagen - brechen in zentralen Punkten mit verteidigungswerten Prinzipien deutscher Rechtstradition:

- * Das Prinzip materieller Bestimmtheit von Gesetzesnormen wird ständig unterlaufen.
- * Insbesondere in den Polizeigesetzentwürfen und in den entsprechenden "Harmonisierungen" der Polizeigesetze mit der StPO werden "Scheintatbestände" (Wagner) konstruiert.
- * Auf der Ebene des Strafrechts werden nicht Handlungen oder ihre Unterlassung kriminalisiert, sondern Gesinnungen.
- * Im Verbot der "Vermummung", der "Schutzbewaffnung" etc. werden strafrechtliche Sanktionen an tatbestandlich nicht festmachbare Vorbereitungshandlungen geknüpft.
- * Das Prinzip des unregulierten Freiraums für außerparlamentarische Artikulation politischen Widerspruchs wird durch eine Kooperationspflicht mit der Polizei durchlöchert.
- * In den Informationsstrukturgesetzen wird das Zweckbindungsprinzip bei Datenerhebung, -verarbeitung und -weitergabe aufgegeben. Statt dem VZ-Urteil inhaltlich zu entsprechen, werden die bisher praktizierten Einschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gesetzlich einzementiert.
- * Der gesamte Gesetzgebungsprozeß verkehrt die Stellung des Bürgers als Rechtssubjekts in sein Gegenteil. Der Bürger wird zum Objekt sicherheitspolitischer Vorsorge.

5. Ein politisches Resümee

Die Anlässe zu einer Verrechtlichung wechseln, das Ziel jedoch bleibt immer dasselbe. In der innen- und rechtspolitischen Diskussion geht dies jedoch aus doppeltem Grunde häufig unter. Zum einen droht die Auseinandersetzung um die Reorganisation der Sicherheitsapparate und ihrer Befugnisse angesichts der Komplexität der Materie immer wieder in einer diffusen Diskussion um einzelne Befugnisse und Detailprobleme zu zerfasern. Zum anderen droht die Auseinandersetzung über die Neustrukturierung der Strukturen und Formen staatlicher Kontrolle immer wieder hinter der aktuellen Debatte um solche rechtspolitischen Vorhaben zu verschwinden, die als rechtliche Antwort auf einzelne Ereignisse und Gewaltakte in die öffentliche Diskussion eingebracht werden. Das nun ebenfalls vorgelegte Artikelgesetz der Bundesregierung ist nur das letzte Beispiel der schon zur Tradition gewordenen situationsgebundenen Anti-Terrorismusgesetzgebung.

* So wurden die, im Jahre 1972 flink durchgesetzten weitreichenden Strukturgesetze - BKA-Gesetz, BGS-Gesetz, VfS-Gesetz, die in ihrer Tragweite sogar das Zimmermannsche Paket in den Schatten stellen, öffentlich weitgehend als Reaktion auf den von der RAF großspurig erklärten Guerillakrieg verstanden;

* so wurde 1975 im Windschatten der erregten Diskussion um Handgranaten und Todesschuß die Ablösung polizeilichen Handelns vom Begriff der konkreten Gefahr bzw. des Störers durchgesetzt.

* in den Anti-Terrorismusgesetzen des Jahres 1977 wurden dann erweiterte Durchsuchungsmöglichkeiten von Gebäuden und vor allem die Einrichtung von Kontrollstellen

mit dem Recht, jedermann zu überprüfen, ohne daß ein konkreter Verdacht vorliegen muß, in die StPO aufgenommen.

* 1986/7 dann wurde in einem nächsten Schub der sogenannten Anti-Terrorismusgesetzgebung ZEVIS als neues polizeiliches Überwachungssystem installiert und die Schleppnetzfehndung nach § 163 d StPO gleich mit abgesichert.

Die Anlässe und die politischen Strategien, mit denen die Vorhaben durchgesetzt werden sollen, wechseln, wie gesagt. Gleichgeblieben ist jedoch in dem Dauergesetzgebungsprozeß, in dem wir uns seit 1972 befinden, die Zielrichtung desselben. Erschreckend ist in historischer Perspektive der beträchtliche Geländegewinn der Exekutive, der vor allem an den StPO-Änderungen deutlich wird. Was in den siebziger Jahren noch umstritten war - wie etwa ein polizeiliches Eingriffsrecht der Polizei gegenüber Jedermann, das Konstrukt sogenannter vorbeugender Verbrechensbekämpfung, - wird heute von der herrschenden Meinung der Rechtswissenschaft akzeptiert. Die Nutzung von Instrumenten wie der Errichtung von Kontrollstellen, der Raster- und der Schleppnetzfehndung, die zunächst als bloße Waffen im Kampf gegen den Terrorismus legitimiert wurden, ist breiter und dichter geworden. Die polizeiliche Aushöhlung der StPO schreitet munter fort, indem sie faktisch zur flankierenden Eingriffsnorm der um eine von konkreten Straftaten völlig losgelösten vorbeugenden Verbrechensbekämpfung wird.

Obwohl nach dem VZ-Urteil auch die Exekutive informationelle Erhebung und Speicherung als grundrechtsrelevanten Eingriff anerkennen mußte, hat dies bis

heute keine begrenzende Wirkung im Sicherheitsbereich entfaltet. Staatssicherheit wird nun als eine jeder informationellen Selbstbestimmung des Bürgers übergeordnete Bedingung gesellschaftlicher Ordnung eingeführt, so daß es in Bezug auf dieses RiS nur noch darum geht - wie es in der Begründung zum BVerfSchG heißt- "mit Blick auf die Tätigkeiten der ...Behörden eine ausdrückliche Regelung seiner Einschränkungen durch den Bundesgesetzgeber" vorzunehmen. Das postulierte RiS hat aufs Ganze gesehen gerade nicht zu einer Öffnung der Exekutive und mehr Transparenz bei den Sicherheitsbehörden geführt, sondern zu einem Ausbau der traditionellen exekutiven Sicherheitsvorbehalte gegenüber den Rechten des Einzelnen.

Festzuhalten bleibt schließlich, daß in den letzten Jahren zwar manche Entwürfe unter dem Aufschrei liberaler Öffentlichkeit und dem Taktieren von Wendeliberalen wie Hirsch und Baum wieder in der Versenkung verschwanden - und dieses Schicksal dürfte auch einen Teil der jetzt vorliegenden blühen. Dies aber hat bis jetzt an der faktischen Nutzung aller sich aus der verfeinerten Datenverarbeitung und sonstiger Kontrolltechniken ergebenden Möglichkeiten nichts geändert: Gegenüber der normativen Kraft des Faktischen sind bis jetzt nur Pyrrhussiege zu verzeichnen.

An der Notwendigkeit, weiterhin gegen die "Sicherheitsgesetze" anzugehen, ändert diese Erkenntnis nichts. Nicht **ob**, sondern **wie** mit Erfolgsaussichten vorzugehen ist, ist der Diskussion wert.



1. Datenfreigabe im 'Sicherheitsbereich'

DOKUMENTATION

Entwurf:

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz

(Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG-)

Stand: 19. November 1987

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 unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde. Es untersteht dem Bundesminister des Innern.
- (2) Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander 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 von sach- und personenbezogenen 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) Die Verfassungsschutzbehörden unterrichten einander über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Verfassungsschutzbehörden unterhalten zur Sammlung und Auswertung ihrer Informationen gemeinsame Datenbestände im automatisierten Verfahren; nur sie dürfen in Dateien nach Satz 1 (Verbunddateien) Daten nach Maßgabe des § 7 unmittelbar speichern und unmittelbar daraus abrufen. Für Verbunddateien erläßt das Bundesamt für Verfassungsschutz im Einvernehmen mit den beteiligten Verfassungsschutzbehörden der Länder Errichtungsanordnungen nach § 14.

§ 5

Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen erheben, verarbeiten und nutzen, soweit nicht die §§ 6 bis 14 die Erhebung und Übermittlung personenbezogener Informationen sowie die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien besonders regeln. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf nachrichtendienstliche Mittel anwenden; dazu gehören zum Beispiel der Einsatz von Vertrauensleuten, die Observation, Bild- und Tonaufzeichnungen sowie die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs aufgrund des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz. Zum Schutz der für das Bundesamt für Verfassungsschutz tätigen Personen vor Enttarnung dürfen Tarnpapiere und -kennzeichen verwendet werden. 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 Informationen

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

(2) Durch Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ist die Erhebung personenbezogener Informationen zulässig, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß

a) auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 oder die zur Erforschung solcher Erkenntnisse erforderlichen Nachrichtenzugänge gewonnen werden können oder

b) dies zur Abschirmung der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Nachrichtenzugänge des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten erforderlich ist oder

2. dies zur Sicherheitsüberprüfung von Personen, die für das Bundesamt für Verfassungsschutz tätig sind oder tätig werden sollen, erforderlich ist.

Die Erhebung nach Satz 1 ist unzulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere, den Betroffenen weniger beeinträchtigende Weise möglich ist. Die Anwendung des nachrichtendienstlichen Mittels darf nicht nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhaltes stehen. 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.

§ 7

Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zur Erfüllung seiner Aufgaben personenbezogene Daten in Dateien speichern, verändern und nutzen, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 vorliegen,

2. dies für die Erforschung und Bewertung von Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 erforderlich ist oder

3. das Bundesamt für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 2 tätig wird.

(2) Daten über Personen, die das 16. Lebensjahr nicht vollendet haben, dürfen nicht in automatisierten Dateien gespeichert werden. Personenbezogene Daten Minderjähriger, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, 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 nach § 3 Abs. 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) Die Behörden des Bundes und die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts dürfen von sich aus dem Bundesamt für Verfassungsschutz die ihnen bekannt gewordenen Informationen über Tatsachen übermitteln, deren Kenntnis für die Erfüllung der Aufgaben

des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1 erforderlich erscheint.

(2) 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.

die Vernichtung unterbleibt, wenn die Trennung von anderen Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erfolgen kann; in diesem Fall sind die Informationen zu sperren.

(3) § 2 Abs. 1 und 2 des Verfassungsschutzmitteilungsgesetzes geht der Regelung des Absatzes 1 vor. Besondere Rechtsvorschriften über die Übermittlung von Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz bleiben unberührt. Eine Übermittlung unterbleibt, soweit ihr besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen.

§ 9

Übermittlung personenbezogener Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz auf Ersuchen

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zur Erfüllung seiner Aufgaben die Übermittlung der erforderlichen personenbezogenen Informationen von jeder Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, verlangen, wenn die Erforschung auf andere Weise nicht, nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erfolgen kann. Würde durch die Übermittlung nach Satz 1 der Zweck der Maßnahme gefährdet oder der Betroffene unverhältnismäßig beeinträchtigt, darf das Bundesamt für Verfassungsschutz automatisiert oder herkömmlich geführte amtliche Register einsehen. § 8 Abs. 2 und 3 finden Anwendung.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz braucht Ersuchen nach Absatz 1 nicht zu begründen, soweit dies dem Schutz des Betroffenen dient oder eine Begründung den Zweck der Maßnahme gefährden würde. Es hat die Ersuchen aktenkundig zu machen.

§ 10

Übermittlung personenbezogener Informationen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Informationen an Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts übermitteln, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist oder der Empfänger die Informationen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonst für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Der Empfänger darf die übermittelten Informationen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden. § 2 Abs. 1 und 3 des Verfassungsschutzmitteilungsgesetzes geht den Regelungen dieses Absatzes vor.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Informationen an Dienststellen der Stationierungskräfte im Rahmen von Artikel 3 des Zusatzabkommens zu den 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) übermitteln.

(3) Personenbezogene Informationen dürfen an andere als öffentliche Stellen nicht übermittelt werden, es sei denn, daß dies zum Schutz 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. Die Übermittlung ist aktenkundig zu machen. Der Empfänger darf die übermittelten Informationen nur für den Zweck verwenden, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

(4) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Informationen an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen übermitteln, wenn die Übermittlung zur Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist. Die Übermittlung unterbleibt, wenn auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen. Die Übermittlung ist aktenkundig zu machen. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, daß die übermittelten Informationen nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie ihm übermittelt wurden.

§ 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 Abs. 1, die für ihren Zuständigkeitsbereich von Bedeutung sind. Hierbei sind auch personenbezogene Informationen zu übermitteln.

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

§ 12

Nachberichtspflicht des Bundesamtes für Verfassungsschutz

Erweisen sich personenbezogene Informationen nach ihrer Übermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als unvollständig oder unrichtig, sind sie unverzüglich gegenüber dem Empfänger zu berichtigen, es sei denn, daß die neu gewonnene Information für die Einschätzung der Person oder des Sachverhalts nicht wesentlich ist.

§ 13**Berichtigung, Löschung und Sperrung von personenbezogenen Daten in Dateien**

- (1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.
- (2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. 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 der Einwilligung des Betroffenen übermittelt werden.
- (3) Das Bundesamt für Verfassungsschutz prüft bei der Einzelfallbearbeitung und nach festgesetzten Fristen, ob gespeicherte personenbezogene Informationen zu berichtigen oder zu löschen sind.

§ 14**Errichtungsanordnung für 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 sachbezogenen Daten,
 5. Anlieferung oder Eingabe,
 6. Zugangsberechtigung,
 7. Übermittlung,
 8. Überprüfungsfristen, Speicherdauer,
 9. Protokollierung des Abrufs.
- (2) Die Speicherung personenbezogener Daten ist auf das erforderliche Maß zu beschränken. In angemessenen Abständen ist die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der Dateien zu überprüfen.

§ 15**Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bundesdatenschutzgesetzes**

Bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 3 durch das Bundesamt für Verfassungsschutz finden die §§ 3 a und 3 c des Verwaltungsverfahrensgesetzes und die §§ 12 bis 15 und 18 des Bundesdatenschutzgesetzes keine Anwendung.

§ 16**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.

§ 17

Übermittlung personenbezogener Informationen an die Verfassungsschutzbehörden der Länder auf Ersuchen

Die Verfassungsschutzbehörden der Länder dürfen zur Erfüllung der ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben von Behörden des Bundes und bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Übermittlung personenbezogener Informationen verlangen, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise nicht, nur mit übermäßigem Aufwand oder nur durch eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme erfolgen kann. Würde durch die Übermittlung nach Satz 1 der Zweck der Maßnahme gefährdet oder der Betroffene unverhältnismäßig beeinträchtigt, dürfen die Verfassungsschutzbehörden der Länder die von den Behörden des Bundes und bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts automatisiert oder herkömmlich geführten amtlichen Register einsehen, § 8 Abs. 3 findet Anwendung.

§ 18

Berlin-Klausel

...

§ 19

Inkrafttreten

...

BEGRÜNDUNG

zum Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)

Stand: 20. November 1987

A. Allgemeines

1. Ziel der Novelle

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.09.1950 (BGBl. S. 682), geändert durch Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 07.08.1972 (BGBl. I 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, I ff.) unter dem Gesichtspunkt moderner Datenverarbeitung eingehend interpretierte allgemeine Persönlichkeitsrecht mit Blick auf die Tätigkeiten der Verfassungsschutzbehörden eine ausdrückliche Regelung seiner Einschränkungen durch den Bundesgesetzgeber nahe.

Der Gesetzentwurf verfolgt somit das Ziel, Rechtsgrundlagen und Tätigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz klarer zu beschreiben und insbesondere näher zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen es personenbezogene Informationen erheben, verarbeiten und nutzen darf. 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. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund besitzt für die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Zwecke des Verfassungsschutzes einschließlich des Schutzes auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 10b 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 auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Die Befugnis des Bundes zur Regelung der Zusammenarbeit bezieht sich ihrem Inhalt nach darauf, die Zusammenarbeit sowohl des Bundes mit den Ländern als auch der Länder untereinander zu regeln.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfaßt nicht die gesamte sachliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes. Die Kompetenz umfaßt allerdings mehr als die bloße Befugnis, die Einrichtung von Behörden vorzuschreiben, die im Bund und bei den Ländern zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zuständig sein sollen. Der Bundesgesetzgeber kann insbesondere 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 umschreiben und inhaltlich konkretisieren, wie dies für den Aufgabenbereich des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes bereits durch das Verfassungsschutzgesetz von 1950 vorgenommen wurde. Die Regelung der Zusammenarbeit schließt 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. Hiermit befassen sich vor allem §§ 3 und 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

B. Im einzelnen

Zur Gesetzesüberschrift

...

Zu §§ 1 ff:

Alle Vorschriften erhalten eine Überschrift. Dies entspricht der heutigen Gesetzgebungspraxis. Im Unterschied zu den Landesverfassungsschutzgesetzen verzichtet der Entwurf auf eine Norm, die die Zwecke

des Verfassungsschutzes beschreibt, da eine derartige Legaldefinition bereits durch das Grundgesetz (Art. 73 Nr. 10b) vorgegeben ist.

Zu § 1:

Die Vorschrift übernimmt wortgleich den § 1 des geltenden Rechts.

Zu § 2:

Bund und Länder sind zur Unterhaltung von Verfassungsschutzbehörden verpflichtet. Die Vorschrift entspricht weitgehend dem bisherigen § 2. Da die Verfassungsschutzbehörden über 30 Jahre bestehen, kann im Zuge der Neufassung der Vorschrift auf die Verpflichtung zur Errichtung oder Bestimmung der Verfassungsschutzbehörden verzichtet werden.

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:

§ 3 regelt die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden (nachrichtendienstlicher Verfassungsschutz). Sie müssen von allen Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wahrgenommen werden. Daneben bleibt es den Gesetzgebern der Länder freigestellt, im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz den jeweiligen Verfassungsschutzbehörden weitergehende Aufgaben 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. Information ist ein Oberbegriff, der sowohl personenbezogene als auch sachbezogene Vorgänge umfaßt, als auch unabhängig vom Medium ist, auf dem die Information verfestigt ist; zu den "Unterlagen" sind beispielsweise Flugschriften, Broschüren, Fotografien und ähnliches zu rechnen. Für Informationen mit Dateibezug verwendet der Entwurf den Begriff Daten.

Im übrigen entspricht die Vorschrift dem § 3 Abs. 1 und 2 des geltenden Gesetzes. 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. dieses Entwurfs.

Zu § 4:

Die Vorschrift regelt die gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern; die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, soweit sie nicht den Informationsaustausch betrifft, richtet sich nach § 1. Die Vorschrift stellt die schon bisher geltende Rechtslage (§ 4) dahingehend klar, daß die Zusammenarbeitspflicht auch für die Länder untereinander gilt (vgl. BVerwG NJW, 1636). Übermittlungsmaßstab sind die Angelegenheiten, deren Kenntnis zum Zwecke des Verfassungsschutzes - d.h. zur Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgaben - erforderlich ist.

In den Angelegenheiten der Informationsübermittlung zwischen den Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern ist Absatz 1 Spezialregelung, die allen anderen Übermittlungsvorschriften, auch dieses Entwurfs vorgeht, sofern nicht gesetzliche Übermittlungs- und Verwertungsverbote (wie § 7 Abs. 3 des Gesetzes zu Art. 10 Grundgesetz) entgegenstehen.

Absatz 2 regelt die Voraussetzungen für Einrichtung und Nutzung ausschließlich von Verbunddateien durch die Verfassungsschutzbehörden.

Hierbei handelt es sich um gemeinsame automatisierte Datenbestände. Speichernde Stellen sind die beteiligten Verfassungsschutzbehörden; nur diese dürfen im on-line-Betrieb die Verbunddateien nutzen.

Im übrigen schließt Absatz 2 nicht die Möglichkeit aus, bei Amtsdaten zwischen Verfassungsschutzbehörden ein unmittelbares Abrufverfahren einzurichten, sofern die Voraussetzungen des § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes erfüllt sind.

§ 4 Abs. 3 des geltenden Rechts, der neben der Information der Verfassungsschutzbehörden auch die der 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 ff. regeln die Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz - ausgenommen die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden (§§ 1,2,4). Hierdurch wird einer neuen Rechtsentwicklung Rechnung getragen, wonach Behörden mit Eingriffsbefugnissen neben der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung durch "Befugnisnormen" zu den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Maßnahmen ermächtigt werden.

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, auszuwerten, weiterzugeben und zu verwenden. Absatz 1 Satz 1 verwendet hierfür den Begriff "Informationen erheben, verarbeiten und sonst nutzen". Für den Umgang mit personenbezogenen Informationen enthalten die §§ 6 ff. spezielle Regelungen, die einen Rückgriff auf § 5 Abs. 1 ausschließen. Von einer spezialgesetzlichen Regelung der Sammlung personenbezogener Informationen in Akten wird abgesehen.

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 der Entwurf, ebenso schon wie das Verfassungsschutzänderungsgesetz vom 7.8.1972 (BGBl. I S 1382) ab (vgl. BT-Drucksache VI/3533). Die gebräuchlichsten nachrichtendienstlichen Mittel zählt der Entwurf beispielhaft auf. Eine erschöpfende Aufzählung nachrichtendienstlicher Mittel ist auch deshalb nicht möglich, weil sonst deren schnelle und unbemerkte Anwendung und Anpassung

zur Bekämpfung (geänderter) Methoden von Terroristen, Spionen und Extremisten unmöglich gemacht würde. Tarnpapiere und -kennzeichen im Sinne von Abs. 1 Satz 3 sollen vor allem den Gebrauch von Arbeitsnamen ermöglichen.

Absatz 1 Satz 4 schließt polizeiliche Befugnisse und Weisungs-/Kontrollbefugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz aus. Dies entspricht § 3 Absatz 3 Satz 1 des geltenden Gesetzes. Mithin stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz auch keine polizeilichen Befugnisse zu - eine rechtliche Selbstverständlichkeit.

Absatz 2 betont, daß alle Tätigkeiten des Bundesamtes für Verfassungsschutz unter der Herrschaft des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebots stehen. Dies entspricht einer neueren Rechtsetzungspraxis, wie sie vor allem in die Polizeigesetze Eingang gefunden hat. Auf diese Weise soll dem Anwender das Verhältnismäßigkeitsprinzip besser gegenwärtig gemacht werden.

Zu § 6:

§ 6 regelt als gegenüber § 5 Abs. 1 speziellere Vorschrift die Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Erhebung personenbezogener Informationen, die Befugnis besteht insoweit, als die Erhebung zur Erfüllung der dem Bundesamt für Verfassungsschutz gesetzlich übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Sie erfaßt insbesondere die Erhebung personenbezogener Informationen über Terroristen, Extremisten und Spione einschließlich der sogenannten Verdachtsfallbearbeitung sowie die Erhebung bei methodischen Suchmaßnahmen sowie bei der "Abklärung" der Eignung einer beabsichtigten operativen Maßnahme, wie etwa der Eignungsüberprüfung von V-Leuten. In Ausnahmefällen kann es erforderlich sein, Informationen über solche Personen mit zu erheben, die nicht selbst als Extremisten beobachtet werden, wenn dies zur Feststellung der Einflußnahme von Extremisten auf demokratische Organisationen unerlässlich ist.

Die Erhebung personenbezogener Informationen durch Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist streng reglementiert und nur bei Vorliegen der in Absatz 2 genannten Voraussetzungen zulässig. Die dem Bundesamt für Verfassungsschutz in Nr. 1 a eingeräumte Befugnis ist notwendig, da häufig erst mit Hilfe des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel die Erkenntnisse (u.U. auch zugunsten eines Betroffenen) abgesichert werden können. Nr. 1 b) gibt dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Befugnis, zu seinem eigenen Schutz und dem seiner Mitarbeiter personenbezogene Informationen mit Hilfe von nachrichtendienstlichen Mitteln zu erheben; die Notwendigkeit dieser Befugnis folgt aus dem Umstand, daß das Bundesamt für Verfassungsschutz bevorzugtes Ausspähungsobjekt östlicher Nachrichtendienste ist und sich gegen die Ausspähungsbemühungen nur mit Hilfe des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel wirksam schützen kann.

§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 stellt klar, daß nachrichtendienstliche Mittel nicht für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen einzusetzen sind, es sei denn, daß die zu überprüfenden Personen für das Bundesamt für Verfassungsschutz tätig sind oder tätig werden sollen. Kein Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln im Sinne des § 6 Abs. 2

liegt vor, wenn Tarnpapiere und -kennzeichen nach § 5 Abs. 1 Satz 3 verwendet werden; ihr Einsatz ist also auch bei Sicherheitsüberprüfungen zulässig.

Die Hervorhebung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in § 6 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 soll dafür sorgen, daß dem Gesetzesanwender vor jedem Einsatz von nachrichtendienstlichen Mitteln zur Erhebung personenbezogener Informationen die Notwendigkeit vor Augen geführt wird, beabsichtigte Eingriffe in die Privatsphäre von Bürgern auf das unerläßliche Minimum zu beschränken. § 6 Abs. 2 Satz 2 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.

Zu § 7:

§ 7 regelt als Spezialvorschrift zu § 5 Abs. 1 die Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten in Dateien. Dabei wird der Dateibegriff des Bundesdatenschutzgesetzes zugrundegelegt.

§ 7 enthält aus Praktikabilitätsgründen keine Regelung, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die elektronische Datenverarbeitung eingesetzt werden darf. Insoweit enthalten die §§ 4 Abs. 2 und 14 abschließende Regelungen.

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 erfaßt insbesondere Gewährspersonen, Ziel- und Kontaktpersonen, Nachrichtenschwindler, Tipgeber und Funktionäre extremistisch beeinflusster Organisationen, soweit sie nicht die Voraussetzungen der Nr. 1 erfüllen. Unter den in der Begründung zu § 6 dargestellten Voraussetzungen ist auch eine Speicherung von Personen, die nicht als Extremisten beobachtet werden, erforderlich und zulässig. Nr. 3 läßt die Speicherung für Zwecke der Sicherheitsüberprüfung zu.

Absatz 2 schafft eine Sonderregelung zugunsten Minderjähriger. Die Vorschrift soll das Mitschleppen von "Jugendsünden" in automatisierten Dateien verhindern. Erstmals wird gesetzlich bestimmt, daß Daten über Personen, die das 16. Lebensjahr nicht vollendet haben, überhaupt nicht gespeichert werden dürfen.

Absatz 3 ordnet die zeitliche Begrenzung der Speicherung aller in Dateien gespeicherter personenbezogener Daten an. Ein geeignetes Mittel hierfür ist das Institut der Zeitspeicherung.

Zu § 8:

Die Vorschrift regelt, daß Bundesbehörden von sich aus Informationen an das Bundesamt für Verfassungsschutz übermitteln können.

Korrespondierend hierzu obliegt dem Bundesamt für Verfassungsschutz (Absatz 2), die eingegangenen Informationen auf die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung zu überprüfen und alles im Sinne der Aufgabenstellung nicht Erforderliche zu vernichten. Eine Vernichtungspflicht besteht nur dann, wenn die Unterlagen insgesamt nicht mehr gebraucht

werden; ansonsten besteht ein Verwertungsverbot. Dies richtet sich nach § 3 e des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Absatz 3 regelt das Verhältnis der Übermittlungsregelung des § 8 Abs. 1 zu anderen gesetzlichen Übermittlungsvorschriften.

Zu § 9:

§ 9 regelt als Spezialvorschrift zu § 5 Abs. 1 die Übermittlung personenbezogener Informationen aufgrund eines Ersuchens des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Absatz 1 Satz 2 regelt außerdem den Zugang des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu amtlichen - auch EDV-gestützten - Registern (nicht Dateien), wie beispielsweise Melde-, Fahrzeug-, Paß- und Personalausweisregistern sowie Karteien nach dem Waffenrecht. Die Berechtigung, Einsicht zu nehmen, beschränkt die Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz nicht auf Einzelfälle. Nur auf diese Weise kann den operativen und Geheimschutzinteressen des Bundesamtes für Verfassungsschutz entsprochen werden.

Absatz 2 regelt die Begründungspflicht für Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie die Ausnahmen hiervon.

Ersuchen an andere Behörden beinhalten regelmäßig zwangsläufig die Übermittlung bestimmter personenbezogener Informationen, da sonst die ersuchte Behörde nicht erkennen kann, wonach sie gefragt werden soll. Für die Übermittlung solcher Daten durch das ersuchende Bundesamt für Verfassungsschutz ist § 9 ebenfalls die Befugnisgrundlage. Dabei ist der Umfang der in den Ersuchen enthaltenen personenbezogenen Informationen im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Zu § 10:

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

Absatz 1 regelt die Übermittlung personenbezogener Informationen an Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts. In Staats- und Verfassungsschutzangelegenheiten werden präventiv oder repressiv gewonnene Erkenntnisse auf der Grundlage des § 2 des Verfassungsschutzmitteilungsgesetzes übermittelt.

Absatz 2 läßt eine Übermittlung personenbezogener Informationen an NATO-Stationierungstreitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland in gleichem Umfang wie gegenüber deutschen Behörden zu. Dies ist eine Folge von Art. 1 a NATO-Truppenstatut in Verbindung mit Art. 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 Informationen an Private nur in Ausnahmefällen zu, die hier näher umschrieben werden; dies entspricht der geltenden Rechtslage und Praxis. Absatz 3 Satz 3 unterstreicht den Zweckbindungsgrundsatz.

Absatz 4 regelt die insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl ausländischer Bürger in der Bundesrepublik Deutschland sehr wichtige Informationsübermittlung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an ausländische öffentliche sowie über- und zwischenstaatliche Stellen.

Zu § 11:

Die Vorschrift stellt klar, daß eine Hauptaufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die Information der Regierung 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. Die ständige Unterrichtung des Bundesinnenministers folgt aus dem Prinzip der Ressortverantwortlichkeit.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 40, 287 (292 f.)) hat ausdrücklich anerkannt, daß die Bundesregierung berechtigt ist, sich öffentlich mit Verfassungsfeinden unter Verwendung von Informationen des Bundesamtes für Verfassungsschutz politisch auseinanderzusetzen. Dies entspricht der heutigen Praxis, wie sie zum Beispiel in den jährlichen Verfassungsschutzberichten des Bundesinnenministeriums ihren Niederschlag gefunden hat. Die öffentliche Bekanntgabe personenbezogener Informationen ist nach Absatz 2 Satz 2 nur zulässig, wenn eine Abwägung ergibt, daß Interessen des Betroffenen nicht berührt sind oder daß das Allgemeininteresse im konkreten Fall überwiegt.

Zu § 12:

Die Vorschrift verfestigt - insbesondere im Interesse des Betroffenen - eine Verwaltungspraxis des Bundesamtes für Verfassungsschutz, wonach es unrichtige oder unvollständige Informationen gegenüber dem Empfänger zu berichtigen hat.

Zu § 13:

§ 13 bringt eine spezielle verfahrensrechtliche Schutzvorschrift für die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien. Die Fristen für die nach Abs. 3 vorzunehmenden Prüfungen sind in der Errichtungsanordnung (§ 14 Abs. 1 Nr. 8) differenziert nach Art der Dateien und der Daten festzulegen.

Zu § 14:

§ 14 bringt eine weitere spezielle Datenschutzvorschrift, die die Voraussetzungen für die Errichtung automatisierter Dateien, das sogenannte Dateistatut, regelt.

In den Dateistatuten des Bundesamtes für Verfassungsschutz sind bereits bei Errichtung eine Reihe verfahrenstechnischer und verfahrensrechtlicher Schranken einzubauen, die sicherstellen, daß die gespeicherten personenbezogenen Daten nicht über das für die Aufgabenerfüllung erforderliche Maß verwendet, weitergegeben oder aufbewahrt werden. Um dies zu erreichen, sind - abgestimmt auf den Zweck der jeweiligen Datei - die im Katalog der Vorschrift aufgezählten Einzelfragen detailliert zu regeln. Hinsichtlich des Schutzes der Daten vor unbefugtem Zugriff kommt dabei den Regelungen über Zugangsberechtigung und

Protokollierung des Abrufs besondere Bedeutung zu. Die Berechtigung, auf automatisierte Dateien zuzugreifen, ist im Datenschutz- und Sicherheitsinteresse auf das notwendige Maß zu begrenzen.

Durch § 14 Abs. 1 Nr. 9 wird bestimmt, daß in der Errichtungsanordnung für jede Datei die Art und Weise der Protokollierung von Abrufen festgelegt werden muß. Dabei ist auch eine Auswahlprotokollierung möglich, wenn dadurch eine ausreichende Kontrolle gewährleistet ist.

Die Vorschrift stellt Dateistatute und damit die Errichtung, einschließlich des in § 14 festgelegten Inhalts, unter den Zustimmungsvorbehalt durch den Bundesminister des Innern, der damit eine besondere Kontrolle im Rahmen der Fachaufsicht ausüben muß.

Absatz 2 sieht von der Aufnahme konkreter Speicherfristen aus Gründen der Praktikabilität ab. Bei Erlaß eines Dateistatuts ist wegen der Erforderlichkeitsgrundsatzes in geeigneten Fällen von der Zeitspeicherung Gebrauch zu machen.

Zu § 15:

Die Vorschrift stellt klar, daß der Entwurf eine Reihe von Spezialvorschriften über den Umgang mit Informationen für das Bundesamt für Verfassungsschutz beinhaltet, die den korrespondierenden Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bundesdatenschutzgesetzes vorgehen. Dies gilt jedoch nur, soweit das Bundesamt für Verfassungsschutz in Erledigung der Aufgaben nach § 3 tätig wird; bei anderen Tätigkeiten, wie z.B. im Rahmen der Personalverwaltung des eigenen Personals, gelten alle in Frage kommenden Vorschriften der genannten "Querschnittsgesetze" des Bundes.

Zu § 16:

Die Vorschrift gibt den § 5 Absatz 1 des geltenden Rechts wieder. Sie folgt aus der Bundeskompetenz zur Regelung der Angelegenheiten des Verfassungsschutzes gemäß Art. 73 Nr. 10 b) und c) GG.

Zu § 17:

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) 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 § 18:

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.



Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 19.11.1987

1. Generelle Merkmale des Entwurfs

Der vorliegende Referentenentwurf verfolgt dieselben Ziele wie die früheren Novellierungsvorschläge vom 4.9.85 (vgl. unsere Ausgabe 21) und vom 28.1.86 (vgl. Ausgabe 23). Zum einen sollen - so die unverändert gebliebene allgemeine Begründung des Entwurfes - "das Instrumentarium für hoheitliches Handeln in Form von Befugnisnormen" festgelegt, zum anderen die Sammeltätigkeit des VfS - insbesondere die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Informationen - rechtlich geregelt werden. Vergleicht man den vorliegenden Entwurf mit den früheren Fassungen, so fallen vor allem drei Punkte ins Auge:

a) Wurde in den früheren Entwürfen versucht, die unterschiedlichen Formen der Informationserhebung, -verarbeitung und -weitergabe in rechtliche Einzelbestimmungen zu gießen, so soll nun die verfassungsschützerische Praxis mit Hilfe pauschalisierender Befugnisnormen abgedeckt werden.

b) Über weite Strecken ändert sich durch die veränderte Normierungstechnik an der Reichweite der Befugnisse des VfS nur wenig; beträchtlich reduziert wurde alleine der Wortumfang. Zum Opfer fallen den generalisierenden Ermächtigungen aber auch die wenigen Beschränkungen verfassungsschützerischer Befugnisse, die in den alten Entwürfen zu finden waren. Ob diese in der Praxis überhaupt gegriffen hätten, kann dahingestellt bleiben. Kennzeichnend für die Stoßrichtung des neuen Entwurfes ist es jedoch, daß folgende Punkte unter den Tisch fielen:

* das in § 2 a.F. bekräftigte Trennungsgebot ("Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden"),

* die Beschränkung des Zugriffs des VfS auf die Informationen der Polizei, zu denen der VfS selbst die Befugnis zur Erhebung besitzt ("es darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist"; § 5 a.F.),

* die Verpflichtung der VfS-Behörden, ein Verzeichnis über alle Ersuchen auf Übermittlung personenbezogener Informationen zu erstellen, aus denen der Zweck des Ersuchens, die davon betroffene Behörde und die Aktenfundstellen festgehalten werden (§ 9 a.F.; desgleichen bei der Übermittlung von Daten an andere durch das Bundesamt § 10). Jetzt soll es zu reichen, wenn der bloße Vorgang aktenkundig gemacht wird, was eine Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten erschwert.

c) Die Marginalisierung der Grundrechte tritt in dem neuen Entwurf noch stärker zu Tage als in den früheren. Denn selbst der wortreiche legitimatorische Bezug auf das Bundesverfassungsgericht und seine Grundsätze zur Erhebung personenbezogener Daten in der allgemeinen Begründung der früheren Entwürfe entfällt. Überlegungen zu der Frage, wie denn rechtlich und organisatorisch im vorgeblichen Allgemeininteresse ("Verfassungsschutz", "Staatssicherheit") notwendig erscheinende Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung so gering wie möglich gehalten werden können, sind an keiner Stelle zu finden.

Gefragt wird vielmehr nur in umgekehrter Richtung: inwieweit nämlich das vom Bundesverfassungsgericht "eingehend interpretierte allgemeine Persönlichkeitsrecht mit Blick auf die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden eine ausdrückliche Regelung seiner Einschränkungen ...nahe(legt)" (Allgemeine Begründung, A.1). Gegenüber dem Gewicht nachrichtendienstlicher Tätigkeit für die staatliche Ordnung erscheinen die Grundrechte des Bürgers als eine vernachlässigbare Größe; was er alleine noch fordern kann ist, daß der Verfassungsschutz jeweils nur die Maßnahme gegen ihn ergreift, die den Bürger voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Dieses Verhältnismäßigkeitsprinzip ist zwar genereller und allgemeingültiger Bestandteil des deutschen Verwaltungsrechts und deshalb eigentlich entbehrlich. Seine wiederholte Erwähnung im Entwurf (§ 5 Abs. 2; § 6 Abs. 2, 2.; § 7 Abs. 3; § 8 Abs. 2...) erfolgt jedoch nicht ohne Grund: die Verweise darauf sind Surrogat für die fehlenden Grundrechtssicherungen. Und da dem Bürger keinerlei Auskunftsrecht gegenüber dem Verfassungsschutz zuerkannt wird, kann er im Zweifelsfalle noch nicht einmal die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips einklagen; insoweit besteht der materielle Gehalt dieser Formulierungen alleine in ihrem behelrenden Charakter: Durch die Betonung des klassischen Verwaltungsrechtsprinzips soll - so heißt es in der Begründung zu § 5 Abs. 2 - "dem Anwender das Verhältnismäßigkeitsprinzip besser gegenwärtig gemacht werden."

Zu § 1 (die seit 1950 unveränderte Generalklausel):

Entgegen der in der Begründung erklärten Absicht, Aufgaben und Befugnisse klar zu trennen, beläßt man es bei der seit 1950 unverändert gebliebenen Generalklausel für eine Zusammenarbeit bei der Erledigung der in § 3 umschriebenen Aufgaben.

Zu § 2 (Die VfS-Behörden):

Wenn im vorliegenden Text die im Entwurf vom 28.1.86 noch enthaltene Feststellung, daß das BfV einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden darf, entfällt, so hat dies vor allem einen Grund: jeder Hinweis auf das für die ungehinderte informationelle Zusammenarbeit von Polizei und VfS hinderliche - und deshalb von den Rechtsvertretern der Geheimdienste zum verfassungsrechtlich irrelevanten Besatzungsdiktat uminterpretierte - Trennungsgebot soll vermieden werden. (Nicht weil eine direkte organisatorische Angliederung beabsichtigt wäre, sondern weil man mit allen Mitteln den Informationsverbund zwischen Polizei und VfS, der dieses Trennungsgebot unterläuft, durchsetzen will).

Ansonsten zielt die Novellierung in Verbindung mit § 4 darauf ab, die vom BVerwG (NJW 1984, S. 1636 ff) nur durch einen kühnen Rückgriff auf § 1 rechtlich zu legitimierte informationelle Zusammenarbeit zwischen den Ländern abzusichern (durch den Zusatz "und der Länder untereinander").

Zu § 3 (Die Aufgabennorm):

Gegenüber dem geltenden Recht und den Vorentwürfen weist dieser Paragraph nur eine kleine, jedoch kennzeichnende Änderung auf. Dem VfS wird nämlich in Abs. 1

die Sammlung und Auswertung "insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen" zur Aufgabe gemacht. Durch diesen Einschub soll einer möglichen Einschränkung der Sammlung personenbezogener Daten vorgebeugt werden, die aus einer datenschutzrechtlichen Interpretation des bisherigen § 3 erwachsen könnte. Wenn in der alten Fassung (geltendes Recht und Vorschläge 1985/6) dem Amt die Aufgabe überwiesen wird, Informationen über Bestrebungen, die gegen die FdGO gerichtet sind (usw.), zu sammeln und auszuwerten, so kann hieraus der Schluß gezogen werden, daß Daten von Personen nur in eingeschränktem Maße, soweit sie nämlich Träger dieser Bestrebungen sind, zulässig werden dürfen (so etwa Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 133 ff). Dort, wo es dem Entwurf um die Speicherung personenbezogener Daten zu tun ist - in § 7 - wird dann zwar auch in demagogischer und bewußt irreführender Weise so getan, als ginge es auf der Grundlage des § 3 Abs. 1 nur um die Speicherung von Daten der Träger solcher Bestrebungen (um "Extremisten, Terroristen und Spione" laut Begründung zu § 7). Doch gerade der reformulierte § 3 Abs. 1 zeigt, daß es den Gesetzesmachern um die extensive Sammlung und Erhebung aller - auch personenbezogener - Daten im Vorfeld des Verdachts geht; also dort, wo eine "eindeutige Beurteilung zur Durchführung anderer exekutiven Maßnahmen noch nicht zureicht oder wo es zunächst den Kreis der handelnden Personen ausfindig zu machen gilt." (Roewer, S.61). Konkret heißt dies: Zuerst dürfen mögliche Erkenntnisse ge-

speichert werden, dann wird sich schon zeigen, ob sich diese personenbezogenen Informationen einer wie auch immer gearteten extremistischen Bestrebung zuordnen lassen.

Zu § 4 (Gegenseitige Unterrichtung):

Während § 1 nur das allgemeine Ziel - die Kooperation der VfS-Behörden - benennt, wird in § 4 Abs. 1 eines der zentralen Mittel dieser Kooperation in allgemeiner Form benannt: der Austausch von "Erkenntnissen", Auskünften, Unterlagen usw. (Dies gilt schon für den § 4 im geltenden BVerfSchG von 1972.) Jetzt sollen mit der Neufassung des § 4 die seit 1972 entwickelten neuen Formen informationeller Zusammenarbeit nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch der Länder untereinander rechtlich umfassend abgesichert werden.

Absatz 1 hat hierbei die Funktion einer Generalklausel für den geheimdienstlichen Informationsaustausch. Während die - im Verhältnis zu den Entwürfen von 1985/6 - radikale Verschlankung des Textes des ersten Absatzes auf eine Generalklausel keine materiellen Änderungen in den Befugnissen der Ämter mit sich bringt, fallen der Reduktionstechnik im zweiten Absatz auch die letzten, in den früheren Fassungen noch enthaltenen Ansätze einer Beschränkung des geheimdienstlichen Informationsaustausches zum Opfer. In den älteren Fassungen sollte die Errichtung von Verbunddateien mit Textzusätzen nur für "eng umgrenzte Anwendungsgebiete" zulässig sein (wie sie im übrigen als "Fachdateien" z.B. im Bereich Terrorismus schon existieren). Von einer solchen Begrenzung von

Textdateien ist nun nicht mehr die Rede. Der Grund: den Ämtern soll der Ausbau der im nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) enthaltenen zentralen Fundstellendatei über vorhandene Aktenbestände zu einer mit qualifizierenden Textzusätzen arbeitenden Datei, ermöglicht werden. Darüber hinaus sichert die neue Fassung alle anderen denkbaren Möglichkeiten für Verbunddateien rechtlich mit ab (etwa von Recherchiersystemen, wie sie aus dem polizeilichen Bereich bekannt sind (SPUDOK), die inzwischen modifizierte Personenerkennungsdatei des BfV, Abt. IV, die sog. P 2 Datei etc.).

Zu § 5 (Die allgemeine Befugnisnorm):

§ 5 Abs. 1 regelt die Befugnisse der Ämter umfassend, jedoch nicht abschließend. Auf eine Legaldefinition dessen, was als nachrichtendienstliches Mittel zu gelten hat, wird - wie schon in den früheren Entwürfen - ausdrücklich verzichtet. Auch "die geringfügige Beschädigung einer Gefängnismauer mittels Sprengstoff" - gemeint ist das Celler Loch - fällt nach Meinung der exekutiven Sicherheitsrechtsinterpreten unter die legalen nachrichtendienstlichen Hilfsmittel (Borgs/Ebert, S. 111). Der Verzicht auf eine abschließende Normierung bedeutet faktisch, daß jenseits der direkten Zwangsmittel den Ämtern alles erlaubt ist, was nicht öffentlich wird ("nachrichtendienstliche Mittel").

Absatz 1 ist zugleich eine allgemeine Auffangnorm für die Sammlung von Informationen. Die in § 6 ff. formulierten Regelungen greifen nur, soweit es um die personenbezogene Erhebung und

Speicherung von Informationen in Dateien geht.

Aber auch die scheinbare Begrenzung der Ämter bei der Erhebung personenbezogener Daten läuft aufgrund der Generalermächtigung in § 5 weitgehend leer. Denn in der Praxis der Ämter werden eine Vielzahl von Informationen nicht personen-, sondern organisations- und gruppenbezogen gesammelt. Hierbei - etwa bei der Ausforschung vermeintlich verfassungsfeindlicher Bestrebungen - existieren für den VfS keinerlei Beschränkungen, weder beim Einsatz der nd-Mittel noch beim Sammeln von Informationen. Betroffen von diesen geheimdienstlichen Maßnahmen sind in der Praxis jedoch nicht abstrakte "Bestrebungen", sondern handelnde Personen. Im Zweifelsfalle werden sich die Ämter immer damit herausreden, daß es nicht um die Erhebung personenbezogener Informationen durch Anwendung der nd-Mittel ging, sondern um die Erfassung eines extremistischen Einflusses in demokratischen Organisationen usw. - etwa bei Konferenzen der Jusos, der Grünen, der Friedensgruppen. Soweit es dann um die Auswertung von Delegiertenpapieren, Teilnehmerlisten usw. geht, bietet § 6 Abs. 1 praktisch unbegrenzte Möglichkeiten (zu den "Grenzen der Aufgabe" vgl. Anmerkungen zu § 7). Und in besonders brisanten Fällen, an denen etwa ein Datenschutzbeauftragter Anstoß nehmen könnte, werden die personenbezogenen Informationen in den Sachakten abgelegt (in denen man in der Vergangenheit etwa zu Ehren gekommene ehemalige Jusovorsitzende weiterarchivierte). Von einer Regelung dieser Form der Informationsverarbeitung wird in

dem Entwurf bewußt abgesehen (siehe Begründung zu § 5).

Der Wegfall des in den Vorentwürfen noch enthaltenen Zusatzes, daß das Amt "die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen (darf), zu denen es selbst nicht befugt ist" (Entwurf 28.1.86), hat gravierende Folgen. Er sichert den Ämtern den Zugriff auf solche Daten, die von der Polizei mit exekutiven Zwangsmitteln erhoben wurden (z.B. bei Durchsuchungen). Erhalten die Geheimdienste darüberhinaus noch - im VerfSchMiG - das Recht, bestimmte Daten bei der Polizei und den Grenzschutzbehörden anzufordern, dann läuft das Trennungsgebot leer und der ausdrückliche Verzicht auf polizeiliche Befugnisse hat nur noch symbolische Bedeutung. Denn dann können sich die Ämter all das, was sie selbst nicht erheben können, durch die Polizei besorgen lassen.

Absatz 2 ist ein typisches Beispiel für den symbolischen Gebrauch von Recht, formuliert er doch nur geltendes Verwaltungsrecht. Es soll - wie es in der Begründung ohne Ironie heißt - "auf diese Weise dem Anwender das Verhältnismäßigkeitsprinzip besser gegenwärtig gemacht werden". Wenn man schon nicht - wie der frühere Innenminister Höcherl feststellte - den Verfassungsschützern zumuten könne, dauernd mit dem Grundgesetz unterm Arm herumzulaufen, so soll ihnen wohl zumindest vor Augen gehalten werden, daß man im deutschen Rechtsstaat - "zum Schutze der Verfassung" - nicht mit Kanonen auf Spatzen schießt.

Zu § 6 (Erhebung personenbezogener Daten):

Im Vergleich zu den früheren Entwürfen sind nur kleinere Änderungen festzustellen; zum einen wurde in Abs. 2 Satz 2 die Sicherheitsüberprüfung von VfS-Mitarbeitern mit nd-Mitteln untergebracht (ein Lex Tiedge), zum anderen wurde die Veranschaulichung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im neuen Entwurf kürzer gefaßt. Herausgenommen wurde schließlich ein Absatz, in dem der heute schon übliche Einbezug von Ehegatten, Verlobten, Freunden/innen bei Sicherheitsüberprüfungen gesetzlich abgesichert werden sollte (inhaltlich jetzt in den neuen Sicherheitsrichtlinien enthalten, vgl. die Dokumentation in dieser Ausgabe). Absatz 1 stellt nochmals ausdrücklich fest, daß die in § 5 dem VfS zugestandene generelle Befugnis zur Sammlung von Informationen sich auch auf die Erhebung personenbezogener Daten bezieht. Die Wiederholung erweist sich als notwendig, weil in § 6 Abs. 2 der Versuch vorgetäuscht wird, den Einsatz der nd-Mittel zur Ausforschung von Personen zu begrenzen. Denn soweit es um die Sammlung von Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen usw. geht, sind den Ämtern praktisch keine Grenzen gesetzt (Satz 1). Mit nd-Mitteln gezielt einzelne Personen auszuforschen, macht praktisch aber auch erst dann einen Sinn, wenn man im Zuge solcher Aktionen zumindest einen vagen Anhaltspunkt dafür gefunden hat, daß der Betroffene von geheimdienstlichem Interesse ist (als "Extremist, Terrorist, Spion", als Funktionär einer von "Extremisten" beeinflussten demokratischen Organisation, als V-Mann usw.). Dann aber erlaubt § 6 Abs. 2 dem Ge-

heimdienst, die ins Visier genommene Person mit nd-Mitteln weiterabzuklären." Wird in der Alternative 1 des zweiten Absatzes Nr. 1 immerhin noch verlangt, daß der VfS-Beamte sich irgendwelche "Erkenntnisse" erhoffen muß (wobei es keineswegs darum geht - wie in der Begründung suggeriert wird - daß dadurch ein bestehender "Verdacht" konkretisiert oder ausgeräumt werden muß), so läßt Alternative 2 alles offen. Es genügt, daß der VfS sich vom Einsatz der nd-Mittel erhofft, jemanden zu finden (etwa einen V-Mann), über den/die "Erkenntnisse" über Personen ("Extremisten usw.) oder Organisationen gewonnen werden können.

Zu § 7 (Speicherung, Veränderung, Nutzung personenbezogener Daten):

Gegenüber den Vorentwürfen enthält die Neufassung nur leichte redaktionelle Änderungen.

Die Reichweite der Speichermöglichkeiten erschließt sich dem Leser nur, wenn er sich die weitreichende Auslegung der "Aufgaben des VfS" durch die Praktiker vor Augen hält (vgl. Roewer, Borgs/Ebert). So bedeutet Abs. 1 1...keineswegs, daß die von der Speicherung betroffene Person im Verdacht stehen muß, an extremistischen Bestrebungen teilzunehmen (letzteres selbst wieder ein rechtlich unbestimmter Begriff). Die Regelung besagt noch nicht einmal, daß die Person nur im Kontext solcher Bestrebungen oder Tätigkeiten gespeichert werden darf, bei denen die Ämter den konkreten Verdacht hegen, daß sie "extremistisch" seien. Es genügen vielmehr, "daß auf Tatsachen beruhende, vernünftige Indizien die Besorgnis begründen, die betreffende Person oder Personengruppe

werde das Schutzgut beeinträchtigen" (z.B. FdGO etc., Borgs/Ebert, S. 48).

2... daß auch die Daten sonstiger Personen gespeichert werden können - etwa von Betriebsräten, Gewerkschaftsfunktionären, Delegierten (so schon die Praxis) -, da dies in den Augen der Verfassungsschützer für die Erfassung und Bewertung des extremistischen Einflusses auf demokratische Organisationen "erforderlich ist".

3...nicht nur, daß die im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen anfallenden Daten zu diesem Zwecke gespeichert werden dürfen, sondern auch zur Erfüllung aller anderen Aufgaben benutzt werden können (d.h. die mit Zustimmung des Betroffenen erhobenen Daten können auch von der Abteilung Links- oder Rechtsextremismus verwandt werden. In den neuen Sicherheitsrichtlinien wird dies in § 12 Abs. 3 nochmals ausdrücklich festgehalten. Von einer datenschutzrechtlich gebotenen und vom BVerfG angemahnten strikten Zweckbindung kann beim VfS keine Rede sein.

Absatz 2 schließlich hält fest, daß Jugendliche unter 16 Jahren zwar nicht in Dateien gespeichert werden sollen, in Karteien kann dies jedoch geschehen.

Zu § 8 (Übermittlung von Informationen ohne Ersuchen):

In diesem Paragraphen ist der Transfer von Daten von beliebigen öffentlichen Stellen an die VfS-Ämter geregelt, (der Datenaustausch zwischen Polizei und Geheimdiensten wird in § 2 Abs. 1 und 2 des VerfSchMiG gesondert normiert, siehe Abs. 3). Neben sprachlichen Glättungen wurden in dem neuen Entwurf gegenüber den

früheren in zwei Punkten Veränderungen vorgenommen:

* Von einer in der Praxis nicht umsetzbaren Verpflichtung anderer Behörden usw. zur Weitergabe von Informationen, die für die Ämter relevant scheinen, wird abgesehen (sie "dürfen", anstatt sie "übermitteln von sich aus").

* Hatte man im Entwurf vom 28.1.86 die Mitarbeiter öffentlicher Stiftungen (z.B. die AIDS-Stiftung des Bundes) und der "Deutschen Welle" ausgeschlossen, so dürfen auch sie jetzt wieder für die Ämter tätig werden.

Zu § 9 (Übermittlung auf Ersuchen):

Während Absatz 1 nur sprachlich gestraft wurde, ohne daß sich daraus Änderungen in der Sache ergeben, wurden im Absatz 2 die möglichen Ansatzpunkte einer Kontrolle der Ersuchen durch den Datenschutzbeauftragten getilgt (Führen eines Verzeichnisses, in dem Zweck des Ersuchens, ersuchte Behörde, Aktenfundstelle festgehalten werden).

Generell eröffnet § 9 den Zugriff auf die Daten "jeder Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt". Hierzu zählen nicht etwa nur die Behörden von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern eben auch die Schornsteinfeger, der TÜV, die Deutsche Forschungsgemeinschaft usw. usw. Wo eine Übermittlung technisch zu kompliziert wäre, kann das BfV bei den wichtigsten automatisierten Registern selbst vor Ort Einblick nehmen (wie in der Vergangenheit schon üblich bspw. bei Rasterprogrammen mit Daten des Melderegisters, des Ausländerzentralregisters usw.).

Zu § 10 (Übermittlung von Informationen durch das BfV):

Abgesehen von der Tatsache, daß der symbolische Jugendschutz in Absatz 5 und die Pflicht, die Übermittlungen en detail aktenkundig zu machen, entfällt, ist bei der sprachlichen Überarbeitung der Inhalt nicht verändert worden. Normiert wird in diesem Paragraph die Befugnis des BfV, Informationen an andere Behörden (Abs.1), an die NATO-Streitkräfte auf dem Gebiet der Bundesrepublik (USA, Großbritannien, Belgien, Kanada) an Private (3) und schließlich an ausländische Geheimdienste generell weiterzugeben.

Schon in Absatz 1 wird die Befugnis zur Datenweitergabe an andere Behörden (aber auch Universitäten, Schulen usw.) durch die kumulative Nennung von Alternativen völlig entgrenzt. Reicht die Berufung auf die eigenen Aufgaben nicht zu, so reicht es schon zu, daß der Empfänger die Daten vielleicht für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt, zu denen - so die Rechtsprechung - alle Schutzgüter der Rechtsordnung zu zählen sind. Da der Schutz der FdGO zu den Aufgaben des VfS gehört, könnte diese Alternative eigentlich entfallen. Weil diese Formulierung jedoch den Anschein erweckt, hier werde ein materialisierbarer und die Übermittlungsbefugnisse legitimierender Tatbestand verrechtlicht, fiel er den Rationalisierungsbemühungen der exekutiven Rechtsschöpfer nicht zum Opfer. In Absatz 2 wird faktisch eine geheimdienstliche Vernetzung sämtlicher NATO-Geheimdienste festgeschrieben. In Absatz 3 wird die breite Weitergabe von Daten an private Dritte eröffnet, soweit der Minister dies billigt. Denn beim "Schutz der FdGO" wie bei der

"Sicherheit der Bundesrepublik" handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, aus denen keinerlei konkretisierbare Grenzen der Datenübermittlung zu gewinnen sind (vgl. unsere Ausgaben 27 und 28, Ridder, S. 1408 ff.). Nach Absatz 4 schließlich kann das BfV Daten an andere Staaten bzw. deren Geheimdienste weitergeben, und zwar ohne, daß diese Weitergabe sich aus den eigenen Aufgaben begründen muß. Es genügt die "Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers" (z.B. Angaben über türkische Asylbewerber, usw.). Die notwendige Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen wird zumindest den Ausländern in der Praxis nur wenig nutzen - hält man sich die gängige Abwägung von Interessen der Bundesrepublik und der des Betroffenen im Ausländerrecht vor Augen und berücksichtigt man, daß im ersten Entwurf vom 21.6.85 neben den Belangen des BfV auch noch die der anderen Stelle gegen die des Betroffenen abzuwägen waren.

Zu § 11 (Berichtspflicht des BfV):

In diesem unverändert gebliebenen Paragraphen geht es um die Absicherung der Möglichkeit der Regierung, das beim BfV gespeicherte Geheimwissen abzufragen und zu nutzen (für alle sonstigen Datenübermittlungen im Rahmen der Aufgaben des BfV - z.B. im Rahmen einer Einstellungsüberprüfung usw., gilt § 10). Hierbei geht es nicht nur - wie in der Begründung suggeriert wird - um eine allgemeine Berichtspflicht, in dessen Rahmen dann der Minister auch einige Personaldaten erhält. Noch weniger geht es in Abs. 2 darum, die Nennung einzelner Funktionäre im jährlichen Verfas-

sungsschutzbericht zu ermöglichen. Zu lesen ist dieser Paragraph vor dem Hintergrund einer Praxis, in der Minister (so in der Barschel/Pfeifer-Affäre) oder Staatssekretäre (so Spranger im BMI) gezielt nach personenbezogenen Daten fragen, um sie im politischen Machtkampf zu verwenden (Was haben Sie über die Abgeordneten der Grünen, über v. Brauchitsch? usw., vgl. unsere Ausgaben 27 und 28).

Zu § 12 (Nachberichtigungspflicht):

Da der Bürger kein Auskunftsrecht und damit auch keine Einsicht in sein Datenprofil hat, handelt es sich um eine symbolische Norm, mit der das BfV ausschließlich angewiesen wird, im Behördenverkehr nachträglich zufällig sichtbar gewordene Fehler zu korrigieren.

Zu § 13 (Berichtigung, Löschung, Sperrung):

Auch dieser Paragraph hat rein innerexekutive Bedeutung. Der Bürger ohne Auskunftsrecht kann unrichtige oder unzulässig gespeicherte Daten, die ihn betreffen, selbst überhaupt nicht reklamieren; und auch über den Datenschutzbeauftragten ist dies nur im Ausnahmefall möglich, da er wiederum selbst dem Betroffenen keine konkreten Angaben über den Inhalt seiner Recherchen machen darf.

Zu § 14 (Einrichtungsanordnung):

Diese Regelung ist den KPS-Richtlinien der Polizei nachgebildet. Sie sorgt jedoch ausschließlich für innerbehördliche Transparenz; eine Mitteilungspflicht an den Datenschutzbeauftragten oder gar eine Veröffentlichungspflicht gibt es nicht.

Waren im Entwurf vom 28.1.86 von der Errichtungsanordnung auch noch die manuell geführten Dateien betroffen, aus denen "nicht nur gelegentlich Daten an andere Behörden übermittelt werden", so hat man jetzt diesen großen und wichtigen Bereich ausgespart.

Zu § 15 (Ausschluß der Geltung des BDSG und des VerVwFG):

Ausgenommen wird der VfS durch diesen neu eingefügten Paragraphen ausdrücklich

- * von der Verpflichtung, Informationen, soweit möglich, zunächst bei den Betroffenen selbst zu erheben;
- * vom Prinzip der Zweckbindung.

Zu § 16 (Weisungsrecht):

Die Formulierung ist identisch mit der des § 5 Abs. 1 im geltenden BVerfSchG.

Zu § 17 (Übermittlung von Daten an die VfS-Behörden der Länder):

Der Paragraph wurde unverändert aus den Vorentwürfen übernommen und soll den Landesämtern - analog zu § 9 - den Zugriff auf Daten eröffnen, die bei Bundesbehörden gespeichert sind.

Literatur:

Borgs/Maciejewski, H./Ebert, F., Das Recht der Geheimdienste, Stuttgart-München-Hannover 1987

Bull, H.P. (Hg.), Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden 1987

Ridder, H., Kommentierung der Artikel 9, 18, 28, GG in: **Kommentar für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland** (2 Bd.), Neuwied-Darmstadt 1984, Bd. 2

Roewer, H., Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1987.



**Startbahn-Schüsse
und ihr Widerhall
Sondernummer atom**



Aus dem Inhalt

Lehren aus den Vorfällen an der Startbahn: dazu die wichtigsten Beiträge.

- ★ Was geschah genau am 2. November?
- ★ Erste Reaktionen von Bürgerinit. & Autonomen
- ★ Stellungnahmen von verschiedenen Gruppen
- ★ Die Berichterstattung in der taz
- ★ 22 Jahre Widerstand gegen die Startbahn

atom erscheint jeden zweiten Monat. Preis dieser 100seitigen Sondernummer Nr. 18/19: 6,- DM
Normalpreis: 4,-, Abo 25 DM

Bestellungen an:

Atom, Göttinger Arbeitskreis gegen Atomenergie, Postfach 1945, 3400 Göttingen, Tel. 0551/7700158 **oder** c/o Günter Garbers, Posener Str. 22, 2121 Reppenstedt

DOKUMENTATION

Gesetz über Mitteilungen in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes sowie der nachrichtendienstlichen Tätigkeit (Verfassungsschutzmitteilungsgesetz - VerfSchMiG -)

Stand: 2. November 1987

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

§ 1

Gegenstand des Gesetzes

Der Bund und die Länder unterrichten sich gegenseitig über Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes sowie der nachrichtendienstlichen Tätigkeit nach Maßgabe dieses Gesetzes.

§ 2

Übermittlung von Informationen

(1) Die Nachrichtendienste übermitteln einander Informationen, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, daß die Informationen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Empfängers erforderlich sind. § 4 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes bleibt unberührt.

(2) die Polizeien übermitteln den Nachrichtendiensten Informationen, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, daß die Informationen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Nachrichtendienste erforderlich sind.

(3) Die Nachrichtendienste übermitteln den Polizeien Informationen, wenn sie Anhaltspunkte dafür haben, daß die Informationen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Polizeien im Bereich der Staatsschutzdelikte erforderlich sind.

§ 3

Einschränkung der Übermittlung

Die Übermittlung nach § 2 unterbleibt, wenn

1. sie einen Nachteil herbeiführen würde, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht, oder
2. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern.

§ 4

Automatisierte Abrufverfahren

(1) Eine Übermittlung von personenbezogenen Informationen nach § 2, die im automatisierten Verfahren durch unmittelbaren Abruf erfolgt, ist nach Maßgabe des § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes nur zulässig, wenn der für die speichernde und die abrufende Stelle jeweils zuständige Bundes- oder Landesminister oder deren Vertreter der Einrichtung des Verfahrens zugestimmt haben. Der Abruf ist bei der speichernden Stelle zu protokollieren.

(2) § 4 Abs. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes bleibt unberührt.

§ 5**Übermittlungen zwischen Behörden eines Bundeslandes**

Dieses Gesetz findet auf die Übermittlung von Informationen zwischen Behörden desselben Bundeslandes keine Anwendung.

§ 6**Pflichten des Empfängers**

Der Empfänger prüft, ob nach § 2 übermittelte personenbezogene Informationen für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind. Ergibt die Prüfung, daß sie nicht erforderlich sind, hat er die Unterlagen zu vernichten. Die Vernichtung unterbleibt, wenn die Trennung von anderen Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, nicht oder nur mit unververtretbarem Aufwand erfolgen kann; in diesem Fall sind die Informationen zu sperren.

§ 7**Nachberichtspflicht**

Erweisen sich personenbezogene Informationen nach ihrer Übermittlung als unvollständig oder unrichtig, so sind sie unverzüglich gegenüber dem Empfänger zu berichtigen, es sei denn, daß die neu gewonnene Information für die Einschätzung der Person oder des Sachverhalts nicht wesentlich ist.

§ 8**Begriff der Staatsschutzdelikte**

Staatsschutzdelikte im Sinne dieses Gesetzes sind die in §§ 74a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Straftaten sowie sonstige Straftaten, die aufgrund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder seiner Verbindung zu einer Organisation gegen die in Art. 73 Nr. 10 b und c des Grundgesetzes genannten Schutzgüter gerichtet sind.

§ 9**Polizeien**

Polizeien im Sinne des § 2 sind das Bundeskriminalamt, der Bundesgrenzschutz und andere Behörden, die Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz wahrnehmen sowie die Polizeien der Länder.

§ 10**Nachrichtendienste**

(1) Nachrichtendienste im Sinne des § 2 sind das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Verfassungsschutzbehörden der Länder, der Bundesnachrichtendienst und der Militärische Abschirmdienst.

(2) Informationen werden nach § 2 an den Bundesnachrichtendienst

1. für seine außen- und sicherheitspolitische Informationsgewinnung,

2. zur Abschirmung seiner Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Nachrichtenzugänge gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten

übermittelt. Bei der Erfüllung der Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes nach Satz 1 finden die §§ 5 bis 15 des Bundesverfassungsschutzgesetzes entsprechende Anwendung.

§ 11
Berlin-Klausel

§ 12
Inkrafttreten

BEGRÜNDUNG (zum Entwurf vom 16.10.1987)

A. Allgemeines

1. Ziel des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, bereichsspezifische gesetzliche Regelungen für den Austausch von Informationen zwischen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Staats- und Verfassungsschutzes (einschließlich des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden) sowie der nachrichtendienstlichen Tätigkeit zu präzisieren und, soweit sie noch nicht vorhanden sind, zu schaffen. Der Entwurf regelt, unter welchen Voraussetzungen die im Anwendungsbereich des Gesetzes erfaßten Sicherheitsbehörden sach- und personenbezogene Informationen weiterzugeben haben. Die Zusammenarbeit der von dem Entwurf erfaßten Behörden stützt sich bisher auf die nicht veröffentlichten Zusammenarbeitsrichtlinien in Staatsschutzangelegenheiten vom 18. September 1970 (i.d.F. vom 23. Juli 1973).

Der Gesetzentwurf zieht Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz 1983 (BVerfG 65, S. 1 ff). Nach dieser grundlegenden Entscheidung ergibt sich unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 GG der Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Weitergabe der auf seine Person bezogenen Informationen und damit das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung dieser Informationen zu bestimmen (Recht auf informationelle Selbstbestimmung). Der Entwurf beachtet andererseits, daß - wie das Bundesverfassungsgericht in einer weiteren Entscheidung hervorgerufen hat - die Sicherheit des Staates und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bürger Verfassungswerte sind, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind (vgl. BVerfGE 49, S. 24, 56 f). Er enthält ausgewogene Lösungen für das Spannungsverhältnis zwischen dem Persönlichkeitsrecht des Einzelnen und dem Recht aller Bürger auf ein Leben in Freiheit und Sicherheit.

Der Entwurf erfaßt den Informationsverkehr der in § 2 genannten Sicherheitsbehörden nicht im ganzen, sondern nur, soweit der Informationsaustausch Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes sowie nachrichtendienstliche Tätigkeit zum Gegenstand hat. Aus dem Entwurf ergibt sich außerdem, daß er nur die informationelle Zusammenarbeit von bestimmten, in den §§ 9 und 10 Abs. 1 näher bezeichneten Sicherheitsbehörden regelt.

Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 27. Januar 1986 zu den „Sicherheits- und Datenschutzgesetzen“

4. Zur Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei

- Die rechtsstaatlichen Grenzen der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten und Polizei werden durch das Trennungsgebot bestimmt. Das Trennungsgebot erschöpft sich nicht in einer bloßen organisatorischen Trennung zwischen Nachrichtendiensten und Polizei. Gerade wegen der automatisierten Datenverarbeitung kommt es mindestens ebenso auf eine strikte Trennung der Informationsbestände an. Das Trennungsgebot darf nicht durch einen umfassenden Informationsaustausch unterlaufen werden.
- Im übrigen darf eine Zusammenarbeit zwischen Polizei, MAD, Verfassungsschutz und BND erst erfolgen, wenn für die einzelnen Dienste eindeutige, auch den Datenschutz sichernde Rechtsgrundlagen geschaffen sind.

Nicht einbezogen in den Regelungsbereich des Gesetzes ist die Mitteilung personenbezogener Informationen zwischen

- * den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder
- * den Polizeien des Bundes und der Länder
- * den Polizeien der Länder untereinander
- * den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundesnachrichtendienst sowie den Polizeien des Bundes und der Länder einerseits und den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Bundes und der Länder andererseits
- * den in § 2 genannten Behörden und weiteren dort nicht aufgeführten Sicherheitsbehörden und solchen Behörden, die keine originären Sicherheits- oder Strafverfolgungsaufgaben wahrnehmen.

Für den Informationsaustausch in diesen Bereichen gelten die jeweiligen für die betreffenden Behörden und sonstigen Stellen erlassenen Fachgesetze (z.B. das Bundesverfassungsschutzgesetz, das MAD-Gesetz, das BKA-Gesetz, das BGS-Gesetz, die Polizeigesetze der Länder sowie die Strafprozeßordnung und das Justizmitteilungsgesetz). Soweit solche Gesetze nicht bestehen, finden die allgemeinen Vorschriften des Datenschutz- und des Verwaltungsverfahrenrechts Anwendung (siehe hierzu unter A.3. und 4.).

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund besitzt für die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Zwecke des Staats- und Verfassungsschutzes eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 10 b und c GG. Für die Regelung der Aufgaben und Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes ergibt sich ferner eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Nr. 1 GG entsprechend der Aufgabe des Bundesnachrichtendienstes, der Bundesregierung Informationen und Berichte als Grundlage für ihre außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen an die Hand zu geben.

Der Begriff des Verfassungsschutzes im Sinne von Artikel 73 Nr. 10 b und c GG umfaßt nicht nur den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, sondern auch den Schutz des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. In ihm ist folglich die Aufgabenstellung des sogenannten Staatsschutzes mitenthalten, die eine spezifische Ausprägung u.a. im sogenannten strafrechtlichen Verfassungsschutz (Bereich der Staatsschutzdelikte) gefunden hat. Die separate Verwendung des Begriffs "Staatsschutz" neben dem Begriff "Verfassungsschutz" in Titel und Vorschriften des Entwurfs erfolgt nur aus Gründen der Klarstellung.

Der Bundesgesetzgeber hat seine Regelungskompetenz im Bereich des Staats- und Verfassungsschutzes bislang nur für Teilgebiete ausgeschöpft (so z.B. die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden im Bundesverfassungsschutzgesetz). Im Lichte des vorgenannten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 sind gesetzliche Regelungen auch für andere Felder dieser Zusammenarbeit zu treffen. Gestützt auf die Gesetzgebungskompetenz des Artikel 73 Nr. 10 b und c GG enthält der Entwurf daher die notwendigen bereichsspezifischen Regelungen für einen wichtigen Teil dieser Zusammenarbeit, nämlich den Austausch von personenbezogenen Informationen der Verfassungsschutzbehörden, des Militärischen Abschirmdienstes sowie des Bundesnachrichtendienstes untereinander sowie dieser Stellen mit den Polizeivollzugsbehörden.

Die Befugnis des Bundesgesetzgebers zur Regelung der Zusammenarbeit bezieht sich ihrem Inhalt nach darauf, das Zusammenwirken sowohl des Bundes mit den Ländern als auch der Länder untereinander zu regeln. Die Zusammenarbeit der genannten Behörden innerhalb desselben Landes bleibt Länderregelungen vorbehalten. Es wird davon ausgegangen, daß jedes Land Regelungen für die landesinterne informationelle Zusammenarbeit seiner Sicherheitsbehörden, soweit noch nicht geschehen, selbst erlassen wird. Der Entwurf sieht ferner davon ab, verfahrensrechtliche Vorgaben, auf welchem instanziellen Weg die Informationen übermittelt werden müssen, festzulegen. Ausfüllende Regelungen, die den Informationsfluß "kanalisieren", können zusätzlich geschaffen werden. Sie können auch durch Vorschriften unterhalb der Gesetzesebene vorgenommen werden.

3. Verhältnis zum Bundesdatenschutzgesetz und zum Verwaltungsverfahrensgesetz

Die beiden genannten Gesetze stellen Querschnittsregelungen für weite Verwaltungsbereiche dar. Die Fortentwicklung des Persönlichkeitsschutzes kann sich allerdings nicht ausschließlich in derartig allgemein angelegten Regelungen vollziehen. Es ist gesetzgebungstechnisch nicht zweckmäßig, für alle speziellen Lebenssachverhalte Regelungen in einem Gesetz zu vereinen. Zweck des vorliegenden Entwurfs ist es demzufolge, die Besonderheiten der Übermittlung personenbezogener Informationen der Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet des Staats- und Verfassungsschutzes - soweit dies möglich und sinnvoll erscheint - in einem Gesetz zusammenfassend zu regeln.

4. Verhältnis zum Bundesverfassungsschutzgesetz

Der Entwurf geht von einer engen Verzahnung des Verfassungsschutzmitteilungsgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes aus. Nicht nur der vorliegende Gesetzentwurf, sondern auch das Bundesverfassungsschutzgesetz ist ein Gesetz zum Zweck des materiellen Verfassungsschutzes, welches Vorschriften für die Übermittlung personenbezogener Informationen enthält. Ihre Regelungen müssen daher aufeinander abgestimmt sein, wobei das Verfassungsschutzmitteilungsgesetz gegenüber dem Bundesverfassungsschutz besondere gesetzliche Regelungen für den Informationsaustausch der in § 2 des Entwurfs genannten Sicherheitsbehörden enthält. Nach dieser Konzeption ist das Verfassungsschutzmitteilungsgesetz in seinem Anwendungsbereich gegenüber dem Bundesverfassungsschutzgesetz das speziellere Recht. Nicht vom Verfassungsschutzmitteilungsgesetz erfaßt, sondern im Bundesverfassungsschutzgesetz abschließend geregelt, ist die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder untereinander (siehe unter A.1.).

B. Im einzelnen

Zur Gesetzesüberschrift

Die Überschrift des Gesetzes enthält eine Kurzform und eine amtliche Abkürzung...

Zu § 1:

§ 1 knüpft an den Wortlaut von § 1 BVerfSchG an und schreibt die sich aus Artikel 73 Nr. 10b und c GG ergebende Pflicht zur informationellen Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes einschließlich des Verfassungsschutzes im strafrechtlichen Sinn (Bereich der sog. Staatsschutzdelikte) fest. Einen wesentlichen Teil der informationellen Zusammenarbeit stellt die Mitteilung personenbezogener Informationen dar. Dieser ist nach der neueren Verfassungsinterpretation einer gesetzlichen Regelung zuzuführen. Für die Mitteilung anonymisierter und nicht personenbezogener, sondern nur sachbezogener Informationen sind spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen nicht erforderlich; da durch einen solchen Informationsaustausch nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird; allerdings begründet § 1 i.V.m. § 2 die Verpflichtung, auch sachbezogene Angaben zu übermitteln. § 1 ist in dem vom Verfassungsschutzmitteilungsgesetz erfaßten Anwendungsbereich keine selbständige Rechtsgrundlage für die Mitteilung personenbezogener Informationen, die als eine Art Generalklausel anwendbar wäre, wenn die Vorschriften für die Übermittlung personenbezogener Informationen nicht eingreifen.

Zu § 2:

§ 2 bildet die Rechtsgrundlage für die Mitteilung personenbezogener Informationen zwischen den dort genannten Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet des Staats- und Verfassungsschutzes (siehe oben unter A.1. und

2.). Im Interesse der Kürze und besseren Übersichtlichkeit dieser zentralen Vorschrift des Entwurfs faßt § 2 die zahlreichen am Informationsverkehr beteiligten Sicherheitsbehörden aus dem polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bereich begrifflich in zwei Kategorien zusammen: Die "Nachrichtendienste" einerseits und die "Polizeien" andererseits. Welche Behörden im einzelnen unter diese Kategorien fallen, zählt der Entwurf in den §§ 9 und 10 Abs. 1 auf.

Die Vorschrift erfaßt sowohl die unaufgeforderten Mitteilung von Informationen (sog. Spontanübermittlung) als auch die Übermittlung auf Ersuchen. Sie verpflichtet die am Informationsaustausch beteiligten Behörden - im Rahmen des Anwendungsbereiches des Gesetzes und nach Maßgabe der in dem Entwurf enthaltenen möglichen Einschränkungen der Übermittlungspflicht-, einander sach- und personenbezogene Informationen mitzuteilen, wenn sie gestützt auf Anhaltspunkte feststellen, daß die Informationen für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Empfängerbehörde erforderlich sind. Bei der Spontanübermittlung ist die Einschätzung der übermittelnden Behörde für die Beurteilung maßgebend, während bei der Mitteilung auf Ersuchen die Prüfung der materiellen Voraussetzungen des Ersuchens der ersuchenden Behörde obliegt. Der Umfang der Informationsübermittlung richtet sich am Maßstab der Erforderlichkeit aus. Dieser bemißt sich ausschließlich nach den vom Gesetzgeber bestimmten Aufgaben des zu Unterrichtenden. Für die Aufgabenerfüllung bloß Nützlich oder nur Wissenswertes darf demzufolge nicht übermittelt werden.

Bei Ersuchen um Übermittlung personenbezogener Informationen, die an andere Behörden gerichtet werden, müssen von der ersuchenden Behörde zwangsläufig bestimmte personenbezogene Informationen bei Stellung des Auskunftsbegehrens mitgeteilt werden, da die ersuchte Behörde sonst nicht erkennen kann, nach wem sie gefragt wird. Für die Mitteilung solcher für die Konkretisierung des Ersuchens notwendiger Informationen sind die jeweiligen Übermittlungsvorschriften eines Gesetzes ebenfalls Befugnisgrundlage. Der Umfang der in den Ersuchen enthaltenen personenbezogenen Informationen ist dabei im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Mitteilungen an Verfassungsschutzbehörden der Länder nach Abs. 1 und 2 sind nicht auf den Bereich der Aufgaben beschränkt, die durch den Bundesgesetzgeber übertragen worden sind (§ 3 BVerfSchG). Soweit die Verfassungsschutzbehörden der Länder darüber hinausgehende Aufgaben durch den Landesgesetzgeber erhalten, können auch im Bereich dieser Aufgaben Informationen übermittelt werden.

Mitteilungen von und zu den Vollzugspolizeien nach Abs. 2 und 3 können sich zum einen auf Informationen beziehen, die diese Stellen bei der Wahrnehmung präventiv-polizeilicher Aufgaben im Bereich des Staatsschutzes gewonnen haben oder deren Kenntnis für sie zum Zweck der Erfüllung präventiv-polizeilicher Aufgaben auf diesem Gebiet notwendig ist. Sie kann sich zum anderen auch auf Informationen erstrecken, die die Polizei bei der Verfolgung von Staatsschutzdelikten gewonnen hat bzw. für diese Aufgabe benötigt. Eine differenzierende Regelung hinsichtlich des Präventiv- und des Repressivbereichs ist rechtlich

nicht geboten; sie erscheint auch aus praktischen Gründen nicht sinnvoll, da sich für den Rechtsanwender Abgrenzungsschwierigkeiten daraus ergeben, daß es für die Polizei oftmals im Nachhinein nicht, zumindest nicht eindeutig oder aber nur mit unangemessenem Verwaltungsaufwand feststellbar ist, ob einer vorliegenden Information eher präventiver oder aber repressiver Charakter beizumessen ist. Der Entwurf regelt die Informationsübermittlung von den Nachrichtendiensten an die Polizeien lediglich für den Bereich der Staatsschutzdelikte (§ 8) abschließend. Für die Mitteilung auf sonstigen Gebieten der Kriminalitätsbekämpfung gelten die jeweiligen Fachgesetze der übermittelnden Stelle und des Empfängers (siehe oben unter A.1.).

Zu § 3:

Die Vorschrift enthält ein gesetzliches Verbot zur Übermittlung von Informationen, wenn und solange die Mitteilung einen Nachteil herbeiführen würde, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht. In die hiernach vorzunehmende Abwägung sind namentlich die rechtlichen Interessen des von einer Übermittlung personenbezogener Daten Betroffenen einzubringen, sofern das mögliche Entstehen eines solchen Nachteils erkennbar geworden ist. Die Mitteilung ist ferner dann ausgeschlossen, wenn Sicherheitsinteressen vorhanden sind, die dem Interesse des Empfängers an der Übermittlung entgegenstehen und die dieses Interesse überwiegen.

Zu § 4:

§ 4 Abs. 1 ist eine Sondervorschrift für die Mitteilung von personenbezogenen Informationen mit Hilfe von automatisierten Dateien. Sie macht deutlich, daß durch den Entwurf kein elektronischer Datenverbund aller Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder geschaffen wird, sondern ein unmittelbarer Abruf von personenbezogenen Informationen im automatisierten Verfahren (on line-Verkehr) nur nach Maßgabe der für die gesamte öffentliche Verwaltung gleichermaßen geltenden allgemeinen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes erfolgen darf. Die Vorschrift schafft darüberhinaus sog. Grundrechtsschutz durch Verfahren: Die Zulässigkeit von Mitteilungen im online-Verkehr wird von der Zustimmung des jeweils fachlich zuständigen Ministers (bzw. seines Stellvertreters) zu der Einrichtung des Verfahrens abhängig gemacht; außerdem ist jeder Abruf auch zum Zwecke der Kontrollmöglichkeit zu protokollieren.

Zu § 5:

Die Vorschrift trägt dem Fehlen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die landesinterne Informationsübermittlung Rechnung.

Zu § 6:

Die Pflicht des Empfängers zur Prüfung der Erforderlichkeit einer übermittelten personenbezogenen Information für die eigene Aufgabenerfüllung erstreckt sich sowohl auf Spontanmitteilungen als auch auf personenbezogene Informationen, die aufgrund eines Ersuchens erlangt wurden.

§ 6 legt dem Empfänger ein Vernichtungsgebot auf, wenn die Prüfung ergibt, daß die betreffende Information für seine Aufgabenerfüllung nicht erforderlich ist. Aus Gründen der Praktikabilität und um unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, sieht Satz 2 Ausnahmen von dem Vernichtungsgebot vor, an dessen Stelle die Verpflichtung zur Sperrung der betreffenden personenbezogenen Information tritt. Die weiteren Folgen der Sperrung ergeben sich aus den subsidiär anwendbaren Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu § 7:

Die Vorschrift verfestigt im Interesse des Betroffenen eine schon bislang in weiten Teilen der Verwaltung eingeführte Praxis, wonach unrichtige oder unvollständige Informationen gegenüber der Empfängerbehörde zu berichtigen sind.

Zu § 8:

Straftaten im Sinne des § 8 sind nicht nur die in den §§ 74 a und 120 des Gerichtsverfassungsgesetzes genannten Staatsschutzdelikte, sondern hierunter fallen auch andere Straftaten, z.B. Sprengstoffdelikte, Transportgefährdungen, Körperverletzungen, die im Hinblick auf ihre Angriffsrichtung, das Motiv oder die Verbindung des Täters zu einer Organisation auch auf eine Verletzung der Schutzgüter des Staats- und Verfassungsschutzes abzielen.

Zu § 9:

Die Umschreibung "andere Behörden, die Aufgaben nach dem Bundesgrenzschutzgesetz wahrnehmen" berücksichtigt den Umstand, daß die dem Bundesgrenzschutz obliegenden grenzpolizeilichen Aufgaben zum Teil auf die Bundeszollverwaltung, in den Ländern Bremen und Hamburg auf die dortigen Wasserschutzpolizeien und im Freistaat Bayern auf die bayerische Grenzpolizei übertragen wurden.

Zu § 10:

Abs. 2 Nr. 1 der Vorschrift stellt klar, daß zu den Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes nicht die Aufklärung inländischer Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gehört.

Darüber hinaus schafft Absatz 2 die im Geltungsbereich des Gesetzes notwendige Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes, soweit sie mit der Erhebung und Nutzung personenbezogener Informationen - einschließlich Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel - verbunden ist und

1. entweder zur Gewinnung außen- und sicherheitspolitisch relevanter Informationen unmittelbar beim Informationsträger oder zur Herstellung der für die Informationsgewinnung erforderlichen Nachrichtenzugänge (z.B. Gewinnung von Mittelspersonen oder von Hinweisen auf Informationsträger) und

2. zur Abschirmung gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten, soweit sie gegen den Bundesnachrichtendienst gerichtet sind, stattfindet.

Stellungnahme zum Entwurf des Verfassungsschutz-Mitteilungs-Gesetzes vom 2. November 1987

1. Generelle Merkmale des Entwurfs

Wie kaum ein anderer Entwurf jenes Gesetzespaketes zur rechtlichen Absicherung neuer Techniken und Praktiken staatsschützerischer Informationserhebung, -verarbeitung und -weitergabe vom Winter 1985/Frühjahr 1986 (vgl. unsere Ausgaben 21 und 23), rief das sog. Zusammenarbeitsgesetz - kurz ZAG - einen Sturm der Entrüstung hervor. Der hessische Datenschutzbeauftragte Simitis formulierte gar in seiner Stellungnahme vom 22.1.1986, daß mit Verabschiedung dieses Gesetzes "zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik das Tor für die Geheimpolizei offen stünde".

Das ZAG ist mit Zimmermanns neuem Referentenentwurf verschwunden. An die Stelle des Wortes Zusammenarbeit, das dem Begriff nach schon allzu deutlich verriet, daß das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten mit dem ZAG endgültig aufgehoben werden sollte, ist das Wort Mitteilung getreten.

Gleichwohl, so deutlich das ZAG überarbeitet wurde - Absicht und Inhalt sind unverändert geblieben. Nur wurde aus diesem Regelungswerk wieder die Staatsanwaltschaft herausgenommen - dies entspricht dem ersten ZAG-Entwurf vom 22.6.1985 (vgl. unsere Ausgabe 21). Die Mitteilungspflichten der Staatsanwaltschaft sollen nun in der StPO als dem "näheren Regelungsstandort" fixiert werden. Darüber hinaus ist der neue Entwurf kräftig verschlankt worden. Insofern ist das BMI dem Ruf der Praktiker nach "anwendungsfreundlicheren Gesetzen" gefolgt (vgl.

die Diskussion in "Kriminalistik", Nr. 4, 6 und 10/1987).

(Zur Vorgeschichte des ZAGs respektive dieses VfS-Mitteilungsgesetzes vgl. unsere Ausgaben Nr. 21, S. 58 ff. und Nr. 23, S. 30 ff. Zum Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten vgl. R. Gössner in Nr. 27, S. 38 ff.)

Der Entwurf wirkt auf den ersten Blick nicht mehr so selbstverräterisch wie das alte ZAG mit seinen Einzelparagrafen für spezifische Praktiken von Polizei und Geheimdiensten, etwa die Regelungen für die Zuarbeit des Bundesgrenzschutzes für den VfS und BND. In der Konsequenz ist die Zahl der Paragraphen und ihr Umfang deutlich reduziert, ist das VfS-Mitteilungsgesetz gesetzestechnisch abstrakter formuliert worden, so daß, anders als beim ZAG, der intendierte Inhalt stärker herausinterpretiert werden muß. Daß damit, wie es in einem Begleitpapier des BMI heißt, die "Transparenz und Normenklarheit" gefördert wird, ist allerdings eine Unterstellung.

Als generelle Merkmale und Unterschiede zu den alten ZAG-Entwürfen sind festzuhalten:

1. Die Herausnahme der Staatsanwaltschaften aus dem Regelungsbereich dieses Entwurfs. Gleichwohl sind die Staatsanwaltschaften damit nicht aus den Informationsflüssen und -verpflichtungen ausgespart. Diese sollen nun in anderen Gesetzen geregelt werden (vgl. Entwurf Justizmitteilungsgesetz und die dokumentierten StPO-Änderungen).

2. Die Aufnahme einer BND-Aufgaben- und Befugnisnorm, die je-

doch nicht im Ansatz dem Bestimmtheitsgebot entspricht.

3. Der Hinweis auf das Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten, den es noch im ZAG von 1986 gab, ist entfallen.

4. Gestrichen wurde die ausdrückliche Einschränkung der Übermittlung von Daten Minderjähriger.

5. Gestrichen wurde die, wenn auch begrenzte, Unterrichtspflicht der Parlamentarischen Kontrollkommission (§ 10 ZAG 1986).

6. Wie beim Neuentwurf BVerfSchG sind an die Stelle einer Vielzahl rechtlicher Einzelbestimmungen wenige pauschale Befugnisnormen getreten.

7. Durch diese pauschale Fassung von exekutiven Befugnissen über Generalklauseln im Bereich der Datenübermittlung zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei sind auch die wenigen Beschränkungen für diese Informationsvernetzung aus dem alten ZAG-Entwurf entfallen. Damit ist eine Veränderung in der Gesetzestechnik zu konstatieren, die es nicht mehr erlaubt, von einer Herrschaft des allgemeinen Gesetzes mit einem Minimum an materieller Bestimmtheit zu sprechen.

8. Die noch stärkere Verzahnung mit dem BVerfSchG (vgl. insbesondere die BND-"Befugnisregelungen" in § 10).

So sehr dem ZAG-Entwurf vom 31.1.86 unter dem Gesichtspunkt seiner selbstverräterischen Detailfreude nachzutruern ist, so wenig können wir seinem Inhalt nachweinen. Die Erklärung des rechtspolitischen Sprechers der FDP, MdB Burkhard Hirsch, daß es darum gehe, die in der vorigen Legislaturperiode im Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzesentwürfe erneut einzubringen (Presstext vom 10.1.88) heiße nur, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben zu wollen.

2. Detailkritik

Zu § 1 (Gegenstand):

Auch wenn gegenüber der Fassung des VfS-MiG vom 16. Oktober 1987 nun die Formulierung "sind verpflichtet" entfallen ist - im übrigen die einzige Veränderung des hier dokumentierten Entwurfs gegenüber der Oktober-Fassung - so statuiert auch diese Fassung Mitteilungspflichten. Daß der hier gewählte Begriff "Angelegenheiten" offener ist als die später gewählten Begriffe "Information" und "personenbezogene Informationen" sei angemerkt. Daß sich hinter "sachbezogenen Informationen", die in der offiziellen Kommentierung zum § 1 als "von der Mitteilungspflicht ausdrücklich einbezogen" genannt werden, durchaus personenbezogene Informationen verstecken, wird verdeutlicht in unserer Kommentierung zum § 5 BVerfSchG.

Zu § 2 (Übermittlungsgeneralklausel):

1. Im Kern besteht dieses Mitteilungsgesetz nur aus diesem § 2 - der Rest an Paragraphen ist definitives Blendwerk. Pauschaler als hier lassen sich das angemäßte Recht und die statuierte Pflicht zum unbegrenzten Informationsaustausch nicht mehr formulieren. Anders als das ZAG, das den Informationsverkehr zwischen den einzelnen nachrichtendienstlichen Behörden (MAD, BND, VfS-Ämter) und den einzelnen Polizeien (BGS, Länderpolizeien) auf eingespielte Praktiken bezogen differenzierte und zugleich zwischen Mitteilungen auf und ohne Ersuchen unterschied - letzteres wird im neuen BVerfSchG noch beibehalten - wird in dieser zentralen Norm nur noch pauschal die Richtung der Infor-

mationsströme benannt, zu denen sie ohne und - so ausdrücklich die Kommentierung - auch auf Ersuchen verpflichtet sind:

Die Mitteilungspflichten gelten:

a) zwischen dem Bundesamt für VfS und den Landesämtern und dem BND sowie dem MAD (vgl. den rein definitorischen § 10, Abs. 1);

b) von den Polizeien (vgl. ihre Definition in § 9) an die Nachrichtendienste;

c) von allen Geheimdiensten an Polizeien, soweit es den sog. polizeilichen Staatsschutz betrifft, dessen Definition in § 8 in gängiger Uferlosigkeit erfolgt. Diese ergibt sich insbesondere dadurch, daß alle "Straftaten, die aufgrund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters..." etc. zu Staatsschutzdelikten gemacht werden können. Damit ist der "Natur der Definition nach" selbstverständlich auch die abgeschnittene Nummer vom Volkszählungsbogen eingeschlossen, soweit die Mutmaßungen über das Motiv des Täters dahin gehen, daß nicht selbstbezogene Lust, sondern staatsabträgliche Motive zu sich-ten sind.

2. Begrenzungen der Informationsweitergabe entfallen in Gänze. Dies ist noch im ZAG vom 31.1.86 ansatzweise mit den §§ 7, 8, 9 und 11 zumindest vorgetäuscht worden.

a) Die Dienste können alle durch nachrichtendienstliche Methoden, aber auch etwa bei Sicherheitsüberprüfungen gewonnenen Informationen untereinander und an die Polizei weiterleiten. Zu denken ist hier auch an Informationen, die der BND im Rahmen der sog. "strategischen Postüberwachung", d.h. der unbegrenzten Kontrolle des Post- und Telefonverkehrs

zwischen der Bundesrepublik und dem Ostblock, gewonnen hat.

Hat das alte ZAG sich noch dem Gebot der Zweckbindung von Daten insoweit "gestellt", als es Zweckumwidmungen ansprach und zuließ (vgl. etwa § 7, Abs. 3 "Übermittlung von Informationen aus Wohnungsdurchsuchungen"), so verschwindet der Grundsatz der Zweckbindung hier generell.

b) Dies gilt umgekehrt auch für das Verhältnis Polizei - Geheimdienste. Es gibt keinerlei Einschränkungen mehr für die Weitergabe personenbezogener Informationen, die die Polizei auf Grundlage ihrer exekutiven Eingriffsbefugnisse gewonnen hat. In Verbindung mit der im Gesetzeswortlaut versteckten, im Kommentar statuierten Pflicht der Polizei, auch auf Ersuchen der Geheimdienste Informationen zu liefern, bedeutet dies, daß sich die Dienste schrankenlos der Exekutivbefugnisse der Polizei bedienen können. Während § 11 ZAG vom 31.1.86 zumindest noch formulierte, daß der BGS bei der Informationserhebung für den BND bei Befragungen auf die Freiwilligkeit von Antworten hinzuweisen habe, sind nun alle Hinweise auf die damit verbundenen Probleme getilgt - anything goes!

So überrascht es dann auch nicht, daß in diesem Entwurf - wie auch im Neu-Entwurf BVerfSchG - nun alle rhetorischen Hinweise auf die Trennung von Polizei und Geheimdiensten (vgl. noch § 1, Abs. 2 ZAG 1986) unterlassen worden sind.

c) Mit dem Wegfall der alten ZAG-Differenzierung zwischen Informationsübermittlung auf und ohne Ersuchen kommt aber nun auch die Polizei in den Genuß geheimdienstlicher Informationserhebung und kann im Prinzip Informa-

tionsersuchen an die Dienststellen richten. Im ZAG waren hier noch hierarchische Verhältnisse formuliert. Ein Ersuchen, das entsprechende Mitteilungspflichten auslöste, durften nur die Dienste stellen.

Vor dem Hintergrund der polizeilichen Gesamtentwicklung ist dies nur konsequent, sollen sich doch auch die Polizeien aller geheimdienstlichen Nachrichtenzugänge und Mittel bedienen können (vgl. den § 8c des ME Polizeigesetz von 1986). Während das ZAG dieses Trennungsgebot noch benannte, um es dann detailliert zu durchbrechen, wird es hier von vornherein unter den Teppich gekehrt.

Und was die Daten der Staatsanwaltschaft betrifft: die in diesem Heft dokumentierten Entwürfe zur Änderung der StPO sichern den Zugriff der Polizei auf Daten, die im Rahmen der Strafverfolgung gewonnen worden sind, so daß die Dienste via Polizei auch darauf den Zugriff haben. Insoweit kann man getrost auf einen Einbezug der Staatsanwaltschaften in den Regelungsbereich dieses Entwurfs verzichten, ohne Informationsverluste befürchten zu müssen und Informationszugänge zu verlieren.

3. Bei der Übermittlung von Informationen der Dienste an die Polizei ist die Differenz zwischen präventiven und Strafverfolgungszwecken der Polizei - so die Begründung zu § 2 - nicht zu berücksichtigen ("eine differenzierte Regelung hinsichtlich des Präventiv- und des Repressivbereichs ist rechtlich nicht geboten; sie erscheint auch aus praktischen Gründen nicht sinnvoll"). Wie zwingend "rechtlich geboten" die Berücksichtigung der Differenz der Zwecke bisher erachtet wurde,

zeigt sich darin, daß es ein ausdifferenziertes Polizei- und Strafverfolgungsrecht (StPO) gibt.

4. Für die Dienste sind personenbezogene Informationen von der Polizei zur "Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben" abforderbar, damit auch zur Erschließung nachrichtendienstlicher Zugänge. Wie werden aber Personen u.a. dazu gebracht, für die Dienste zu arbeiten? Sowohl im Umfeld des "Celler Lochs" (vgl. unsere Ausgabe Nr. 27, S. 69 ff.), als auch im Umfeld des Schmücker-Prozesses (vgl. unsere Ausgabe Nr. 28, S. 31 ff) haben die VfS-Ämter offensichtlich in Zusammenarbeit mit der Polizei Straftäter als Informanten angeworben.

Zu § 3 (Einschränkung der Übermittlung):

Die vollmundige Überschrift hält nicht im Ansatz, was sie verspricht. Abs. 1 ist eine Variante des generell geltenden Verhältnismäßigkeitsprinzips, ohne daß im Gesetzestext benannt wird, wessen Nachteile im Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg (und dieser kann nur der der Dienste oder der Polizei sein) zu gewichten sind. Zwar heißt es im Kommentar, das "namentlich die rechtlichen Interessen des von einer Übermittlung personenbezogener Daten Betroffenen einzubringen" seien, "sofern das mögliche Entstehen eines solchen Nachteils erkennbar geworden ist". Der Begriff des "Betroffenen" fehlt jedoch im Gesetz. Und - wo bei einem Betroffenen nichts bekannt wird - gibt es für ihn auch keine Möglichkeit, seine "rechtlichen Interessen" vor Gericht wahrnehmen zu können. Es bleibt also eine im bloßen Ermessen der Polizei und der Dienste liegende

"Einschränkung", zumal nicht nur oder ausschließlich "Nachteile des Betroffenen" abzuwägen sind. Abs. 2: eine alte, aus anderen Entwürfen bekannte Formel, die es den Diensten und der Polizei ermöglicht, aus taktischem und operativem Eigeninteresse auf die Informationsweitergabe zu verzichten.

Zu § 4 (Automatisierte Abrufverfahren):

Dieser Paragraph regelt den Datenaustausch im online-Verfahren. Er betrifft zum einen das von den Vfs-Ämtern und dem BND gemeinsam betriebene nachrichtendienstliche Informationssystem NADIS, zum anderen die INPOL-Land wie -Bund-Systeme der Polizeien. Zwar gibt es derzeit keinen online-Zugriff der Polizeien auf die NADIS-Datei vice versa mit Ausnahme des BKAs (vgl. Kästchen). Ein solcher wechselseitiger Zugriff wird hier jedoch nur in Richtung des Zugriffs der Polizeien auf die Verbunddatei NADIS ausgeschlossen (vgl. Abs. 2) und ansonsten ins Belieben der jeweiligen Bundes- und Landesinnenminister gestellt. Auch hier wird vom Grundsatz her kein Unterschied zwischen Polizei und Geheimdiensten im online-Zugriff der Dienste auf polizeiliche Dateien gemacht. Damit wird diesen die Chance des Zugriffs auf alle in diesen Dateien gelagerten personenbezogenen Informationen eröffnet - gleichgültig, wie sie gewonnen worden sind (etwa durch Einsatz polizeilicher Zwangsmittel). Eine Zweckbindung gibt es nicht.

Daß der Abruf bei der speichernden Stelle zu protokollieren ist, ist bereits nach dem BDSG und den spezialgesetzlichen Regelungen (vgl. § 14 BVerfSchG-Verpflichtung

zu Einrichtungsanordnungen) vorgesehen.

Die Notwendigkeit einer Zustimmung des jeweiligen Innenministers als "Grundrechtsschutz durch Verfahren" auszugeben, ist blanker Hohn, da es sich ausschließlich um eine innerexekutive Kontrolle handelt.

Wurden im Entwurf 86 formell noch einschränkende Sonderregelungen für Textzusätze in den Dateien formuliert, so ist hier darauf in Gänze verzichtet worden (wie auch im BVerfSchG, § 4)

Zu § 5 (Übermittlung zwischen Behörden eines Bundeslandes):

Eine bloße Klarstellung, da hierzu der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat.

Zu § 6 (Pflichten des Empfängers):

Die Regelung entspricht § 8, Abs. 2 BVerfSchG, Entwurf 87. Die Grenzenlosigkeit der Aufgabenbeschreibung der jeweils berechtigten Empfänger (vgl. insbesondere für den BND § 10, Abs. 1 und 2 dieses Entwurfs) liefert auch nicht im Ansatz rechtliche Kriterien, nach denen Informationen zu löschen wären. Rein innerexekutiv macht es hingegen Sinn, sich vor dem Datenmüll aus der sog. Spontanübermittlung (Übermittlung ohne Ersuchen) zu schützen und die Möglichkeit zu haben, überflüssigen Informationen vernichten zu können.

Die Vernichtungseinschränkung ist ein weiteres Schlupfloch. Es ist nicht einsichtig, warum Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben als nicht erforderlich identifiziert worden sind, nicht gelöscht, sondern nur gesperrt werden müssen. Der Arbeitsaufwand von Identifizierung und anschließender Sper-

Neunter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)

Deutscher Bundestag — 10. Wahlperiode

Drucksache 10/6816

Das Bundeskriminalamt hat die Nutzung des nachrichtendienstlichen Informationssystems NADIS als Aktennachweis für seine Abteilung Staatsschutz nicht eingestellt. Bereits im Sechsten Tätigkeitsbericht (S. 46f.) habe ich dargelegt, daß die (schon damals geplante) Einführung von APIS immerhin den Vorteil bietet, diese bereichsüberschreitende technische Hilfe einzustellen. Die Benutzung von NADIS durch das BKA hat den datenschutzrechtlich bedenklichen Effekt, daß die anderen Teilnehmer an NADIS (Bundesamt für Verfassungsschutz, Landesämter für Verfassungsschutz; MAD und BND im Wege des Bandabgleichs) direkten Zugriff auf die Fundstellen des Bundeskriminalamtes haben. Ursprünglich war auch geplant, mit der Einführung von APIS die Speicherung von BKA-Fundstellen in NADIS entfallen zu lassen, weil sie dann nicht mehr erforderlich ist. Der Bundesminister des Innern hat mir nun aber mitgeteilt, daß trotz der Speicherung in APIS weiterhin auch Speicherungen in NADIS erfolgen. Zur Begründung hat er angeführt:

- Es sei davon auszugehen, daß die Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes über Beschuldigte oder Verdächtige im Staatsschutzbereich regelmäßig auch verfassungsschutzrelevant seien.
- Das Bundesamt für Verfassungsschutz sei darauf angewiesen, Informationen über diesen Personenkreis möglichst schnell zu erfahren.
- Als Alternative bleibe lediglich der Anschluß des Bundesamtes für Verfassungsschutz an APIS oder eine „umfassende Datenanlieferung in anderer geeigneter Form“.
- Zu einer Trennung zwischen der Abteilung Staatsschutz des BKA und dem Bundesamt für Verfassungsschutz bestehe auch aus rechtlichen Gründen keine Veranlassung. § 10 Abs. 1 Satz 1 BDSG könne so verstanden werden, daß die Übermittlung personenbezogener Daten auch zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben zulässig sei. Das Trennungsgebot sei durch den Zugriff des Bundesamtes für Verfassungsschutz auf die Daten des Bundeskriminalamtes nicht verletzt, da es nur organisatorischer Natur sei.

Ich habe daraufhin die weitere Einspeicherung von personenbezogenen Daten durch das Bundeskriminalamt in die NADIS-PZD beanstandet. Hierbei habe ich mich von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Zur Erfüllung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes ist die Speicherung personenbezogener Daten in der NADIS-PZD nicht mehr erforderlich. Mit der Einführung von APIS

besitzt das Bundeskriminalamt ein eigenes Aktennachweissystem, so daß es auf NADIS nicht mehr angewiesen ist. Damit ist die Begründung für die bisherige Praxis entfallen. Eine Fortsetzung der schon bisher rechtswidrigen Praxis (vgl. 6. TB S. 47) ist nicht länger hinnehmbar.

- Eine Übermittlung der Daten aller Beschuldigten und Verdächtigen, die bei der Abteilung Staatsschutz des Bundeskriminalamtes bekannt werden, an das Bundesamt für Verfassungsschutz ist unzulässig. Meine bisherigen Kontrollen haben viele Fälle ergeben, in denen zur Staatsschutzkriminalität auch Straftaten gezählt wurden, die Bagatellen darstellen oder bei denen nicht zu vermuten war, daß sie Teil einer Bestrebung gegen die verfassungsmäßige Ordnung waren.
- In jedem Falle hat das Bundesamt für Verfassungsschutz, wenn ihm Daten übermittelt werden, anhand seiner eigenen Verkartungspläne zu prüfen, ob und mit welchen Fristen Daten in NADIS-PZD zu speichern sind. Diese Entscheidung kann das Bundeskriminalamt nicht für das Bundesamt für Verfassungsschutz treffen. Es ist dafür nicht zuständig. Ihm fehlen auch die Kriterien, die hierbei zu berücksichtigen sind; selbst wenn das Bundeskriminalamt — was gegenwärtig nicht der Fall ist — die Verkartungspläne des Bundesamtes für Verfassungsschutz zugrunde legen würde, könnte es bei der Entscheidung über die Speicherung und bei der Festlegung von Aussonderungsfristen nicht etwaige schon vorhandene Daten berücksichtigen.
- Mit der Speicherung von Informationen aus dem polizeilichen Staatsschutzbereich in NADIS-PZD ist auch die ständige Weiterübermittlung dieser Daten an den Militärischen Abschirmdienst und an den Bundesnachrichtendienst verbunden. Beide haben in Form des regelmäßigen Bandabgleichs Zugriff auf die in NADIS-PZD gespeicherten Daten.
- Wie bereits dargelegt, verfügt das Bundeskriminalamt im Staatsschutzbereich sehr häufig nur über unvollständige Informationen, hat aber bislang meine Vorschläge abgelehnt, mit denen sichergestellt werden könnte, daß es regelmäßig über den weiteren Fortgang von Verfahren unterrichtet wird. Dadurch besteht die Gefahr, daß in NADIS-PZD in großem Umfang Personendaten gespeichert werden, bei denen der zugrundeliegende Sachverhalt beim Bundeskriminalamt nicht vollständig bekannt ist.

zung dürfte gegenüber dem der Vernichtung kaum anders gelagert sein.

Zu § 7 (Nachberichtigungspflicht):

Von großer innerexekutiver Bedeutung, um überflüssige und falsche Daten auszusondern (vgl. Kommentierung zum § 12 BVerfSchG, Entwurf 87).

Zu § 8 (Begriff der Staatsschutzdelikte):

Eine rein definitorische Norm, deren Bedeutung in der Kommentierung zum § 2 angesprochen wurde.

Zu § 9 (Polizeien):

Rein definitorisch; diese Norm schließt in den Datenverbund die bayerische Grenzpolizei, die Wasserschutzpolizeien Bremens und Hamburgs mit ein, sowie den Zoll, soweit sie an Stelle des Bundesgrenzschutzes grenzpolizeiliche Aufgaben übernehmen.

Zu § 10 (Nachrichtendienste):

Absatz 1 ist rein definitorisch, jedoch mit der Besonderheit, daß in den Verbund ein Nachrichtendienst eingeschlossen ist (MAD), der nicht einmal der Form nach (wie in Abs. 2 für den BND) bisher eine gesetzliche Aufgaben- und Befugnis-Regelung hat. Es ist allerdings damit zu rechnen, daß in überarbeiteter Form der liegengeliebene Entwurf eines MAD-Gesetzes von 1986 (vgl. unsere Ausgabe 23, S. 79 ff.) wieder auftauchen wird; siehe die Allgemeine Begründung zum Mitteilungsgesetz, in der bereits auf ein MAD-Gesetz Bezug genommen wird.

Kernstück dieses Paragraphen ist jedoch die hier (wie bereits im ZAG von 1986, § 15, 4 Abs.) mit untergeschobene Aufgaben- und Befugnisnorm für den BND (Zur

Funktion und Geschichte vgl. die Kommentierung in unserer Ausgabe 23, S. 33 ff.).

Im BMI-Begleitpapier heißt es hierzu, daß "erstmalig Aufgaben- und Inlandsbefugnisse eines Auslandsnachrichtendienstes" festgelegt werden und dies, so im selben Papier, "in sachgebotener Kürze". In der Tat, es macht überhaupt nur Sinn, für einen Auslandsnachrichtendienst Inlandsaufgaben- und -befugnisse zu verrechtlichen. Die Spionage ggf. Sabotage und sonstige klandestine Operationen im Ausland zu verrechtlichen, würde bedeuten, wirkungslose Rechtseingriffe in die Souveränität des jeweils betroffenen Landes zu formulieren.

Zwar ist sog. Aufklärung "inländischer Verhältnisse" nicht Zweck und Aufgabe des BND - dies sei in Abs. 2 Nr. 1 klargestellt, so die amtliche Begründung - jedoch operiert der BND offensichtlich im Inland, da er ansonsten keinerlei "Inlandsbefugnisse" jenseits der Abschirmung vor sicherheits- und geheimdienstlichen Tätigkeiten gegen den BND (Abs. 2 Nr. 2) bedürfte. Gemessen an der Aufgabendefinition für den BND, die "außenpolitische und sicherheitspolitische Informationsgewinnung", wirkt die Aufgabendefinition für den VfS geradezu episch breit. Das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit und materiellen Bestimmtheit ist ins Gegenteil verkehrt.

Für seine Inlandsaufgaben werden in einem kleinen, aber höchst konsequenzgeladenen Satz dem BND alle Befugnisse des Bundesamtes für VfS zugestanden (es gelten die §§ 5 - 15 BVerfSchG). Entgrenzter können die Befugnisse des BND schlechterdings nicht formuliert

werden. Im einzelnen vgl. unseren Kommentar zum BVerfSchG, hier nur so viel:

* Der BND darf im Inland nachrichtendienstliche Mittel auch zur Erschließung nachrichtendienstlicher Zugänge einsetzen.

* Er darf Daten von Kindern erheben und außerhalb automatisierter Dateien ablegen.

* Er darf von jeder Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, Informationen verlangen (d.h. wiederum auch vom Schornsteinfeger, der im Rahmen der Immissionsprüfungen entsprechende Aufgaben vornimmt, von öffentlichen Büchereien, Universitäten etc.).

* Er darf alle automatisiert oder herkömmlich geführte Register einsehen, ohne die Ersuchen zu begründen.

* Er darf Informationen an ausländische Stellen übermitteln, wenn die Übermittlung zur Erfüllung seiner Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist (§ 10 BVerfSchG).

* Selbstverständlich wird der BND von den Querschnittsregelungen des BDSG und Verwaltungsverfahrensgesetz freigesprochen.

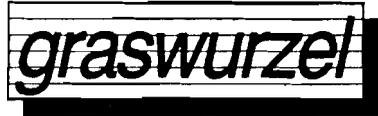
* Da mit dem Ersuchen des BND die Pflichten zur Datenlieferung beim Ersuchten korrespondieren, ohne daß festgelegt wird, wie der Ersuchte, z.B. der Bundesgrenzschutz-Einzeldienst, die angefragten personenbezogenen Informationen erhoben hat, ist nicht nur offen, daß der BND Daten erhält, die mittels polizeilicher oder strafprozessualer Eingriffsbefugnisse erhoben worden sind, sondern auch, daß erst sein Ersuchen entsprechende Eingriffe auslösen kann. Unter der Hand erhält der BND somit Weisungsbefugnisse ge-

genüber den Länder- und Bundespolizeien mit Eingriffscharakter.

Literatur:

Speziell zum BND vgl. die Hinweise in unserer Ausgabe 23, S. 40; Zum Trennungsgebot, zum Prinzip der informationellen Gewaltenteilung vgl. die umfangreiche Literatur in Rolf Gössners Beitrag zum Trennungsgebot in unserer Ausgabe 27.

Die in der Begründung dieses Entwurfs als derzeit noch geltende Grundlage für die Zusammenarbeit genannten "unveröffentlichten Zusammenarbeitsrichtlinien" von 1973 sind veröffentlicht in: Frankfurter Rundschau, Dokumentationsseite vom 7.11.1979, S. 5.



► **Soziale Verteidigung** - völlig überarbeitete Neuauflage des Sonderheftes der Graswurzelrevolution, erscheint Ende März 88, rechtzeitig zum Kongreß. 76 S., 6 DM. Wer bis zum 1. März mindestens 10 Hefte vorbestellt, bekommt 40 % Rabatt. Vertrieb GWR (SV), Nernstweg 32, 2 Hamburg 50

DOKUMENTATION**BMJ (3100/23-3-65 664/86)****Entwurf eines Gesetzes über Mitteilungen der Justiz von Amts wegen in Zivil- und Strafsachen****(Justizmitteilungsgesetz)****Stand: 8. September 1986**

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

Artikel 1
Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

....

1. Die Überschrift des 13. Titels wird wie folgt gefaßt:

"13. Titel
Rechts- und Amtshilfe"

2. Nach § 168 werden folgende Vorschriften eingefügt:

"§ 168 a

(1) Die Gerichte der Strafgerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaften teilen aus ihren Akten oder Dateien personenbezogene Vorgänge an andere Gerichte, Behörden oder sonstige öffentliche Stellen mit, soweit die Mitteilung in einem Gesetz angeordnet ist. Das gleiche gilt, soweit die Mitteilung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben des Empfängers erforderlich ist und

1. sich auf Entscheidungen beschränkt, die öffentlich zu verkünden sind, sofern schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht überwiegen,

2. die Vollstreckung, dem Vollzug, als Grundlage oder zur Verwirklichung gesetzlicher Folgen von Entscheidungen der Strafgerichtsbarkeit dient,

3. eine Person betrifft, die einem gesetzlich geregelten Beruf angehört oder sonst einer Dienst-, Staats- oder Standesaufsicht unterliegt, und der mitzuteilende Vorgang mit der Ausübung des Berufs zusammenhängt oder sonst die Eignung oder Befähigung für den Beruf berührt und zu Maßnahmen der Aufsicht Anlaß geben kann,

4. einen nicht unter Nummer 3 fallenden Angehörigen des öffentlichen Dienstes, einen Gewerbetreibenden einschließlich seines Vertretungsberechtigten, sonstigen Berufstätigen oder Inhaber eines Ehrenamtes betrifft, und der mitzuteilende Vorgang mit der Ausübung des Gewerbes, Berufs oder Ehrenamts zusammenhängt oder sonst die Eignung oder Zuverlässigkeit berührt und Anlaß zu vorzeitiger Entlassung oder Amtsenthebung, zu Widerruf, Rücknahme oder Einschränkung einer behördlichen Erlaubnis oder Genehmigung zur Ausübung des Gewerbes oder Berufs oder zur Untersagung der beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit geben kann,

5. eine Person betrifft, die aus einem ehemaligen öffentlichen Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis Versorgungsleistungen bezieht oder zu beanspruchen hat und der mitzuteilende Vorgang zu versorgungsrechtlichen Maßnahmen Anlaß geben kann,
6. Erkenntnisse betrifft, die vormundschafts- oder familiengerichtliche oder sonstige Maßnahmen zum Schutze von Minderjährigen erforderlich erscheinen lassen,
7. eine Person betrifft, die in einem besonderen gesetzlichen Sicherheitsanforderungen unterliegenden Betrieb tätig oder Inhaber einer atom-, waffen- oder sprengstoffrechtlichen Erlaubnis, eines Jagdscheines, eines Fischereischeines, einer luftrechtlichen oder verkehrsrechtlichen Erlaubnis ist, und der mitzuteilende Vorgang Anlaß zu Widerruf, Rücknahme oder Einschränkung der Erlaubnis geben kann,
8. einen Ausländer betrifft und der mitzuteilende Vorgang zu ausländerrechtlichen Maßnahmen Anlaß geben kann,
9. der Unfallverhütung, dem Schutz der Arbeitskraft und Gesundheit von Arbeitnehmern dient oder
10. zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder zur Abwehr sonstiger erheblicher, die schutzwürdigen Belange des Betroffenen überwiegender Nachteile für das Gemeinwohl erforderlich ist.

Vor Erhebung der öffentlichen Klage ist eine Mitteilung nur zulässig, wenn Grund für die Annahme besteht, daß der Empfänger umgehend Maßnahmen der Aufsicht oder der Gefahrenabwehr ergreifen muß. Die Erhebung der öffentlichen Klage wird nur mitgeteilt, wenn ohne die Mitteilung die gesetzliche Aufgabe nicht erfüllbar ist oder wenn das öffentliche Interesse an der Mitteilung vor Abschluß des Verfahrens die schutzwürdigen Belange des Betroffenen überwiegt.

(2) Mitteilung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 10 und nach Absatz 1 Satz 2 und 3 sind dem Richter oder Staatsanwalt vorbehalten.

§ 168 b

Die Gerichte und ihnen zugeordnete Organe der streitigen Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit teilen aus ihren Akten, Dateien oder Registern personenbezogene Vorgänge an andere Gerichte, Behörden oder sonstige öffentliche Stellen mit, soweit die Mitteilung in einem Gesetz angeordnet ist. Das gleiche gilt, wenn und soweit die Mitteilung zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben des Empfängers erforderlich ist und

1. sich auf Entscheidungen, Maßnahmen oder Tatsachen beschränkt, soweit diese öffentlich verkündet oder bekanntgemacht worden sind, sofern schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht überwiegen,
2. sich auf Eintragungen in öffentliche Register beschränkt und ein Recht auf Einsicht besteht,
3. zur Führung oder Berichtigung öffentlicher Register, des Bundeszentralregisters oder des Gewerbezentralregisters erforderlich ist,
4. der Inkraftsetzung, der Vollstreckung, dem Vollzug als Grundlage oder zur Verwirklichung gesetzlicher Folgen von Entscheidungen, voll-

streckbaren Titeln, verfahrensbestimmenden oder vollziehbaren rechtsgeschäftlichen Erklärungen oder Handlungen dient,

5. Erkenntnisse betrifft, die vormundschafts-, jugend- oder familiengerichtliche Maßnahmen oder sonstige Vorkehrungen zum Schutze von Minderjährigen erforderlich erscheinen lassen,

6. einen Rechtsanwalt, Notar, Notarassessor, Patentanwalt, Inhaber eines Erlaubnisscheines nach § 177 PatAnwO, Inhaber einer Erlaubnis zur Rechtsbesorgung nach Artikel 1 § 1 RBerG, Steuerberater, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer betrifft, der mitzuteilende Vorgang die Eignung oder Befähigung für den Beruf berührt und zu Maßnahmen der Aufsicht, insbesondere zu einer Zurücknahme oder einem Widerruf der Zulassung, Bestellung oder Erlaubnis Anlaß geben kann.

§ 168 c

Ist eine Mitteilung inhaltlich unrichtig oder unvollständig geworden oder ist sie überholt, so ist der Empfänger hiervon unverzüglich zu unterrichten. Dies gilt nicht bei Mitteilungen aus öffentlichen Registern.

§ 168 d

Der mitteilende Amtsträger unterrichtet zugleich mit der Mitteilung den Betroffenen. Dies gilt nicht, soweit die Mitteilung gesetzlich angeordnet ist, der mitgeteilte Vorgang rechtmäßig öffentlich verkündet oder bekanntgemacht oder in einem öffentlichen Register eingetragen ist, der Zweck des Verfahrens durch die Unterrichtung gefährdet würde oder der Betroffene eine Unterrichtung vernünftigerweise nicht erwartet.

§ 168 e

Die Mitteilungen ergehen von Amts wegen. Der Inhalt der Mitteilung, der Weg ihrer Übermittlung, der Empfänger und die Unterrichtung des Betroffenen sind durch den mitteilenden Amtsträger aktenkundig zu machen.

§ 168 f

Der Empfänger darf die Mitteilung nur zu dem Zweck verwenden, zu dessen rechtmäßiger Erfüllung sie mitgeteilt worden ist.

§ 168 g

Der Empfänger löscht die mitgeteilten personenbezogenen Daten, sobald der Zweck ihrer Verwendung entfallen ist. Dies gilt nicht, soweit und solange die Speicherung oder Aufbewahrung der mitgeteilten personenbezogenen Daten Teil der gesetzlichen Aufgabe des Empfängers ist. Von der Löschung unterrichtet der Empfänger den Betroffenen; § 168 d Satz 2, § 168 e gelten entsprechend.

§ 168 h

Die Vorschriften des Bundeszentralregistergesetzes über die Auskunft aus dem Zentralregister und dem Erziehungsregister und über die Entfernung von Eintragungen aus diesen Registern sind auf die Mitteilungen und deren Verwendung nicht anzuwenden, soweit dies nicht im Einzelfall gesetzlich bestimmt ist.

§ 168 i

(1) Über die Rechtmäßigkeit einer Mitteilung entscheiden auf Antrag die ordentlichen Gerichte. auf das Verfahren sind die §§ 23 ff EGGVG anzuwenden.

(2) Über die Rechtmäßigkeit der Verwendung der Mitteilung entscheidet das nach dem für den Empfänger maßgeblichen Verfahrensrecht zuständige Gericht.

Artikel 2**Änderung des Jugendgerichtsgesetzes**

1. Nach § 38 wird folgende Vorschrift eingefügt:

§ 38a**Mitteilungen von Amts wegen**

Neben den Mitteilungen, die nach § 168 a Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes dem Richter oder Staatsanwalt vorbehalten sind, bleiben dem Jugendrichter oder Jugendstaatsanwalt die Mitteilungen nach § 168 a Abs. 1 Satz 2 und 8 des Gerichtsverfassungsgesetzes vorbehalten. Der Jugendrichter oder Jugendstaatsanwalt kann von der Mitteilung absehen, wenn besondere Gründe der Erziehung dies erfordern."

2. In § 107 werden die Worte "§§ 35 bis 38" durch die Worte "§§ 35 bis 38a" ersetzt.

Artikel 3 (Berlin-Klausel)**Artikel 4 (Inkrafttreten)****BEGRÜNDUNG****Allgemeines****I. Problemstellung**

Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind im Laufe eines Verfahrens von Amts wegen zahlreiche personenbezogenen Vorgänge ohne Unterrichtung des Betroffenen an öffentliche Stellen (Gerichte, Behörden, öffentlich-rechtliche Körperschaften) mitzuteilen, die in der Regel nicht oder nicht unmittelbar am Verfahren beteiligt sind. Den Empfängern dienen die Mitteilungen dazu, ihrerseits Aufgaben zu erfüllen, die ihnen gesetzlich zugewiesen sind.

Die Regelungen über die Mitteilungen sind zum größten Teil bundeseinheitlich in Verwaltungsanordnungen des Bundes und der Länder zusam-

mengefaßt: für die streitige Zivil- und die freiwillige Gerichtsbarkeit in der "Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen (MiZi)" vom 1. Oktober 1967 (Bundesanzeiger Nr. 218/1967), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 11. November 1985 (Bundesanzeiger Nr. 219/1985), für die Straf- und Jugendgerichtsbarkeit in der "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" vom 15. November 1977 (Bundesanzeiger Nr. 215/1977), ab 1. April 1985 neu gefaßt durch Bekanntmachung vom 15. März 1985 (Bundesanzeiger Nr. 60/1985). Neben den bundeseinheitlichen Mitteilungspflichten gibt es weitere Verwaltungsanordnungen der Länder, unter denen die Anordnungen über Mitteilungen von Klagen, Vollstreckungsmaßnahmen pp. gegen Angehörige der rechtsberatenden Berufe von besonderer Bedeutung sind.

Als formelle Grundlage für die Mitteilungsanordnungen wurde in der Verwaltungspraxis der Amtshilfegrundsatz (Artikel 35 GG) angesehen. Diese schon seit Jahren umstrittene Auffassung kann jedenfalls seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz (BVerfGE 65, 1 ff) nicht mehr aufrechterhalten werden. Nach dieser Entscheidung umfaßt das durch Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten, weil die freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung diesen Schutz voraussetzt. Beschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Diese muß die Voraussetzungen und den Umfang der Beschränkung klar und für den Bürger erkennbar regeln und den Zweck, für den persönliche Daten übermittelt werden, bereichsspezifisch und präzise bestimmen. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten; die Beschränkungen müssen also für den gesetzlich bestimmten Zweck geeignet und erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sein. Darüber hinaus sind zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, soweit nicht vorrangige Allgemeininteressen entgegenstehen, geeignete Vorkehrungen, insbesondere Unterrichts- und Löschungspflichten, vorzusehen. Der Rechtsschutz ist sicherzustellen. Auch über den Bereich der automatisierten Datenverarbeitung hinaus sollten für die Erhebung, Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten Beschränkungen eingeführt werden, weil ihre spätere Verwendung nicht von vornherein abzusehen ist. Daher sollte auch für die Mitteilungspflichten der Justiz eine den Vorgaben des Volkszählungsurteils entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

II. Anforderungen an die Regelungsdichte - Gesetzgebungskompetenz

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage im einzelnen hängt davon ab, welche Anforderungen an die Dichte einer gesetzlichen Regelung zu stellen sind. Das Volkszählungsurteil läßt dies offen.

1. Denkbar ist, eine Mitteilung nur zuzulassen, wenn sie in dem für den Empfänger maßgeblichen Gesetz für jeden Einzelfall gegenüber jedem Adressaten gesetzlich vorgeschrieben ist und ihre Verwendung, die Unterrichtung des Betroffenen, ihre Löschung und weitere nötige Einzelheiten geregelt sind. Bei einer solchen, alle Einzelheiten erfassen-

den, dichten Regelung müßten für die mehreren tausend gesetzlichen Aufgaben, zu deren Erfüllung Mitteilungen aus Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit benötigt werden, spezifische gesetzliche Grundlagen geschaffen oder doch zumindest ergänzt werden. Bei Mitteilungen zur Erfüllung zahlreicher landesgesetzlicher Aufgaben hätte nicht der Bund, sondern allein das Land die Gesetzgebungskompetenz; eine im Interesse der Rechtseinheitlichkeit gebotene Regelung durch Bundesgesetz wäre nicht möglich. Eine verdichtende Regelung würde zudem zwangsläufig zu einer unerwünschten Gesetzesflut führen und wäre, wenn überhaupt nur längerfristig zu verwirklichen.

2. Der Entwurf wählt daher einen Lösungsweg, der eine geringere Regeldichte aufweist und die dargelegten nachteiligen Auswirkungen vermeidet, aber den verfassungsmäßigen Anforderungen entspricht. Er beschränkt die bereichsspezifische Zweckbestimmung der Übermittlungsregelungen auf eine gegenständliche Umschreibung, die nicht bis in alle Einzelheiten präzisiert ist. Damit ist der Zweck inhaltlich soweit bestimmt, daß erkennbar ist, für welche gesetzlich geregelten Aufgaben die Übermittlung erfolgt, und daß die Einzelheiten der möglichen Verwendung der jeweils einschlägigen gesetzlichen Regelung zu entnehmen sind. Die inhaltliche Umschreibung der Zwecke kann der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner Kompetenz zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens vornehmen. In die Kompetenz des für die Regelung der jeweiligen Aufgabe zuständigen Gesetzgebers greift er nicht ein, da er bei der inhaltlichen Umschreibung der Zwecke keine näheren Anordnungen trifft, sondern konkludent auf die Verwendungsmöglichkeiten in den einschlägigen Gesetzen verweist. Da für die kompetenzrechtliche Einordnung im übrigen nicht Sinn und Zweck der Regelung, sondern ihr Ort und das für die Zweckerreichung gewählte Mittel entscheidend sind (BVerfGE 36, 193, 205) und die Regelung sich an die für die Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständigen Stellen richtet, kann der Bundesgesetzgeber für notwendig erachtete Mitteilungen nicht nur zulassen, sondern auch verbindlich vorschreiben.

III. Grundzüge des Entwurfs

1. Der Entwurf legt unter Beachtung der zu II.2. beschriebenen Grundsätze fest, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang, auf welche Weise ein Vorgang mitzuteilen und wann eine Mitteilung zu berichtigen ist. Er beschränkt sich hierbei im wesentlichen auf tatbestandsmäßige Umschreibungen. Er begründet ferner die Verpflichtung des Empfängers zur zweckgebundenen Verwendung sowie zur Löschung nach Wegfall des Verwendungszweckes und regelt die Verpflichtung, den betroffenen Bürger von der Mitteilung zu unterrichten. Schließlich bestimmt er die Rechtsmittel, mit welchen der betroffenen Bürger eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Mitteilung oder ihrer Verwendung herbeiführen kann. Die Anordnung der einzelnen Mitteilung und ihre Durchführung gemäß dem Entwurf sind in der Regel Verwaltungsaufgaben, die die Prüfung und Entscheidung von, oft verfahrensfremden Rechtsfragen voraussetzen. Verwaltungsanordnungen gemäß Artikel 84 Abs. 2 GG auf der Grundlage der bisherigen Mitteilungen in Strafsachen und Mitteilungen in Zivilsachen sollen die hierzu erforderlichen Einzelheiten so aufbereiten, daß es wie bisher für eine Mitteilung

nur in Ausnahmefällen einer Anordnung des Richters oder Staatsanwalts bedarf.

2. Der Entwurf beschränkt sich auf Regelungen für die Mitteilungen, die im Interesse des Empfängers für Aufgaben außerhalb des Verfahrens ergehen, in dem der mitgeteilte Vorgang seine Quelle hat. Mitteilungen im Interesse des Empfängers fallen in allen Bereichen der ordentlichen Gerichtsbarkeit an. Deshalb und wegen ihres sachlichen Bezuges zu Grundsätzen der Amtshilfe wird ihre gesetzliche Ausgestaltung aus systematischen Gründen in das Gerichtsverfassungsgesetz eingestellt. Sie erstreckt sich auf dem Gebiet der Strafgerichtsbarkeit auf die bisherigen Mitteilungen in Strafsachen, dem der streitigen Zivil- und der freiwilligen Gerichtsbarkeit auf die bisherigen Mitteilungen in Zivilsachen sowie die in den Ländern geltenden Anordnungen über Mitteilungen von Klagen, Vollstreckungsmaßnahmen pp. gegen Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare und Notarassessoren sowie Rechtsbeistände und Inhaber von Erlaubnisscheinen nach §§ 170 ff. der Patentanwaltsordnung.

Hingegen sieht der Entwurf keine näheren Regelungen des gerichtlichen und behördlichen Akteineinsichtsrecht vor. Die vom Sachzusammenhang her zweckmäßige Einbeziehung des Einsichtsrechts nicht-öffentlicher Stellen, insbesondere der Verfahrensbeteiligten, legt eine verfahrensspezifische Regelung nahe.

3. Die Mitteilungen nach dem Entwurf ergehen von Amts wegen (§ 168 e Satz 1), weil der Empfänger mangels Kenntnis der Verfahren, in denen die mitzuteilenden Vorgänge anfallen, außerstande ist, um die Mitteilung zu ersuchen. Die Übermittlung von Amts wegen bedeutet im Verhältnis zu dem ein Ersuchen voraussetzenden Amtshilfegrundsatz nach Artikel 35 Abs. 1 GG eine Steigerung der amtlichen Beistandspflicht. Diese ist im Wege eines einfachen Gesetzes zulässig (vgl. Maunz in Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 35, Rdnr. 1). Die im Entwurf verwirklichte Beschränkung der Mitteilungen auf den Verkehr zwischen den verschiedenen Trägern der Staatsgewalt bedingt, daß private Personen und private Institutionen, z.B. privatrechtlich organisierte kommunale Verkehrsbetriebe oder Krankenhäuser, vom Anwendungsbereich des Gesetzes auch dann ausgenommen sind, wenn sie im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, staatlich kontrolliert sind oder deren öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Eine Erweiterung des Empfängerkreises über den der traditionell mitteilungsberechtigten staatlichen Behörden hinaus ist zwar denkbar, ist jedoch nicht tunlich, da sie zu einer kaum noch zu kontrollierenden Ausuferung der Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führen und Bestrebungen, die Mitteilungspflichten zu verringern, vereiteln würde. Der Entwurf regelt nur die von Amts wegen ergehenden Mitteilungen. Die Ausgestaltung der Einzelheiten für Mitteilungen auf Ersuchen bleibt aus systematischen Erwägungen wegen des engen Zusammenhangs mit Problemen des behördlichen Rechts auf Akteneinsicht den einzelnen Verfahrensordnungen vorbehalten (siehe III.2).

4. Die tatbestandsmäßige Eingrenzung der Voraussetzungen führt zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl der Mitteilungen. Insbesondere entfallen Benachrichtigungen, deren Empfänger nicht Behörden oder sonstige öffentliche Stellen sind. Mitteilungen, die lediglich der Ar-

gelingen bis zu einer gesetzlichen Regelung gedacht sein sollten. 3) Zur Behebung des Mangels einer gesetzlichen Ermächtigung zur Datenübermittlung hat sich die Praxis bisher auf die Regelung der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG berufen (so Seite 1 der Begründung). Doch ist dieser Ansatz unhaltbar, da die Amtshilfe auf eine im Einzelfall zu leistende Hilfeleistung abhebt und allein deshalb bereits vom Wortlaut nicht einschlägig ist, und andererseits vom Vorhandensein einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage auch nicht entbindet. 4)

In die somit bestehende gesetzliche Regelungslücke soll nunmehr das JuMitG eingestellt werden. Von Interesse ist dann aber, inwieweit sich die inhaltlichen Konkretisierungen der MiStra/MiZi im JuMitG wiederfinden lassen bzw. welche Abweichungen letzteres enthält.

Schon in Bezug auf den Umfang beider Regelungen werden deutliche Abweichungen auffällig: Während das JuMitG mit den §§ 168 a - i GVG, 38 a JGG, also mit nur zehn Paragraphen auszukommen meint, enthält allein die MiStra 50 Nummern, die ihrerseits z.T. noch unterteilt sind in mehrere Absätze. Auch wenn die dadurch erreichte Straffung im JuMitG durchaus der Übersichtlichkeit der Regelung dient, so erzeugt diese Konzentration andererseits zwangsläufig einen beträchtlichen Anstieg an unbestimmten und damit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen, die zwar per se noch nicht mit dem verfassungsmäßigen Bestimmtheitsgebot unvereinbar sein müssen, 5) die es aber fraglich erscheinen lassen könnten, ob diese begriffliche Weite gerade mit einem so komplexen Rege-

lungsbereich angemessen korreliert. Aus diesem Grund soll hier ein Mitteilungsbereich exemplarisch im Vergleich zur alten Regelung der MiStra untersucht werden.

Nach der Vorstellung des JuMitG fallen Mitteilungen über ehrenamtliche Tätigkeiten, die einstweilen noch Nr. 16 MiStra erfaßt, unter § 168 a Abs. 1 S. 2 Nr. 4. Und danach ist ein Vorgang bereits dann mitzuteilen, wenn dieser "sonst die Eignung oder Zulässigkeit (des Betroffenen - d.V.) berührt und Anlaß (zu entsprechenden behördlichen Maßnahmen - d.V.) geben kann". Dagegen formuliert Nr. 16 Abs. 1 MiStra, daß nur rechtskräftige Entscheidungen mitzuteilen sind, die überdies noch die Anordnung des Verlustes, öffentliche Ämter zu bekleiden, umfassen müssen oder in denen eine Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten ausgesprochen ist; nach Abs. 2 b ist bei den ehrenamtlichen Richtern, die nicht in Abs. 2 a genannt sind, auch noch die Erhebung der Klage und der Ausgang des Verfahrens mitzuteilen. Da nach dem JuMitG bereits jene Vorgänge mitteilbar sind, die noch im Vorfeld richterlicher Entscheidung bzw. der Klageerhebung liegen, wird aus dieser kurzen Gegenüberstellung ersichtlich, daß der Wortlaut des § 168 a Abs. 1 S. 2 Nr. 4 zu einer Verbreiterung des Anwendungsbereiches führt. Die gleiche Feststellung muß man auch hinsichtlich des Empfängers machen. Während § 168 a Abs. 1 S. 2 (nach Abs. 1 muß die Mitteilung gesetzlich angeordnet sein) lediglich auf die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben eines nicht näher fixierten Empfängers abstellt, sind nach Nr. 16 Abs. 3 MiStra die Mitteilungen an den Präsidenten oder den Direktor des

jeweils betroffenen Gerichtes zu richten. Auch hier übertrifft die Regelung der MiStra diejenige des JuMitG in ihrer Bestimmtheit. Gleichwohl ist diese Feststellung in ihrer Begrenztheit weder repräsentativ noch für eine abschließende Beurteilung sinnvoll, da eine Einbeziehung der möglichen gesetzlichen Regelungen auf der Empfängerseite hier bewußt unterblieb, die ihrerseits das JuMitG derart konkretisieren könnten, daß letztlich ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot nicht gegeben wäre.

In diesem Zusammenhang von Interesse ist, ob sich tatsächlich eine Verringerung der Mitteilungsfälle mit der Einführung des JuMitG einstellen dürfte, wie dieses wiederholt in der Begründung des Entwurfs versprochen wird (so unter II.3, 4; IV.1; Seite 7 f.) und womit sodann eine seit längerem bestehende Forderung erfüllt würde. 6) Am Versprechen der Verfasser des Entwurfs ist sicherlich festzuhalten und vom Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes auch zu befrworten, daß sich die Mitteilungen an Privatpersonen und -institutionen nicht mehr auf das JuMitG stützen lassen (vgl. Begründung Seite 7). Ob jedoch darüberhinaus eine Reduzierung der Mitteilungsfälle eintreten wird, ist überaus zweifelhaft allein schon deshalb, weil sich das JuMitG auch nach den Vorstellungen seiner Verfasser auf die bisherigen Mitteilungen nach MiStra/MiZi erstreckt (vgl. Begründung Seite 5) und nach seinem Wortlaut eher noch darüber hinausgeht. Deshalb ist es mit der in der Begründung erwähnten "tatbestandsmäßigen Eingrenzung der Voraussetzungen" der Mitteilungen tatsächlich auch nicht so gut bestellt, und es ver-

wundert dabei nur, daß dieser Widerspruch den Verfassern nicht selbst deutlich geworden sein soll, zumal sie in der Begründung (Seite 4) selbst von fehlender Präzision und "konkludenten" Verweisen sprechen. Für die optimistische Feststellung, daß sich durch das JuMitG eine "deutliche Reduzierung der Zahl der Mitteilungen" erreichen ließe, fehlt es an einer begründeten Basis.

2. JuMitG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die Bedeutung des RiS und damit des VZG-Urteils des BVerfG für den vorliegenden Entwurf folgt nicht zuletzt aus der Betonung durch die Verfasser selbst. Einige besonders auffällige Formulierungen sollen daher kurz untersucht werden.

Ausgangspunkt und weitgehend unproblematisch sollte zunächst sein, daß jeder Vorgang der Informationserhebung und -verarbeitung einen Eingriff in das RiS darstellt, 7) also selbstverständlich auch die Weitergabe bereits erhobener Daten, und es darüberhinaus für diese Wertung gleichgültig ist, ob die erfaßten Äußerungen privat oder öffentlich erfolgt sind, 8) denn es gibt eben im Bereich der heutigen Informationstechnologie keine "belanglosen" Daten mehr. 9) Das JuMitG hat sich daher an die Anforderungen messen zu lassen, die der Gesetzesvorbehalt bei Grundrechtseingriffen allgemein formuliert. Und das heißt dann: einerseits das Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung mit einer Konkretisierung hinsichtlich der Art des Eingriffs und des Kreises der Betroffenen und andererseits die Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit der Abwägung der widerstreitenden In-

teressen. 10) Hinsichtlich des Vorliegens einer gesetzlichen Ermächtigung ist zu differenzieren zwischen Aufgabe und Befugnis der eingreifenden Behörde. Diese Trennung ist zwar bislang allgemein nur im Polizeirecht anerkannt, 11) doch ist ausgehend von der dogmatischen Grundlage dieses Prinzips 12) eine Ausdehnung auf alle Bereiche der Eingriffsverwaltung zu fordern. 13) Insofern wird das Fehlen einer Befugnisregelung in den §§ 168 a, b Abs. 1 S. 2 problematisch, wenn dort die Mitteilung bereits dadurch gerechtfertigt ist, daß der Empfänger sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung benötigt. Nun mag man argumentieren, daß es für die Übermittlung der Daten auf die Befugnis der übermittelnden Stelle ankomme, wobei sich diese aus dem JuMitG selbst ergebe, und nicht auf die Befugnis des Empfängers. Das ändert aber nichts an der mißlichen Lage, daß infolge solcher Auslegung eine Empfängerbehörde mit Hilfe des JuMitG plötzlich über Daten verfügen könnte, die sie kraft eigenen Rechts selbst nicht erheben dürfte. Die Problematik zeigt sich insbesondere auch daran, daß nach § 168 a Abs. 1 S. 2 Nr. 10 auch die Sicherheitsbehörden in den Kreis der Empfänger einbezogen sind. Auch vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen, daß die Verfasser des Entwurfs als Aufgabenerfüllung auch jene Maßnahmen verstanden wissen wollen, die der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Aufgabe bereits vorausgehen (Begründung Seite 11) und daß als mutmaßliche Rechtsnormen auch Rechtsverordnungen, autonome Satzungen und sogar Tarifverträge genügen sollen (Begründung Seite 11).

Das JuMitG hätte sodann dem Gebot der Normenklarheit zu genügen. Diese Konkretisierung des Eingriffs stellt sich im Bereich des RiS als eine hinreichende Bestimmung des Verwendungszweckes der Daten dar, damit der betroffene Grundrechtsträger die Verwendung seiner Daten abzuschätzen vermag. 14) Und gleichzeitig folgt aus der Zweckbestimmung und dem Gesetzesvorbehalt die Begrenzung der Datenverarbeitung auf eben diesen gesetzlich fixierten Zweck. 15) Diese Zweckbindung bedeutet aber auch, daß eine "Vorstellung von einer Einheit der Staatsgewalt" 16) nunmehr unhaltbar geworden ist. 17) Im Zusammenhang damit wird eine präzise und konkrete Zweckbindung dann nicht mehr erreicht, wenn die Übermittlung der Daten an die begrifflich weit gefaßte Aufgabenstellung einer Empfängerbehörde gebunden ist. 18) Der damit verbundene Vorwurf, den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu genügen, kann auch dem JuMitG nicht erspart bleiben, insbesondere dann, wenn die Empfängeraufgabe in der Weite verstanden wird, wie es die Verfasser des Entwurfs in ihrer Begründung tun. Eine bereichsspezifische Regelung wäre demgegenüber jedenfalls die angemessene Lösung gewesen. 19) Einer solchen bereichsspezifischen Regelung glauben die Verfasser des Entwurfs indes bereits damit begegnet zu sein, daß sie die "Rechtseinheitlichkeit" wahren und eine "unerwünschte Gesetzesflut" verhindern, die überdies nur "längerfristig zu verwirklichen" wäre (vgl. Begründung Seite 3); doch handelt es sich hierbei im Zusammenhang mit der Zweckbindung nur um Scheinargumente.

Daß § 168 f des Entwurfs gebietet, daß der Empfänger die Daten nur zu dem Zweck verwenden darf, zu dem sie ihm übermittelt wurden, ist dagegen nur eine scheinbare Erfüllung der geforderten Zweckbindung. Denn das BVerfG definiert in seinem Urteil **20)** - selbst wenn dieses dort ausdrücklich nur in Bezug auf die Statistik geschieht - den Zweck und die auf ihn bezogene Bindung bzw. Entfremdung ersichtlich in Bezug auf die erhebende Stelle. Diese sind, übertragen auf das JuMitG, die übermittelnden Justizbehörden. Demnach kann, auch wenn die Zweckbindung beim Empfänger konsequent und notwendig ist, die dortige Bindung von einer Zweckbindung auf Seiten der übermittelnden Behörden nicht befreien. § 168 f ist daher wohl eher ein Tribut an den Mangel einer bereichsspezifischen Regelung. Eine weitere Forderung des BVerfG hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Einschränkungen des RiS ist die einer Ausbildung verfahrensrechtlicher Schutzvorkehrungen in Form von Aufklärungs-, Auskunft- und Löschungspflichten, **21)** die einerseits den Schutz des RiS erst richtig komplettieren und andererseits für die Wahrnehmung des Rechts aus Art. 19 IV GG erforderlich sind. **22)** In § 168 S. 2 des Entwurfs sind diesbezüglich vor allem die beiden letzten Ausnahmen von der nach Satz 1 grundsätzlich angeordneten Unterrichtungspflicht bedeutsam. Dabei ist die erste der beiden genannten Ausnahmen bereits durch entsprechende Regelungen im Sicherheitsbereich hinlänglich bekannt, wonach eine Unterrichtung des Betroffenen dann unterbleibt, "wenn der Zweck des Verfahrens durch die Unterrichtung gefährdet

würde". Ob eine solche Pauschalbefreiung tatsächlich notwendig und damit rechtlich unbedenklich ist, kann zweifelhaft sein, doch scheint eine Diskussion dieses Problems sinnvoller im Bereich der Sicherheitsbehörden angesiedelt zu sein.

An der Problematisierung der letzten Ausnahme kommt man indes nicht vorbei. Da heißt es, daß die Unterrichtung des Betroffenen entfallen dürfe, wenn dieser "eine Unterrichtung vernünftigerweise nicht erwartet". Wenn man sodann eine Erklärung der "Vernunft" i.d.S. durch die Begründung des Entwurfs erhofft, so sieht man sich enttäuscht: Seite 25 f. wiederholt lediglich den Wortlaut, wenn auch unter Hinzufügung des Beispiels "im Bereich der Strafvollstreckung".

Eine damit verbundene Eingrenzung der Begrifflichkeit wird nicht erreicht, der Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot insoweit nicht verhindert. Auch das Schlagwort von der "Funktionsfähigkeit der Verwaltung" kann die geforderte Konkretisierung jedenfalls nicht begründen.

3. Fazit

In der vorliegenden Form des JuMitG lassen sich einige deutliche Mängel in rechtlicher Hinsicht erkennen, die eine Vereinbarkeit mit dem RiS zweifelhaft erscheinen lassen. Letztlich wäre wohl eine präzise und bereichsspezifische Regelung dem Gegenstand angemessener gewesen. Doch auf Seite 13 der Begründung des Entwurfs schreiben die Verfasser: "...verdient das Recht auf informationelle Selbstbestimmung keinen vorrangigen Schutz vor dem öffentlichen Interesse an der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe ..." und

Anzeige



von Albrecht Funk, Gerhard Haupt, Wolf-Dieter Narr
und Falco Werkentin

1984. 324 S. 15,5 x 22,6 cm. Br. DM 42,-

Wie gehen staatliche Behörden mit Leuten um, die nicht das Glück hatten, gesund und erwachsen zu sein, über deutsche Staatsbürgerschaft und einen guten Arbeitsplatz verfügen? In diesem Band wird untersucht, wie die zuständigen Institutionen arbeiten und warum sie die Bedürfnisse ihrer „Klienten“ geradezu systematisch verfehlen. Deshalb enthält der Band neben einer Kritik an der Bürokratie als Bearbeitungsform von Problemen, an der Professionalisierung und der Verrechtlichung auch einen Versuch, Kriterien und den Horizont menschlicher Gestaltung abzustecken. Hinzugefügt ist eine besondere Untersuchung der Polizei als der Instanz, die staatliches Handeln am „reinsten“ darstellt.

Westdeutscher Verlag

Postfach 5829 · 6200 Wiesbaden 1

Anzeige



von Albrecht Funk, Gerhard Haupt, Wolf-Dieter Narr
und Falco Werkentin

1984. 324 S. 15,5 x 22,6 cm. Br. DM 42,-

Wie gehen staatliche Behörden mit Leuten um, die nicht das Glück hatten, gesund und erwachsen zu sein, über deutsche Staatsbürgerschaft und einen guten Arbeitsplatz verfügen? In diesem Band wird untersucht, wie die zuständigen Institutionen arbeiten und warum sie die Bedürfnisse ihrer „Klienten“ geradezu systematisch verfehlen. Deshalb enthält der Band neben einer Kritik an der Bürokratie als Bearbeitungsform von Problemen, an der Professionalisierung und der Verrechtlichung auch einen Versuch, Kriterien und den Horizont menschlicher Gestaltung abzustecken. Hinzugefügt ist eine besondere Untersuchung der Polizei als der Instanz, die staatliches Handeln am „reinsten“ darstellt.

Westdeutscher Verlag

Postfach 5829 · 6200 Wiesbaden 1

DOKUMENTATION

Bundesministerium der Justiz:

Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren (§§ 98 a, b; § 131 a, b; § 151 a, b, c; § 163 e, f; § 457, Abs. 2)

Stand: 31.7.1986

BMJ:

Ergänzung des Arbeitsentwurfs vom 31.7.1986 durch "Allgemeine Bestimmungen, über die Speicherung, Verwendung und Übermittlung personenbezogener Daten durch die Strafverfolgungsbehörden" (§ 150 d; 160 a, b, c, d, e, f, g; 163 Abs. 3) Stand: 16.7.1987

(Folgend sind die Paragraphen der beiden Entwürfe in numerischer Folge dokumentiert.)

1. Nach § 98 werden folgende §§ 98 a, 98 b eingefügt:

»§ 98 a

(1) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß

1. eine der in § 163 d Abs. 1 bezeichneten Straftaten oder
2. eine Straftat nach den §§ 94 bis 100 a, 109 e, 109 f des Strafgesetzbuches oder Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes in Verbindung mit den §§ 94 bis 97, 98 bis 100, 109 e, 109 f des Strafgesetzbuches

begangen worden ist, so sind auf Erfordern Datenträger mit elektronisch oder sonst nicht unmittelbar wahrnehmbar gespeicherten Daten solcher Personen herauszugeben, die bestimmte, nach Lage des konkreten Falles auf den vermutlichen Täter zutreffende und für die Ermittlungen benötigte Prüfmerkmale erfüllen; die Datenträger können zur Aussonderung der Daten dieser Personen abgefragt oder mit anderen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Maßnahmen nach Satz 1 sind nur zulässig, soweit tatsächlich Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Auswertung zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen kann, und wenn dies auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

(2) Die Datenträger dürfen nur insoweit herausgegeben werden, als sie Namen, Anschriften, Tag und Ort der Geburt von Personen sowie die in Absatz 1 genannten, besonderen Prüfmerkmale enthalten und die Übermittlung dieser Angaben gemäß § 98 b Abs. 1 angeordnet ist.

(3) Daten dürfen nicht übermittelt werden, soweit deren Offenbarung besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen. § 97 gilt entsprechend.

§ 98 b

(1) Maßnahmen nach § 98 a Abs. 1 bedürfen der schriftlichen Anordnung durch den Richter, der auch den zur Herausgabe Verpflichteten sowie alle benötigten Daten und Prüfmerkmale (§ 98 a Abs. 2) bestimmt. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung von der Staatsanwaltschaft getroffen werden. Die Anordnung der Staatsanwaltschaft tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen von dem Richter bestätigt wird. § 94 Abs. 1 und 2 und die §§ 95, 98 Abs. 1 Satz 2 Abs. 4 gelten entsprechend.

(2) Abfrage und Abgleich der Daten werden unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft durchgeführt; der zur Verfügung über die Datenträger Berechtigte hat die Staatsanwaltschaft auf deren Anforderung zu unterstützen.

(3) Im Falle des Absatzes 1 Satz 3 sind unverzüglich die Datenträger zurückzugeben, erlangte Daten, die auf Datenträger der Strafverfolgungsbehörden übertragen wurden, zu löschen, und Unterlagen, die im Zusammenhang mit den Maßnahmen angefallen sind, soweit sie solche Daten enthalten, zu vernichten; die Staatsanwaltschaft ist über die Löschung und Vernichtung schriftlich zu unterrichten. Gleiches gilt nach Beendigung der Abfrage oder des Abgleichs für Datenträger sowie für solche Daten und Unterlagen, sobald und soweit sie für das Strafverfahren oder für Zwecke nach Satz 3 nicht mehr benötigt werden. Eine Verwendung der erlangten Daten für andere Zwecke als das Strafverfahren ist nur zulässig, soweit sich bei Gelegenheit der Auswertung Erkenntnisse ergeben, die zur Aufklärung einer weiteren der in § 98 a Abs. 1 bezeichneten Straftaten oder zur Ergreifung des Täters einer solchen Tat benötigt werden.

(4) Von den in § 98 a Abs. 1 bezeichneten Maßnahmen sind die Personen, gegen die auf Grund der Auswertung der Daten Ermittlungen geführt worden sind, zu benachrichtigen, es sei denn, daß eine Gefährdung des Untersuchungszweckes oder der öffentlichen Sicherheit zu besorgen ist.«

2. § 131 erhält folgende Fassung:

»§ 131

(1) Aufgrund eines Haftbefehls oder eines Unterbringungsbefehls kann die Staatsanwaltschaft oder der Richter eine Ausschreibung zur Festnahme anordnen und einen Steckbrief erlassen, wenn der Beschuldigte flüchtig ist oder sich verborgen hält und andere Fahndungsmaßnahmen nicht ausreichend erscheinen.

(2) Die Staatsanwaltschaft kann eine Ausschreibung zur Festnahme veranlassen und einen Steckbrief erlassen, wenn die Voraussetzungen eines Haft- oder Unterbringungsbefehls vorliegen, dessen Erlaß aber nicht ohne erhebliche Gefährdung des Fahndungserfolgs abgewartet werden kann, und die sonstigen Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen. Die Entscheidung über den Erlaß des Haft- oder Unterbringungsbefehls ist binnen drei Tagen herbeizuführen. Ist bei Ablauf der Frist kein Haft- oder Unterbringungsbefehl ergangen, so sind eingeleitete Fahndungsmaßnahmen aufzuheben.

(3) Im übrigen sind eine Ausschreibung zur Festnahme und eine steckbriefliche Verfolgung ohne Haft- oder Unterbringungsbefehl nur zulässig, wenn ein Festgenommener entweicht oder sich sonst der Bewachung entzieht. In diesen Fällen kann auch die Polizeibehörde die Ausschreibung anordnen und einen Steckbrief erlassen.

(4) Die Ausschreibung kann mit Hilfe eines bundesweiten automatisierten Informationssystems erfolgen. In der Ausschreibung und im Steckbrief ist der Gesuchte zu bezeichnen und, soweit möglich, zu beschreiben. Der Abdruck einer Abbildung des Gesuchten ist zulässig. Die Tat, deren er verdächtigt ist, sowie Ort und Zeit ihrer Begehung sind anzugeben.

(5) Die §§ 115, 115 a gelten entsprechend.

(6) Erkenntnisse, die sich bei der Ausschreibung ergeben, dürfen nur der ausschreibenden Stelle mitgeteilt und nur durch diese gesammelt und ausgewertet werden. Hat sich eine nach Absatz 1 bis 3 getroffene Fahndungsmaßnahme erledigt, so ist sie unverzüglich aufzuheben. Daten, die von der ausschreibenden Stelle zum Zwecke der Fahndung weitergegeben wurden, und durch die Fahndung ermittelte Daten sind in den Fahndungsunterlagen und -dateien zu löschen; gleiches gilt für Daten, die der ausschreibenden Stelle mitgeteilt wurden, soweit diese die Daten nicht für das Strafverfahren benötigt.«

3. Nach § 131 werden folgende §§ 131 a, 131 b eingefügt:

»§ 131 a

Ist der Aufenthalt eines Beschuldigten oder eines wichtigen Zeugen nicht bekannt, so können die Staatsanwaltschaft und die Beamten des Polizeidienstes die Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung veranlassen, wenn andere Fahndungsmaßnahmen nicht ausreichend erscheinen. § 131 Abs. 4 und 6 gilt entsprechend.

§ 131 b

(1) In den Fällen des § 131 Abs. 1 und des § 131 a ist bei einer erheblichen Straftat, namentlich mit überörtlicher Bedeutung, eine Fahndung nach einem Beschuldigten, der der Tat dringend verdächtig ist, oder einem wichtigen Zeugen mit Hilfe der Verbreitung von Informationen und Abbildungen über Publikationsorgane zulässig, wenn dies für den Fahndungserfolg unerlässlich ist. Bei einer solchen Straftat ist die Veröffentlichung einer Abbildung des der Tat dringend verdächtigen Beschuldigten auch zulässig, soweit dies unerlässlich ist, um der Tataufklärung dienliche Hinweise zu erhalten.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur durch den Richter angeordnet werden.«

§ 150

(1) Gerichte, Staatsanwaltschaften und oberste Justizbehörden des Bundes und der Länder erhalten zu Zwecken der Rechtspflege und Dienstaufsicht, Untersuchungsausschüsse eines Parlamentes zur Erfüllung ihrer Aufgaben die insoweit erforderlichen Auskünfte aus Akten. Im übrigen erhalten Behörden sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts Auskünfte aus Akten, soweit sie darlegen, daß diese zur Erfüllung einer bestimmten ihnen obliegenden Aufgabe notwendig sind. An Stelle von Auskünften können Abschriften erteilt werden.

(2) Auskünfte dürfen nur erteilt werden, soweit nicht besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen und das Interesse an der Auskunft schwerer wiegt als entgegenstehende Zwecke der Strafverfolgung oder schutzwürdige Interessen des Beschuldigten oder anderer; schutzwürdige Interessen können der Auskunftserteilung namentlich dann entgegenstehen,

1. wenn das Verfahren eingestellt oder der Beschuldigten freigesprochen wurde,

2. wenn die Eintragung über die Verurteilung im Bundeszentralregister getilgt oder die Eintragung aus dem Erziehungsregister entfernt ist, die Verurteilung nicht in das Führungszeugnis aufgenommen wird und eine Stelle Auskunft begehrt, die nach § 41 des Bundeszentralregistergesetzes keine Auskunft aus dem Zentralregister erhält, das Verfahrensergebnis in das Erziehungsregister einzutragen war und eine Stelle Auskunft begehrt, die nach § 61 des Bundeszentralregistergesetzes keine Auskunft aus dem Erziehungsregister erhält, oder soweit die Akten ärztliche oder psychologische Gutachten oder Berichte der Gerichtshilfe enthalten.

(3) Unter den Voraussetzungen von Absatz 1 und 2 dürfen die Akten eingesehen werden, wenn die Erteilung von Auskünften einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern oder nach Darlegung der Akteneinsicht begehrenden Stelle für die Erfüllung der Aufgabe nicht ausreichen

würde. Amtlich verwahrte Beweisstücke dürfen besichtigt werden. Die Akten können zur Einsichtnahme übersandt werden.

(4) Die übermittelten Daten dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, für den die Auskunft oder Akteneinsicht gewährt wurde.

§ 150 a

(1) Ein von einer Privatperson oder privaten Einrichtung beauftragter Rechtsanwalt erhält, unbeschadet der Vorschrift des § 406 e, Auskünfte aus Akten, die dem Gericht vorliegen oder im Falle der Erhebung der öffentlichen Klage vorzulegen wären, soweit er hierfür ein berechtigtes Interesse darlegt. Auf Verlangen sind die Tatsachen, aus denen sich das Interesse ergibt, glaubhaft zu machen.

(2) § 150 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 und 2 sowie Abs. 4 gilt entsprechend.

(3) Auf Antrag können dem Rechtsanwalt, soweit nicht wichtige Gründe entgegenstehen, die Akten mit Ausnahme der Beweisstücke in seine Geschäftsräume oder seine Wohnung mitgegeben werden.

(4) Privatpersonen und privaten Einrichtungen können unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 einfach und schnell zu erledigende Auskünfte erteilt werden; § 150 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 sowie Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 150 b

Für die Erteilung von Auskünften zu wissenschaftlichen Zwecken gelten § 3 a des Bundesdatenschutzgesetzes sowie § 150 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 entsprechend. Die Erteilung von Auskünften und die Akteneinsicht können verweigert werden, wenn der Verwaltungsaufwand nicht vertretbar wäre.

§ 150 c

(1) Über die Erteilung von Auskünften und die Akteneinsicht entscheidet im vorbereitenden Verfahren und nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens die Staatsanwaltschaft, im übrigen der Vorsitzende des mit der Sache befaßten Gerichts.

(2) Aus von anderen Stellen beigezogenen Akten oder Unterlagen können Auskünfte nur erteilt werden, soweit die Stelle zustimmt, um deren Akten es sich handelt; gleiches gilt für die Akteneinsicht.

(3) Gerichtliche Entscheidung nach Maßgabe des § 161 a Abs. 3 Satz 2 bis 4 kann beantragt werden, wenn die Staatsanwaltschaft Auskunft oder Akteneinsicht gewährt oder in den Fällen der §§ 150 a, 150 b verweigert; im übrigen ist die Entscheidung unanfechtbar.

§ 150 d

(1) Die Polizeibehörden dürfen personenbezogene Informationen aus einem Strafverfahren zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten nutzen, soweit sie die Information nach den Polizeigesetzen für den vorgesehenen Nutzungszweck erheben und nutzen dürften und die beabsichtigte Nut-

zung zur Erfüllung einer der genannten Aufgaben erforderlich ist. Die Nutzung zur Verhütung von Straftaten ist nur dann zulässig, wenn bestimmte Tatsachen die Besorgnis begründen, daß weitere Straftaten begangen werden.

(2) Sind Informationen durch eine Maßnahme nach den §§ ... (z.B. Polizeiliche Beobachtung, Durchsuchung) ermittelt worden, so ist die Nutzung nur zulässig, soweit die in den Polizeigesetzen bestimmten besonderen Voraussetzungen für die Erhebung der Informationen durch eine solche Maßnahme zur vorgesehenen Nutzung erfüllt sind.

(3) Wird der Beschuldigte rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn rechtskräftig abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt, so ist die Nutzung der Informationen nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 und 2 nicht im Hinblick auf dieses Verfahrensergebnis verfallen.

(4) Die Nutzungsänderung nach Absatz 1, 2 sowie die weitere Nutzung nach Absatz 3 bedürfen der Zustimmung der für die Ermittlungen zuständigen Staatsanwaltschaft. Die Zustimmung ist schriftlich zu erteilen. Die personenbezogenen Informationen sind der Polizeibehörde auf deren Ersuchen zu übermitteln, sowie sie noch nicht darüber verfügt. Die Polizeibehörde hat die Informationen, auf die sich die Zustimmung bezieht, von denen des Strafverfahrens zu trennen oder zur Unterscheidung zu kennzeichnen.

(5) Die Nutzung ist unzulässig, soweit besondere gesetzliche Nutzungsregelungen entgegenstehen, die Informationen nach anderen gesetzlichen Regelungen für den vorgesehenen Zweck nicht übermittelt werden dürfen oder soweit die in Absatz 1 bis 3 genannten Voraussetzungen nicht mehr vorliegen; gespeicherte Daten sind zu löschen. Die Polizeibehörde hat jeweils nach einem Jahr, gerechnet vom Zeitpunkt der Zustimmung, zu prüfen, ob die in Absatz 1 bis 3 genannten Voraussetzungen noch vorliegen. In den Fällen des Absatzes 3 ist eine Nutzung der Informationen spätestens 3 Jahre nach rechtskräftigem Abschluß oder Einstellung des Verfahrens unzulässig und gespeicherte Daten sind zu löschen; gleiches gilt für die Informationen über Personen, die nicht Beschuldigte des Strafverfahrens waren.

§ 160 a

(1) Personenbezogene Informationen aus einem Strafverfahren dürfen von Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und Vollstreckungsbehörden für das Strafverfahren in einer Datei gespeichert, verändert oder sonst genutzt werden. Zu den personenbezogenen Informationen des Strafverfahrens zählen auch personenbezogene Spuren, die für die Ermittlungen von Bedeutung sein können.

(2) Art und Umfang der Speicherung sowie die Art der Auswertungsmaßnahmen sind in den Akten zu vermerken. Die gespeicherten Daten sind unverzüglich zu berichtigen oder zu ergänzen, wenn sich die Erkenntnisse oder der Stand des Verfahrens wesentlich verändern.

(3) Die gespeicherten Daten sind, soweit sie für das Verfahren, in dem sie ermittelt worden sind, oder für ein damit zusammenhängendes Verfahren nicht mehr benötigt werden, namentlich nach rechtskräftigem Abschluß, nicht nur vorläufiger Einstellung oder nach Abschluß der

Vollstreckung, unverzüglich zu löschen. In Dateien zur automatisierten Auswertung gespeicherte personenbezogene Spuren sind spätestens nach dem Abschluß der Ermittlungen auf ihre Erforderlichkeit (für das Strafverfahren oder für ein damit zusammenhängendes Verfahren) zu überprüfen.

(4) Dem Verteidiger kann gestattet werden, die gespeicherten Daten abzufragen. § 147 Absatz 1 bis 3, 5 und 6 gilt entsprechend.

§ 160 b

(1) Soweit das Strafverfahren eine Tat von erheblicher Bedeutung oder von überregionalem Bezug zum Gegenstand hat, dürfen die nachfolgend genannten personenbezogenen Informationen von Strafverfolgungsbehörden für andere Strafverfahren, auch landesweit, in einer Datei gespeichert werden:

1. die Namen des Beschuldigten,
2. das Geburtsdatum,
3. der Geburtsort,
4. seine Anschrift,
5. das Aktenzeichen und die zuständige Staatsanwaltschaft,
6. die Tatzeit,
7. der Tatvorwurf durch Angabe der gesetzlichen Vorschriften,
8. die Verfahrenserledigung nebst Angabe der gesetzlichen Vorschriften,
9. der Stand der Strafvollstreckung,
10. der Grund der Speicherung.

§ 160 a Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Nutzung ist unzulässig, soweit besondere gesetzliche Nutzungsregelungen entgegenstehen. Ist der Beschuldigte rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn rechtskräftig abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt, so ist eine Nutzung der gespeicherten Daten spätestens drei Jahre nach rechtskräftigem Abschluß oder Einstellung des Verfahrens unzulässig. In den Fällen des Satzes 1 und 2 sind gespeicherte Daten zu löschen.

§ 160 c

(1) Unter den Voraussetzungen des § 160 b Abs. 1 Satz 1 dürfen von Strafverfolgungsbehörden, auch landesweit, in einer Datei gespeichert werden:

1. besondere Umstände, die die Tatbegehung, oder persönliche Merkmale, die den Täter kennzeichnen, soweit sie geeignet sind, eine zukünftige Identifizierung eines Täters zu ermöglichen, sowie
2. die in § 160 b Abs. 1 Nr. 1 bis 5 bezeichneten Daten.

(2) § 160 a Abs. 2 Satz 2 und § 160 b Abs. 2 gelten entsprechend; die gespeicherten Daten sind zu löschen, soweit sie in den für Nummer 1 bezeichneten Zweck nicht mehr benötigt werden.

§ 160 d

(1) Der Bundesminister der Justiz und die Landesregierungen bestimmen für ihren jeweiligen Bereich durch Rechtsverordnung

1. die Zulässigkeit der Einrichtung von Dateien nach den §§ 160 b, 160 c,

2. die speichernde Stelle und den Auskunftspflichtigen,
 3. die Zulässigkeit der Einrichtung von automatisierten Verfahren, die die Übermittlung der in den Dateien nach Ziffer 1 gespeicherten Daten durch Abruf ermöglichen,
 4. die zur Sicherung gegen Mißbrauch und zur Kontrolle der Zulässigkeit der Abrufe erforderlichen Maßnahmen, insbesondere durch Aufzeichnung in geeigneten Stichprobenverfahren.
- (2) Die Landesregierungen können in ihrem jeweiligen Bereich den Justizminister zum Erlaß einer Rechtsverordnung nach Abs. 1 ermächtigen.

§ 160 e

- (1) Für jede Datei nach den §§ 160 b, 160 c legt die speichernde Stelle in einer Errichtungsanordnung fest:
1. die Bezeichnung und den Zweck der Datei sowie ihre Rechtsgrundlage,
 2. die Art und den Umfang der zu speichernden Informationen,
 3. die Einzelheiten der Übermittlung einschließlich der Empfänger,
 4. die Fristen für die Überprüfung und Löschung der Informationen,
 5. die technischen und organisatorischen Maßnahmen (§ 6 Bundesdatenschutzgesetz).
- (2) Die Errichtungsanordnung einer Datei, in der personenbezogene Informationen elektronisch oder sonst nicht unmittelbar wahrnehmbar verarbeitet werden sowie die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens bedarf der Zustimmung des Justizministers, oder wenn die Datei bei einer Polizeibehörde eingerichtet wird, der Zustimmung des Innenministers im Benehmen mit dem Justizminister. Der Beauftragte für den Datenschutz ist vor Erlaß der Errichtungsanordnung sowie vor wesentlichen Änderungen einer bestehenden Errichtungsanordnung, namentlich bei nachträglicher Einrichtung eines Abrufverfahrens, zu hören.

§ 160 f

In einer Datei nach den §§ 160 b, 160 c verarbeitete Daten dürfen an Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Vollstreckungsbehörden für ein anderes Strafverfahren übermittelt werden. In einer Datei nach § 160 a verarbeitete Daten dürfen nur für ein mit dem Verfahren zusammenhängendes Verfahren übermittelt werden.

§ 160 g

Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Vollstreckungsbehörden können intern zum Zwecke der Vorgangsverwaltung oder der automatisierten Bearbeitung des Strafverfahrens personenbezogene Informationen in einer Datei verarbeiten. Eine Nutzung zu anderen Zwecken ist unzulässig.

5. § 161 erhält folgende Fassung:

»§ 161

(1) Zu dem in § 160 bezeichneten Zweck ist die Staatsanwaltschaft befugt, von allen öffentlichen Behörden Auskunft zu verlangen und sonstige Ermittlungshandlungen jeder Art vorzunehmen, soweit dies zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters erforderlich erscheint, besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen nicht entgegenstehen und nicht andere gesetzliche Vorschriften ihre Befugnisse besonders regeln.

(2) Von mehreren möglichen und geeigneten Maßnahmen trifft die Staatsanwaltschaft diejenige, die den einzelnen und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf nicht zu einem Nachteil führen, der außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache steht. Sie ist nur solange zulässig, bis ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, daß er nicht erreicht werden kann.

(3) Die Staatsanwaltschaft kann Ermittlungen durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen lassen. Diese sind verpflichtet, dem Ersuchen oder Auftrag der Staatsanwaltschaft zu genügen.«

§ 163 wird folgender Absatz 3 angefügt:

"Die Staatsanwaltschaft teilt der Polizeibehörde, die die Ermittlungsvorgänge übersandt hat, die Formel der verfahrensabschließenden Entscheidung und das Aktenzeichen mit."

6. Nach § 163 d wird folgender § 163 e eingefügt:

»§ 163 e

(1) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß

1. eine der in § 163 d Abs. 1 bezeichneten Straftaten oder
2. eine Straftat nach den §§ 94 bis 100 a, 109 e, 109 f des Strafgesetzbuches oder Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes in Verbindung mit den §§ 94 bis 97, 98 bis 100, 109 e, 109 f des Strafgesetzbuches

begangen worden ist, so kann der Beschuldigte zur Beobachtung anläßlich einer grenzpolizeilichen Kontrolle, im Falle der in § 111 bezeichneten Straftaten auch anläßlich einer Personenkontrolle nach § 111, ausgeschrieben werden; seine Personalien und die von Begleitern, sowie Erkenntnisse über Zeit, Ort, mitgeführte Sachen, Verhalten, Vorhaben und sonstige Umstände des Antreffens sind der ausschreibenden Stelle mitzuteilen und dürfen durch diese gesammelt und ausgewertet werden. Die Ausschreibung kann mit Hilfe eines bundesweiten automatisierten Informationssystems erfolgen. Die Maßnahmen sind nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß sie zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen können, und wenn dies auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie können auch gegen eine andere Person angeordnet werden, soweit bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person mit dem Beschuldigten in Verbindung steht oder treten wird, deshalb zu erwarten ist, daß ihre Beobachtung zum Antreffen des Beschuldigten und zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen wird, und dies auf andere Weise aussichtslos wäre.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug durch die Staatsanwaltschaft, angeordnet werden. Die Anordnung der Staatsanwaltschaft tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen von dem Richter bestätigt wird; in diesem Fall sind bereits getroffene Maßnahmen aufzuheben und auf Grund der Maßnahmen angefallene Daten sowie Unterlagen, soweit sie solche Daten enthalten, zu vernichten.

(3) § 163 d Abs. 3 Satz 1 bis 4 gilt entsprechend. Eine Verlängerung von jeweils bis zu drei weiteren Monaten kann dreimal durch den Richter schriftlich angeordnet werden, wenn die in Absatz 1 bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(4) Liegen die Voraussetzungen für den Erlaß der Anordnung nicht mehr vor oder ist der mit der Beobachtung erstrebte Zweck erreicht, so ist die Beobachtung unverzüglich zu beenden. Daten, die auf Grund der Beobachtung erlangt wurden und für Zwecke nach Satz 3 nicht mehr benötigt werden, sind unverzüglich zu vernichten; gleiches gilt für Unterlagen, die im Zusammenhang mit den Maßnahmen angefallen sind, soweit sie solche Daten enthalten. § 163 d Abs. 4 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

(5) § 163 d Abs. 5 gilt entsprechend.«

7. Nach § 163 e wird folgender § 163 f eingefügt:

»§ 163 f

(1) Eine planmäßige Überwachung des Beschuldigten ist zulässig, soweit bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß eine erhebliche Straftat begangen worden ist, und tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Überwachung zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen kann, und wenn dies auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Überwachung kann sich auf eine andere Person richten, soweit bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person mit dem Beschuldigten in Verbindung steht oder treten wird, deshalb zu erwarten ist, daß ihre Überwachung zum Antreffen des Beschuldigten und zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen wird, und dies auf andere Weise aussichtslos wäre.

(2) Bei einer Überwachung des Beschuldigten nach Absatz 1 oder § 161 Abs. 1 dürfen, auch verdeckt, Lichtbilder aufgenommen und, soweit bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß eine erhebliche Straftat begangen worden ist, sonstige technische Mittel, namentlich zur Anfertigung von Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören oder Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auf Tonträger, eingesetzt werden, soweit die Maßnahme zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen kann und dies auf andere Weise aussichtslos wäre. Der Einsatz technischer Mittel gegenüber einer nach Absatz 1 Satz 2 oder nach § 161 Abs. 1 überwachten Person ist zulässig, soweit bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, daß der Einsatz zur Aufklärung der Straftat oder zur Ergreifung des Täters führen wird und dies auf andere Weise aussichtslos wäre. Maßnahmen nach Satz 1 und 2 können auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(3) Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 dürfen nicht innerhalb einer Wohnung und von außen her nicht mit technischen Mitteln durchgeführt werden, deren Wirkung in die Wohnung eindringt.

(4) Für Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 gelten § 163 e Abs. 2, 3 und 4 Satz 1 und 2 sowie § 163 d Abs. 4 Satz 3 und 4 entsprechend, ausgenommen für die Anfertigung von Lichtbildern während einer Überwachung nach § 161 Abs. 1, für die § 163 e Abs. 4 Satz 2 sowie § 163 d Abs. 4 Satz 3 und 4 gelten.«

8. § 457 Abs. 2 StPO wird wie folgt gefaßt:

»(2) Die Vollstreckungsbehörde kann zu demselben Zweck die Ausschreibung zur Festnahme anordnen oder einen Steckbrief erlassen, wenn der Verurteilte flüchtig ist oder sich verborgen hält. § 131 Abs. 4 und 6, § 131 d Abs. 1 Satz 1 gelten entsprechend.«

Begründung

Zum Arbeitsentwurf für Fahndungsmaßnahmen vom 31.7.1986

A. Allgemeines

I. Ziel des Entwurfs

1. Der Entwurf verfolgt das Ziel, für die strafprozessuale Ermittlungstätigkeit mit Hilfe bestimmter hergebrachter und neuartiger Ermittlungsmethoden sowie für die Akteneinsicht im Strafverfahren die für Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich gebotenen, im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

Die Strafprozeßordnung enthält keine Generalermächtigung zum Eingriff in Individualrechtsgüter. Das Gesetz erteilt den Strafverfolgungsorganen einen umfassenden Auftrag zur Aufklärung und Verfolgung strafbarer Handlungen (§§ 152 Abs. 2, 160, 163 Abs. 1 StPO) und folgt im übrigen der Methode der erschöpfenden Aufzählung einzelner Eingriffsermächtigungen, die nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterschiedlich ausgestaltet sind. Auch die §§ 160 Abs. 1, 163 Abs. 1, 161 Satz 1 StPO bilden keine Generalermächtigung für Eingriffe, etwa unterhalb der Schwelle der einzelnen besonderen Eingriffsermächtigungen, sondern sind Aufgabenzuweisungen oder statuieren die Freibeweislichkeit des Ermittlungsverfahrens. Dieses strafprozessuale System trägt den Erfordernissen des Rechtsstaates in vorbildlicher Weise Rechnung, nötigt aber dazu, in das Strafverfahrensrecht stets von neuem gesetzgeberisch einzugreifen, wenn sich ein unabweisliches, legitimes Bedürfnis für die Schaffung weiterer Eingriffsbefugnisse zeigt.

Daraus, sowie im Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich die Notwendigkeit, gesetzliche Grundlagen für bestimmte neuartige strafprozessuale Fahndungsmethoden zu schaffen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zum Volkszählungsgesetz umfaßt das durch Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht den Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner *persönlichen* Daten zu bestimmen. Beschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Ferner hat der Gesetzgeber bei seinen Regelungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Angesichts der durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung entstehenden Gefahren sind außerdem organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfGE 65, 1, 43 und 44). In diesem Zusammenhang ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu

sind nach dem Bundesverfassungsgericht nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsmäßigen, dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage, die mit organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts verbunden werden muß. Wenn das Bundesverfassungsgericht mit Verbindlichkeit auch nur über »Eingriffe, durch welche der Staat die Angabe personenbezogener Daten vom Bürger verlangt« (BVerfGE 65, 45), entschieden und die Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht erschöpfend erörtert hat, so ergibt sich doch aus dem Volkszählungsurteil die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

d) Wie unter 1. ausgeführt, enthält die Strafprozeßordnung in den §§ 151 ff. Aufgabenzuweisungen und eine Regelung zur Freibeweislichkeit des Ermittlungsverfahrens; außerdem enthält sie einzelne spezielle Eingriffsermächtigungen, nicht aber umfassende Handlungs- und Eingriffsermächtigungen, die eine Befugnis zu denjenigen Ermittlungshandlungen und -eingriffen in Rechte des Bürgers geben, die von den Einzeleingriffsregelungen nicht erfaßt werden. Eine abschließende legislatorische Beschreibung und Regelung all dieser sonstigen Ermittlungshandlungen und -eingriffe in einer oder in mehreren Befugnisnormen war und ist angesichts der sich ständig ändernden Erscheinungsformen der Kriminalität und der Notwendigkeit, ihr in angemessener Weise zu begegnen, ausgeschlossen. Die Strafverfolgungsbehörden können ihren verfassungsrechtlich bedeutsamen Auftrag nur dann optimal erfüllen, wenn ihnen die Hände nicht durch einen enumerativ festgelegten Befugnis-katalog gebunden werden. Daher kann, soweit nicht besonders gewichtige Eingriffe in Grundrechte einzelner Sonderregelungen bedürfen, nur eine Regelung auf der Grundlage einer Generalklausel den Erfordernissen der modernen Strafrechtspflege gerecht werden. Die Schaffung einer solchen – bisher fehlenden – Generalklausel ist erforderlich, weil die Strafverfolgungsbehörden einer gesicherten rechtlichen, nämlich strafprozessualen Grundlage für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben bedürfen. Sie ist unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und –klarheit auch im Interesse des betroffenen Bürgers geboten. Sie dient schließlich der Vermeidung verfassungsrechtlicher Risiken, da auch eine einzelne, nicht in einer Sonderregelung erfaßte Ermittlungsmaßnahme, wie zum Beispiel eine sich zufällig ergebende verdeckte Überwachung eines Verdächtigen, wenn sie die Bagatellgrenze überschreitet, etwa nicht nur ganz kurze Zeit andauert, als Grundrechtseingriff gewertet werden könnte.

e) Der Deutsche Bundestag hat durch Beschluß vom 20. September 1984 (Plenarprot. 10/85 i.V.m. BT-Drucks. 10/1719) die Bundesregierung zu prüfen, ob für »polizeiliche Beobachtungen« zu Zwecken der Strafverfolgung die bisherigen Rechtsgrundlagen ausreichen. Diese Prüfung hat ergeben, daß auch für solche Maßnahmen, die bisher im einzelnen in der Polizeivorschrift 384.2 nebst Einführungs-erlaß geregelt sind, im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie eine spezielle, dem Prinzip der Normenklarheit genügende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden muß. Die Maßnahmen zielen darauf, im Bereich der Schwermriminalität unauffällig Erkenntnisse über das Verhalten von Personen zu gewinnen und so auszuwerten, daß Zusammenhänge und Querverbindungen innerhalb eines Personenkreises mit zunehmender Informationsbreite erkennbar werden. Die Beobachtung erfolgt durch Ausschreibung des Betroffenen, etwa über ein elektronisches Informationssystem der Polizei (INPOL); Erkenntnisse, die sich ergeben, wenn er im Rahmen einer polizeilichen Maßnahme (z. B. Grenzkontrolle) erfaßt wird, werden – ohne Wissen des Betroffenen und seiner Begleiter – der ausschreibenden Stelle zur Auswertung gemel-

det. Durch diese Zusammenführung von zufälligen Erkenntnissen, die innerhalb eines nicht zu kurzen Beobachtungszeitraums gewonnen werden, kann ein Bewegungs- und Kontaktbild des zu Beobachtenden und seiner Begleiter entstehen. Dabei ist von Bedeutung, daß der Beobachtete und die miterfaßten Begleitpersonen nicht unbedingt Beschuldigte sind, sondern auch nicht verdächtige Dritte sein können.

Danach ist diese geheime, für den Lebensbereich des Betroffenen je nach Sachlage möglicherweise intensive Überwachungsmaßnahme, die auch an der Straftat Unbeteiligte erfaßt, im Hinblick auf ihre Natur, insbesondere ihre große Bedeutung für das Verhalten des Bürgers, ein erheblicher Eingriff in die grundgesetzlich geschützte freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dies ergibt sich schon daraus, daß die Kenntnis des Bürgers von der Möglichkeit dieser Beobachtungsmaßnahmen und die Erkenntnis, davon jederzeit betroffen sein zu können, zu erheblichen Veränderungen im Lebensstil, insbesondere im Umgang mit anderen, führen kann.

Die §§ 160 ff StPO sind – abgesehen von grundsätzlichen Bedenken – keine den Anforderungen des Gebotes der Normenklarheit genügende Ermächtigungsgrundlage für einen solchen Grundrechtseingriff; weder Art und Zulässigkeit der Maßnahmen, noch Anordnungscompetenz und Schutzvorkehrungen sind in diesen Vorschriften geregelt.

f) Schließlich ist aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Sonderregelung der »planmäßigen« (sog. »langfristigen«) Überwachung des Beschuldigten und Dritter durch Strafverfolgungsorgane sowie des Einsatzes technischer Mittel bei Überwachungen erforderlich.

Die planmäßige, meist langfristige Überwachung, in Grenzbereichen nur schwer von der zufälligen (nicht planmäßigen), meist kurzfristigen Überwachung zu trennen, ist eine offene oder verdeckte Beobachtung des Beschuldigten oder Dritter durch Strafverfolgungsorgane, die geplant und organisiert, oft über einen längeren Zeitraum erfolgt, zum Beispiel örtlich und zeitlich nahezu lückenlos (»rund um die Uhr«), aber auch mit Unterbrechungen, über mehrere Tage und Monate.

Diese Überwachung, bisher in der StPO nicht ausdrücklich geregelt, ist ein schwerwiegender Grundrechtseingriff (Art. 2 GG). Sie kann mehr noch als die »polizeiliche Beobachtung« zu einem nahezu lückenlosen Bewegungs- und Kontaktbild des Betroffenen und letztlich zu erheblichen Veränderungen im Sozialverhalten des Bürgers führen.

Der Einsatz technischer Mittel bei Überwachungen zu Zwecken der Strafverfolgung ist ebenfalls bisher nicht in der StPO geregelt; lediglich in § 24 KunstUrhG findet sich eine Detailregelung; außerdem regeln die §§ 81 b, 163 b StPO die anderen Zwecken dienende Identitätsfeststellung.

Der gegenüber dem Betroffenen verdeckte Einsatz technischer Mittel ist, auch wenn er nur bei sich zufällig ergebenden und nur kurze Zeit dauernden Überwachungen erfolgt, ein Grundrechtseingriff (Art. 2 GG; Recht am eigenen Bild/Wort); dessen Gewicht ist allerdings weitgehend abhängig von den Umständen des Einzelfalls, z. B. der Person des Betroffenen, des Umfeldes, in dem der Einsatz der Mittel erfolgt, und von Eingriffsdichte und Eingriffstiefe.

Eine klare gesetzliche Regelung im Zusammenhang mit der Normierung der Überwachung ist jedenfalls aus verfassungsrechtlichen, aber auch strafprozessualen Gründen erforderlich.

II. Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf regelt die genannten sechs Problemfelder im wesentlichen wie folgt:

– Die bisher nicht ausdrücklich geregelte Rasterfahndung erhält in den §§ 98 a, 98 b eine gesetzliche Grundlage sowie eine Regelung über Anordnung, Ausführung und Verwertungsgrenzen.

Diese knüpfen an das Recht der Beschlagnahme (§§ 94 ff) an, dem die Rasterfahndung systematisch zuzuordnen ist. Die Vorschriften ermöglichen den Strafverfolgungsbehörden, personenbezogene Daten zu erlangen, die für die Ermittlungen wichtig sein können, und sie auszuwerten, um gesuchte Hinweise oder Spuren zu finden. Von besonderer Bedeutung ist, daß die Rasterfahndung nur bei einem auf tatsächlichen Grundlagen beruhenden erheblichen Verdacht, entsprechend den begründeten Bedürfnissen der Praxis nur bei schwerwiegenden Straftaten, nämlich den in § 163 d genannten sowie bei bestimmten Delikten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit, gegen die Landesverteidigung und gegen die nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes, zulässig und auf die zur Strafverfolgung in einem konkreten Fall unbedingt notwendigen Daten beschränkt ist; außerdem regeln die §§ 98 a, 98 b Vorkehrungen zum Schutz der Datenberechtigten und eine Begrenzung der weiteren Verwertung der Daten auf Zwecke der Strafjustiz.

Unberührt von der Rasterfahndung bleibt die Möglichkeit der Beschlagnahme und Auswertung von Datenträgern des Beschuldigten und Dritter, soweit die Voraussetzungen der Beschlagnahme (§§ 94 f) erfüllt sind und die Auswertung nicht der Rasterfahndung entspricht, wie etwa die Auswertung beschlagnahmter, edv-gespeicherter Buchhaltungen auf Liquidität, Vermögenslage und Zahlungsflüsse in Wirtschaftsstrafverfahren.

Die Regelung erfaßt schließlich nicht die der Rasterfahndung wegen der geringeren Eingriffsquantität und -qualität nicht vergleichbare Auswertung von Handkarteien. Sie bleibt ebenfalls gemäß § 94 StPO möglich.

– Die Fahndung ist bisher ausdrücklich nur in § 131 StPO sowie in zum Teil umstrittenen Vorschriften der RiStBV geregelt. § 131, der die Voraussetzungen für den Erlaß eines Steckbriefes regelt, könnte bei verfassungskonformer Auslegung grundsätzlich auch eine Rechtsgrundlage bieten für eine Ausschreibung des Beschuldigten oder Entwichenen (zur Festnahme) in polizeilichen Fahndungssystemen sowie für eine entsprechende Fahndung durch Einschaltung von Publikationsorganen.

Eine gesetzliche Regelung fehlt jedoch für einen Steckbrief und eine Ausschreibung zur Festnahme gegen den Beschuldigten vor Erlaß eines Haft- oder Unterbringungsbefehls, wenn deren Voraussetzungen vorliegen, sowie für die Fahndung nach Beschuldigten, gegen die kein Steckbrief erlassen ist, und nach Zeugen mit Hilfe von Publikationsorganen. Außerdem fehlt für eine Ausschreibung eines Beschuldigten oder Zeugen nur zur Aufenthaltsermittlung jedenfalls eine hinreichend eindeutige Vorschrift.

Hierfür regelt der Entwurf in den §§ 131 bis 131 b die Voraussetzungen und Grenzen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzips. Gleichzeitig regelt er klarstellend und entsprechend auch die Ausschreibung zur Festnahme und die Öffentlichkeitsfahndung in den von § 131 erfaßten Fällen sowie die Öffentlichkeitsfahndung zur Tataufklärung. Schließlich wird die Vollstreckungsfahndung (§ 457 Abs. 2) diesen Änderungen angepaßt.

Der Entwurf enthält keine gesetzliche Regelung einfacher Fahndungsmethoden und -mittel, z. B. Anfragen bei einzelnen Behörden oder Ermittlungen im Umfeld des Gesuchten, da hierfür die §§ 160, 161, 163 StPO, §§ 27, 62 BZRG eine ausreichende Rechtsgrundlage bilden werden.

- Die Erteilung von Auskünften aus Akten bzw. die Gewährung von Akteneinsicht ist bisher in weiten Bereichen nur durch Verwaltungsvorschriften (Nr. 182 f der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren - RiStBV) geregelt. Mit der vorgeschlagenen Einfügung eines neuen zwölften Abschnitts in das erste Buch der StPO (§§ 150 bis 150 c StPO) erhält das Recht der Akteneinsicht zugunsten bestimmter amtlicher Stellen, privater Interessen und wissenschaftlicher Zwecke die verfassungsrechtlich erforderliche gesetzliche Grundlage. Geregelt werden der Kreis der Auskunfts-/Einsichtsberechtigten, die Voraussetzungen und Begrenzungen der Befugnis, insbesondere die Grundsätze der gebotenen Interessenabwägung im Einzelfall, Art und Verfahren der Informationsvermittlung, Vorkehrungen gegen Mißbrauch und Zweckentfremdung sowie die Zuständigkeit der Entscheidung über die begehrte Auskunft oder Einsicht und die Rechtsmittelbefugnis. Bereits gesetzlich geregelt ist das Akteneinsichtsrecht des Beschuldigten mit Hilfe seines Verteidigers (§ 147), des Privatklägers (§ 385), des Nebenklägers (§ 397) sowie des Einziehungsbeteiligten (§ 433); die genannten Vorschriften bieten bei verfassungskonformer Auslegung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausreichende Rechtsgrundlagen, so daß insoweit kein Reformbedürfnis besteht. Das Akteneinsichtsrecht des Verletzten wird durch § 406 e i.d.F. des Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren (BT-Drs. 10/5305) verfassungskonform geregelt.

- § 161 wird in eine offene Ermittlungsgeneralklausel umgewandelt, die die Strafverfolgungsbehörden zur Vornahme der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ermittlungshandlungen ermächtigt, auch soweit sie »Eingriffscharakter« haben, falls und soweit nicht für besonders schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte Sonderregelungen bestehen oder geschaffen werden.

Die neue Generalklausel, die an die bisherige Formulierung des § 161 anknüpft und das Auskunftsrecht als besondere Form der Amtshilfe regelt, beschränkt die allgemeine Befugniszuweisung auf die zur Tataufklärung oder Ergreifung des Täters erforderlichen Maßnahmen und enthält damit eine sachgerechte Eingrenzung des betroffenen Personenkreises. Sie verweist klarstellend auf auch den Strafverfolgungsbehörden gesetzte rechtliche Schranken, die Sperrwirkung von Sonderregelungen für Ermittlungsmaßnahmen, sowie die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität.

- Die bisher nur in einer Polizeidienstvorschrift (384.2) geregelte »polizeiliche Beobachtung« erhält in § 163 e eine gesetzliche Befugnisnorm sowie eine Regelung über Anordnung, Ausführung und Verwertungsgrenzen.

Die Vorschrift knüpft an die Regelungen der Rasterfahndung (§§ 98 a, 98 b) sowie der Fahndung gemäß § 163 d an, soweit dies sachgerecht erscheint. Sie ermöglicht den Strafverfolgungsbehörden bei erheblichem Verdacht der Begehung bestimmter, bereits in § 98 a genannter schwerwiegender Straftaten, den Beschuldigten und in Ausnahmefällen auch andere Personen zur Beobachtung im Rahmen grenzpolizeilicher Maßnahmen oder an einer Kontrollstelle (§ 111) auszuschreiben und Erkenntnisse, die sich ergeben, wenn der zu Beobachtende bei einer solchen Kontrolle auffällt, zu sammeln, auszuwerten und auf diese Weise ein Bewegungs- und Kontaktbild dieser Person zu erstellen. Die Ausschreibung kann über EDV – oder vergleichbar arbeitende –

Systeme, aber auch mit herkömmlichen Fahndungsmethoden (Fahndungsbuch) erfolgen.

Außerdem regelt § 163 e Vorkehrungen zum Schutz der Datenberechtigten, insbesondere eine Befristung und Höchstdauer der Beobachtungszeit sowie eine Begrenzung der weiteren Verwertung der Erkenntnisse auf Zwecke der Strafjustiz.

– Die planmäßige Überwachung zu Zwecken der Strafverfolgung sowie der Einsatz technischer Mittel, insbesondere zur Herstellung von Bildmaterial oder zum Abhören und Aufzeichnen von Gesprächen, während einer solchen oder einer unter den neuen § 161 fallenden nicht planmäßigen Überwachung erhalten in § 163 f eine gesetzliche Grundlage sowie eine Regelung über Anordnung, Ausführung und Verwertungsgrenzen.

Die planmäßige Überwachung, im Unterschied zur nicht planmäßigen eine von vornherein oder im Verlauf der Überwachung geplante, meist langfristige Observation, kann gegen den Beschuldigten oder, falls unerlässlich, gegen wichtige Kontaktpersonen angeordnet werden und erfolgt – wie die nicht planmäßige (zufällige) Überwachung – offen oder verdeckt und nur außerhalb der Wohnung des Betroffenen oder von einer Stelle außerhalb der Wohnung aus. Erforderlich ist das Vorliegen eines durch bestimmte Tatsachen begründeten Verdachts, daß eine erhebliche Straftat begangen wurde; im Unterschied zu den §§ 98 a, 163 d, 163 e enthält § 163 f keinen Straftatenkatalog, sondern erlaubt die planmäßige Überwachung, an eine allgemein gehaltene Formulierung des Strafgesetzbuches anknüpfend, bei einer »erheblichen« rechtswidrigen Tat, also einer Tat von erheblicher Schwere, die den Rechtsfrieden und das allgemeine Gefühl der Rechtssicherheit schwerwiegend bedroht; eine Katalogisierung der Taten wäre nicht sachgerecht, weil die langfristige Überwachung auch bei generell weniger schwerwiegenden Taten, denen nur im Einzelfall, z. B. wegen des besonderen Schadens und nachhaltiger Verunsicherung der Bevölkerung, erhebliche Bedeutung zukommt, möglich sein muß, falls die kriminaltaktische Notwendigkeit besteht.

§ 163 f ermächtigt die Strafverfolgungsbehörden desweiteren zum verdeckten Einsatz technischer Mittel bei Überwachungen, z. B. zur Herstellung von Fotografien oder Videoaufnahmen, zum Einsatz von Richtmikrofonen und zur Aufzeichnung von Gesprächen; der Einsatz erfolgt wie die Überwachung außerhalb der Wohnung des Betroffenen und ist – wie diese – subsidiär gegenüber anderen erfolgsversprechenden, weniger belastenden Maßnahmen.

Die Regelungen zur Anordnung der planmäßigen Überwachung und zum Einsatz der technischen Mittel, zur Durchführung und Begrenzung der Maßnahmen knüpfen grundsätzlich an die §§ 163 e, 163 d an. Allerdings dürfen die Erkenntnisse aus der Überwachung und dem Einsatz technischer Mittel nur für das Strafverfahren, in dem die Maßnahmen erfolgen, genutzt werden. Der Gebrauch eines Fotoapparates bei der zufälligen Beobachtung, die sich spontan ergeben und den schnellen Einsatz dieses Gerätes erfordern kann, ist nicht von einer richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Anordnung abhängig.

Erläuterungen:

A. Allgemeines (zur "Ergänzung des Arbeitsentwurfs... vom 16. Juli 1987, die §§ 150 d, 160 a - g, 163, Abs. 3)

Wie bereits im Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Regelung der rechtlichen Grundlagen für Fahndungsmaßnahmen, Fahndungshilfsmittel und für die Akteneinsicht im Strafverfahren (Stand: 31. Juli 1986) angesprochen, sind im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1) in die Strafprozeßordnung allgemeine Bestimmungen über die Speicherung personenbezogener Daten in Dateien sowie die Zulässigkeit der Verwendung und Übermittlung der Daten aufzunehmen. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit erfordert den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Speicherung, Verwendung und Übermittlung seiner persönlichen Daten durch klare, eng gezogene gesetzliche Vorschriften. Dies gilt auch für das Strafverfahren, in dem personenbezogene Erkenntnisse und Entscheidungen zunehmend unter Einsatz moderner technischer Methoden gesammelt und ausgewertet werden. Mit einer schrittweisen Übernahme des bisher auf Karteien und Akten gestützten Informationswesens in die automatisierte Datenverarbeitung vollziehen die Strafverfolgungsbehörden derzeit die notwendige Anpassung an zeitgemäße Bearbeitungstechniken und -hilfsmittel. Die große Speicherkapazität und die hohe Verarbeitungsgeschwindigkeit der elektronisch gestützten Datenverarbeitung ermöglichen den Strafverfolgungsbehörden effizienter als früher einen schnellen, sicheren und gezielten Zugriff auf erforderliche Informationen unter gleichzeitiger Beschränkung auf sachbezogene Informationen. Mit Hilfe der Datenverarbeitung können überörtlich geführte Informationssysteme errichtet werden, um die benötigten Informationen umfassender sammeln und aktueller halten, große Informationsbestände transparenter organisieren und besser erschließen, Bestandsauskünfte gezielter und schneller erteilen und die Informationsverfügbarkeit breiter gestalten zu können. Das Informationswesen der Strafverfolgungsbehörden gewinnt dadurch eine neue Qualität, so daß klare gesetzliche Regelungen über Zulässigkeit und Begrenzung der Speicherung, Verwendung und Übermittlung personenbezogener Daten aus verfassungsrechtlichen und strafprozessualen Gründen unerläßlich sind.

B. Im einzelnen

1. Zu § 150 d:

Die Vorschrift regelt die Befugnis der Polizeibehörden, personenbezogene Informationen (Erkenntnisse, Entscheidungen), die sich in einem Strafverfahren ergeben haben, für andere Zwecke als die Strafverfolgung ergeben haben, für andere Zwecke als die Strafverfolgung (vgl. §§ 160 a, 160 b) zu nutzen. Die Zulässigkeit der Zweckänderung und ihre Grenzen sowie das damit zusammenhängende Verfahren sind in der StPO zu regeln, weil es sich um Informationen des Strafverfahrens handelt.

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 74 Nummer 1 GG. 1. Absatz 1 erfaßt grundsätzlich alle personenbezogenen Informationen aus einem Strafverfahren und legt die polizeilichen Zwecke fest, für deren Verfolgung die Informationen genutzt werden dürfen. Satz 1 letzter Halbsatz bestimmt die Voraussetzungen der Nutzung; Satz 2 schränkt die Zulässigkeit der Nutzung zur Verhütung von Straftaten durch die Bestimmung einer weiteren Voraussetzung ein.

2. Absatz 2 schränkt die Zulässigkeit der Nutzung noch weiter ein, wenn die Informationen durch bestimmte strafprozessuale Maßnahmen ermittelt worden sind. Die Vorschrift geht von dem Grundgedanken aus, daß Informationen, die durch spezielle Ermittlungsmethoden ermittelt worden sind, für präventiv-polizeiliche Zwecke genutzt werden dürfen, wenn im Einzelfall die Voraussetzungen für eine solche präventiv-polizeiliche Maßnahme erfüllt sind; es wäre verfehlt, dann erneut zu ermitteln. Über die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen hinausgehend ist jedoch erforderlich, daß die besonderen Voraussetzungen der Polizeigesetze für die Erhebung der Informationen speziell durch diejenige Maßnahme erfüllt sind, durch die die Informationen im Strafverfahren ermittelt worden sind. Soweit in den Polizeigesetzen eine besondere Kompetenz für die Anordnung der Maßnahme vorgesehen ist, muß auch diese Voraussetzung erfüllt sein. Durch diese Regelung wird sichergestellt, daß die besonderen Eingriffsvoraussetzungen der Polizeigesetze für bestimmte Erhebungsmaßnahmen nicht durch einen einfachen Rückgriff auf bereits vorliegende strafprozessual gewonnene Informationen umgangen werden.

3. Absatz 3 erfaßt nicht nur personenbezogene Informationen, die den Beschuldigten betreffen, sondern auch Informationen über sonstige am Verfahren beteiligte Personen (z.B. Zeugen). Im übrigen wird auf die Entscheidung des BVerfG vom 26. März 1987 (2 BvR 589/79) verwiesen.

4. Absatz 4 enthält notwendige Verfahrensregeln. Satz 1 entspricht § 161 StPO sowie § 150 c des Arbeitsentwurfs. Die Zustimmung ist nicht für jeden Einzelfall erneut, sondern generell zu erteilen.

5. Absatz 5 regelt Nutzungsverbote und die damit verbundene Löschung der Daten, soweit sie für Zwecke nach Abs. 1 gespeichert sind. Er bezieht sich auf gesetzliche Verbote zur Weitergabe bzw. Verwertung von Erkenntnissen, also z.B. auf § 30 AO und § 51 BZRG, aber auch auf die §§ 100 a, 163 d StPO; er erfaßt auch das Verbot der Übermittlung der Informationen an Dritte, soweit besondere gesetzliche Nutzungsregelungen entgegenstehen, weil die Übermittlung an Dritte eine Form der Nutzung ist. Außerdem soll die Umgehung von Übermittlungsverboten in anderen Gesetzen verhindert werden, z.B. die Nutzung einer Information, über die die Polizei nach § 61 BZRG keine Auskunft erhalten würde. Absatz 5 letzter Halbsatz erfaßt über den Begriff "Informationen" auch gespeicherte Daten.

II. Zu § 160 a:

Die Vorschrift regelt die Befugnis zur Speicherung und Nutzung personenbezogener Informationen, die in einem Strafverfahren ermittelt worden sind oder für Zwecke eines damit zusammenhängenden Verfahrens; zu diesen Zwecken zählt auch die Strafvollstreckung. Zu den Strafverfolgungsbehörden im Sinne des Abs. 1 gehört auch die in dem Straf-

verfahren ermittelnde Polizeibehörde. Zur Gesetzgebungskompetenz wird auf Artikel 74 Nummer 1 GG verwiesen.

Eine entsprechende Regelung für das Gnadenverfahren ist mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht möglich.

Eine verfahrensbezogene Datei bedarf weder der Zustimmung ihrer Einrichtung durch Rechtsverordnung (vgl. § 160 d), noch einer Errichtungsanordnung (vgl. § 160 e). Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, daß die entsprechende Befugnisnorm rein verfahrensbezogene Dateien regelt, d.h. Dateien für ausschließlich das Strafverfahren, in dem die Daten übermittelt wurden. Eine Nutzung und Übermittlung ist daher nur für das Strafverfahren zulässig, das Erhebungsgrundlage ist und für das Zusammenhangsverfahren (vgl. § 160 f Satz 2). Aus dieser Zweckbeschränkung folgt, daß die Einrichtung von automatisierten Aburverfahren aus verfahrensbezogenen Dateien nach dieser Vorschrift nicht zulässig ist (vgl. § 160 d Abs. 1 Ziffer 3).

Im Hinblick auf die Besonderheiten einer Spurendokumentationsdatei (SPUDOK), in der eine Vielzahl von Informationen Dritter, auch nicht Verfallenseteiligter und mithin Unschuldiger gespeichert werden, könnte es dagegen unter Umständen notwendig sein, auch insoweit die Zulässigkeit (Voraussetzungen und Grenzen) die Einrichtung einer SPUDOK-Datei unter den Vorbehalt einer Rechtsverordnung und/oder einer Errichtungsanordnung zu stellen. Dies würde auch die sogenannten SPUDOK-Dateien besonderen Sicherungsvorkehrungen unterwerfen und eine Beteiligung des Datenschutzbeauftragten sicherstellen (vgl. § 160 e Abs. 2 Satz 2). Dieser Fragenkreis bedarf noch der genauen Prüfung.

1. Absatz 1 regelt - unter anderem - die Zulässigkeit der Speicherung in einer Datei, die nur Daten dieses Strafverfahrens enthält. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Datei in einem Zentralrechner steht; die Zulässigkeit der Einstellung der Datei in einen Zentralrechner bedarf keiner ausdrücklichen Regelung, weil die Datei getrennt bleibt von anderen Dateien in diesem Rechner. Dementsprechend ist es zulässig, daß mehrere Strafverfolgungsbehörden die personenbezogenen Informationen mehrerer Strafverfahren in mehreren getrennten, jeweils auf das spezielle Verfahren bezogenen Dateien in einen Zentralrechner (Rechenzentrum) einstellen.

2. Durch Absatz 2 Satz 1 soll sichergestellt werden, daß - insbesondere für den Verteidiger - aus den Akten erkennbar ist, ob und ggf. welche Speicherungen in einer Datei vorliegen. Durch Satz 2 soll erreicht werden, daß die Speicherung jeweils dem neuesten Erkenntnisstand entspricht.

3. Absatz 3 stellt sicher, daß die in dem Strafverfahren ermittelten Informationen unverzüglich gelöscht werden, sobald und soweit sie nicht mehr für dieses Verfahren benötigt werden und bestimmt darüber hinaus eine konkrete "Erforderlichkeitsprüfung" für sogenannte SPUDOK-Dateien. Die in diesen Dateien gespeicherten personenbezogenen Spuren sind spätestens nach Abschluß der Ermittlungen zu löschen, soweit sie für das Strafverfahren nicht mehr benötigt werden. Die für die Zwecke dieses Verfahrens erfolgte Speicherung - auch die Speicherung personenbezogener Spuren - darf jedoch ausnahmsweise für Zwecke eines

mit diesem Verfahren zusammenhängenden Strafverfahrens (z.B. ein weiteres Verfahren, das sich gegen einen anderen Beteiligten - etwa gegen einen Zeugen wegen Verdachts der Falschaussage - ergeben hat, oder ein abgetrenntes Verfahren - vgl. § 3 StPO) aufrechterhalten werden.

Daraus ergibt sich mittelbar, daß die Informationen auch in dem mit dem Strafverfahren zusammenhängenden Verfahren genutzt werden dürfen (siehe auch § 160 f).

4. Absatz 4 stellt klar, daß es zulässig ist, dem Verteidiger Einsicht in die Datei zu gewähren. Er bedeutet nicht, daß der Verteidiger im Direktabrufverfahren in die Datei des speziellen Strafverfahrens eingeschlossen ist.

III. Zu 160 b:

Die Vorschrift regelt die Zulässigkeit der Speicherung bestimmter Informationen aus einem Strafverfahren für Zwecke anderer Strafverfahren; dies können Parallelverfahren sein - in erster Linie wird die Speicherung jedoch den Zwecken künftiger Strafverfahren dienen.

Absatz 1 regelt die Zulässigkeit einer Speicherung der Informationen der genannten Verfahren in einer gemeinsamen, auch in einer landesweit zentralisierten Datei.

Die Speicherung ist im wesentlichen ein Aktennachweissystem, ermöglicht in einem gewissen Umfang jedoch auch Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden ohne Beziehung der Akten. Die Zulässigkeit der Nutzung der Speicherung ergibt sich aus Absatz 2 sowie aus § 160 f Satz 1.

Absatz 2 Satz 1 betrifft § 51 BZRG.

IV. Zu § 160 c:

Diese Vorschrift regelt die Zulässigkeit von sogenannten "Modus operandi"-Dateien bei Fällen von erheblicher Bedeutung oder von überregionalem Bezug. Die Speicherung ist im wesentlichen ein Aktenfindungssystem.

Durch Absatz 2 wird sichergestellt, daß die Speicherung jeweils dem neuesten Erkenntnisstand entspricht und die Daten nicht länger als zulässig bzw. nötig gespeichert werden.

V. Zu § 160 d:

§ 160 d enthält notwendige Verfahrensregelungen.

Durch **Absatz 1** wird das Erfordernis der Bestimmung durch Rechtsverordnung über

- Zulässigkeit der Dateieinrichtung (§§ 160 b, 160 c),
- Bestimmung der speichernden Stelle (insbesondere bei Einrichtung einer gemeinsamen Datei durch mehrere Strafverfolgungsbehörden Bestimmung der für die Speicherung verantwortlichen Stelle) und des Auskunftspflichtigen,
- Zulässigkeit der Einrichtung von automatisierten Abrufverfahren aus Dateien nach §§ 160 b, 160 c (die Möglichkeit des automatisierten Abrufs aus Dateien nach § 160 a soll nicht eröffnet werden),

- Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen für ein automatisiertes Abrufverfahren geregelt.

Ermächtigt zum Erlaß entsprechender Rechtsverordnungen werden der Bundesminister der Justiz und die Landesregierungen.

Absatz 2 räumt den Landesregierungen ein Delegationsrecht ein.

VI. Zu § 160 e:

Die Vorschrift regelt Einzelheiten der Errichtungsanordnung, die für Dateien nach den §§ 160 b, 160 c zu erlassen ist. Die nach Abs. 1 Nr. 1 bis 5 bezeichneten Einzelheiten erweitern nicht die in den §§ 160 b, 160 c genannten Voraussetzungen, sondern sollen die Möglichkeit geben, die in den §§ 160 b, 160 c genannten Umstände weiter zu präzisieren; dies gilt insbesondere für die Zwecke der jeweiligen Datei und die Art und den Umfang der zu speichernden Informationen.

Absatz 2 bestimmt, daß sowohl die Errichtungsanordnung einer automatisierten Datei, als auch die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens der Zustimmung des Justizministers (bzw. des Innenministers) im Benehmen mit dem Justizminister) bedürfen. Der BfD ist sowohl vor Erlaß als auch vor wesentlichen Änderungen einer bereits bestehenden Errichtungsanordnung, namentlich vor Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens, zu hören.

VII. Zu § 160 f:

§ 160 f regelt die Übermittlung der gespeicherten Daten.

Absatz 1 Satz 1 betrifft die Übermittlung der in Dateien nach den §§ 160 b, 160 c gespeicherten Daten für Zwecke der Strafverfolgung in einem anderen, zumeist zukünftigen Strafverfahren. Diese Regelung entspricht § 150 Arbeitsentwurf.

Satz 2 stellt klar, daß die Übermittlung der in einer speziellen Verfahrensdatei nach § 160 a gespeicherten Daten - abgesehen von der Nutzung für das Verfahren, in dem diese Dateien ermittelt worden sind - nur zulässig ist für Zwecke eines mit dem Ursprungsverfahren zusammenhängenden Verfahrens.

VIII. Zu § 160 g:

§ 160 g regelt die Zulässigkeit der Informationsverarbeitung für die interne Vorgangsverwaltung (z.B. zentrale Namenskartei) und eine interne automatisierte Bearbeitung des Strafverfahren (z.B. in OWIG-/Bußgeldverfahren). Die Einschränkung auf interne Nutzungen schließt eine Weitergabe der Daten aus dem Bereich der jeweiligen Behörde oder des jeweiligen Gerichtes aus. Eine Nutzung ist ausschließlich zweckbestimmt zulässig.

IX. Zu § 163 Abs. 3:

§ 163 Abs. 3 regelt die Mitteilungspflicht und bestimmt, daß in allen Fällen der die Ermittlungsvorgänge übersendenden Polizeibehörde die Formel der verfahrensabschließenden Entscheidung und das Aktenzeichen mitzuteilen ist (vgl. Nummer 11 MiStra). Diese Vorschrift verfolgt das Ziel, die Richtigkeit (Vollständigkeit) der bei den Polizeibehörden geführten Vorgänge sicherzustellen.

drucksache 10/1883, S. 22). Die vorliegenden Entwürfe sind offensichtlich das Ergebnis dieser Abstimmung.

Die "Harmonisierer" haben gründlich gearbeitet. Gemessen am ME PolG fehlen lediglich Paragraphen zur Regelung des Einsatzes von V-Leuten respektive Untergrund-Agenten. Auf unter-gesetzlicher Ebene sind entsprechende gemeinsame Richtlinien der Innenminister- und Justizministerkonferenz im März 1986 gleichlautend in Kraft gesetzt worden (vgl. unsere Ausgabe 22, S. 65 ff.).

Im übrigen sind die neuen Arbeitsentwürfe auf der Höhe der Zeit. Im einzelnen sollen den Strafverfolgungsbehörden folgende Befugnisse eingeräumt werden:

- * Rasterfahndung, §§ 98 a, 98 b
- * Steckbrief bereits vor Erlaß eines Haftbefehls, § 131
- * Akteneinsichtsrechte, §§ 150 - 150 c
- * Speicherung von Daten des Ermittlungsverfahrens durch die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Gerichte §§ 150 d, 160 a - g, 163
- * Erweiterung der Auskunftsrechte für die StA, § 161
- * Beobachtende Fahndung, § 163 e
- * Observation, § 163 f.

2. Generelle Merkmale

a) Sollte dieser Entwurf zur gesetzlichen Wirklichkeit werden, so wird ein bisher weitgehend durchgehaltenes Prinzip im Rahmen der StPO aufgegeben: Sie knüpfte an der Person, an dem Verdächtigen an, wenn Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen gestattet werden sollten. Voraussetzung war ein je nach der Schwere des Eingriffs unterschiedlich intensiv ausgeprägter Tatverdacht, der sich gegen die jeweilige Person richten

mußte. In Zukunft soll z.B. im Bereich der beobachtenden Fahndung oder der Observation nicht mehr die Person, sondern die Tat entscheidendes Kriterium sein; Wenn Verdacht besteht, daß eine erhebliche Straftat begangen wurde, ist es zulässig, auch Personen in den Genuß der Maßnahme kommen zu lassen, die nicht als Täter verdächtigt werden.

Die Amtliche Begründung tut das bisherige strafprozessuale System mit dem Bemerken ab, es trage "den Erfordernissen des Rechtsstaats in vorbildlicher Weise Rechnung, nötigt aber dazu, in das Strafverfahrensrecht stets von neuem gesetzgeberisch einzugreifen, wenn sich ein **unabweisliches, legitimes Bedürfnis** (Hervorhebung von uns) für die Schaffung weiterer Eingriffsbefugnisse zeigt".

b) Die einschneidenden Folgen der geplanten Veränderungen sind dem Gesetzgeber sehr wohl bekannt. In schöner Offenheit spricht die Amtliche Begründung z.B. im Rahmen der Rasterfahndung davon, daß durch sie "auch der Privatbereich in der Mehrzahl unverdächtiger Personen erfaßt wird; damit kann diese Fahndungsmethode, letztlich eine zweckabweichende Verwendung häufig privater Daten, zu erheblichen Veränderungen im Kommunikationsverhalten des Bürgers führen." (Hervorhebung durch uns). Im Rahmen der Beobachtenden Fahndung ist dem Gesetzgeber klar, daß damit ein Kontaktbild des Beobachteten und seiner Begleitpersonen, also auch von nicht verdächtigen Dritten, gewonnen werden könne. Es handele sich deshalb um eine "intensive Überwachungsmaßnahme", "einen erheblichen Eingriff in die grundgesetzlich geschützte freie Entfaltung der Persönlichkeit". Auch hier wird nicht verkannt, daß

diese Methode "zu erheblichen Veränderungen im Lebensstil, insbesondere im Umgang mit anderen, führen kann."

Diese Erkenntnis ist aber für die Verfasser des Entwurfs ebenso wenig wie das Volkszählungsurteil des BVerfG Anlaß, darüber nachzudenken, ob nicht dem Rechtsstaat besser gedient sei, wenn man die Finger von Rasterfahndung, Steckbrief etc. ließe. Die Bedenken des Verfassungsgerichts lösen vielmehr lediglich eine eigenartige Argumentationskette aus, die bereits aus den Diskussionen um die Novellierung der anderen Sicherheitsgesetze hinlänglich bekannt ist: Das BVerfG hat auf die Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hingewiesen. Gesetzliche Eingriffsnormen existieren bisher nicht. Also können wir das Persönlichkeitsrecht schützen, indem wir Gesetze schaffen, die den Eingriff und die Verletzung des Persönlichkeitsrechtes gestatten. Mit dieser Logik wird den Bedenken des BVerfG aber lediglich formal Rechnung getragen, während sich der Gesetzgeber inhaltlich über sie hinwegsetzt.

c) Der Entwurf geht in dieselbe Richtung wie die neueren Gesetzesentwürfe im Polizeirecht (namentlich der IMK-Entwurf eines ME PolG von 1986 und die vorliegenden Länderentwürfe aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Hamburg). War beim Strafprozeßrecht der konkrete Tatverdacht die Voraussetzung für Eingriffe in die Grundrechte, so galt bisher das Bestehen einer konkreten Gefahr und die grundsätzliche Beschränkung präventivpolizeilicher Eingriffe auf den Verursacher dieser Gefahr, den Störer, als Grundsatz. Die entsprechenden Entwürfe ver-

legen die Sicherheitslinien nach vorne. Mit Begriffen wie "vorbeugende Verbrechensbekämpfung", "Gefahrenvorsorge" und "Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr" werden der Polizei im präventiven Bereich Aufgaben zugeschoben, die einen begrenzenden Bezug auf den Verursacher von Gefahren nicht mehr zulassen.

Vorbeugende Verbrechensbekämpfung impliziert die "vorherige Bereitstellung von Erkenntnissen über (potentiell, d.V.) alle Bürger, aus deren Datenmuster dann nach einer Straftat sich die verdachtskräftigsten Bürger zusammenstellen lassen... Für eine so verstandene "Vorsorge" kann es keine Kriterien mehr geben, die sich sinnvollerweise auf Tatbestandsmerkmale formulieren ließen. Jeder Bürger hat sich mit seinen täterpotentiellen Daten so umfassend wie möglich darzustellen." (Wagner, Kommentar zum PolG von NRW, Neuwied und Darmstadt 1987, S. 203)

Juristische Kriterien gibt es nicht mehr. Es bleiben letztlich nur noch polizeitaktische und technische. Auch die daran anschließenden Befugnisse sind dementsprechend uferlos gefaßt. Oder um Heinz Wagners Formulierung zu übernehmen: es werden "Scheintatbestände" gebildet, die letztlich jeden und in einer Unzahl von Situationen betreffen können. Die Anlässe für Eingriffe - von der Datenerhebung bis zur Observation und zur beobachtenden Fahndung - bleiben nur noch scheinbar an Tatbestände geknüpft: an erhebliche Gefahren, an erhebliche Straftaten oder an einen mehr als 100 Taten umfassenden Straftatenkatalog.

Der StPO-Entwurf vollzieht diesen Bruch im Strafprozeßrecht nach.

* Maßnahmen wie Rasterfahndung, beobachtende Fahndung und planmäßige Observation, deren Verankerung im Polizeirecht bereits 1977 eingeleitet wurde, werden nun parallel ins Strafprozeßrecht überschrieben. Sie werden auch dort nur an Scheintatbestände gebunden.

* Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung mit Eingriffsbefugnissen wird generell als originäre Aufgabe im Polizeirecht verankert. Flankierend wird mit den hier vorliegenden StPO-Entwürfen ein Katalog an Zweckumwidmungs-Paragrafen geschaffen (§ 160 a ff.), um die bereits bestehende Praxis der Nutzung strafprozessual gewonnener Daten für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung rechtlich abzusichern.

Die Zwecke polizeilichen Handelns, vor 100 Jahren nach Eingriffen gegen Störer und nach solchen gegen Verdächtige getrennt, werden wiedervereint zu einem einzigen: der polizeilich definierten Sicherheit.

II. Zu den einzelnen Regelungen:

Unsere Kommentierung geht nicht nach der zahlenmäßigen Reihenfolge der §§, sondern faßt jeweils bestimmte Regelungsbereiche nach ihrer thematischen Zusammengehörigkeit zusammen. Wir ziehen die Kommentierung der §§ 150 - 150 c vor, da diese nicht unmittelbar in den Zusammenhang der polizeilichen Datenverarbeitung gehören.

1. Auskünfte aus Strafverfahrensakten (§§ 150-150 c)

Diese Paragraphen systematisieren das bisher in anderen Vorschriften (z.B. in den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren) nie-

derlegte Einsichtsrecht in Strafverfahrensakten.

Neu ist in diesem Zusammenhang die Formulierung eines Akteneinsichtsrechts für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (§ 150 Abs. 1), das, wie entsprechende Auseinandersetzungen aus der letzten Zeit belegen, keineswegs unumstritten ist. Im Falle des Flick-Ausschusses des Bundestags wurde der Streit um Einsicht in exekutive Akten bis vor das Bundesverfassungsgericht getragen. Derzeit schwelt in Hamburg ein Konflikt über die Einsicht des Hafenstraßen-Untersuchungsausschusses in die Unterlagen und Aufzeichnungen über Telefonabhörungen in den besetzten Häusern.

Nach dem vorliegenden Entwurf soll das Einsichtsrecht der Ausschüsse auch nicht uneingeschränkt gelten, sondern an die Erforderlichkeit der Daten für deren Arbeit gebunden sein.

Die Entscheidung über die Möglichkeit der Auskunft oder Einsicht (auch für Privatpersonen und zu wissenschaftlichen Zwecken) treffen Staatsanwaltschaft und Gerichte. In Fällen, wo die Staatsanwaltschaft die Einsicht verweigert, ist eine Anrufung des Landgerichts des zuständigen Gerichtsbezirks (nach § 161 Abs. 3) möglich. Die einmalige Entscheidung des Gerichts ist nicht weiter anfechtbar.

2. Ermittlungsgeneralklausel (§ 161)

Die Neufassung des § 161 ändert am bestehenden Recht im Grunde nichts. Die StA erhält nach wie vor die Möglichkeit, alle erforderlichen Maßnahmen zur Aufklärung und Ergreifung des Täters zu veranlassen bzw. von der Polizei vornehmen zu lassen. Neu ist aus-

Ermittlung von Beschuldigten und Zeugen auszustrahlen.

Daß diese "Lex Eduard Zimmermann" einschneidende lebensgefährliche Folgen auch für völlig unverdächtige haben kann, dürfte auf der Hand liegen. Es ist nicht abwegig zu befürchten, daß eine Mehrheit der Zuschauer von Programmen wie "XY ungelöst" oder der Leser der Bild-Zeitung kaum in der Lage sein wird, zwischen einem gesuchten Tatverdächtigen und einem gesuchten Zeugen zu differenzieren. Hängen bleiben wird nur, daß nach dem Betreffenden von der Polizei gefahndet wird.

5. Besondere Fahndungs- und Ermittlungsmethoden

Die neueren Polizeigesetzesentwürfe hatten bereits entsprechende Regelungen für besondere Fahndungs- und Ermittlungsmethoden enthalten. Der von der IMK erstellte Vorentwurf für einen ME PolG vom März 1986 enthält Regelungen zur

* Rasterfahndung in § 10 f,

* Beobachtenden Fahndung in § 8 d, sowie zur

* längerfristigen Observation, zum verdeckten Einsatz technischer Mittel und zum Einsatz von V-Personen und verdeckten Ermittlern in § 8 c.

Im Februar 1986 war bereits mit dem § 163 d der StPO die sog. Schleppnetzfehndung verrechtlicht worden. Der vorliegende Entwurf führt nun, parallel zu den im ME PolG enthaltenen präventiven Befugnisse dieselben Methoden ins Strafprozeßrecht ein. Ausgenommen bleibt nur der Einsatz von verdeckten Ermittlern und V-Personen, wobei eigens betont wird, daß für diese Methode **noch** keine

gesetzliche Regelung präsentiert werde. Eine entsprechende Vorlage wird auch hierfür in Bälde erwartet werden können.

a. Rasterfahndung (§§ 98 a und 98 b)

* Der Katalog der Anlaßstraftaten in § 98 a Abs.1 ist ein typisches Beispiel für die von Heinz Wagner am Polizeirecht nachgewiesene "Schein-Vertatbestandlichung". Der Katalog der hier aufgeführten Straftaten ist für die Öffentlichkeit nicht mehr nachzuvollziehen. Es wird in Nr. 1 verwiesen auf § 163 d Abs. 1 (Schleppnetzfehndung). Dieser Paragraph wiederum verweist auf

- § 111 StPO (Kontrollstelle). Der in diesem enthaltene Katalog führt den § 250 Abs. 1 StGB (Schwerer Raub mit Waffen) und den § 129 a StGB (terroristische Vereinigung) auf - samt der dort genannten Katalogstraftaten: von Mord und Totschlag bis zu allen Formen der Brandstiftung und der Störung öffentlicher Betriebe. Im § 129 a mit einbegriffen ist aber auch die Werbung für eine terroristische Vereinigung, unter die bekanntlich auch das Auslegen der Zeitschrift "Radikal" gefaßt wird.

- § 100 a Satz 1 Nr. 3 und 4 StPO (Telefonabhören), wo als Anlaßstraftaten bestimmte Formen des Waffen - und Drogenhandels genannt sind.

§ 98 a Abs.1 nennt in Nr. 2 weitere Straftaten, nämlich alle Formen von Landes- und Geheimnisverrat.

Dieser Katalog ist schlicht absurd. Er bedeutet letztlich nichts anderes, als daß eine Rasterfehndung bei allem, was den Anschein von politischen Intentionen, Drogen- und Waffenhandel hat, angeordnet werden kann.

* Die Bestimmungen, die die polizeiliche Datenverarbeitung zu strafprozessualen Zwecken regeln sollen, sind über die gesamte StPO verteilt. Die Bestimmungen über die Rasterfahndung werden z.B. hinter den Regelungen zur Beschlagnahme eingebaut.

Mit der Beschlagnahme hat diese Form der Datenverarbeitung nur insoweit etwas zu tun, als die dafür verwandten Daten nicht von vornherein im Besitz der Polizei sind, sondern von anderen herausgegeben bzw. bei ihnen beschlagnahmt werden müssen.

Die entsprechenden Institutionen werden aber nicht nur zur Herausgabe verpflichtet, sondern müssen der StA bzw. der Polizei auch bei der Auswertung behilflich sein. Sie sollen nach § 98 a Abs. 2 verpflichtet werden, die Daten aufzubereiten. § 98 b Abs. 2 verdonnert sie darüber hinaus, die StA bei der Auswertung zu unterstützen. Offensichtlich sind die Ermittler in früheren Fällen mit dem beschlagnahmten Datenmaterial nicht zurecht gekommen.

* § 98 b Abs. 3 Satz 3 erläßt ein Verwertungsverbot der durch die Rasterfahndung erhaltenen Daten für andere als strafprozessuale Zwecke - ein Verbot, das aber, wie die Begründung ausdrücklich sagt, sogleich unterlaufen wird: "Das Verwertungsverbot für andere Zwecke bedeutet auch, daß die Daten nicht für präventivpolizeiliche Zwecke verwertet werden dürfen, es sei denn, es liegt eine entsprechende, auf Polizeirecht gestützte Anordnung zur Rasterfahndung bezüglich dieser Daten vor" (Hervorhebung von uns).

* § 98 b Abs. 4 besagt, daß der Datenschutzbeauftragte nicht zu informieren ist, da - so die Begründung - dies "systemfremd" sei.

Das traditionelle System der StPO wollen die Autoren dieses Entwurfs zwar permanent durch die Einfügung polizeirechtlicher Zwecke durchlöchern sehen. Da, wo systemfremde Elemente einen wenn auch noch so geringen Schutz der Betroffenen implizieren würden, sperren sie sich.

b. Polizeiliche Beobachtung (§ 163 e)

* Die polizeiliche Beobachtung ist das Gegenstück zur Schleppnetz-fahndung (§ 163 d). Voraussetzung für beide ist, daß die betreffenden Personen eine polizeiliche Kontrollstelle entweder im Inland (nach § 111 StPO) oder an einer Grenze passieren. Bei der Schleppnetz-fahndung werden alle Passanten in einer Datei gespeichert, um dann weiter - etwa per Datenabgleich - gegen sie zu ermitteln. Bei der Beobachtenden Fahndung wird das Passieren einzelner, zur Beobachtung im Fahndungssystem ausgeschriebener Personen in dieser Datei zu Protokoll gegeben (samt Begleitern, Zeit, Ort und besonderen Umständen des Passierens, mitgeführten Sachen, Vorhaben etc.).

* Möglich sein soll diese Maßnahme gegen Beschuldigte und ihre zufälligen Begleitpersonen. Der Kreis der nicht Beschuldigten wird weiter dadurch ausgeweitet, daß Personen, die möglicherweise mit dem Beschuldigten in Verbindung treten könnten, aufgenommen werden. Die Maßnahme, die zunächst nur für drei Monate angeordnet werden darf, kann durch den Richter bis zu einem Jahr verlängert werden. Anordnen darf der Richter, bei Gefahr im Verzug auch der StA, wobei dieser innerhalb von drei Tagen eine richterliche Anordnung nachreichen muß.

* Voraussetzung ist auch hier der in Bezug auf die Rasterfahndung erläuterte uferlose Straftatenkatalog.

c. Planmäßige Überwachung und verdeckter Einsatz technischer Mittel (§ 163 f)

* Bei dieser Maßnahme war den Autoren die wiederholte Ausführung des genannten Straftatenkatalogs offenbar zu mühsam. Sie ist nurmehr gebunden an den auf Tatsachen gegründeten Verdacht einer "erheblichen Straftat" (vgl. unsere Bemerkungen zur Öffentlichkeitsfahndung).

* Angeordnet werden darf sie einerseits gegen Beschuldigte, andererseits gegen Personen, die möglicherweise mit den Beschuldigten in Verbindung treten.

* Bei dieser Überwachung dürfen auch verdeckt technische Mittel eingesetzt werden (Photo- und Video-Aufnahmen und Gesprächsaufzeichnungen auf Tonband, auch per Richtmikrofon). Die technischen Mittel sollen allerdings nicht innerhalb der Wohnung oder von außen zur Überwachung in der Wohnung eingesetzt werden dürfen.

6. Die Umwidmung von Strafverfahrensdaten für präventiv-polizeiliche Zwecke: Zu den §§ 150 d, 160 a-g und 163 Abs.3:

6.1. Das generelle Problem

Wer einmal oder gar mehrmals einer Straftat verdächtig war, der ist beim nächsten mal um so verdächtiger.

Dieser einfache Satz steht hinter der Praxis der Polizei, Daten, die im Zusammenhang von Ermittlungs- und Strafverfahren angefallen sind, auch nach Abschluß der

Ermittlungen weiter in Dateien aufzubewahren und zu benutzen.

Diese ursprünglich strafverfolgerischen Daten erhalten dadurch eine Zweckänderung. Waren sie bis dahin Daten, deren Erforderlichkeit aus den repressiven Aufgabenstellungen der Polizei hergeleitet wurde, so wandelt sich spätestens mit dem Abschluß des Verfahrens ihre Zweckbestimmung. Sie werden zu Daten, deren Benutzung die Polizei entweder zu Zwecken der konkreten Gefahrenabwehr oder - was der Normalfall sein dürfte - für die "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" reklamiert.

Für diese Zweckumwidmung gab es bisher keine rechtliche Grundlage. Eine Befugnis war unter Aufbietung größter Interpretationskünste aus den Bestimmungen der StPO über die Weiteraufbewahrung von erkennungsdienstlichen Unterlagen hergebetet worden. Dies ist aber spätestens seit dem Volkszählungsurteil des BVerfG unhaltbar geworden. Abhilfe sollen nun die genannten neuen Paragraphen der StPO schaffen.

Die Polizei muß nicht, soweit es diese Daten betrifft, irgendwo Einsicht nehmen oder die Staatsanwaltschaft um Auskunft bitten. Als "Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft", d.h. als Behörde, die für die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen führt, verfügt sie bereits über diese Daten und hat sie auch entsprechend polizeilicher Kriterien in Dateien sortiert. Es geht also darum, ihr das weitere Verfügungsrecht über diese Daten zu belassen.

Einmal Straftäter - immer Straftäter

Diese Hypothese wird als "kriminalistische Erfahrungstatsache" ausgegeben. Über ihre Richtigkeit läßt sich allerdings streiten.

* In der Polizei selbst ist nach dem weitgehenden Scheitern der Straftaten-Straftäter-Dateien eine zum Teil sehr heftig geführte Debatte über die Richtigkeit der These ausgebrochen, daß Straftäter immer wieder dieselben Taten - womöglich noch in derselben Art und Weise - begingen. Insbesondere Forschungen aus dem bayerischen LKA haben diese seit Jahrzehnten wohlgehütete Perseveranzthese stark in Zweifel gezogen. Sie ziehen damit gleichzeitig die Notwendigkeit in Zweifel, unter diesem Gesichtspunkt weiter Daten zu speichern.

* Gewiß gibt es "kriminelle Karrieren". Ein zentrales Ergebnis der jüngeren kriminologischen Forschung ist jedoch, daß die traditionellen Formen staatlichen Reagierens (von der Jugendhilfe bis zum Gefängnis) auf gegebenenfalls lebensgeschichtlich eher bedeutungslose Ereignisse dazu beitragen können, daß ein lebensgeschichtliches Randereignis sich erst zur "Karriere" verdichtet.

Früher die "Aktenkarriere" mit ihren handfesten Folgen, heute nun ergänzend hierzu die "Dateienkarriere", schaffen also mit, was zu unterbinden ihr Anspruch ist. Dies gilt für den Bereich der Alltagskriminalität - es gilt gleichermaßen für die wachsende Gewaltbereitschaft in politischen Auseinandersetzungen. Es kann sich also ein sich selbst bestätigender Prozeß entwickeln. Diese Erkenntnisse sollten ergo zu einer äußersten Zurückhaltung bei der Produktion von "Verdachtskarrieren" qua Zweckumwidmung von Daten führen.

* Präventionsbefugnisse mit Eingriffscharakter - wie die hier zur Debatte stehende Zweckumwidmung von Daten - begründen sich aus Prognosen, die sich neben der

sog. Lebens- und Berufserfahrung bestenfalls statistisch begründen lassen ("Kriminelle Karrieren"). In den Sozialwissenschaften wird vom sog. ökologischen Fehlschluß gesprochen, wenn aus statistischen Aggregatdaten individuelle Verhaltensprognosen erstellt werden. In sozialwissenschaftlichen Analysen mögen die Konsequenzen dieses Fehlschlusses nur Kollegengelächter produzieren; im polizeilichen Eingriffsrecht jedoch sind die Konsequenzen dieses prognostischen Fehlschlusses handfest (siehe unten: Konsequenzen der Speicherung). Dort, wo ansonsten in unserem Rechtssystem auf Grundlagen von Prognosen Maßnahmen folgen (z.B. im Jugendstrafverfahren oder bei der Sicherungsverwahrung), wird zumindest ein aufwendiges Gutachterverfahren eingeschaltet.

* Ferner ist zu fragen, ob ein Diebstahl oder eine Körperverletzung besser aufgeklärt oder bewertet werden kann, wenn die Polizei über eine Liste möglicher weiterer Straftatverdächtige aus zurückliegenden Jahren verfügt. Erleichtert das Wissen über solche Verdachtsmomente tatsächlich die Ermittlungen in derartigen Alltagsdelikten oder handelt es sich nur wieder um einen der gutgehüteten polizeilichen Mythen? Solche Effizienzerwägungen werden regelmäßig nur an außergewöhnlichen Einzelfällen vorgetragen. Ernsthaft in Frage gestellt wird diese polizeiliche Praxis bisher nicht.

* Mit Vorliebe beziehen sich die Fürsprecher der Vorbeugenden Verbrechensbekämpfung auf den Terrorismus, die Drogenkriminalität und die organisierte Kriminalität. Die Gefährlichkeit dieser Kriminalitätsbereiche und die Schwierigkeiten, an Hintermänner heranzukommen, verlange besondere Ermittlungsbefugnisse einschließlich

der präventiven Datenspeicherung. Es entspricht rechtsstaatlichem Eingriffsrecht und ist eine Konsequenz von Verhältnismäßigkeitsprinzip und Verwaltungseffizienz, Eingriffsbefugnisse je nach Intensität der Schwere der Straftat und zur Härte des Verdachts in Relation zu setzen. Wenn eine Zweckumwidmung von Strafverfahrensdaten für präventive Zwecke für richtig und notwendig gehalten wird, dann bedürfte es zumindest der Berücksichtigung dieser Prinzipien. D.h., nur beim Verdacht bzw. Nachweis schwerwiegender Taten wären entsprechende Zweckumwidmungen zu erwägen und entsprechende differenzierte Regelungen zu formulieren.

Die Praxis ist einen anderen Weg gegangen. Nicht nur, daß der Eierdieb nahezu lebenslang von seinem Datenschatten verfolgt wird. Darüber hinaus werden sowohl von ihrer Schwere als auch von ihrer lebensgeschichtlichen Bedeutung her geringfügige Handlungen (Parolensprühen, Abreißen der Nr. vom Volkszählungsbogen, Flugblattverteilen) unter die schwerwiegende Straftaten suggerierenden Begriffe wie Terrorismus etc. subsumiert und in die entsprechenden Dateien gepackt - mit der Konsequenz, daß die Betroffenen dann auch mit allen Folgen zu rechnen haben, die für entsprechende schwerwiegende Straftaten vorgesehen sind.

Konsequenzen der Speicherung

Dies gilt um so mehr, als es sich bei einer Fortdauer der Speicherung auch über den Anschluß von Ermittlungen und Strafprozessen hinaus nicht um eine abstrakte Maßnahme handelt. Die Daten lagern nicht nur irgendwo, ohne weiter angetastet zu werden, sondern sie zeitigen oft genug konkrete Folgen.

* Die Speicherung in einer Datei kann weitere polizeiliche Eingriffe zur Folge haben: Voraussetzung einer Speicherung im Meldedienst Landfriedensbruch (jetzt Arbeitsdatei PIOS Landfriedensbruch) war das Vorliegen eines Ermittlungsverfahrens wegen § 125 o.ä.. Die Ausschreibung zur Fahndung ("Fahndungszweck: Gefahrenabwehr") sollte u.a. die Möglichkeit einer vorbeugenden Festnahme an polizeilichen Kontrollstellen auf Anfahrtswegen zu Demonstrationen eröffnen. Von dieser Möglichkeit hat die Polizei lebhaft Gebrauch gemacht. (Wie leicht sich ein solches Ermittlungsverfahren konstruieren läßt, haben wir anhand der Daten über Berliner Hausbesetzer aus den Jahren 1981/82 dargestellt - vgl. unser Heft 11, S.51 f.)

* Die Speicherung in Dateien kann das Bild eines Zusammenhangs erzeugen, der realiter nicht vorhanden sein muß, aber aus der Verknüpfung verschiedener kontextloser Daten suggeriert wird. Auch traditionelle Karteien und Akten-sammlungen beinhalteten zusammengewürfelte Informationen. Die automatische Verknüpfung erleichtert jedoch solche Verdachtskonstruktionen.

* Die Speicherung in einer bestimmten Datei ist gleichzeitig auch eine Zuordnung zu einem bestimmten Straftatbereich. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Speicherung von Volkszählungsgegnern und Blockadeteilnehmern in der Datei APIS, gemeinsam mit anderen Staatsschutzdelikten und Terrorismusverdächtigen. Ähnliches gilt aber auch für "gewöhnliche Kriminelle": Ein kleines Betrugsdelikt erhält durch die Einspeisung in eine Datei über Wirtschaftskriminalität eine völlig andere Dimension.

* Durch eine Speicherung können spätere Ermittlungsverfahren auch dann beeinflußt werden, wenn der Verdacht nicht nachgewiesen werden konnte. Eine Speicherung von mehreren Verdachtsfällen ermöglicht es, den Beschuldigten zum Wiederholungstäter zu stigmatisieren. Die Präsentation einer solchen Liste auch nicht nachgewiesener Vorwürfe kann die Entscheidung von Ermittlungsrichtern, Haftbefehle auszustellen, beeinflussen. Sie kann auch Auswirkungen für die Entscheidung eines Gerichts haben.

* Daten aus Straf- und Ermittlungsverfahren betreffen nicht nur Beschuldigte, sondern auch Zeugen, Hinweisgeber und Geschädigte, also Personen, gegen die nie ein Verdacht vorgebracht wurde. Die Speicherung solcher explizit Unschuldiger ist um so problematischer in Dateien, die nicht in erster Linie nach Personen speichern, sondern bei denen das Ereignis im Vordergrund steht (PIOS, SPUDOK). Oft bleiben solche Daten über Jahre hinaus gespeichert.

Aus dem 10. Tätigkeitsbericht des Bundesdatenschutzbeauftragten (DB-Drucks. 11/1693):

19.2.1 Daten von Volkszählungsgegnern in APIS

Kurz vor Drucklegung dieses Berichts begann eine öffentliche Diskussion darüber, ob es gerechtfertigt sei, Daten von Volkszählungsgegnern in APIS zu speichern (s. auch 10.1.8). Hierzu ist folgendes zu bemerken:

In der Dateierrichtungsanordnung für APIS wird als Zweck für dieses System auf Staatsschutzdelikte abgestellt. Ich kann nicht erkennen, daß jemand, der im Zusammenhang mit der Volkszählung möglicherweise eine strafbare Handlung wie z. B. Beschädigung eines Volkszählungsbogens begeht, sich als Verfassungsfeind qualifiziert hat. Dabei ist vor allem auch zu bedenken, daß eine Ablehnung der Volkszählung auf den verschiedensten Motiven beruhen kann. Eine Speicherung in APIS allein aus diesen Gründen halte ich für unverhältnismäßig. Es kommt hinzu, daß die Gerichte die Strafbarkeit einer solchen Verhaltensweise unterschiedlich beurteilt haben und eine höchstrichterliche Entscheidung noch aussteht.

Weder die vorgelegten Entwürfe zur Änderung der StPO, noch der Vorentwurf zum ME PolG, in dem die Aufgabe der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" als originäre Angelegenheit der Polizei eingeführt wird, lassen erkennen, daß diese grundsätzlichen Probleme begriffen worden wären und zu juristischen Konsequenzen geführt hätten.

6.2. Detailkritik

Zu § 150 d: Generalmächtigung
§ 150 d enthält eine Generalmächtigung der Polizei zur weiteren Aufbewahrung und zur Nutzung von Ermittlungsdaten zu präventiven Zwecken.

* Der Entwurf differenziert zunächst nicht zwischen Daten über Beschuldigte, Zeugen, Geschädigte oder "andere Personen". Es geht mithin um alle Daten - so auch die Begründung:

* Die Weiternutzung wird gebunden an die Erforderlichkeit der Daten für Zwecke aus dem Polizeirecht: an die Gefahrenabwehr sowie an die vorbeugende Verbrechensbekämpfung, soweit hier eine Wiederholungsgefahr besteht. Dies gilt sowohl generell (Abs. 1) als auch für Daten, die bei spezifischen Maßnahmen - Durchsuchung, Beobachtende Fahndung etc. - gewonnen wurden (Abs. 2).

* Eine Wiederholungsgefahr wird nicht daran gebunden, daß dieselbe Person erneut in einer ähnlichen Angelegenheit verdächtigt werden könnte, sondern allgemein daran, daß "weitere Straftaten begangen werden" (Abs. 1 Satz 2). Der Grundsatz der StPO, daß sich Maßnahmen der Strafverfolgung nur gegen diejenigen richten dürfen, gegen die ein konkreter Ver-

dacht vorliegt, wird damit durchlöchert.

* Auch Freispruch oder Einstellung des Verfahrens sollen eine Speicherung nicht automatisch beenden. Auch bei erwiesener Unschuld soll zunächst weiter gespeichert werden können. Daten von unschuldig Verdächtigten und anderen unschuldigen Verfahrensbeteiligten - Zeugen und Geschädigten z.B. - brauchen erst drei Jahre nach Verfahrensabschluß gelöscht zu werden.

* Die Polizei benötigt für die Weiterspeicherung und -nutzung die Zustimmung der Staatsanwaltschaft, die laut Begründung aber "nicht für jeden Einzelfall erneut, sondern generell" erteilt werden kann.

* Das Datum der Zustimmung ist auch der Ausgangspunkt für die Überprüfungs- und Löschungsfristen: die Daten müssen jährlich auf ihre weitere Erforderlichkeit überprüft werden. Nur bei erwiesener Unschuld gibt es feste Löschfristen (siehe oben). Im Falle einer frühzeitigen Erteilung der Zustimmung könnte die Speicherdauer dadurch verringert werden. Bisher galten nur die in den KpS-Richtlinien genannten Prüffristen (10 Jahre nach Speichungsbeginn für Erwachsene, fünf für Jugendliche, zwei für Kinder). Durch eine Bindung an das Datum der Einspeicherung statt an das der Zustimmung könnte diese Regelung zu einem begrenzten Datenschutzgewinn gegenüber den restlichen Regelungen dieses Paragraphen führen, die ausschließlich Ermächtigungen für die Polizei enthalten.

* An einem Extremfall zusammengefaßt, könnten die Bestimmungen dieses Paragraphen z.B. folgendes bedeuten: Wird jemand mehrmals

wegen Beleidigung angezeigt (Wiederholungsgefahr), so könnte dies - vorausgesetzt, die Daten werden aus irgendeinem Grund weiterhin für erforderlich gehalten - die Speicherung nicht nur des Beleidigers über einen längeren Zeitraum hin, sondern für drei Jahre auch die der Beleidigten und eventueller Zeugen bewirken.

Zu § 160 a: SPUDOK-Dateien

Dieser Paragraph normiert die Möglichkeit, alle zu einem Verfahren anfallenden Informationen in einer speziellen Verfahrensdatei zu speichern. Solche Dateien sind üblicherweise Spurendokumentationsverfahren (SPUDOK), die je nach dem zentral beim BKA oder bei den LKÄ eingerichtet werden können (vgl. die Darstellung in unserer Ausgabe 26, Seite 51 ff.). Beides soll laut Begründung möglich sein. Denkbar wäre ebenfalls die Speicherung in Personalcomputern, die in bestimmten Bereichen der Polizei immer häufiger eingesetzt werden. PCs sind bei der Polizei grundsätzlich miteinander vernetzt. In SPUDOK-Dateien werden personenbezogene Daten nicht nur nach Personen gespeichert, sondern vor allem nach Ereignissen und Objekten. Der besondere Effekt dieser Dateien besteht in der allseitigen Verknüpfbarkeit der Informationen. Eingespeichert werden nicht nur erhärtete Daten, sondern auch Spuren, unbewertete Hinweise aus der Bevölkerung, Protokollnotizen, Aktenauszüge, allgemeine Beobachtungen und Spekulationen.

* Der Entwurf läßt die Errichtung solcher Dateien einschließlich der Eingabe unbewerteter Informationen generell zu. Er versucht nicht, die anfängliche polizeiinterne Begrenzung auf Verfahren bestimmter Größenordnung zu präzisieren.

Noch bindet er diese hochsensible und oft genug falsche Informationen enthaltende Dateiform an festgelegte schwerere Delikte oder Begehungsformen.

* Die Speicherung soll grundsätzlich nach rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens - nicht nach Beendigung der Ermittlungen oder vorläufiger Einstellung - "unverzüglich" beendet werden. "Spätestens" nach Abschluß der Ermittlungen sollen die Daten auf ihre weitere Erforderlichkeit überprüft werden. Was sich zunächst recht harmlos ansieht, verwandelt sich unter der Voraussetzung, daß aktuelle SPUDOK-Dateien z.T. bereits 1981 eingerichtet wurden, zu einer Schein-Eingrenzung: Nach Abschluß des Verfahrens besteht auch für die Polizei kein weiterer Grund zur Aufrechterhaltung der Datei, zumal ihr diejenigen Daten, die sie weiter für erforderlich hält, durch diesen Entwurf auch nicht genommen werden (siehe unten). Die Zeit, während der falsche Daten sowie Daten explizit unverdächtiger Personen aufbewahrt werden, kann also u.U. recht lange sein.

Der Entwurf hätte sich - ohne die Anwendung dieser Dateiform generell in Frage zu stellen - auch den zwischen dem hessischen Innenminister und dem Landesdatenschutzbeauftragten ausgehandelten Kompromiß zu eigen machen können. Dieser sieht ein "System der stufenweisen Bereinigung und Löschung von Daten" vor: Bei als irrelevant erkannten Spuren sind die betreffenden Personen in der Datei als unverdächtige zu kennzeichnen; der Ermittlungsleiter ist verpflichtet, "sich laufend davon zu überzeugen, daß die Hinweise zügig bearbeitet werden"; maximale Prüffrist ist drei Monate.

Der vorgelegte Entwurf verlangt dagegen nur, die Daten "unverzüglich zu berichtigen oder zu ergänzen, wenn sich die Erkenntnisse oder der Stand des Verfahrens wesentlich ändern". Er setzt keinen Zeitraum, bis zu dem die Hinweise überprüft werden müssen, sondern schreibt nur eine Berichtigung nach vollzogener Überprüfung vor. Auch die Erforderlichkeitsprüfung nach Abschluß der Ermittlungen wurde in der hessischen Regelung viel genauer festgelegt (vgl. 15. Tätigkeitsbericht des hessischen Datenschutzbeauftragten, 31.12.1986, Seite 188 ff).

* SPUDOK-Verfahren werden häufig als Vorfilter für PIOS-Dateien im selben Ermittlungsbereich genutzt. Auch diese Dateien haben für die Polizei den Vorzug, daß aus ihnen nicht nur losgelöste Informationen abgerufen, sondern Spuren und Hinweise verschiedenster Qualität und verschiedensten Inhalts miteinander in Beziehung gesetzt werden können.

Trotz der Tatsache, daß diese Dateien nicht nur von den Datenschutzbeauftragten, sondern auch in einer breiteren Öffentlichkeit z.T. heftig kritisiert wurden, enthält der vorliegende Entwurf keine Spezialregelung hierfür. Die in § 160 a Abs. 3 enthaltene Pflicht, die Daten nach Ermittlungsabschluß auf ihre weitere Erforderlichkeit zu überprüfen, eröffnet aber die Möglichkeit einer fortgesetzten Speicherung für ein zusammenhängendes Strafverfahren. Sollte damit auch eine Filterfunktion für eine PIOS-Datei gemeint sein, so bedürfte es einer genaueren Formulierung.

* Absatz 2 fordert für SPUDOK-Verfahren keine Errichtungsanordnung, die auch dem Datenschutzbeauftragten vorgelegt werden

müßte, sondern nur einen Aktenvermerk über Art und Umfang der gespeicherten Daten und entsprechende Auswertungsmöglichkeiten.

* Dieser Vermerk soll nur die in Absatz 4 enthaltene Möglichkeit erleichtern, dem Verteidiger Zugang zur Datei zu gewähren. Auch dies ist nur eine "Kann"-Regelung. Gerade in Verfahren, wo eine SPUDOK-Datei eingerichtet wird, ist der Inhalt der Datei oft erheblich wichtiger als der Inhalt der zugrundeliegenden Akten. Die Strafverfolgung kann somit - wenn sie es will - ihren Informationsvorsprung aufrechterhalten. Das Prinzip der Waffengleichheit im Strafverfahren wird nicht geschützt.

* § 160 f ermöglicht die Übermittlung von SPUDOK-Daten an alle die Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Strafvollstreckungsbehörden, die an einem zusammenhängenden Verfahren arbeiten.

Zu §§ 160 b-e: Personenauskunfts- und modus-operandi-Dateien

a) Trennung von INPOL-Land und -Bund

1981 erfolgte mit den Richtlinien für den Kriminalaktennachweis (KAN) eine Trennung von INPOL-Land und -Bund, die nun auch gesetzlich nachvollzogen wird. Mit dem Beschluß von 1981 wurde der bis dahin aufgebaute Zentrale Personen-Index (ZPI) aufgegeben, in dem alle Personen, die mit der Polizei in Kontakt kamen, erfaßt wurden. Die Begrenzung der zentralen Speicherung entsprach einerseits einer datenschutzrechtlichen Forderung, brachte aber andererseits auch einen Rationalitätsgewinn für die polizeiliche Datenverarbeitung, der in der polizeilichen Diskussion aber nur einzeln

und auch nur sehr zögernd eingeräumt wird.

Die Richtlinien sind bis heute nicht offiziell herausgegeben, obwohl ihr Inhalt aus über Umwegen publik gewordenen Vorentwürfen und aus Darstellungen in der Literatur bekannt ist (siehe u.a. Taz 18.12.1980 und Dieter Küster in: Polizei-Technik-Verkehr, Heft 5/1981, S.169 ff).

Eine zentrale Speicherung ist demnach möglich bei überregional relevanten Straftaten, bei allen Verbrechen und bei den in § 100 a StPO aufgeführten Vergehen. Diese Beschränkung ist bereits äußerst locker. Der § 100 a umfaßt einen Katalog von ca. 80 Straftaten - vom (Handtaschen-) Raub bis zum Mord, das ganze politische Strafrecht eingeschlossen. Die Berichte der Datenschutzbeauftragten haben die großzügige Auslegung insbesondere der überörtlichen Relevanz durch die Polizei häufig kritisiert. Möglichkeiten der Umgehung waren zu Hauf vorhanden.

Aus diesen Erfahrungen zieht der vorliegende Entwurf keinerlei Konsequenz - mit Ausnahme der, die Voraussetzung der zentralen Speicherung noch unbestimmter zu fassen: Es bleibt die wenig konkrete Fassung des überörtlichen Bezugs. In Zukunft braucht die Polizei aber nur noch die "erhebliche Bedeutung" der Tat zu reklamieren.

b) Welche Dateien?

* § 160 b umfaßt die 1981 neu geordneten Personenauskunftsdateien. Auf BKA-Ebene sind das:

- der **KAN**, der Personalien und Aliaspersonalien von Beschuldigten und über sie vorliegende Kriminalakten registriert;

- die **Haftdatei**, in der zusätzlich der Stand der Strafvollstreckung ("Haftnotierung") erfaßt wird;

- die **Erkennungsdienstdatei**, in der außer den im KAN gespeicherten Daten auch ed-Behandlungen und die Behörde(n), die sie durchführen ließ(en), enthalten sind.

* Die **Fahndungsdatei**, die ebenfalls zu dem 1981 verabschiedeten Konzept der Personendateien gehört, erhält in § 131 Abs. 4 eine gesetzliche Grundlage.

* § 160 c bezieht sich auf die **Modus-operandi- oder Straftaten-Straftäter-Dateien (SSD)**, von denen nach dem Scheitern des bundesweiten Großversuchs im Jahre 1979 nur noch "zentrale Falldateien" übrig blieben. Die Personenkomponente dieser Dateien enthält außer den im KAN enthaltenen Daten noch eine Personenbeschreibung. Die Tatkomponente enthält eine nach bestimmten Kriterien geordnete Beschreibung der Tat. War die SSD bei ihrem Aufbau seit Mitte der 70er Jahre als Recherche-Unterstützung gedacht, so trägt die Begründung dem Scheitern des Großversuchs dadurch Rechnung, daß sie die Dateien nur noch als "Aktenfindungssysteme" bezeichnet.

Am gegenwärtigen Aufbau und Inhalt der Dateien wird dieser Entwurf nichts ändern. Sie werden, so wie sie sind, rechtlich eingeseget. Besondere Vorschriften über die Speicherdauer gibt es nicht. Die §§ 160 b und c übernehmen jeweils in Abs. 2 die Regelung des § 150 d, nach der die Daten von erwiesenermaßen unschuldig verdächtigten drei Jahre nach Abschluß des Verfahrens oder nach Einstellung gelöscht werden müssen. Regelmäßige Überprüfungsfrieten werden nicht genannt.

Nach § 160 f dürfen die in den bezeichneten Dateien enthaltenen Daten für Zwecke eines anderen Strafverfahrens an Strafverfolgungsbehörden- also andere Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften -, Gerichte und Vollstreckungsbehörden weitergegeben werden.

§ 163 Abs. 3 soll sicherstellen, daß die polizeilichen Dateien auf dem neuesten Stand sind. Die Regelung wird vor allem für die Personenauskunftsdateien von Bedeutung sein. In der Vergangenheit wurde die Polizei des öfteren erst relativ spät von Justizentscheidungen in Kenntnis gesetzt. Die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft, die verfahrensabschließende Entscheidung samt Aktenzeichen mitzuteilen, würde diesen Zustand beenden.

c) Rechtsverordnung/Errichtungsanordnung

§ 160 d verpflichtet den BMJ und die (Justizminister der Länder) zum Erlaß von Rechtsverordnungen über die Personenauskunfts- und die Modus-operandi-Dateien. Neben der allgemeinen Zulässigkeit, den speichernden Stellen und den zur Auskunft verpflichteten, müssen darin auch die Einrichtung von online-Zugriffsmöglichkeiten und ein entsprechendes Stichprobenverfahren zur Kontrolle geregelt sein. Damit bestünde u.a. die Möglichkeit, durch bloße Rechtsverordnung dem Verfassungsschutz - jenseits des allgemeinen Informationszugangs (vgl. Verfassungsschutzmitteilungsgesetz) - eine Direktabrufrmöglichkeit zu eröffnen.

Für die in § 160 e vorgeschriebenen Errichtungsanordnungen bedarf die Polizei der Zustimmung des Justizministers und der Anhörung des Datenschutzbeauftragten.

DOKUMENTATION (Auszüge)**Entwurf:****Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in Dateien
(Bundesdatenschutzgesetz - BDSG)****Stand: 5.11.1987****§ 3****Weitere Begriffsbestimmungen**

(1) Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener).

(2) Eine Datei ist

1. eine Sammlung von personenbezogenen Daten, die durch automatisierte Verfahren nach bestimmten Merkmalen geordnet, umgeordnet und ausgewertet werden kann (automatisierte Datei) oder

2. eine gleichartig aufgebaute Sammlung von personenbezogenen Daten, die nach bestimmten Merkmalen geordnet, umgeordnet und ausgewertet werden kann (nicht-automatisierte Datei). Nicht hierzu gehören Akten und Aktensammlungen, es sei denn, daß sie durch automatisierte Verfahren umgeordnet und ausgewertet werden können.

(3) Verarbeiten ist das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen von personenbezogenen Daten in oder aus einer Datei. Im einzelnen ist, ungeachtet der dabei angewendeten Verfahren:

1. Speichern das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren von personenbezogenen Daten auf einem Datenträger zum Zwecke ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung,

2. Verändern das inhaltliche Umgestalten gespeicherter personenbezogener Daten,

3. Übermitteln das Bekanntgeben gespeicherter oder durch Datenverarbeitung unmittelbar gewonnener personenbezogener Daten an einen Dritten (Empfänger) in der Weise, daß

a) die Daten durch die speichernde Stelle an den Empfänger weitergegeben werden oder

b) der Empfänger von der speichernden Stelle zur Einsicht oder zum Abruf bereitgehaltene Daten einsieht oder abrufen,

4. Sperren das Kenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten, um ihre weitere Verarbeitung oder Nutzung zu verhindern.

5. Löschen das Unkenntlichmachen gespeicherter personenbezogener Daten.

(4) Nutzen ist jede Verwendung personenbezogener Daten unmittelbar aus Dateien, soweit es sich nicht um Verarbeiten oder Veröffentlichungen handelt.

(5) Anonymisieren ist das Verändern personenbezogener Daten derart, daß die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können.

(6) Speichernde Stelle ist jede Person oder Stelle, die personenbezogene Daten für sich selbst speichert oder durch andere speichern läßt.

(7) Dritter ist jede Person oder Stelle außerhalb der speichernden Stelle mit Ausnahme des Betroffenen und derjenigen Personen und Stellen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes im Auftrag tätig werden.

§ 4

Zulässigkeit der Datenverarbeitung und -nutzung

(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten und deren Nutzung sind nur zulässig, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder anordnet oder soweit der Betroffene eingewilligt hat.

(2) Bei der Einwilligung ist der Betroffene auf den Zweck der Speicherung und einer vorgesehenen Übermittlung sowie auf Verlangen auf die Folgen der Verweigerung der Einwilligung hinzuweisen. Die Einwilligung bedarf der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist. Soll die Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen schriftlich erteilt werden, ist der Betroffene auf die Einwilligungserklärung schriftlich besonders hinzuweisen.

§ 9

Einrichtung automatisierter Abrufverfahren, Verantwortung für den einzelnen Abruf

(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 Interessen 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 § 8 erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen schriftlich fest. Insbesondere muß gewährleistet sein, daß die Zulässigkeit des Abrufverfahrens kontrolliert werden kann. Im öffentlichen Bereich können die erforderlichen Festlegungen auch durch die zuständigen Aufsichtsbehörden getroffen werden.

(3) Über die Einrichtung von Abrufverfahren ist in Fällen, in denen die in § 11 Abs. 1 genannten Stellen beteiligt sind, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz unter Mitteilung der Festlegungen nach Absatz 2 zu unterrichten. Die Einrichtung von Abrufverfahren, bei denen die in § 17 Abs. 2 Nr. 1 und 2 genannten Stellen beteiligt sind, bedarf der Zustimmung der für die speichernde und die abrufende Stelle jeweils zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörde.

(4) Die Prüfung der Zulässigkeit des einzelnen Abrufs obliegt dem Empfänger. Die speichernde Stelle prüft die Zulässigkeit der Abrufe nur, wenn dazu Anlaß besteht. Die speichernde Stelle hat zu gewährleisten, daß die Übermittlung personenbezogener Daten zumindest durch geeignete Stichprobenverfahren festgestellt und überprüft werden kann.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten nicht für den Abruf aus Datenbeständen, die jedermann, sei es ohne oder nach besonderer Zulassung, zur Benutzung offenstehen.

§ 12

Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung; Zweckbindung

(1) Das Speichern und das Verändern personenbezogener Daten ist nur für die Zwecke zulässig, für die sie erhoben worden sind, und wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die gespeicherten Daten dürfen für die Zwecke verarbeitet oder genutzt werden, für die sie gespeichert worden sind. Dazu gehören auch die Wahrnehmung von Aufsichts- und Weisungsrechten und die Rechnungsprüfung.

(3) Das Speichern, Verändern und Nutzen für andere Zwecke ist, soweit nicht der Betroffene eingewilligt hat oder eine Rechtsvorschrift es erlaubt oder anordnet, zulässig, wenn

1. offensichtlich ist, daß es im Interesse des Betroffenen liegt und er in Kenntnis des anderen Zwecks einwilligen würde,

2. die Daten für den anderen Zweck aufgrund einer durch Rechtsvorschrift festgelegten Auskunftspflicht beim Betroffenen erhoben werden dürfen,

3. die Daten aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können oder die speichernde Stelle sie veröffentlichen dürfte, es sei denn, daß das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluß der Zweckänderung offensichtlich überwiegt,

4. es zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder sonst zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist,

5. es zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Vollstreckung oder zum Vollzug von Strafen oder Maßnahmen im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 8 des Strafgesetzbuches oder von Erziehungsmaßnahmen oder Zuchtmitteln im Sinne des Jugendgerichtsgesetzes oder zur Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen erforderlich ist oder

6. es zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person erforderlich ist.

§ 13

Datenübermittlung an öffentliche Stellen

(1) Die Übermittlung personenbezogener Daten an öffentliche Stellen ist zulässig, wenn

1. sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle oder des Empfängers liegende Aufgaben erforderlich ist und

2. die Voraussetzungen vorliegen, die eine Nutzung nach § 12 Abs. 2 und 3 zulassen würden.

(2) die übermittelnde Stelle überprüft die Zulässigkeit der Übermittlung. Erfolgt die Übermittlung auf Ersuchen des Empfängers, obliegt diesem die Prüfung der Zulässigkeit. In diesem Falle prüft die übermit-

telnde Stelle die Zulässigkeit der Übermittlung nur, wenn dazu Anlaß besteht. § 9 Abs. 4 bleibt unberührt.

(3) Für die Verarbeitung oder Nutzung übermittelter Daten durch den Empfänger gilt § 12 Abs. 2 und 3 entsprechend.

(4) Für die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend, sofern sichergestellt ist, daß bei dem Empfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen werden.

§ 14

Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen

(1) Die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen ist zulässig, wenn

1. sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und die Voraussetzungen vorliegen, die eine Nutzung nach § 12 Abs. 2 und 3 zulassen würden, oder

2. der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, daß der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluß der Übermittlung hat.

(2) Die Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung obliegt der übermittelnden Stelle.

(3) In den Fällen der Übermittlung nach Absatz 1 Nr. 2 unterrichtet die übermittelnde Stelle den Betroffenen von der Übermittlung seiner Daten. Dies gilt nicht, wenn damit zu rechnen ist, daß er davon auf andere Weise Kenntnis erlangt, oder wenn die Unterrichtung die öffentliche Sicherheit gefährden oder sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde.

(4) Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für die Zwecke verarbeiten oder nutzen, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind.

§ 15

Datenübermittlung an Stellen außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes

(1) Für die Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen gilt § 14 Abs. 1 nach Maßgabe der für diese Übermittlung geltenden Gesetze und Vereinbarungen.

(2) Eine Übermittlung unterbleibt, soweit Grund zu der Annahme besteht, daß durch sie gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes verstoßen würde.

(3) Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, daß die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verarbeitet oder genutzt werden dürfen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt werden.

(4) Die Prüfung der Zulässigkeit der Übermittlung obliegt der übermittelnden Stelle.

§ 16**Durchführung des Datenschutzes in der Bundesverwaltung**

Die obersten Bundesbehörden, der Vorstand der Deutschen Bundesbahn sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, über die von der Bundesregierung oder einer obersten Bundesbehörde lediglich Rechtsaufsicht ausgeübt wird, haben für ihren Geschäftsbereich die Ausführung dieses Gesetzes sowie anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen. Sie haben insbesondere dafür zu sorgen, daß

1. eine Übersicht über
 - a) die Art der gespeicherten Daten,
 - b) die Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist,
 - c) deren regelmäßige Empfänger geführt wird,
2. bestimmte Regelfristen für die Löschung der von ihnen gespeicherten Daten festgelegt werden und
3. die ordnungsgemäße Anwendung der Datenverarbeitungsprogramme, mit deren Hilfe Daten verarbeitet werden sollen, überwacht wird.

§ 17**Auskunft an den Betroffenen**

(1) Dem Betroffenen ist auf Antrag über die zu seiner Person gespeicherten Daten, auch soweit sie sich auf Herkunft oder Empfänger dieser Daten beziehen, sowie über den Zweck der Speicherung Auskunft zu erteilen. In dem Antrag soll die Art der 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 Verfassungsschutzbehörden, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung,
2. für die Behörden der Staatsanwaltschaft und der Polizei, soweit eine Abwägung ergibt, daß das öffentliche Interesse, die Auskunft nicht zu erteilen, das Interesse des Betroffenen an der Auskunftserteilung überwiegt; dies gilt auch für öffentliche Stellen der Finanzverwaltung, soweit sie personenbezogene Daten in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Anwendungsbereich der Abgabenordnung zur Überwachung und Überprüfung speichern,
3. Hinsichtlich der Daten, die nicht länger als drei Monate ausschließlich zum Zwecke der Datensicherung oder Datenschutzkontrolle gespeichert sind oder aufgrund gesetzlicher, satzungsmäßiger oder vertraglicher Aufbewahrungsvorschriften nicht 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 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 durch oder an die Verfassungsschutzbehörden, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, andere Behörden des Bundesministers der Verteidigung 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 braucht nicht begründet zu werden.
- (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 würde. Die Mitteilung des Bundesbeauftragten an den Betroffenen darf keine Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand der speichernden Stelle zulassen, sofern diese nicht einer weitergehenden Auskunft zustimmt.
- (6) Die Auskunft ist unentgeltlich.

§ 18

Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten

- (1) Personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind.
- (2) Personenbezogene Daten sind zu löschen, wenn
 1. ihre Speicherung unzulässig war oder
 2. ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist.
- (3) An die Stelle einer Löschung tritt eine Sperrung, wenn
 1. einer Löschung gesetzliche, satzungsmäßige oder vertragliche Aufbewahrungsfristen entgegenstehen,
 2. Grund zu der Annahme besteht, daß durch eine Löschung schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden, oder
 3. eine Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung oder des unverhältnismäßig hohen Aufwandes nicht möglich ist.
- (4) Personenbezogene Daten sind ferner zu sperren, wenn
 1. ihre Richtigkeit vom Betroffenen bestritten wird und sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit feststellen läßt oder
 2. sie nur zu Zwecken der Datensicherung oder der Datenschutzkontrolle gespeichert sind.
- (5) Gesperrte Daten sind mit einem Sperrvermerk zu versehen. Sie dürfen nur mit Einwilligung des Betroffenen weiter verarbeitet oder ge-

nutzt werden. Ohne Einwilligung des Betroffenen dürfen sie nur übermittelt oder genutzt werden, wenn

1. es zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder aus sonstigen in überwiegendem Interesse der speichernden Stelle oder eines Dritten liegenden Gründe unerlässlich ist und
2. die Daten hierfür übermittelt oder genutzt werden dürften, wenn sie nicht gesperrt wären.

(6) Von der Berichtigung unrichtiger Daten, der Sperrung bestrittener Daten sowie der Löschung oder Sperrung wegen Unzulässigkeit der Speicherung sind die Stellen zu verständigen, denen im Rahmen einer regelmäßigen Datenübermittlung diese Daten zur Speicherung weitergegeben werden, wenn dies zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen erforderlich ist.

§ 22

Kontrolle durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz kontrolliert bei den öffentlichen Stellen des Bundes, unbeschadet der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben obliegenden fachlichen Beurteilung und Verantwortlichkeit, die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes sowie anderer Vorschriften über den Datenschutz, soweit diese

1. die Verarbeitung personenbezogener Daten in oder aus Dateien oder ihre Nutzung unmittelbar aus Dateien regeln oder
2. die Verwendung personenbezogener Informationen außerhalb von Dateien regeln, wenn der Betroffene dem Bundesbeauftragten hinreichende Anhaltspunkte dafür darlegt, daß er dabei in seinen Rechten verletzt worden ist, oder dem Bundesbeauftragten hinreichende Anhaltspunkte für eine derartige Verletzung vorliegen; die Kontrolle ist auf den Einzelfall beschränkt.

(2) Der Bundesbeauftragte teilt das Ergebnis seiner Kontrolle der öffentlichen Stelle mit. Damit kann er Vorschläge zur Verbesserung des Datenschutzes, insbesondere zur Beseitigung von festgestellten Mängeln bei der Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten verbinden. § 23 bleibt unberührt.

(3) Die Bundesgerichte unterliegen der Kontrolle des Bundesbeauftragten nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden.

(4) Die öffentlichen Stellen des Bundes 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, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Kontrolle nach Absatz 1 stehen,
2. jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren.

(5) Absatz 4 gilt auch hinsichtlich personenbezogener Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen. Das Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird eingeschränkt, soweit dies zur Ausübung der Kontrolle bei der Deutschen Bundespost

erforderlich ist. Das Kontrollrecht erstreckt sich nicht auf den Inhalt des Post- und Fernmeldeverkehrs. Der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten unterliegen nicht:

1. personenbezogene Daten, die durch besonderes Gesetz ausdrücklich von der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten ausgenommen sind,
 2. personenbezogene Daten, die der Kontrolle durch die Kommission nach § 9 des Gesetzes zu Artikel 10 GG unterliegen, es sei denn, die Kommission ersucht den Bundesbeauftragten, die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei bestimmten Vorgängen oder in bestimmten Bereichen zu kontrollieren und ausschließlich ihr darüber zu berichten, und
 3. a) personenbezogene Daten, die dem Post- und Fernmeldegeheimnis nach Artikel 10 des Grundgesetzes unterliegen,
b) personenbezogene Daten, die dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung oder dem Arztgeheimnis unterliegen und
c) personenbezogene Daten in Personalakten oder in den Akten über die Sicherheitsüberprüfung, wenn der Betroffene der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten widerspricht.
- (6) Absatz 4 gilt für die in § 17 Abs. 2 Nr. 1 und 2 genannten Behörden mit der Maßgabe, daß die Unterstützung nur dem Bundesbeauftragten selbst und den von ihm schriftlich besonders damit Beauftragten zu gewähren ist. Absatz 4 Satz 2 gilt für diese Behörden nicht, soweit die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde im Einzelfall feststellt, daß die Auskunft oder Einsicht die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde.
- (7) Absatz 5 gilt entsprechend für die öffentlichen Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz in den Ländern zuständig sind, soweit ihre datenschutzrechtliche Kontrolle die Anwendung oder Ausführung von Bundesrecht zum Gegenstand hat.

Aus dem 9. Tätigkeitsbericht des Bundesdatenschutzbeauftragten (DB-Drucks. 10/6816):

14. Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)

Der Neunte Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz enthält keine Ausführungen über das Bundesamt für Verfassungsschutz. Dies ist ein Abgehen von der bisherigen Praxis, das ich um so mehr bedauere, als es zu besonderen Vorzügen unseres Datenschutzsystems zählt, daß es alle datenverarbeitenden Stellen einbezieht und datenschutzfreie Zone strikt vermeidet. Wenn ich mich in diesem Jahr gleichwohl dazu entschlossen habe, das Bundesamt für Verfassungsschutz aus diesem Bericht auszuklammern, dann nicht etwa deshalb, weil es über diesen Bereich nichts Berichtenswertes gibt, sondern weil ich nach reiflicher Prüfung zu dem Ergebnis gelangt bin, daß ich aus Gründen der Geheimhaltung keine andere Möglichkeit habe.

Wie schon in früheren Jahren habe ich bei der Vorbereitung des Jahresberichts einigen Sicherheitsbehörden Abzüge aus meinem Entwurf vorab mit der Bitte zugeleitet, mich gegebenenfalls darauf hinzu-

weisen, falls gegen eine Veröffentlichung bestimmter Sachverhalte Geheimhaltungsbedenken gesehen werden. Soweit ein Geheimhaltungsbedürfnis bestand, konnte ich dem bisher durch begrenzte Textänderungen Rechnung tragen. Der Konflikt zwischen meiner Pflicht zur öffentlichen Berichterstattung und der im öffentlichen Interesse gebotenen Geheimhaltung konnte dadurch konstruktiv gelöst werden. Dieses Verfahren hat es mir in den vergangenen Jahren ermöglicht, einen informativen Bericht auch über die sicherheitsempfindlichen Bereiche vorzulegen.

In diesem Jahr ist dies nicht gelungen. Die vom Bundesminister des Innern und vom Bundesamt für Verfassungsschutz gegen die von mir beabsichtigten Ausführungen erhobenen Geheimhaltungsbedenken waren so umfangreich, daß bei ihrer Berücksichtigung für den Leser keine brauchbare Information mehr vermittelt worden wäre. Mich haben diese Einwände nicht von der Geheimhaltungsbedürftigkeit überzeugt,

§ 24

Weitere Aufgaben des Bundesbeauftragten für den
Datenschutz; Dateienregister

(1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz erstattet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht.

.....

(5) Der Bundesbeauftragte führt ein Register der Dateien, in denen personenbezogene Daten gespeichert werden. Das gilt nicht für die Dateien des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes und, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, anderer Behörden des Bundesministers der Verteidigung. Die öffentlichen 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 ohne Zustimmung des Bundesrates.



Stellungnahme zum Entwurf des Bundesdatenschutzgesetzes
Stand: 5.11.1987

1. Vorgeschichte

Seit über sechs Jahren werden Entwürfe zur Novellierung des BDSG gefertigt. Allgemeine Begründung ist, die seit der Verabschiedung des BDSG im Jahre 1977 gemachten Erfahrungen in die Novelle einzuarbeiten. In unserer Ausgabe Nr. 18 haben wir bereits über den Entwurf der oppositionellen SPD-Fraktion im Bundestag, zuvor schon in Nr. 15 über den Entwurf der Regierungskoalition berichtet.

In Nr. 21 (2/1985) haben wir den Entwurf aus dem Regierungslager, Fassung 14.5.85, auf seine Auswirkungen auf den Sicherheitsbereich hin untersucht. Die dort von uns kritisierten Punkte sind auch in einem weiteren Entwurf beibehalten worden, der von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Fraktionen der CDU/CSU und FDP erar-

beitet worden ist und den bereits der Bundesdatenschutzbeauftragte in seinem 8. Tätigkeitsbericht als unzureichend kritisiert hatte. Der unmittelbare Vorgänger des jüngsten Entwurfes, als Bundestagsdrucksache 10/4737 bereits 1986 in den Bundestag eingebracht, wurde in Heft 23 einer eingehenden Kritik unterzogen. Der nun vorgelegte Entwurf ist an vielen Stellen verändert worden, hat aber eine Stoßrichtung beibehalten, die schon das BDSG von 1977 bestimmt hatte. So heißt es unter 2.5 der Begründung des Entwurfes: "Schon das geltende Bundesdatenschutzgesetz wollte nicht Hindernis für die weitere Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik sein. Hieran ist festzuhalten." Dieses Versprechen löst der Entwurf voll

ein, denn die datenschutzrechtlichen Streitfragen der letzten Jahre werden voll zu Lasten der Bürger entschieden.

Die Auswirkungen der Novellierung werden folgend nur für die Datenverarbeitung der Sicherheitsbehörden untersucht. Hervorzuheben ist nicht zuletzt, daß die Regelungstechnik dieses Entwurfs bereits ausgestrahlt hat auf die Regelungstechnik anderer Entwürfe. So ist z.B. im Entwurf BVerfSchG und VerfSchMiG aus § 13 des hier zu kommentierenden Entwurfs die Regel übernommen worden, daß im Normalfall nur die datenabfordernde Stelle die Übermittlungsbeurteilung zu prüfen hat.

2. Detallkritik

Zu § 1 Abs. 3 Nr.1: Hilfs- und Zwischendateien

Die tatsächliche Auswirkung dieser unscheinbaren Vorschrift dürfte erheblich sein. Nach ihr sollen sog. Hilfs- und Zwischendateien von den übrigen Vorschriften des BDSG freigestellt sein. Dies soll zwar nur dann der Fall sein, wenn diese "aus rein technischen Gründen vorübergehend" erstellt werden. Aber diese Voraussetzung ist stark interpretationsoffen, denn rein technische Gründe gibt es nie, da doch immer weitere Zwecke verfolgt werden. Erinnert sei an den spektakulärsten Fall einer - nach bisherigem BDSG-Recht unzulässigen - Zwischendatei bei der Herstellung der neuen maschinenlesbaren Personalausweise.

Zu § 1 Abs. 3 Nr. 2: Keine "internen" Dateien mehr

Diese neue Bestimmung löst in bedrohlicher Weise den bisherigen strengen Begriff einer "internen" Datei auf. Nach bisherigem Recht

sind interne Dateien dadurch definiert, daß keine Daten aus ihnen weitergegeben werden; folglich galten für sie auch nicht die Schutzbestimmungen des BDSG.

Nun ist eine ausdrückliche Einbindung vorgesehen, aus internen Dateien im Einzelfall in zulässiger Weise Daten weitergeben zu können. Diese Vorschrift muß man vor dem Hintergrund der Praxis der Sicherheitsbehörden sehen, überall dort "interne" Dateien anzulegen, wo sie sich der gesetzlichen Bindung der Datenschutzvorschriften entziehen wollen, und wo sie den Datenschutzbeauftragten nicht hineinsehen lassen wollen. Zukünftige Praxis: Mit internen Dateien wird wie mit den übrigen Dateien gearbeitet, d.h. aus ihnen übermittelt, eingespeichert, ohne daß der Datenschutzbeauftragte sie kontrollieren kann. Ein kontrollfreier Raum wird geschaffen.

Zu § 3 Abs. 2: Unklarer Datei-Begriff

Entgegen einem früheren Entwurf aus dem Regierungslager (14.5.85) (vgl. unsere Ausgabe Nr. 21), hat man auf eine Präzisierung des Datei-Begriffs, die seinerzeit zu Lasten des Bürgers ging, verzichtet und die bisherige Unklarheit über die Datei-Qualität gemischter Systeme (manuelle Aktenführung und ADV-Hinweissysteme) im derzeit noch geltenden BDSG beibehalten. Es kann also jederzeit wieder der alte Streit aktiviert werden, ob Akten, die über Aktenerschließungssysteme auf ADV-Basis zu orten sind (wie dem Kriminalaktennachweis, KAN, oder NADIS), unter den Dateibegriff fallen. Von Bedeutung ist dies in zweifacher Hinsicht:

Erstens bleibt nach wie vor strittig, ob die Datenschutzbeauftrag-

ten zur Kontrolle auf die einer Speicherung zugrundeliegenden Akten zurückgreifen dürfen. Die bisherige Praxis hat dieses Argument nach anfänglichen Differenzen nicht mehr benutzt und die Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten auch über die Akten eher hingenommen denn als feste Rechtsposition akzeptiert.

Diese Folge wird zwar dadurch etwas gemildert, daß der Datenschutzbeauftragte im konkreten einzelnen Beschwerdefall, vom betroffenen Bürger oder Bürgerin vorgebracht, zur Kontrolle ausdrücklich auch auf das in den Akten gespeicherte Basiswissen zugreifen darf (§ 22). Infolge der ausdrücklich zugebilligten Kontrollbefugnis im einzelnen Beschwerdefall würde jedoch die Möglichkeit systematischer Kontrollen außerhalb eines konkreten Beschwerdefalles als unzulässig zurückgewiesen werden können. Dies ist ein Unding angesichts der Tatsache, daß in aller Regel aus den Akten entnommen werden kann, ob eine Speicherung in den DV-Systemen zu Recht erfolgt ist bzw. nur so Informationsstrukturen gezielt aufgedeckt werden können. Zweitens enthält die fortbestehende Unklarheit im Datei-Begriff auch für die Anwendung des Datenschutzgesetzes selbst Folgen, denn das Gesetz gilt nur für in Dateien gespeicherte Daten.

Zu § 3 Abs. 3 Nr. 3: Generelle Zulassung von online-Verfahren

In dieser Regelung versteckt sich die folgenschwerste Änderung des ganzen Entwurfs. Sie führt zur generellen Zulassung von online-Verfahren, ohne daß es jeweils einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedarf.

Nach der derzeitigen Regelung in § 2 BDSG gilt, daß das Bereithalten einer Datei für den Zugriff einer anderen Stelle rechtlich gleichzubewerten ist 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. Die Rechtmäßigkeit eines Übermittlungsvorganges bemißt sich nach § 13 BDSG-Entwurf. Sie ist jeweils für den einzelnen Fall nachzuweisen. Diese Voraussetzung, daß nämlich für jedes Datum des Bestandes zu jeder Zeit die Rechtmäßigkeit der Übermittlung gegeben ist, ist nur bei einem Datenabruf innerhalb derselben Behörde und bei identischer Aufgabenzuweisung der jeweiligen Stellen innerhalb dieser Behörde als gegeben anzusehen. Damit hat der Gesetzgeber des Jahres 1977 einen online-Zugriff zwischen verschiedenen Behörden (selbst, wenn diese identische Aufgaben haben, wie die jeweiligen Landespolizeien oder die jeweiligen Verfassungsschutzbehörden) als mit den Regelungen des BDSG unvereinbar erklärt.

Aus dem Widerspruch zwischen (nicht nur) sicherheitsbehördlicher Vernetzung und gleichzeitiger gesetzlicher Verbotslage konnten die Datenschutzbeauftragten ihr stärkstes, freilich nur legalistisch beschränktes Argument gegen die weitere Ausdehnung von online-Zugriffen herleiten. Es zielte darauf ab, für online-Verbindungen grundsätzlich einen besonderen Gesetzesvorbehalt zu aktivieren: Online-

Verbindungen zwischen verschiedenen Behörden bedurften und bedürfen bislang einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Hiervon sind insbesondere die Sicherheitsbehörden mit ihren Verbundinteressen betroffen (zum Kraftfahrzeugbundesamt (ZEVIS), zum Ausländerzentralregister etc.).

Die Preisgabe dieser Fiktion der Gleichsetzung von Übermittlung und Bereithaltung von Daten läßt die Einrichtung von Verbundsystemen von dem Vorliegen der in § 9 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.

Zu § 9: Automatisierte Abrufverfahren (online)

Hier werden in Fortführung des Änderungsvorschlages in § 3 Abs. 3 Nr. 3 die Rahmenbedingungen für die Zulassung und den Betrieb automatisierter Abrufverfahren aufgestellt. Anstelle einer bislang notwendigen spezialgesetzlichen Ermächtigung zur Einrichtung von online-Verfahren (s. Kommentierung zu § 3 Abs. 3 Nr. 3) begnügt sich der Entwurf mit einer nichtsagenden Angemessenheitsformel, die im Zweifelsfall immer zugunsten der Exekutive ausgehen wird. Zwar werden in Abs. 2 die online-Anwender verpflichtet, Anlaß und Zweck des Abrufverfahrens, die Datenempfänger, die Art der übermittelnden Daten und die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen schrift-

lich festzulegen. Die Betroffenen, also potentiell jede/r Bürger/in, erhalten jedoch kein Einsichtsrecht in diese der generellen Zulässigkeitskontrolle der Systeme geltenden Unterlagen. Online-Verfahren bleiben hinter dem exekutiven Geheimnis-Kordon - nur der Datenschutzbeauftragte ist "zu unterrichten".

Eine Scheinbegrenzung erhält die Bestimmung in Abs. 3 Satz 2, nach der bei Installierung von online-Verfahren im Sicherheitsbereich die jeweiligen obersten Landes- und Bundesbehörden zustimmen müssen.

Zu § 12: Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung; Zweckbindung

Durch diesen Novellierungsvorschlag wird das prinzipielle Verbot der Zweckentfremdung von Daten, das noch einmal durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich bestätigt worden ist, zur funktionslosen Restkategorie. Seine besondere Bedeutung erhält § 12 Abs. 3 und der dort aufgeführte Katalog von Zulässigkeitsvoraussetzungen dadurch, daß er durch Verweisung in § 13 Abs. 1 Nr. 2 und § 14 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs zugleich auch die bisherigen Grenzen der Weitergabe innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Weitergabe an private Stellen durchbricht.

Danach sollen die Daten, die innerhalb einer Behörde gem. Abs. 3 zu anderen Zwecken als den ursprünglich vorgesehenen genutzt bzw. verändert werden dürfen, unter den gleichen Voraussetzungen an alle übrigen Stellen der öffentlichen Verwaltung und an beliebige private Stellen weitergegeben werden können. Hervorzuheben ist be-

sonders Abs. 3 Nr. 1, wonach es genügen soll, daß die gewünschte Zweckentfremdung "offensichtlich" im Interesse des Betroffenen liegt und von seiner mutmaßlichen Einwilligung gedeckt sei (worüber ausschließlich die Behörde selbst entscheidet!). Mit Nr. 2 wird endgültig Abschied genommen vom Prinzip des Zweckentfremdungsverbot und des Grundsatzes, daß Daten beim Betroffenen zu erheben sind. Denn die Verarbeitung und in der Konsequenz auch die Weitergabe einmal erhobener Daten soll zu allen zulässigen Zwecken ermöglicht werden, wenn nur eine anderwärts vorhandene Rechtsgrundlage theoretisch die Erhebung dieser Daten zulassen würde. Und diese Voraussetzung dürfte für fast alle bei den öffentlichen Verwaltungen gespeicherten Daten vorliegen, da die öffentliche Verwaltung Daten nur aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigungen erheben darf. Die in Nummer 4, 5 und 6 zugelassenen Durchbrechungen bedeuten einen umfassenden Vorbehalt der Verarbeitung und Nutzung zugunsten der Sicherheitsbehörden (vgl. die Verweisungsvorschriften in §§ 13 und 14). Hierauf wird man sich berufen, wenn es wieder einmal um die Zulässigkeit von Rasterfahndungen oder sonstiger massenhafter Durchdringung oder Weitergaben gehen sollte. Da die entsprechenden, hier in Nr. 4, 5 und 6 zugelassenen Befugnisse zugleich auch in den Novellierungsvorschlägen zum Polizeirecht (Musterentwurf) und der Strafprozeßordnung vorgesehen sind, muß angenommen werden, daß man diese Befugnisse hier für den Fall aufgenommen hat, daß die entsprechenden Novellierungen des Polizeirechts und der StPO sich politisch nicht -

oder nicht so schnell - durchsetzen lassen (vgl. die StPO-Novellierungs-Entwürfe in diesem Heft). Eine schwerwiegende Verschlechterung des jetzt vorliegenden Entwurfes gegenüber der in unserem Heft 23 dokumentierten Fassung (§ 9 Abs. 3) ist der Verzicht auf eine besondere Schutzbestimmung für Daten, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen (z.B. Ärztliche Schweigepflicht, Anwaltsgeheimnis etc.). Diese Daten können nach dem nun vorliegenden Entwurf unter den gleichen (geringen) Voraussetzungen innerhalb und außerhalb (wg. der Verweisung in den §§ 13 Abs. 1 Nr. 2 und 14 Abs. 1 Nr. 1) übermittelt werden, haben öffentliche Stellen einmal von ihnen Kenntnis erhalten.

Zu § 13: Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereiches
Zu den bisher schon geltenden Übermittlungsbefugnissen treten durch Verweis auf § 12 Abs. 3 und dem dort aufgezählten Katalog eine zusätzliche Palette von Übermittlungsbefugnissen hinzu. Dadurch verändert das Bundesdatenschutzgesetz seinen Charakter. War es bisher zumindest streitig, ob § 9 des derzeit noch geltenden BDSG (§ 12 des Entwurfs) allein schon eine ausreichende Befugnis zur Übermittlung von Daten darstellte, oder ob § 9 BDSG nur auf die Notwendigkeit einer besondere Befugnisnorm außerhalb der allgemeinen Datenschutzgesetze verwies, so ist nach der Entwurfsfassung der § 13 zu einer sich selbst genügenden Befugnisnorm umstrukturiert worden. Dies wird mittels der Verweisung auf die Vorschriften in § 12 Abs. 2 und 3 ermöglicht. Denn dadurch werden die geringeren Voraussetzungen, die für die Verarbeitung der Daten in-

nerhalb einer Stelle gelten sollten, auch zur Voraussetzung der Übermittlung gemacht. So soll z.B. die von der Behörde als mutmaßlich angenommene Einwilligung der Betroffenen ausreichen, oder es soll die "Abwehr drohender Gefahren für das Gemeinwohl" eine ausreichende Legitimation zur Weitergabe sein. (Die Formel von der "Gefahr für das Gemeinwohl" lehnt sich nur sprachlich an die relativ festumrissene Formel von der "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" des Polizeirechts an. Die Gemeinwohl-Formel ist ohne begrenzende Konturen und meint das allgemeine Wohl, so wie es die auslegende Behörde verstehen darf.)

In § 13 Abs. 2 und 3 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 allein übertragen.

Die ersuchte Behörde hat überhaupt nur noch dann ein Recht, die Zulässigkeit der Datenübermittlung zu überprüfen, wenn hierzu ein "Anlaß" besteht. Die ersuchende und an den Daten interessierte Behörde hat also ihre eigene Berechtigung zu prüfen - ein Unding.

Zu § 14: Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches

Auch hier ist wieder bedeutsam die Umgehung des spezifischen Gesetzesvorbehalts durch den Verweis auf die Voraussetzungen in § 12 Abs. 2 und 3. Es gilt das zu §§ 12 und 13 Gesagte. Gespei-

cherte Daten können also unter den gleichen - lächerlich geringen - Voraussetzungen an Private weitergegeben werden wie innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Zu § 15: Datenübermittlung an Stellen außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes

Es gilt das zu § 12 und § 13 Gesagte. Ausländische Geheimdienste und Polizeidienststellen sind nach dieser Vorschrift mit bundesrepublikanischen Stellen gleichberechtigte Adressaten personenbezogener Daten. (Vgl. die "bereichsspezifischen" Regelungen in § 10 Entwurf BVerfSchG.)

Zu § 17: 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 Auskunftsverpflichtung miteinbezogen sind. Für den Sicherheitsbereich bleibt jedoch alles beim alten. Durch die Regelung in Abs. 2 will man klarstellen, was durch die Rechtsprechung und durch 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 insoweit gar nicht bürgerfreundlichen (vgl. Hase, in unserem Heft Nr. 16; Blanke in unserem Heft Nr. 28) 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 Gerichtserfahren 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), so wird für den Bereich der Geheimdienste nun auch de jure jede gerichtliche Überprüfung ausgeschlossen. In diesem Bereich gilt das Justizgewährleistungsgrundrecht in Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes nicht mehr. Konsequenz heißt es deshalb auch in Abs. 4 Satz 2, daß Auskunftsverweigerungen der Geheimdienste generell keiner Begründung bedürfen.

Als Trostpflaster für diesen rechtlichen Mauerbau kann der Bundesdatenschutzbeauftragte eingeschaltet werden (Abs. 5).

Im übrigen: Die Auskunftsanfrage soll kostenlos werden.

Zu § 18 Abs. 6: Pflicht zur nachträglichen Berichtigung bereits übermittelter Daten

Diese Vorschrift ist eine 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 einzelne Übermittlungsakten und -empfänger protokolliert hat. Dies ist bei "regelmäßigen" Datenübermittlungen immer der Fall, nicht aber bei einzelbezogenen Übermittlungsakten, die bei den bei den Sicherheitsbehörden dominieren.

Hier entstünden bei Ausweitung der Berichtigungspflicht auch auf diesen Bereich neue, wiederum sehr sensible Protokolldateien 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 Musterentwurfs Polizeirecht verwiesen (vgl. unser Heft Nr. 21 sowie die Dokumentation aus dem 7. Tätigkeitsbericht des Bundesdatenschutzbeauftragten in unserer Ausgabe Nr. 23, S. 98).

Zu § 22: Verminderung der Kontrollbefugnisse des Bundesdatenschutzbeauftragten

Der Entwurf nimmt die Kontrollbefugnisse des Datenschutzbeauftragten in erheblicher Weise gegenüber der bislang geltenden Gesetzeslage zurück. Die ausdrückliche Festschreibung der Kompetenz des Datenschutzbeauftragten in Abs. 1, bei seinen Prüfungen auch auf außerhalb von Dateien gespeichertes Datenmaterial (i.e. Akten) zurückgreifen zu können, ist bei realistischer Sicht nicht als die propagierte Ausdehnung der Kontrollkompetenz zu bewerten. Vielmehr ist mit dieser Regelung zugleich eine - unbenannte - Einschränkung verbunden.

Der Entwurf bindet die Überprüfung auch von Aktenmaterial an eine besonders begründete Beschwerde eines Betroffenen ("hinreichende Anhaltspunkte dafür ..., daß er dabei in seinen Rechten verletzt worden ist" bzw. "dem Datenschutzbeauftragten hinreichende Anhaltspunkte für eine derartige Verletzung vorliegen") sowie ausdrücklich auf den "Einzelfall". Die Entwurfsbegründung führt mit aller Deutlichkeit aus, mit dieser Beschränkung auf den Einzelfall soll verhindert werden,

daß der Datenschutzbeauftragte "zu einem umfassenden Kontrollorgan" wird.

Bisher wurde den Datenschutzbeauftragten mit allerdings noch unterschiedlicher Intensität der Zugang zu in Akten gesammeltem Datenmaterial verweigert, obwohl sich nur durch gleichzeitige Prüfung der in den Akten gesammelten Informationen die Zulässigkeit der in den elektronischen Systemen gespeicherten Daten hat überprüfen lassen. Zwar wird den Datenschutzbeauftragten diese Befugnis nun unbestreitbar eingeräumt. Im Gegenzug werden jedoch die Kompetenzen bestritten, systematische Kontrolle von Informationsstrukturen und Praktiken vorzunehmen. Das folgt aus der Gesetzeslogik; die gesetzliche Zulassung nur der Einzelfallkompetenz schließt jede darüber hinausgehende Kompetenz aus. Für die Fälle nur vager Verdächte unzulässiger Datenverarbeitungspraxis, ohne daß er einen bestimmten Betroffenen nennen kann, wird der Datenschutzbeauftragte vor verschlossenen (Akten-) Türen stehen. Ganz wesentliche Einschränkungen gegenüber der bisherigen Gesetzeslage enthält auch Abs. 5. Tatsächlich wird jedoch der Umfang der gesetzlichen Kontrollbefugnisse nur der Realität der Datenschutzkontrolle angepaßt. In Abs. 5 werden umfänglichste Datenbereiche der öffentlichen Verwaltung von der Kontrolle dann ausgenommen, "wenn der Betroffene (der Speicherung, d. Red.) der Kontrolle durch den Bundesbeauftragten widerspricht". Das hört sich nach besonderer Respektierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen auch gegenüber den Datenschutzkontrollinstanzen an.

Tatsächlich verbirgt sich dahinter ein raffiniert gestricktes Muster, das in aller Regel zum gänzlichen Kontrollausschluß des Datenschutzbeauftragten führen wird. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: "Die Befugnis des Betroffenen, zu widersprechen, setzt voraus, daß er hierzu Gelegenheit hat". Wo aber der Betroffene nichts von seiner Speicherung weiß, und das ist im Geheimbereich die Regel, da hat der Betroffene auch keine Gelegenheit, zu widersprechen; folglich entfällt auch das Kontrollrecht des Datenschutzbeauftragten.

In den nun auch per Gesetz von der Kontrolle der Datenschutzbeauftragten auszuschließenden Bereichen hat die Exekutive unter Verstoß gegen das geltende Datenschutzgesetz dem Datenschutzbeauftragten bisher schon jede Kontrolle verweigert.

So darf der Datenschutzbeauftragte keine G-10-Daten mehr kontrollieren - dies hatte die G-10-Kommission dem Datenschutzbeauftragten auch bisher schon verwehrt. So darf der Datenschutzbeauftragte keine Steuerdaten (hierzu gehört wegen der Nichtverzollung von Rauschgiften, der ganze Bereich der Rauschgiftkriminalität) mehr kontrollieren - auch hier hatte der Bundesfinanzminister dem Datenschutzbeauftragten contra legem schon bisher den Kontrollzugang verwehrt. Ausgeschlossen wurden ebenfalls Daten, die dem Arztgeheimnis unterliegen.

Als besonders umfängliche Bereiche wurden die sog. Personalakten und die Akten ausgeschlossen, die bei Sicherheitsüberprüfungen angelegt worden sind.

Auch in diesem Bereich hatten die Bundesbehörden dem Datenschutz-

Aus dem 10. Tätigkeitsbericht des Bundesdatenschutzbeauftragten (DB-Drucks. 11/1693):

18.2 Zeitpunkt meiner Beteiligung an den Gesetzgebungsvorhaben

Über meine Mitwirkung an den Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung auf dem Gebiet der Datenverarbeitung bei den Sicherheitsbehörden kann ich - vom Projekt eines Geheimschutzgesetzes abgesehen (vgl. dazu unter 18.3) - wenig berichten, weil mir bislang lediglich der Entwurf für ein neues Bundesverfassungsschutzgesetz vor kurzem „zur Kenntnisnahme“ zugesandt wurde, also ohne Einbeziehung in die Erörterungen. Nicht erhalten habe ich bislang Entwürfe für die Zusammenarbeit der Staatsschutzbehörden (Zusammenarbeitsgesetz), für ein MAD-Gesetz, für die Datenverarbeitung der Polizeibehörden des Bundes sowie des Bundesnachrichtendienstes. Der Bundesminister der Finanzen hat mir mitgeteilt, er werde das „neue Polizeigesetz des Bundes“ abwarten und danach prüfen, ob die Abgabenordnung geändert werden müsse. Es kann danach also nicht davon die Rede sein, ich sei an den Gesetzesvorhaben zur Datenverarbeitung bei den Sicherheitsbehörden des Bundes bisher beteiligt gewesen. Zwar kann ich datenschutzrechtliche Gesichtspunkte auch noch im Rahmen der parlamentarischen Beratung geltend machen, eine frühere Beteiligung könnte aber die parlamentarische Arbeit entlasten.

beauftragten bisher schon den Zugang zum Teil mit Erfolg verweigert.

Zu § 24: Aufgaben des Bundesdatenschutzbeauftragten

Hervorzuheben ist vor allem Abs. 1. Die jährlichen Vorstellungen der Tätigkeitsberichte durch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und auch der Länder haben mittlerweile in den Medien einen festen Platz errungen. Die dadurch insbesondere den Sicherheitsbehörden regelmäßig zuteil gewordene Aufmerksamkeit war diesen von Anfang an unbequem und abschaffungswert. Rheinland-Pfalz war das erste Bundesland, das 1983 auf die jährliche Erscheinungsweise der Tätigkeitsberichte verzichtete, zugunsten eines Zwei-Jahres-Rhythmus. Entsprechend halbiert sich die Informationsfülle in den Tätig-

Amtlicher Teil

Der Bundesminister des Innern

IS. Innere Sicherheit

Richtlinien
für die Sicherheitsüberprüfung von Personen
im Rahmen des Geheimschutzes
— Sicherheitsrichtlinien/SiR —

— Beschluß der Bundesregierung vom 11. November 1987 —

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Allgemeine Bestimmungen

- § 1 Zweckbestimmung
- § 2 Anwendungsbereich
- § 3 Betroffene Personen
- § 4 Sicherheitsrisiken

Zweiter Teil

Geheimschutzbeauftragter

- § 5 Bestellung, Aufgabe und Stellung
- § 6 Zuständigkeit

Dritter Teil

Sicherheitsüberprüfung

- § 7 Durchführung
- § 8 Arten der Sicherheitsüberprüfung
- § 9 Einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1)
- § 10 Erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2)
- § 11 Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3)

Vierter Teil

Verfahren

- § 12 Grundsätze
- § 13 Einleitung der Sicherheitsüberprüfung
- § 14 Ergebnis der Maßnahmen des Bundesamtes für Verfassungsschutz
- § 15 Entscheidung des Geheimschutzbeauftragten
- § 16 Sicherheitsakten

Fünfter Teil

Maßnahmen nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung

- § 17 Zuweisung sicherheitsempfindlicher Tätigkeit
- § 18 Unterrichtung und Beteiligung des Geheimschutzbeauftragten durch die personalverwaltende Stelle
- § 19 Nachträgliche sicherheitsrelevante Erkenntnisse/Wiederholungsüberprüfung

Sechster Teil

Schlußbestimmungen

- § 20 Speicherung von personenbezogenen Daten in Dateien
- § 21 Beratung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz
- § 22 Sonderregelungen
- § 23 Ermächtigung des Bundesministers des Innern
- § 24 Inkrafttreten

Erster Teil

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Zweckbestimmung

(1) Die staatlichen Stellen sind verpflichtet, Sicherheitsvorkehrungen zum Schutze von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen zu treffen (vgl. auch § 3 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz). Sie haben hierbei die Mindestanforderungen der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) zu beachten und die besonderen Gefahren zu berücksichtigen, die sich für den Geheimschutz aus der Teilung Deutschlands und der intensiven Tätigkeit fremder Nachrichtendienste im Bundesgebiet einschließlich Berlin (West) ergeben.

(2) Ein wirksamer Geheimschutz besteht aus vorbeugenden Maßnahmen personeller und materieller Art. Gegenstand dieser Richtlinien ist der personelle Geheimschutz, insbesondere die Sicherheitsüberprüfung von Personen in sicherheitsempfindlicher Tätigkeit. Der materielle Geheimschutz ist in der Verschlusssachenanweisung (VSA) und den sie ergänzenden Vorschriften geregelt.

§ 2

Anwendungsbereich

Diese Richtlinien gelten für die Bundesbehörden, die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

§ 3

Betroffene Personen

(1) Personen, die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben sollen, sind vorher einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen.

(2) Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit üben Personen aus, die

1. Zugang zu oder Umgang mit STRENG GEHEIM, GEHEIM oder VS-VERTRAULICH eingestuftem Verschlusssachen haben (vgl. § 15 VSA),
2. sich auf technischem Wege Zugang zu Verschlusssachen verschaffen können (vgl. § 23 Nr. 2),
3. in obersten Bundesbehörden, Dienststellen nach § 62 VSA oder Sicherheitsbereichen nach § 52 VSA tätig sind,
4. aufgrund ihrer Tätigkeit Zugang zu einer Vielzahl von Einzelinformationen erhalten oder sich verschaffen können, die in ihrer Gesamtheit als Verschlusssache VS-VERTRAULICH oder höher zu bewerten sind.

(3) Die zuständige oberste Bundesbehörde bestimmt im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern, bei welchen Tätigkeiten in ihrem Geschäftsbereich die Voraussetzungen nach Absatz 2 Nr. 4 gegeben sind. Dabei kann, wenn der Aufwand unverhältnismäßig hoch wäre, bestimmt werden, daß

1. Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 unterbleiben,
2. eine Sicherheitsüberprüfung nur dann erfolgt, wenn bei einer Person Umstände bekannt werden, die auf ein Sicherheitsrisiko hindeuten.

§ 4 Sicherheitsrisiken

(1) Sicherheitsrisiken sind Umstände, die es aus Gründen des staatlichen Geheimerschutzes verbieten, einer betroffenen Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit zuzuweisen. Bei der Beurteilung sind die Umstände des Einzelfalles maßgebend.

(2) Sicherheitsrisiken sind gegeben, wenn Umstände vorliegen, die bei einer betroffenen Person

1. Zweifel an der gebotenen Zuverlässigkeit bei der Wahrnehmung sicherheitsempfindlicher Tätigkeit begründen,
2. eine besondere Gefährdung durch Anbahnungs-/Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste, insbesondere die Besorgnis einer Erpreßbarkeit, begründen,
3. Zweifel begründen, daß sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennt und bereit ist, jederzeit für deren Erhaltung einzutreten,
4. keine ausreichende Überprüfung ermöglichen.

Sicherheitsrisiken können auch durch den Ehegatten, Verlobten oder andere Personen des näheren Lebensumfeldes bedingt sein.

Zweiter Teil Geheimschutzbeauftragter

§ 5 Bestellung, Aufgabe und Stellung

(1) Bei den obersten Bundesbehörden, den größeren Bundesober- und mittelbehörden und den entsprechenden bundesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sind, wenn sie mit VS-VERTRAULICH oder höher eingestuftem Verschlusssachen befaßt sind, ein Geheimschutzbeauftragter und ein Vertreter zu bestellen. Andere mit Verschlusssachen befaßte Behörden können einen Geheimschutzbeauftragten bestellen; soweit dies nicht geschieht, ist für Angelegenheiten des personellen Geheimerschutzes der Geheimschutzbeauftragte der vorgesetzten Dienststelle zuständig.

(2) Der Geheimschutzbeauftragte

1. sorgt in seiner Dienststelle für die Durchführung dieser Richtlinien,
2. berät den Dienststellenleiter in allen Fragen des personellen Geheimerschutzes,
3. unterstützt in Verdachtsfällen das Bundesamt für Verfassungsschutz und andere an der Aufklärung beteiligte Behörden.

Andere Aufgaben dürfen ihm nur zugewiesen werden, soweit er diese ohne Beeinträchtigung seiner Aufgaben auf dem Gebiet des Geheimerschutzes erfüllen kann.

(3) Der Geheimschutzbeauftragte hat ein unmittelbares Vortragsrecht beim Dienststellenleiter, er kann dem Dienststellenleiter, bei obersten Bundesbehörden dem Staatssekretär, unmittelbar unterstellt werden.

(4) Personeller Geheimerschutz und Personalverwaltung sind personell und organisatorisch zu trennen. Der Geheimenschutzbeauftragte ist, soweit es die Durchführung seiner Aufgaben erfordert, berechtigt, die Personalakten der betroffenen Personen einzusehen.

(5) Zur Wahrung der Kontinuität und Wirksamkeit der Geheimchutzpraxis sollen der Geheimchutzbeauftragte und seine Mitarbeiter ihre Tätigkeit mehrere Jahre ausüben. Soweit sie obersten Bundesbehörden oder Dienststellen nach § 62 VSA angehören, sind sie durch das Bundesamt für Verfassungsschutz besonders zu schulen. Auch in anderen Behörden sollen die Geheimchutzbeauftragten und ihre Mitarbeiter durch das Bundesamt für Verfassungsschutz geschult werden.

§ 6 Zuständigkeit

(1) Für die Sicherheitsüberprüfung ist der Geheimchutzbeauftragte derjenigen Dienststelle zuständig, die einer Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit zuweisen will, soweit die Absätze 2 und 3 nichts anderes bestimmen. Die zuständige oberste Bundesbehörde kann eine abweichende Regelung treffen.

(2) Für erweiterte Sicherheitsüberprüfungen mit Sicherheitsermittlungen (§ 11) ist der Geheimchutzbeauftragte der obersten Bundesbehörde auch im nachgeordneten Bereich zuständig.

(3) Für Sicherheitsüberprüfungen von deutschen Staatsangehörigen aus Anlaß einer vorgesehenen Tätigkeit bei

1. Dienststellen/Einrichtungen der NATO (ausgenommen Personen, die weiterhin dem Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung zugehören),
2. anderen über- oder zwischenstaatlichen Organisationen/ausländischen Stellen,

ist der Staatsminister des Innern als „Nationale Sicherheitsbehörde“ zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Dritter Teil Sicherheitsüberprüfung

§ 7 Durchführung

(1) Der Geheimchutzbeauftragte führt die Sicherheitsüberprüfung durch. Das Bundesamt für Verfassungsschutz wirkt nach Maßgabe dieser Richtlinien mit. Unbeschadet der Befugnisse des Geheimchutzbeauftragten nimmt es die ihm zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich wahr.

(2) Der Geheimchutzbeauftragte und das Bundesamt für Verfassungsschutz arbeiten bei der Wahrnehmung der ihnen durch diese Richtlinien übertragenen Aufgaben eng zusammen.

§ 8 Arten der Sicherheitsüberprüfung

Die Sicherheitsüberprüfung wird als

1. Einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1),
2. Erweiterte Sicherheitsüberprüfung (Ü 2) oder
3. Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (Ü 3) durchgeführt.

§ 9 Einfache Sicherheitsüberprüfung (Ü 1)

(1) Die Einfache Sicherheitsüberprüfung ist für Personen durchzuführen, die

1. Zugang zu oder Umgang mit VS-VERTRAULICH eingestuftem Verschlusssachen erhalten sollen,
2. Tätigkeiten nach § 3 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 wahrnehmen sollen,

sofern nicht eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung oder eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen durchzuführen ist.

(2) In den Fällen von Absatz 1 Nr. 2 kann der Geheimchutzbeauftragte von einer Sicherheitsüberprüfung absehen, wenn er sich nach Art oder Dauer der Tätigkeit nicht für erforderlich hält.

(3) Bei der Einfachen Sicherheitsüberprüfung trifft das Bundesamt für Verfassungsschutz im Rahmen seiner Mitwirkung folgende Maßnahmen:

1. Eine sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung, auch bezüglich der in § 10 Abs. 2 Nr. 3 genannten Personen, unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden.
 2. Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Zentralregister (§ 41 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 Bundeszentralregistergesetz — BZRG —).
 3. Anfragen an
 - a) das Bundeskriminalamt,
 - b) das Amt für den Militärischen Abschirmdienst und
 - c) den Bundesnachrichtendienst.
 4. Soweit ein sicherheitserheblicher Sachverhalt es erfordert,
 - a) eine Befragung der betroffenen Person im Einvernehmen mit dem Geheimschutzbeauftragten,
 - b) die Befragung anderer Personen,
 - c) Einzelmaßnahmen nach § 10 Abs. 2.
- a) Zugang zu oder Umgang mit STRENG GEHEIM eingestuftes Verschlusssachen erhalten,
 - b) Zugang zu oder Umgang mit GEHEIM eingestuften Verschlusssachen erhalten, die nach Umfang oder Bedeutung in besonders hohem Maße sicherheitsempfindlich sind,
 - c) eine andere sicherheitsempfindliche Tätigkeit länger als 6 Monate ausüben und durch ihre Aufgabe/Stellung Kenntnisse erhalten oder sich verschaffen können, die in ihrer Gesamtheit in besonders hohem Maße sicherheitsempfindlich sind, sofern der Geheimschutzbeauftragte nicht eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung für ausreichend hält,
 - d) Dienststellenleiter/Geheimschutzbeauftragte oder deren Vertreter einer Dienststelle sind, die mit STRENG GEHEIM eingestuften Verschlusssachen oder häufiger mit GEHEIM eingestuften Verschlusssachen befaßt ist,

2. die bei einem Nachrichtendienst: oder einer Stelle, die nach Feststellung des Bundesministers des Innern vergleichbar sicherheitsempfindliche Aufgaben wahrnimmt, tätig werden sollen, soweit der Geheimschutzbeauftragte im Einzelfall nach Art oder Dauer der Tätigkeit nicht eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung oder im Ausnahmefall eine Einfache Sicherheitsüberprüfung für ausreichend hält,
3. bei denen das Ergebnis einer Einfachen oder Erweiterten Sicherheitsüberprüfung dies erfordert.

§ 10

Erweiterte Sicherheitsüberprüfung (U 2)

(1) Eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung ist für Personen durchzuführen,

1. die Zugang zu oder Umgang mit GEHEIM eingestuften Verschlusssachen erhalten sollen,
2. die häufig Zugang zu oder Umgang mit VS-VERTRAULICH eingestuften Verschlusssachen erhalten sollen,
3. bei denen das Ergebnis einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung dies erfordert, sofern keine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen durchzuführen ist.

(2) Bei der Erweiterten Sicherheitsüberprüfung trifft das Bundesamt für Verfassungsschutz neben den Maßnahmen bei einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung (vgl. § 9 Abs. 3) zusätzlich folgende Maßnahmen:

1. Anfragen
 - a) an die Polizeidienststellen der Wohnsitz der betroffenen Person, in der Regel beschränkt auf die letzten 5 Jahre, sowie
 - b) bei Bedarf an andere geeignete Stellen.
2. Prüfung der Identität der betroffenen Person.
Zu diesem Zwecke können auch
 - a) Personen befragt werden, die diese bereits im Alter von etwa 16 bis 18 Jahren persönlich kannten,
 - b) Urkunden kriminaltechnisch untersucht werden.
3. Die Einbeziehung des Ehegatten, Verlobten oder der Person, mit der die betroffene Person in ehelicher Gemeinschaft lebt, in die Sicherheitsüberprüfung.

Es werden die in Nr. 1 und 2 und in § 9 Absatz 3 genannten Maßnahmen durchgeführt. Wenn die genannten persönlichen Beziehungen erst nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung eintreten oder bekannt werden, sind die Maßnahmen nachzuholen.

4. Bei Bedarf Nutzung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden zu anderen Personen, soweit sie für die Sicherheitsüberprüfung der betroffenen Person unmittelbar von Bedeutung sind.

§ 11

Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen (U 3)

(1) Eine Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen ist für Personen durchzuführen,

1. die unter Geheimhaltungsgeschichtspunkten Schlüsselpositionen einnehmen sollen (Schlüsselpersonal); dies sind Personen, die

- (2) Die Erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen umfaßt neben den Maßnahmen bei einer Einfachen und Erweiterten Sicherheitsüberprüfung (vgl. §§ 9 Abs. 3 und 10 Abs. 2) Ermittlungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur

1. Prüfung der Angaben sowie
2. Feststellung und Aufklärung von Umständen, die auf ein Sicherheitsrisiko hindeuten können.

Zu diesem Zweck können insbesondere die von der betroffenen Person in der Sicherheitserklärung angegebenen Referenzpersonen sowie weitere Personen befragt werden, von denen anzunehmen ist, daß sie sachdienliche Hinweise geben können.

Vierter Teil
Verfahren§ 12
Grundsätze

(1) Eine Sicherheitsüberprüfung darf nur für Personen, die unter § 3 fallen, eingeleitet und durchgeführt werden. Sie darf nur mit Kenntnis der betroffenen Person sowie der nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 in die Sicherheitsüberprüfung einzubeziehenden Person erfolgen.

(2) Der Geheimschutzbeauftragte kann die betroffene Person bei Bedarf jederzeit zu sicherheitserheblichen Sachverhalten befragen und diese mit ihr erörtern.

(3) Anfallende Informationen sind vertraulich zu behandeln. Sie dürfen nur für

1. die mit der Sicherheitsüberprüfung verfolgten Zwecke des Geheimschutzes,
2. Zwecke des Verfassungsschutzes,
3. Zwecke der straf- oder disziplinarrechtlichen Verfolgung sowie erforderliche dienst- oder arbeitsrechtliche Maßnahmen und
4. parlamentarische Untersuchungen (Art. 44 bis 45 c GG) genutzt oder weitergegeben werden. Die Auskünfte aus dem Zentralregister dürfen nur für den in dem Ersuchen um Auskunft angegebenen Zweck verwertet werden (§ 41 Abs. 4 Satz 2 BZRG).

(4) Der Geheimschutzbeauftragte und die Verfassungsschutzbehörden sind mit Ausnahme der Fälle des § 138 StGB nicht zur Weitergabe von Informationen für die in Absatz 3 Nr. 3 genannten Zwecke verpflichtet (Opportunitätsprinzip). Zugesagte Vertraulichkeit haben sie grundsätzlich zu wahren. Der Geheimschutzbeauftragte soll vor Weitergabe von Informationen für die in Absatz 3 Nr. 3 oder 4 genannten Zwecke die Zustimmung des Geheimschutzbeauftragten der obersten Bundesbehörde einholen.

§ 13

Einleitung der Sicherheitsüberprüfung

(1) Der Geheimschutzbeauftragte fordert die betroffene Person schriftlich (Anlage 1) oder mündlich auf, eine Sicherheitserklärung (Anlage 2) mit zwei Lichtbildern abzugeben. Bei einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung kann

1. auf die Lichtbilder verzichtet werden,
2. in den Fällen des § 9 Abs. 1 Nr. 2 nur eine Einfache Sicherheitserklärung (Anlage 3) eingeholt werden, wenn die sicherheitsempfindliche Tätigkeit voraussichtlich nicht länger als 6 Monate ausgeübt wird.

(2) Der Geheimschutzbeauftragte prüft anhand der Personalakte und sonstiger für ihn als geeignet erkennbarer Unterlagen die Vollständigkeit und Übereinstimmung der gemachten Angaben und etwaige sicherheitsrelevante Umstände. Bei Personen, die nur einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden (auch vorläufig, vgl. § 14 Abs. 3), ist die Identität anhand des Personalausweises oder Reisepasses zu prüfen; in der Sicherheitserklärung ist die Angabe der Ausweisnummer zu verlangen und auf ihre Richtigkeit zu prüfen.

(3) Der Geheimschutzbeauftragte übersendet dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Sicherheitserklärung mit einem Schreiben gemäß Anlage 4 und teilt diesem die ihm vorliegenden Informationen, die für die Sicherheitsüberprüfung von Bedeutung sein können, mit. In den Fällen des § 6 Abs. 2 sendet der Geheimschutzbeauftragte die Sicherheitserklärung an den Geheimschutzbeauftragten der zuständigen obersten Bundesbehörde, in den Fällen des § 6 Abs. 3 über diesen an den Geheimschutzbeauftragten des Bundesministers des Innern (Anlage 5).

(4) In dringenden Fällen kann der Geheimschutzbeauftragte das Bundesamt für Verfassungsschutz auffordern, ihm ein vorläufiges Ergebnis (§ 14 Abs. 3) mitzuteilen.

§ 14

Ergebnis der Maßnahmen des Bundesamtes für Verfassungsschutz

(1) Hat das Bundesamt für Verfassungsschutz keine Umstände festgestellt, die nach seiner Beurteilung im Hinblick auf die vorgesehene sicherheitsempfindliche Tätigkeit ein Sicherheitsrisiko darstellen, teilt es dies dem Geheimschutzbeauftragten der einleitenden Dienststelle schriftlich mit (Anlage 6). Sind andere Erkenntnisse angefallen, die nach seiner Beurteilung zwar kein Sicherheitsrisiko begründen, jedoch gleichwohl sicherheitsrelevant sind, teilt es diese ebenfalls mit. Falls erforderlich, gibt es Sicherheitshinweise.

(2) Hat das Bundesamt für Verfassungsschutz Umstände festgestellt, die nach seiner Beurteilung im Hinblick auf die vorgesehene sicherheitsempfindliche Tätigkeit ein Sicherheitsrisiko darstellen, unterrichtet es darüber schriftlich (Anlage 7) unter Darlegung der Gründe den Geheimschutzbeauftragten der einleitenden Dienststelle. Die Unterrichtung erfolgt über den Geheimschutzbeauftragten der zuständigen obersten Bundesbehörde.

(3) Auf Anforderung (§ 13 Abs. 4) teilt das Bundesamt für Verfassungsschutz bei einer

1. Einfachen Sicherheitsüberprüfung nach Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden,
2. Erweiterten Sicherheitsüberprüfung nach Durchführung einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung,
3. Erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlung nach Durchführung einer Erweiterten Sicherheitsüberprüfung

dem Geheimschutzbeauftragten das vorläufige Ergebnis mit (Anlage 8).

(4) Führt das Bundesamt für Verfassungsschutz aufgrund des Ergebnisses einer Einfachen oder Erweiterten Sicherheitsüberprüfung von sich aus eine höhere Sicherheitsüberprüfung durch (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 und § 11 Abs. 1 Nr. 3), teilt es dies dem Geheimschutzbeauftragten unverzüglich mit.

§ 15

Entscheidung des Geheimschutzbeauftragten

(1) Der Geheimschutzbeauftragte entscheidet auf der Grundlage des vom Bundesamt für Verfassungsschutz vorgelegten Ergebnisse (vgl. § 14) unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, ob im Hinblick auf die vorgesehene sicherheitsempfindliche Tätigkeit ein Sicherheitsrisiko vorliegt. Kommt der Geheimschutzbeauftragte zu einer anderen sicherheitsmäßigen Beurteilung als das Bundesamt für Verfassungsschutz, so hat er dies vor seiner Entscheidung mit ihm zu erörtern. Wird eine einheitliche Beurteilung nicht erreicht, kann der Bundesminister des Innern als „Nationale Sicherheitsbehörde“ beteiligt werden. Im Zweifelsfall ist dem Sicherheitsinteresse Vorrang einzuräumen.

(2) Liegt nach Beurteilung des Geheimschutzbeauftragten kein Sicherheitsrisiko vor, teilt er dies der Personalverwaltenden oder sonst zuständigen Stelle mit.

(3) Liegt nach Beurteilung des Geheimschutzbeauftragten ein Sicherheitsrisiko vor, hat er die betroffene Person vor seiner Entscheidung anzuhören. Die Anhörung erfolgt auf eine Weise, die den Quellenschutz gewährleistet und Belangen von Personen, die in die Sicherheitsüberprüfung einbezogen wurden, Rechnung trägt. Sie unterbleibt, wenn sie einen erheblichen Nachteil für die Sicherheit des Bundes oder eines Landes zur Folge hätte. Auf Antrag der betroffenen Person ist dieser zu gestatten, einen Rechtsanwalt zur Anhörung hinzuzuziehen. Seine Mitwirkung ist auf die Beratung der betroffenen Person und auf Verfahrensfragen zu beschränken.

(4) Lehnt der Geheimschutzbeauftragte die Verwendung einer Person in sicherheitsempfindlicher Tätigkeit ab, unterrichtet er, soweit dies zur Durchführung der von ihm geforderten Personalmaßnahme erforderlich und sicherheitsmäßig unbedenklich ist, die personalverwaltende oder sonst zuständige Stelle. Diese kann auf Wunsch der betroffenen Person auch umfassend über die Gründe für die Ablehnung unterrichtet werden, wenn dies sicherheitsmäßig unbedenklich ist.

(5) Die betroffene Person ist durch die personalverwaltende oder sonst zuständige Stelle über die Ablehnung zu unterrichten. Die Ablehnung ist auf Antrag der betroffenen Person schriftlich zu begründen; Absatz 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(6) Der Geheimschutzbeauftragte hat zu prüfen, ob ein vorliegendes oder zu erwartendes Sicherheitsrisiko durch Fürsorge- oder andere Maßnahmen beseitigt oder gemindert werden kann. Er kann solche Maßnahmen bei der personalverwaltenden oder sonst zuständigen Stelle anregen.

§ 16

Sicherheitsakten

(1) Der Geheimschutzbeauftragte führt über die betroffenen Personen Sicherheitsakten, in die alle sicherheits erheblichen Informationen aufzunehmen sind. Sicherheitsakten sind keine Personalakten. Die Sicherheitsakten sind gesondert zu führen und dürfen weder anderen – insbesondere nicht personalverwaltenden – Stellen noch der betroffenen Person zugänglich gemacht werden; die §§ 12 Abs. 2, 15 und 19 Abs. 2 bleiben unberührt.

(2) Die Sicherheitsakten und die Hilfsmittel der Sicherheitsakten-Registrierung sind so zu verwahren, daß Unbefugte sich nicht unbemerkt Zugang verschaffen können. Unterlagen in personellen Sicherheitsangelegenheiten sind verschlossen zu befördern und bei Versendung so zu adressieren, daß sie dem Geheimschutzbeauftragten oder seinem Vertreter im Amt und der zuständigen Stelle im Bundesamt für Verfassungsschutz zugeleitet werden.

(3) Bei Versetzung oder Abordnung einer betroffenen Person zu einer anderen Bundes- oder Landesbehörde ist, wenn sie auch dort für eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit vorgesehen ist, die Sicherheitsakte auf Anforderung an den Geheimschutzbeauftragten der neuen Dienststelle abzugeben. Auf Anforderung ist dem Geheimschutzbeauftragten die Sicherheitsakte auch vor solchen Versetzungen oder Abordnungen zur Einsichtnahme zu überlassen.

(4) Scheidet eine Person aus sicherheitsempfindlicher Tätigkeit aus und soll sie nicht erneut eine solche ausüben, sind die Sicherheitsakten nach fünf Jahren auszusondern und gemäß § 30 VSA zu vernichten oder unter den Voraussetzungen und nach Maßgabe der „Richtlinien der Bundesregierung für die Abgabe von Verschlusssachen an das Geheimarchiv des Bundesarchivs“ an das Geheimarchiv abzugeben. Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist bei Fristablauf durch den Geheimschutzbeauftragten zu unterrichten (Anlage 9). Es sondert seine Akten (Sicherheitsüberprüfungsakten) ebenfalls unverzüglich aus. Bei

1. Erweiterten Sicherheitsüberprüfungen mit Sicherheitsermittlungen sowie
 2. festgestellten sicherheits erheblichen Erkenntnissen
- können die Sicherheitsüberprüfungsakten weitere zehn Jahre aufbewahrt werden.

Fünftes Teil

Maßnahmen nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung

§ 17

Zuweisung sicherheitsempfindlicher Tätigkeit

(1) Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit darf einer Person erst zugewiesen werden, wenn das abschließende Ergebnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz vorliegt und nach Feststellung des Geheimschutzbeauftragten ein Sicherheitsrisiko nicht gegeben ist.

(2) In dringenden Fällen kann der Geheimschutzbeauftragte aufgrund eines vorläufigen Ergebnisses (vgl. § 14 Abs. 3) die vorläufige Zuweisung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit erlauben, wenn danach ein Sicherheitsrisiko nicht zu erwarten ist. Entsprechend kann bereits überprüften Personen eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit wie folgt vorläufig zugewiesen werden:

1. Nach einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung aufgrund einer Sicherheitserklärung gemäß Anlage 2 (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1) eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit nach § 10,
2. nach einer Erweiterten Sicherheitsüberprüfung eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit nach § 11.

Die erforderliche höhere Sicherheitsüberprüfung ist unverzüglich einzuleiten. Die personalverwaltende oder sonst zuständige Stelle ist auf die Vorläufigkeit der Entscheidung hinzuweisen, die dies an die betroffene Person weiterzugeben hat.

(3) Wechselt eine betroffene Person in eine andere Behörde, entscheidet deren Geheimschutzbeauftragter anhand der Sicherheitsakte (vgl. § 16 Abs. 3) unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, ob ihr dort eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit zugewiesen werden darf.

§ 18

Unterrichtung und Beteiligung des Geheimschutzbeauftragten durch die personalverwaltende Stelle

(1) Die personalverwaltende Stelle teilt dem Geheimschutzbeauftragten unverzüglich alle Informationen über die persönlichen und dienstlichen Verhältnisse von Personen in sicherheitsempfindlicher Tätigkeit mit, die für deren sicherheitsempfindliche Beurteilung erheblich sein können. Insbesondere unterrichtet sie ihn über

1. Umsetzung, Abordnung, Versetzung und Ausscheiden,
2. Änderungen des Familienstandes (z. B. Eheschließung, Ehescheidung – auch das Getrenntleben vom Ehegatten), des Namens und der Staatsangehörigkeit,
3. Anhaltspunkte für geistige oder seelische Störungen sowie für Alkohol- oder Drogenprobleme,
4. Anhaltspunkte für Überschuldung, insbesondere Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse,
5. Strafsachen,
6. Disziplinarfälle (auch Voremittlungen), bei Angestellten und Lohnempfängern solche Vorfälle, die bei Beamten die Einleitung von Voremittlungen zur Folge hätten,
7. alle sonstigen Umstände, die nach näherer Bezeichnung des Geheimschutzbeauftragten für die sicherheitsempfindliche Beurteilung erheblich sein können.

(2) Die personalverwaltende oder sonst zuständige Stelle hat die Zustimmung des Geheimschutzbeauftragten einzuholen, bevor sie einer Person eine andere sicherheitsempfindliche Tätigkeit zuweist. Der Geheimschutzbeauftragte kann in Fällen, in denen die neue Tätigkeit keine höhere Sicherheitsüberprüfung erfordert, auf eine vorherige Beteiligung verzichten.

§ 19

*Nachträgliche sicherheits erhebliche Erkenntnisse/
Wiederholungsüberprüfung*

(1) Der Geheimschutzbeauftragte und das Bundesamt für Verfassungsschutz haben sich unverzüglich gegenseitig zu unterrichten, wenn bei einer betroffenen Person nach Abschluß der Sicherheitsüberprüfung Umstände bekannt werden, die auf ein Sicherheitsrisiko hindeuten. Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft in diesen Fällen die erforderlichen Maßnahmen nach den §§ 9 bis 11 und unterrichtet über das Ergebnis den Geheimschutzbeauftragten. In Verdachtsfällen kann das Bundesamt für Verfassungsschutz von einer Unterrichtung des Geheimschutzbeauftragten vorläufig absehen.

(2) Übt eine Person eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit über einen längeren Zeitraum aus, leitet der Geheimschutzbeauftragte ihr alle fünf Jahre die vorliegende Sicherheitserklärung zu und fordert sie auf, diese im Falle eingetretener Veränderungen zu ergänzen. Er überprüft die Angaben gemäß § 13 Abs. 2 und unterrichtet über sicherheits erhebliche Veränderungen/Umstände das Bundesamt für Verfassungsschutz (Anlage 9), das die erforderlichen Maßnahmen nach den §§ 9 bis 11 trifft.

(3) Der Geheimschutzbeauftragte kann bei Umständen, die auf ein Sicherheitsrisiko hindeuten, bei Bedarf die Wiederholung der Sicherheitsüberprüfung veranlassen. Er unterrichtet in diesem Fall das Bundesamt für Verfassungsschutz über die

Gründe und leitet ihm bei Bedarf eine ergänzte oder neue Sicherheitsklärung zu. In den Fällen des § 11 Absatz 1 ist die Sicherheitsüberprüfung regelmäßig im Abstand von zehn Jahren zu wiederholen.

(4) Daneben kann der Bundesminister des Innern, wenn Sicherheitsgründe dies erfordern, für bestimmte Personengruppen

1. die Wiederholung der Sicherheitsüberprüfungen anordnen und/oder
2. das Bundesamt für Verfassungsschutz beauftragen, im Einvernehmen mit dem Geheimschutzbeauftragten mit den betroffenen Personen ein Gespräch über ihre sicherheitsmäßige Situation (Sicherheitsgespräch) zu führen.

(5) Werden bei einer Person in sicherheitsempfindlicher Tätigkeit nachträglich Umstände bekannt, die ein Sicherheitsrisiko darstellen können, finden die §§ 14 und 15 entsprechend Anwendung.

Sechster Teil Schlußbestimmungen

§ 20

Speicherung von personenbezogenen Daten in Dateien

(1) Im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung anfallende personenbezogene Daten dürfen nur

1. zu der betroffenen Person sowie
2. bei der Erweiterten Sicherheitsüberprüfung und Erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen zum Ehegatten, Verlobten oder der Person, mit der sie in ehelicher Gemeinschaft lebt,

in Dateien gespeichert werden, soweit dies für Zwecke des Geheimschutzes erforderlich ist; § 12 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 bleibt unberührt.

(2) Der Geheimschutzbeauftragte darf Dateien nur für Registraturzwecke sowie im erforderlichen Umfange für Zwecke der Sachbearbeitung anlegen. Das Nähere über die Speicherung beim Bundesamt für Verfassungsschutz bestimmt der Bundesminister des Innern.

(3) Die gespeicherten Daten sind nach Maßgabe der in § 16 Abs. 4 genannten Fristen zu löschen.

§ 21

Beratung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz

Das Bundesamt für Verfassungsschutz berät den Geheimschutzbeauftragten bei seiner Tätigkeit. Es kann sich im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Bundesbehörde bei allen Dienststellen und Einrichtungen des Bundes über die Handhabung dieser Richtlinien unterrichten.

§ 22

Sonderregelungen

(1) Jede oberste Bundesbehörde kann in besonders begründeten Fällen im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern Abweichungen von diesen Richtlinien zulassen, wenn

dadurch die Wirksamkeit des personellen Geheimschutzes nicht beeinträchtigt und die Grundsätze dieser Richtlinien beachtet werden.

(2) Der Bundesminister der Verteidigung kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern für seinen Geschäftsbereich den Grundsätzen dieser Richtlinien entsprechende eigene Bestimmungen erlassen, die den Besonderheiten seines Geschäftsbereichs Rechnung tragen. Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung nimmt der Militärische Abschirmdienst die nach diesen Richtlinien dem Bundesamt für Verfassungsschutz übertragenen Aufgaben wahr.

(3) Der Bundesnachrichtendienst führt die Sicherheitsüberprüfung seines Personals in eigener Zuständigkeit durch und nimmt dabei die nach diesen Richtlinien dem Bundesamt für Verfassungsschutz zugewiesenen Aufgaben wahr. Er kann mit Zustimmung des Staatssekretärs beim Bundeskanzler für seinen Bereich den Grundsätzen dieser Richtlinien entsprechende eigene Bestimmungen erlassen, die seinen Besonderheiten Rechnung tragen.

(4) Der Bundesminister für Wirtschaft wendet diese Richtlinien bei den zur Geheimhaltung verpflichteten Unternehmen der Wirtschaft sinngemäß an. Die nähere Regelung hierzu trifft er im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern im „Handbuch für den Geheimschutz in der Wirtschaft“. Soweit auch andere oberste Bundesbehörden Stellen außerhalb des Behördenbereichs zur Geheimhaltung verpflichten, treffen sie im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern die erforderlichen Regelungen.

(5) Soweit andere als die in § 2 genannten Institutionen Sicherheitsüberprüfungen durchführen wollen, haben sie sich zuvor gegenüber dem Bundesminister des Innern zu verpflichten, diese Richtlinien entsprechend anzuwenden.

§ 23

Ermächtigung des Bundesministers des Innern

Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt,

1. diese Richtlinien im Benehmen mit den übrigen obersten Bundesbehörden zu ändern, wenn Änderungen der Rechtslage dies erforderlich machen oder eine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit ohne Abweichung von den Grundsätzen dieser Richtlinien erreicht werden kann,
2. in den Richtlinien nach § 64 VSA im Einvernehmen mit den obersten Bundesbehörden Erfordernis und Art der Sicherheitsüberprüfung von Personen zu regeln, die sich auf technischem Wege Zugang zu STRENG GEHEIM, GEHEIM oder VS-VERTRAULICH eingestuftem Verschlusssachen oder zu einer Vielzahl von Einzelinformationen, die in ihrer Gesamtheit als Verschlusssachen VS-VERTRAULICH oder höher zu bewerten sind, verschaffen können.

§ 24

Inkrafttreten

Diese Richtlinien treten am 1. Mai 1988 in Kraft. Gleichzeitig treten die „Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Bundesbediensteten“ — Beschluß der Bundesregierung vom 15. Februar 1971 — außer Kraft.

Anmerkungen zu den "Sicherheitsrichtlinien" vom 11.11.87

Das Bundesinnenministerium setzt sich mit den vorliegenden Richtlinien souverän über die vom Grundgesetz geforderte und vom Verfassungsgericht wiederholt präzisierte Pflicht zu einer gesetzlichen Regelung von Eingriffen in Grundrechte der Bürger hinweg. Der Rückgriff auf § 3 Abs. 2 des BVerfSchG war schon in der Vergangenheit umstritten (vgl. Roewer, S. 94 f). Nachdem das BVerfG im Volkszählungsurteil ausdrücklich auf die Notwendigkeit klarer und spezifischer gesetzlicher Regelungen der exekutiven Praktiken der Informationserhebung, -speicherung und -weitergabe hingewiesen hat, ist im Prinzip klar, daß diese Materie durch den Gesetzgeber - das Parlament - zu regeln ist. Und die Bundesregierung hat dies auch zumindest implizit anerkannt, als sie in den Koalitionsvereinbarungen zu Beginn dieser Legislaturperiode ausdrücklich auch einen Gesetzentwurf zu diesem Bereich ankündigte.

Die vorliegenden Richtlinien nun stellen den Versuch dar, den gesamten Bereich der Sicherheitsüberprüfungen im Vorgriff auf mögliche parlamentarische Gesetzgebungsverfahren umfassend auszugestalten - nach dem Motto, daß eine einmal festgeschriebene Praxis sich auch durch den Gesetzgeber nicht mehr grundlegend umformen läßt.

Oberflächlich betrachtet beziehen sich die vorliegenden Richtlinien zunächst nur auf die bei Behörden des Bundes mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten befaßten Personen (zu der vagen Definition von "sicherheitsempfindlich", siehe § 3 Abs. 2). In § 22 wird jedoch klar gestellt, daß die vorliegenden

Richtlinien auch den Rahmen für die Regelungen im militärischen Bereich, beim BND und in der Wirtschaft abgeben. Potentiell betroffen sind also nicht nur die 1,16 Mio. beim Bund Beschäftigten, sondern ein großer Teil der Wehrpflichtigen und schätzungsweise 10 % aller abhängig Beschäftigten in der Wirtschaft. Auf eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Problem der Sicherheitsüberprüfungen soll hier verzichtet werden (vgl. hierzu den Artikel von D. Hüsemann in Heft 27). Hinzuweisen bleibt jedoch auf drei wichtige Punkte:

a) Eindeutig und klar geregelt werden in diesen Richtlinien vor allem die Verfahren der Überprüfung und die dem BfV dabei zustehenden Befugnisse, nicht aber die für den Betroffenen zentrale Frage, was ihn unter Umständen zu einem "Sicherheitsrisiko" für die Behörde macht. Es genügt, wenn die Behörde Zweifel an der Zuverlässigkeit der Person hat oder aber an deren Bereitschaft, sich zur FdGO zu bekennen (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 und 3). Ja, es reicht alleine ein gar nicht in der betroffenen Person selbst liegender Grund aus, diese aus solchen Tätigkeitsbereichen auszuschalten - nämlich daß das Bundesamt den Hintergrund und die Vorgeschichte einer Person nicht zureichend ausleuchten kann; konkret zielt § 4 Abs. 1 Nr. 4 vor allem auf Flüchtlinge und Übersiedler aus dem Ostblock.

Gerechtfertigt werden solch weit gespannten Risikovermutungen mit dem Argument, daß etwa der Umgang mit spaltbarem Material oder mit streng geheimen Militärplanungen eben auch ein hochgradig

selektives Verfahren zur Auswahl der vermeintlich "Zuverlässigsten" erfordert, so willkürlich dies gegenüber den einzelnen Personen auch sein mag. Abgesehen davon, daß es bei den SiR um den staatlichen Geheimschutz, nicht aber um die Ausschaltung unzuverlässiger Personen in technisch riskanten Systemen geht (, die insoweit nur als Geheimhaltungsträger und Risiko staatlicher Sicherheit tangiert sind) bleibt für die SiR eine auf innerexekutive Zweckkalküle zugeschnittene Form der Risikoermittlung kennzeichnend: Je nach der von der Exekutive festgelegten Geheimhaltungsstufe werden zwar unterschiedliche Intensitäten der Überprüfung festgelegt (§ 8 ff), nicht aber die Sicherheitsrisiken nach der Bedeutung der zu besetzenden Positionen abgestuft. Die einer Entscheidung zugrundegelegten Risiken sind für den Aktenboten wie für den General, den Chauffeur wie für den Leiter des neuen Bundesamtes für Strahlenschutz die gleichen. Angesichts des weitreichenden exekutiven Risikoermessens ist es für den Betroffenen nur ein kleiner Trost, daß er nach § 15 Abs. 3 auch einen Rechtsbeistand zu der vor einer Ablehnung notwendigen Anhörung der Person mitbringen kann.

b) Ausgedehnt wird die Risikohaftung der betroffenen Personen in den SiR nun auch offiziell auf die Ehegatten, Verlobten oder andere Personen, mit denen diese in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben (§ 4 Abs. 2 Satz 2 und § 10 Abs. 3), nachdem diese schon seit Jahren mit in die Überprüfungsverfahren einbezogen wurden.

c) Ein besonders eklatanter Verstoß gegen die vom Bundesverfassungsgericht bekräftigten Prinzi-

pien des Datenschutzes stellt § 12 Abs. 3 und § 20 Abs. 1 letzter Satz dar. Denn diese Regelungen eröffnen den Geheimdiensten die Möglichkeit, die teilweise höchst intimen Daten, die der Betroffene teilweise selbst beigesteuert hat, um in den Genuß der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit zu kommen, für beliebige andere Zwecke des Verfassungsschutzes weiterzuverwenden (z.B. im Bereich Extremismusüberwachung).

Ts, 9.9.87

In fünf Prozent aller Betriebe Geheimdienst-Überprüfungen

Wiesbaden (dpa). In etwa fünf Prozent aller Wirtschafts- und Industriebetriebe in der Bundesrepublik werden Beschäftigte unter Mitwirkung des Verfassungsschutzes auf ihre Zuverlässigkeit überprüft. Das bestätigte der Sprecher des hessischen Innenministeriums, Seitz, gestern auf Anfrage. Bei den Betrieben handele es sich um Privatunternehmen, die geheime staatliche Aufträge erledigen oder sicherheitsempfindliche Anlagen betreiben.



6. Die Polizei und die Volkszählung

Wie schon aus meiner Anrufung des Landtags im Mai 1987 bekannt ist, richtete das Landeskriminalamt Mitte Februar 1987 eine Nachrichten- und Informationsstelle ein und wies alle Polizeidienststellen an, „Erkenntnisse über Aufrufe, Aktionen und Veranstaltungen zum Boykott der Volkszählung unverzüglich mitzuteilen“; das Landeskriminalamt werde je nach Situation Lagebilder herausgeben. Damit kam eine Entwicklung in Gang, die in vielen Fällen zu Datenspeicherungen führte, die das Maß des Zulässigen bei weitem überschritten.

6.1 Die besorgte Polizei

Als ich mich im April 1987 erstmals über den Meldedienst informierte, lagen dem Landeskriminalamt ca. 130 Meldungen vor. Dabei ging es um Unterschiedliches:

- Informationsstände und Referenten

Die weitaus größte Gruppe bildeten Meldungen über Veranstaltungen und Informationsstände zur Volkszählung. Oft hieß es bloß, daß jemand als Referent bei einer Veranstaltung angekündigt oder aufgetreten sei bzw. eine Erlaubnis für das Aufstellen eines Informationsstandes beantragt oder erhalten habe:

„Rechtsanwalt ... aus dem Anwaltsbüro ... erläuterte die Rechtslage und stellte das alte und neue Volkszählungsgesetz gegenüber. Insbesondere ging er darauf ein, was im Falle des Boykotts auf den einzelnen strafrechtlich zukommen kann und wie der Ablauf eines eventuellen Bußgeldverfahrens vor sich geht.“

„Das Gemeinderatsmitglied der ‚Grünen‘ von ... stellte im Namen der Bürgerinitiative zur Volkszählung 1987 beim Ordnungsamt den Antrag auf Genehmigung eines Informationsstandes. Ihm wurde die Genehmigung erteilt am ... über ... liegen bisher keine Erkenntnisse vor.“

- Boykottaufrufe - ja und nein

In anderen Meldungen war zu lesen, jemand habe zum Boykott der Volkszählung aufgerufen oder Informationsmaterial mit Boykottaufrufen verteilt, z. B. am Informationsstand der Jungdemokraten das Flugblatt „Volkszählungen boykottierten wir mit“. Gelegentlich hielten es Polizeidienststellen sogar für meldenswert, daß es bei einer Veranstaltung keine Anhaltspunkte für Boykottaufrufe gab:

„Am Mittwoch, 18. März 1987 veranstalteten die Grünen in ... einen Informationsabend zum Thema Volkszählung. An der Veranstaltung nahmen etwa 45 Personen teil, überwiegend aus dem Grünen-Spektrum. In den Ausführungen distanzierte sich der Redner ... der Grünen von den Aufrufen zum Boykott.“

„Es nahmen ca. 30 - 35 Personen im Alter von 30 - 40 Jahren

teil. Der Großteil der Teilnehmer zivil gekleidet. Nach einem Vortrag allgemeine Diskussion an. Konkrete nicht festgestellt. Ein erstes Treffen ist für 1. April 1987 geplant.“

- Farbsprühereien

Vier Meldungen berichteten, ein Lungensyktotparolen an Hauswände

Das Landeskriminalamt überprüfte 130 Personen anhand seiner Liste und PHOS sowie seiner Staatsschutzkartei. Dabei ergab sich, daß sich dabei ergab, ging es weiter vor: Verhaltensweise es als nicht relevant. In einem Leit-Ordner ab; sie stecken, kam ihm nicht in den Sinn. Er legte es eine Indexkarte Staatsschutzkartei seine Indexkartei Staatsschutz ein. Wegen der von ihnen an Häuservermögungsboykottparolen im Informationsstand der gemeldeten Personen führte schließlich noch in seinen Lagebildmäßigen Zeitabständen an die Landes-Bundeskriminalamt und das Landes-Bundeskriminalamt herausgab. Im vierten Lagebild teil z. B. folgendes mit:

„Auffallend ist, daß sich der ... und Partei ‚die Grünen‘ derzeit von den ... distanzieren, aber dennoch Möglichkeits-Volkszählungsboykott aufzeigen.“

Dieser umfassende Meldedienst war nicht gedeckt. Nach § 6 Abs. 1 i. V. m. f. Verordnungsverordnung zum Polizeizeugstellen dem Landeskriminalamt nähere Verbrechenbekämpfung erfolgen können lassen. Sie dürfen folglich über solche Personen weitergepunktet dafür hestehen, daß sie werden. Solche Anhaltspunkte können allein aus einem Verhalten ergeben selbst nicht den Unrechtsgehalt, denn das er lediglich als Ordnungswidrigkeit die Aufrufe zum Boykott der Volks-

- Von vornherein unzulässig waren es bloß darum ging, wer als Reaktion zur Volkszählung auftrat oder stand betrieb. Denn diese Personen nichts zuschulden kommen.

2. Grundrechtsfreigabe durch Gesetzes-Artikel

DOKUMENTATION

Der Bundesminister der Justiz

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten

Stand: 23. Dezember 1987

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

Artikel 1 Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 130 a wird eingefügt:

§ 130 b Befürwortung von Straftaten

(1) Wer eine Schrift (§ 11 Abs. 3), die die Begehung einer in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Tat befürwortet und nach ihrem Inhalt bestimmt ist, die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, durch die Begehung einer solchen Tat den öffentlichen Frieden zu stören, verbreitet, öffentlich ausstellt, anschlügt, vorführt oder sonst zugänglich macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer

1. eine Schrift (§ 11 Abs. 3), die die Begehung einer in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Tat befürwortet, verbreitet, öffentlich ausstellt, anschlügt, vorführt oder sonst zugänglich macht oder

2. öffentlich oder in einer Versammlung die Begehung einer in § 126 Abs. 1 genannten rechtswidrigen Tat befürwortet, um die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, durch die Begehung einer solchen Tat den öffentlichen Frieden zu stören.

(3) § 86 Abs. 3 gilt entsprechend."

2. § 239 a StGB wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort "drei" durch das Wort "fünf" ersetzt.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

"(2) In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren."

c) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden Absätze 3 und 4.

3. § 239 b StGB wird wie folgt gefaßt:**"§ 239 b
Geiselnahme**

(1) Wer einen anderen entführt oder sich eines anderen bemächtigt, um ihn oder einen Dritten durch die Drohung mit dem Tode oder einer schweren Körperverletzung (§ 224) des Opfers oder mit dessen Freiheitsentziehung von über drei Tagen Dauer zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen, oder wer die von ihm durch eine solche Handlung geschaffene Lage eines anderen zu einer solchen Nötigung ausnutzt, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahre bestraft.

(2) § 239 a Abs. 2 bis 4 gilt entsprechend."

4. § 243 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird in Nummer 6 der Punkt durch das Wort "oder" ersetzt; folgende Nummer wird angefügt:

" 7. eine Handfeuerwaffe im Sinne des Waffengesetzes, zu deren Erwerb es der Erlaubnis bedarf, ein Maschinengewehr, eine Maschinenpistole, ein voll- oder halbautomatisches Gewehr oder eine Sprengstoff enthaltende Kriegswaffe im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes oder Sprengstoff stiehlt."

b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 6 ist ein besonders schwerer Fall ausgeschlossen, wenn sich die Tat auf eine geringwertige Sache bezieht."

5. Dem § 316 b wird folgender Absatz angefügt:

"(3) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter durch die Tat die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern beeinträchtigt."

**Artikel 2
Änderung der Strafprozeßordnung**

Die Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

§ 112 a Abs. 1 wird wie folgt geändert:**1. Alternative (so BMI):**

a) In Satz 1 Nummer 2 wird nach dem Wort "Straftat" die Verweisung "nach § 125 Abs. 1, § 125 a", eingefügt.

b) In Satz 2 wird nach den Worten "In den Fällen der Nummer 2" folgender Halbsatz eingefügt:

", ausgenommen im Falle des § 125 a,".

2. Alternative (so BMJ):

a) In Satz 1 Nummer 2 wird nach dem Wort "Straftat" die Verweisung "nach § 125 a", eingefügt.

b) In Satz 2 werden nach den Worten "Straftat gleicher Art" die Worte:

", im Falle einer Straftat nach § 125 a Satz 2, Nummer 1, 2 und 4 des Strafgesetzbuches innerhalb der letzten zwei Jahre wegen einer Straftat nach § 125 a des Strafgesetzbuches"

eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

(1) Das **Versammlungsgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 1985 (BGBl. I S. 1511), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 14 wird eingefügt:

" § 14 a

(1) Die zuständige Behörde erörtert, soweit dies sachdienlich und möglich ist, mit dem Veranstalter der Versammlung oder des Aufzuges oder mit demjenigen, der eine Vielzahl von Personen zur Teilnahme an einer solchen Veranstaltung aufgefordert hat, Einzelheiten der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges insbesondere geeignete Maßnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Behörde hat dabei, soweit nicht die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch beeinträchtigt wird, auch Auskunft über beabsichtigte Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen zu geben.

(2) Die in Absatz 1 bezeichneten Personen haben im Interesse eines ordnungsgemäßen und friedlichen Verlaufs der Versammlung oder des Aufzuges der Behörde Auskunft insbesondere über Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung zu geben. Sie haben an einem von der Behörde festgesetzten Erörterungstermin teilzunehmen."

2. § 17 a wird wie folgt gefaßt:

§ 17 a

(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.

(2) Es ist auch verboten,

1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf ausgerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen,

2. bei derartigen Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn es sich um Veranstaltungen im Sinne des § 17 handelt. Die zuständige Behörde kann weitere Ausnahmen von den Verboten der Absätze 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.

(4) die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Veranstaltung ausschließen."

3. Nach § 22 wird eingefügt:

§ 23

Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- und Bildträgern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug auffordert, nachdem die Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder die Auflösung angeordnet worden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft."

4. § 27 wird wie folgt geändert:

a) Die bisherige Vorschrift wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz wird angefügt:

"(2) Wer

1. entgegen § 17 a Abs. 1 bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich führt,

2. entgegen § 17 a Abs. 2 Nr. 1 an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen danach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilnimmt, oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurücklegt oder

3. sich im Anschluß an oder sonst im Zusammenhang mit derartigen Veranstaltungen mit anderen zusammenrottet und dabei

a) Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind, mit sich führt,

b) Schutzwaffen oder sonstige in Nummer 1 bezeichnete Gegenstände mit sich führt oder

c) in der in Nummer 2 bezeichneten Weise aufgemacht ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft."

5. § 29 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Nummern 1 a und 1 b durch folgende Nummer ersetzt:

"1 a. entgegen § 17 a Abs. 2 Nr. 2 bei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel, einem Aufzug oder einer sonstigen öffentlichen Veranstaltung unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, mit sich führt,"

b) In Absatz 1 wird in Nummer 7 am Ende das Wort "oder" gestrichen.

c) In Absatz 1 wird in Nummer 8 der Punkt durch das Wort "oder" ersetzt; folgende Nummer wird angefügt:

"9. als Veranstalter einer Versammlung oder eines Aufzuges oder als Person, die eine Vielzahl von Personen zur Teilnahme an einer solchen Veranstaltung aufgefordert hat, eine Auskunft nach § 14 a Abs. 2 Satz 1 über Umfang oder vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung nicht erteilt oder an einem Erörterungstermin nach § 14 a Abs. 2 Satz 2 nicht teilnimmt."

d) In Absatz 2 wird die Verweisung "Absatzes 1 Nr. 6 bis 8" durch die Verweisung "Absatzes 1 Nr. 6 bis 9" ersetzt.

6. In § 30 wird ", 1b" gestrichen.

(2) Das **Strafgesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

In § 125 werden Absätze 2 bis 4 durch folgenden Absatz ersetzt:

"(2) Soweit die in Abs. 1 Nr. 1, 2 bezeichneten Handlungen in § 113 mit Strafe bedroht sind, gilt § 113 Abs. 3, 4 sinngemäß."

Artikel 4

Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten

§ 1

Offenbart der Täter oder Teilnehmer einer Straftat nach § 129 a des Strafgesetzbuches oder einer mit dieser Tat zusammenhängenden Straftat selbst oder durch Vermittlung eines Dritten gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde sein Wissen über Tatsachen, deren Kenntnis geeignet ist,

1. die Begehung einer solchen Straftat zu verhindern,
2. die Aufklärung einer solchen Straftat, falls er daran beteiligt war, über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus zu fördern, oder
3. zur Ergreifung eines Täters oder Teilnehmers einer solchen Straftat zu führen,

so kann der Generalbundesanwalt mit Zustimmung (1. **Alternative, BMJ:** des Gerichts, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre.; 2. **Alternative, BMI:** des Ermittlungsrichters des Bundesgerichtshofes) von der

Verfolgung absehen, wenn die Bedeutung dessen, was der Täter oder Teilnehmer offenbart hat, insbesondere im Hinblick auf die Verhinderung künftiger Straftaten, dies im Verhältnis zu der eigenen Tat rechtfertigt.

§ 2

In den Fällen des § 1 kann das Gericht im Urteil von Strafe absehen oder die Strafe nach seinem Ermessen mildern; dabei kann es bis zum gesetzlichen Mindestmaß der angedrohten Strafe herabgehen und statt auf Freiheitsstrafe auf Geldstrafe erkennen. Beabsichtigt das Gericht, das Verfahren nach § 153 b Abs. 2 der Strafprozeßordnung einzustellen, so ist die nach dieser Vorschrift erforderliche Zustimmung der Staatsanwaltschaft vom Generalbundesanwalt zu erteilen.

§ 3

Die §§ 1 und 2 sind auf Straftaten nach § 220 a des Strafgesetzbuches nicht anzuwenden. Bei Straftaten nach den §§ 211, 212 des Strafgesetzbuches ist ein Absehen von Verfolgung und Strafe nicht und eine Strafmilderung nach § 2 Satz 1 nur bis zu einer Mindeststrafe von ... Jahren zulässig; die Möglichkeit, von Verfolgung und Strafe wegen anderer, mit einer solchen Strafe zusammenhängender Straftaten nach den §§ 1 und 2 abzusehen oder die Strafe nach § 2 zu mildern, bleibt unberührt. Satz 2 findet in den Fällen des Versuchs, der Anstiftung oder der Beihilfe keine Anwendung.

§ 4

Die §§ 1 bis 3 sind nur anzuwenden, wenn das Wissen über die Tatsachen bis zum 31. Dezember 1991 offenbart worden ist.

Artikel 5 (Berlin-Klausel)

Artikel 6 (Inkrafttreten)

BEGRÜNDUNG

A. Allgemeines

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen eine zunehmende Bereitschaft radikaler Gruppierungen, zur Durchsetzung ihrer auf demokratischem Wege nicht erreichbaren Ziele Gewalt anzuwenden.

I.

Kennzeichnend für diese Entwicklung ist der zunehmende Mißbrauch des Demonstrationsrechts durch gewalttätige Ausschreitungen. Nach den Erfahrungen mit unfriedlich verlaufenen Demonstrationen haben sich wesentliche Veränderungen in der Art und Weise der Ausübung von Gewalttätigkeiten ergeben. Auffallend ist vor allem, daß sich Gewalttätigkeiten nicht mehr in erster Linie gegen bestimmte Objekte richten,

sondern Gewalt in immer stärkerem Maße unmittelbar gegen Personen, insbesondere gegen Polizeibeamte, angewendet wird. Dabei ist ein zunehmend brutaleres Vorgehen, vielfach mit dem erkennbaren Ziel der Verletzung von Beamten, zu verzeichnen. Allein im Jahre 1986 sind bei gewalttätigen Demonstrationen mehr als 800 Polizeibeamte verletzt worden.

Zwischen dem Auftreten Vermummter einerseits und dem Ausbruch von Gewalttätigkeiten andererseits besteht ein deutlicher Zusammenhang. Das Auftreten Vermummter, z.B. der sog. Schwarzen Blöcke, indiziert Gewaltbereitschaft und erhöht die Risikobereitschaft bei der Begehung von Straftaten. Vermummte bilden in der Regel den Kern der Gewalttäter; sie bieten darüber hinaus einen Rückhalt für andere Gewalttäter, bestärken diese in ihrer Aggressionsbereitschaft und tragen durch ihr martialisches Erscheinungsbild zur Gewaltbereitschaft Dritter und damit zum Umschlagen friedlicher Veranstaltungen in unfriedliche bei. Entsprechende Zusammenhänge bestehen auch hinsichtlich der - mit der Vermummung häufig einhergehenden - sog. passiven Bewaffnung.

Die im Jahre 1985 eingeführten bußgeldbewährten Verbote der Vermummung und der Schutzbewaffnung haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um gewalttätigen Ausschreitungen und den damit verbundenen ernsthaften Störungen des Gemeinschaftsfriedens nachhaltig entgegenzuwirken und zugleich sicherzustellen, daß andere ungehindert von ihren Grundrechten auf freie Meinungsäußerung und friedliche Versammlung Gebrauch machen können. Nach den bisherigen Erfahrungen reichen die geltenden Vorschriften auch nicht aus, um bereits im Vorfeld von Demonstrationen wirkungsvoll dem möglichen Ausbruch von Gewalttätigkeiten vorbeugen zu können.

II.

Friedensstörende Gewaltaktionen sind jedoch nicht auf unfriedliche Demonstrationen beschränkt.

Dies gilt vor allem im Hinblick auf die zahlreichen Anschläge auf Strommasten sowie auf Verkehrsbetriebe und -einrichtungen. Nach den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden wurden allein im Jahre 1986 und im ersten Halbjahr 1987 224 Anschläge auf energieführende Anlagen, insbesondere auf Strommasten verübt. Derartige Sabotageakte sind in besonderem Maße sozialschädlich; als Folge kann die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern in erheblichem Umfang beeinträchtigt werden.

Ein weiteres typisches Phänomen im Vor- und Umfeld der Begehung politisch motivierter Gewalttaten liegt in dem Umstand, daß für solche Aktivitäten benutzte Schußwaffen bzw. Sprengstoffe häufig durch Diebstähle beschafft werden. So wurden die Polizistenmorde an der Startbahn West am 2. November 1987 mit einer Schußwaffe begangen, die durch einen Diebstahl in die Hände der Täter gelangt war.

Die festgestellte Zunahme politisch motivierter Gewalttaten wird u.a. dadurch begünstigt, daß in zahlreichen Druckerzeugnissen gewaltsame Aktionen zur Erreichung politischer Ziele gutgeheißen oder als vorbild-

haft hingestellt werden. Durch diese Propagierung von Kriminalität wird ein psychisches Klima geschaffen, in dem schwere sozialschädliche Gewalttaten gedeihen können.

III.

Die von Angehörigen terroristischer Vereinigungen begangenen Verbrechen sind nach wie vor eine besondere Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Die Verhinderung solcher Straftaten sowie die Ermittlung und Ergreifung der Täter sind besonders schwierig. Herkömmlichen Aufklärungsmethoden ist häufig der für die Erhaltung des inneren Friedens gebotene schnelle, umfassende Erfolg versagt. Durchgreifende Maßnahmen zur Verhinderung solcher die Allgemeinheit außerordentlich schwerwiegend beeinträchtigender Straftaten, zur Aufklärung der Taten und zur Ergreifung der Täter sind unumgänglich; die Begehung solcher Taten muß bereits im Vorfeld der eigentlichen Tatausführung verhindert oder erschwert und daher zu diesem Zweck die Aufklärung bereits im Vorfeld erheblich verbessert werden. Gleiches gilt für die Aufklärung bereits begangener Taten. Im Untergrund agierende Mitglieder einer terroristischen Vereinigung, denen es über Jahre hinweg gelingt, sich der Verhaftung zu entziehen, stellen eine solche Gefahr für die Gesellschaft dar, daß kein vertretbarer Versuch ungenutzt bleiben darf, die Handlungsfähigkeit der Terroristen einzuengen und zu einer Verbesserung der inneren Sicherheit beizutragen.

IV.

Der Entwurf sieht im einzelnen folgende gesetzgeberische Maßnahmen vor:

1. Änderungen des Strafgesetzbuches:

* Schaffung einer Strafvorschrift über die Befürwortung von Straftaten (§ 130 b StGB)

* Erhöhung der Mindeststrafe für erpresserischen Menschenraub (§ 239 a StGB) und Geiselnahme (§ 239 b StGB) von drei auf fünf Jahre Freiheitsstrafe

sowie Erweiterung des Straftatbestandes der Geiselnahme.

* Schaffung einer neuen Strafzumessungsregel für den Diebstahl von Waffen und Sprengstoff in § 243 StGB

* Schaffung eines besonders schweren Falles der Störung öffentlicher Betriebe (§ 316 b StGB).

2. Änderung des § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO - Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr.

3. Änderungen des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

* Einführung eines bußgeldbewährten Kooperationsgebots im Vorfeld von Versammlungen

* Schaffung eines strafbewährten Verbots der Vermummung und passiven Bewaffnung bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel, Erstreckung des Verbots auch auf den Weg zu derartigen Veranstaltungen; als Folgeänderung Aufhebung des 125 Abs. 2 StGB

- * Pönalisierung von Zusammenrottungen aktiv oder passiv bewaffneter oder vermummter Personen am Rande von oder im Anschluß an öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel
- * Schaffung eines bußgeldbewährten Verbots des Mitführens von Vermummungsgegenständen bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel; Erstreckung des Verbots auf den Weg zu derartigen Veranstaltungen
- * Pönalisierung der Aufforderung zur Teilnahme an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung.

4. Einführung einer befristeten Kronzeugenregelung für terroristische Straftaten

Die Bundesregierung wird im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob bei der Strafverfolgung von Beschuldigten, die der Begehung von Gewalttaten verdächtig sind, eine Beschleunigung des Verfahrens mit dem Ziel, die Hauptverhandlung innerhalb von drei Monaten durchzuführen, erreicht werden kann, und zwar durch Gesetzesänderung und/oder justizorganisatorische Maßnahmen einschließlich Änderungen der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 130 b StGB)

Die Propagierung von Gewalt zur Erreichung politischer Ziele hat nach den Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden in den letzten Jahren ein bisher nicht gekanntes Ausmaß angenommen. Insbesondere politisch motivierte Straftäter versuchen durch Flugschriften und andere Drucksachen, die Notwendigkeit ihrer Aktivitäten zu begründen, den Staat einzuschüchtern und Anhänger für ihre Ziele zu gewinnen. In zahlreichen dieser Druckerzeugnisse wird von den Verfassern die Begehung von Gewalttaten begrüßt oder indirekt dazu aufgefordert; Anschläge auf Menschen oder Sachen werden als vorbildhaft hingestellt, der militante revolutionäre Kampf gegen staatliche oder gesellschaftliche Institutionen wird befürwortet, die Gefährlichkeit und besondere Sozialschädlichkeit solcher Äußerungen steht außer Frage. Wenn gegenüber dafür empfänglichen Personen immer wieder propagiert wird, daß auf demokratischen Wegen nicht durchsetzbare Ziele auch den bewaffneten Kampf rechtfertigen, wird damit eine wesentliche Ursache für kriminelle Anschläge, für Sabotageakte und militante Auseinandersetzungen geschaffen. Die vorgesehene neue Strafvorschrift eines § 130 b StGB soll Lücken im Strafrechtsschutz vor derartigen gewaltbefürwortenden Äußerungen schließen. Das "Befürworten" von Straftaten erfaßt dasjenige fördernde Einwirken auf andere, das als Sonderform des Veranlassens fremder Straftaten unterhalb der Schwelle der Anstiftung (§ 26 StGB) und der Aufforderung (§ 111 StGB) liegt.

Der Entwurf unterscheidet, ähnlich wie der frühere - durch das 19. Strafrechtsänderungsgesetz vom 7. August 1981 (BGBl. I S. 808) aufgehobene - § 88 a zwischen der Gewaltbefürwortung in Schriften (Absatz 1 und Absatz 2 Nr. 1) und mündlichen gewaltbefürwortenden Äußerungen (Absatz 2 Nr. 2), um den jeweiligen Besonderheiten von schriftlichen und mündlichen Äußerungen Rechnung zu tragen.

In Absatz 1 werden das Verbreiten und das öffentliche Zugänglichmachen solcher Schriften, Ton- und Bildträger, Abbildungen und anderer Darstellungen (Verweisung auf die Gleichstellungsklausel des § 11 Abs. 3 StGB) erfaßt, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind, andere Personen zur Begehung bestimmter Straftaten zu motivieren. Im einzelnen: Wie in § 130 a StGB werden die in § 126 Abs. 1 bezeichneten Verbrechen und Vergehen als Bezugstaten in den Tatbestand einbezogen. Das Tatbestandsmerkmal "befürworten" bedeutet, daß eine Tat gutgeheißen bzw. als begrüßenswert gekennzeichnet, zumindest aber als etwas Notwendiges und Unvermeidbares hingestellt und bejaht wird. Die Wendung "nach ihrem Inhalt bestimmt ist" soll zum Ausdruck bringen, daß die Zielsetzung der Schrift sich eindeutig aus dem in ihr objektivierten Inhalt ergeben muß. Die Aufnahme der Wörter "nach ihrem Inhalt" bedeutet insoweit lediglich eine Klarstellung, die angezeigt ist, um den Unterschied zu Abs. 2 Nr. 1 zu verdeutlichen.

Ein ausdrücklicher Hinweis auf die "Eignung" der Schrift zur Gewaltförderung ist entbehrlich. Aus dem Inhalt der Schrift kann sich die Zweckbestimmung nur dann ergeben, wenn die Schrift auch entsprechend geeignet ist.

In Anlehnung an § 130 a StGB ist die Wendung "oder zu wecken" aufgenommen, um auch solche Fälle zu erfassen, in denen beim anderen noch keine latente Gewaltbereitschaft besteht. Als einschränkendes Tatbestandsmerkmal ist eine Friedensstörungsklausel ("durch die Begehung einer solchen Tat den öffentlichen Frieden zu stören") vorgesehen. Durch diese Klausel wird der Tatbestand insoweit eingeschränkt, als die befürwortete Straftat aus dem Katalog des § 126 Abs. 1 StGB gerade als ein Mittel zur Störung des öffentlichen Friedens propagiert werden muß. Damit wird zugleich sichergestellt, daß die Befürwortung von Gewalttaten im Ausland, etwa als Widerstand gegen eine Diktatur, von der Strafvorschrift nicht erfaßt wird.

Bei der Beschreibung der Tathandlungen ist es sinnvoll, außer dem Verbreiten auch solche Handlungen zu erfassen, in denen eine Schrift nicht ihrer Substanz nach übergeben, sondern lediglich zugänglich gemacht wird.

Absatz 2 Nr. 1 soll Umgehungshandlungen pönalisieren, bei denen sich die Zweckbestimmung, nämlich die Bereitschaft anderer zu fördern oder zu wecken, solche Taten zu begehen, nicht - wie in Absatz 1 - bereits aus dem Inhalt der Schrift selbst ergibt. Es erscheint sinnvoll, auch solche Fallgruppen zu erfassen, bei denen der Täter eine an sich neutrale Schrift (z.B. klassische revolutionäre Schriften) - d.h. eine Schrift, in der die Förderungsabsicht sich nicht auf künftige Straftaten bezieht - beim Verbreiten umfunktioniert und sich erst aus dem Gesamtzusammenhang die Absicht ergibt, die Bereitschaft anderer zu fördern, eine rechtswidrige Tat zu begehen. Durch das Erfordernis einer

besonderen Absicht, die ihrerseits durch die Friedensstörungsklausel eingegrenzt ist, soll sichergestellt werden, daß der Anwendungsbereich der Vorschrift auf die tatsächlich strafwürdigen Sachverhalte beschränkt bleibt.

Absatz 2 Nr. 2 erfaßt - in Anlehnung an § 130 a StGB - die mündliche Befürwortung von in § 126 Abs. 1 StGB genannten rechtswidrigen Taten. Auch hier ist die besondere Absicht des Täters erforderlich. Dadurch sollen (möglicherweise unüberlegte) verbale Entgleisungen ausgeschlossen werden, weil mündliche Äußerungen im Unterschied zu schriftlichen Äußerungen häufig vorher nicht ausreichend bedacht werden. Gerade in der besonderen Situation von politischen Versammlungen kann es nicht selten zu Unmutsäußerungen oder Kraftausdrücken kommen, deren Verfolgung mit den Mitteln des Strafrechts nicht angemessen wäre.

Die in Absatz 3 vorgesehene Verweisung auf § 86 Abs. 3 StGB ist notwendig, um bestimmte, nicht zu mißbilligende Handlungen aus dem Kreis des Strafbaren auszugrenzen. Damit sollen die Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre gewährleistet bleiben.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 und 3 (§§ 239 a und 239 b StGB)

Wie spektakuläre Entführungsfälle der letzten Jahre zeigen, sind die Verbrechen des erpresserischen Menschenraubs und der Geiselnahme nach wie vor typische Erscheinungsformen terroristischer Gewaltkriminalität.

Durch die im Entwurf vorgesehene Erhöhung der Mindeststrafe in beiden Vorschriften von drei auf fünf Jahre Freiheitsstrafe soll dem besonderen Unrechtsgehalt dieser schweren Formen von Gewaltkriminalität Rechnung getragen und die präventive Wirkung der Strafvorschriften verstärkt werden.

Als notwendige Folge wird eine spezielle Strafzumessungsregel für minder schwere Fälle vorgesehen, um in Fällen, deren Unrechtsgehalt vom Normalfall deutlich nach unten abweicht, schuldangemessenes Strafen zu ermöglichen.

Des weiteren soll die Strafvorschrift über die Geiselnahme auf solche Fälle erstreckt werden, in denen das Vorgehen des Täters ebenso strafwürdig erscheint wie in den bereits jetzt von § 239 b StGB erfaßten Fällen.

Darauf zielt zum einen die Erweiterung des Tatbestandes auf Fälle, in denen auf den Entführten selbst (weiterer) Zwang ausgeübt werden soll, um ihn zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Bei derartigen Fallgestaltungen (Beispiel: Geiselnahme eines Politikers, um ihm selbst ein bestimmtes Verhalten abzupressen) werden häufig die persönliche Freiheit und Unversehrtheit des Opfers in besonders hohem Maße gefährdet und der vom Täter ausgeübte Nötigungsdruck besonders stark sein. Durch die Vorschriften des geltenden Rechts (etwa §§ 105, 106, 239) wird der Unrechtsgehalt eines derartigen kriminellen Verhaltens nicht voll erfaßt; aus diesen Gründen wird auch in der strafrechtlichen Literatur die mit dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Ergänzung

des § 239 b StGB gefordert (vgl. Backmann, JuS 77, S. 444 ff.); Dreher/Tröndle, StGB, 43. Aufl., Rdn. 4 zu § 239 b).

Zum anderen sieht der Entwurf zu § 239 b eine Erweiterung der Nötigungsmittel über das geltende Recht hinaus vor; neben der Drohung mit dem Tode oder einer schweren Körperverletzung des Opfers soll künftig auch die Drohung mit Freiheitsentziehung von über drei Tagen Dauer genügen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß in bestimmten Fällen die Drohung mit weiterer Freiheitsentziehung den Drohmitteln der geltenden Tatbestandsfassung im Unrechtsgehalt vergleichbar erscheint.

Durch die Neufassung werden künftig auch Fälle erfaßt, in denen etwa ein Politiker oder Diplomat mit der ausdrücklichen Drohung als Geisel genommen wird, ihn so lange weiter seiner Freiheit zu berauben, bis bestimmte Bedingungen erfüllt sind (vgl. das Beispiel bei Dreher/Tröndle aaO, Rdn. 3). Dies erscheint sachgerecht und kriminalpolitisch geboten.

Durch die gewählte Beschränkung auf die Drohung mit "Freiheitsentziehung von über drei Tagen Dauer" wird berücksichtigt, daß nicht jede Drohung mit noch so geringfügiger Verlängerung der Freiheitsentziehung des Opfers für eine Tatbestandserfüllung genügen kann.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 243 StGB)

Die ausdrückliche Aufnahme des Schußwaffen- und Sprengstoffdiebstahls in den Regelbeispielkatalog des § 243 Abs. 1 StGB für besonders schwere Fälle trägt dem Umstand Rechnung, daß - auch im Hinblick auf die von den entwendeten Gegenständen ausgehende Gefahr - bei derartigen Taten häufig ein überdurchschnittlicher Unrechts- und Schuldgehalt vorliegt; darüber hinaus sollen durch die Androhung der im Regelfall nach § 243 StGB verwirkten Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu zehn Jahren die genannten Gegenstände besser vor kriminellern Zugriff geschützt werden.

Im Hinblick auf den in § 243 StGB angedrohten Strafrahmen wird in dem neuen Regelbeispiel einschränkend nur auf solche Handfeuerwaffen im Sinne des Waffengesetzes abgestellt, zu deren Erwerb es einer Erlaubnis bedarf. Ferner sind in den neuen Tatbestand auch sonstige Kriegswaffen im Sinne des Kriegswaffenkontrollgesetzes einbezogen. Hierzu zählen insbesondere Panzerfäuste und Handgranaten sowie andere Gegenstände, die Explosivstoff enthalten. Diese Gegenstände sind von gleicher, wenn nicht größerer Gefährlichkeit als Handfeuerwaffen und werden erfahrungsgemäß auch von terroristischen Straftätern benutzt.

In dem neugefaßten Absatz 2 ist Absatz 1 Nr. 7 ausgenommen, da Grund für die Strafverschärfung die von der Entwendung dieser besonderen Tatobjekte ausgehende erhöhte Gefahr, nicht aber der Wert der Waffen oder des Sprengstoffs ist.

4. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 316 b StGB)

Kriminelle Anschläge auf die in § 316 b StGB aufgeführten gemeinschaftswichtigen Einrichtungen und Anlagen haben in den letzten Jahren in ganz erheblichem Umfang zugenommen. Wegen der Häufigkeit

derartiger Taten muß auch in erheblich größerem Umfang als in der Vergangenheit damit gerechnet werden, daß es als Folge solcher Sabotageakte zu ganz erheblichen Beeinträchtigungen der Bevölkerung kommen kann, die auf das reibungslose Funktionieren von Versorgungsbetrieben und Verkehrseinrichtungen dringend angewiesen ist.

Dabei gibt es Fallgestaltungen, in denen die Strafwürdigkeit unter Berücksichtigung des Unrechts- und Schuldgehalts so deutlich über dem Durchschnitt von anderen Sabotagehandlungen ohne besondere Auswirkungen liegt, daß die Anwendung eines gegenüber dem geltenden Recht höheren Strafrahmens geboten erscheint.

Um deutlich zu machen, daß die erhöhte Strafdrohung nur für Angriffe erheblicher Intensität und Gefährlichkeit gelten kann, ist als Regelbeispiel - unter Anknüpfung an bereits in der geltenden Fassung der Vorschrift enthaltene Tatbestandsmerkmale - der Fall aufgeführt, daß die Tat zu einer Beeinträchtigung der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern führt.

Gemeint sind zum Beispiel Fälle, in denen durch Unterbrechen der Stromzufuhr die medizinische Versorgung von Patienten in Krankenhäusern gefährdet oder im Winter die Fernwärmeversorgung ganzer Stadtteile durch Ausschaltung des entsprechenden Kraftwerkes lahmgelegt wird.

Auch Fälle, in denen durch die Störung oder Verhinderung des Betriebes eine Vielzahl von Menschen längere Zeit in gravierender Weise betroffen ist, können zur Anwendung des höheren Strafrahmens des neuen § 316 b Abs. 3 StGB führen; zu denken ist etwa an den durch die Tat bewirkten Ausfall der Stromversorgung einer ganzen Gemeinde oder eines Gemeindegebietes.

II. Zu Artikel 2

(Änderung der Strafprozeßordnung - § 112 a StPO)

§ 112 a erlaubt unter engen Voraussetzungen die Anordnung von Haft als vorbeugende Maßnahme zum Schutz der Allgemeinheit vor weiteren erheblichen Straftaten besonders gefährlicher Täter.

In den Fällen des § 112 a Abs. 1 Nr. 2 ist die Haft nur zulässig, wenn der Beschuldigte dringend verdächtig ist, wiederholt oder fortgesetzt eine der in Nr. 2 genannten, die Rechtsordnung schwerwiegend beeinträchtigenden Straftaten (z.B. nach den §§ 223 a bis 226, 306 bis 308, 316 a StGB) begangen zu haben, Wiederholungsgefahr besteht, die Haft zur Abwendung der drohenden Gefahr erforderlich ist und der Beschuldigte wegen der neuen Tat Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr zu erwarten hat. In der Regel setzt die Annahme einer Wiederholungsgefahr in diesen Fällen voraus, daß der Beschuldigte innerhalb der letzten fünf Jahre wegen einer Straftat gleicher Art rechtskräftig zu Freiheitsstrafe verurteilt worden ist.

Im Straftatenkatalog des § 112 a Abs. 1 StPO sind Straftaten nach den §§ 125, 125 a StGB nicht enthalten.

Im Zusammenhang mit gewalttätigen Auseinandersetzungen anlässlich besonderer Ereignisse (Brokdorf, Wackersdorf, Startbahn West etc.) hat sich gezeigt, daß gegen "reisende Gewalttäter" häufig Untersuchungs-

haft trotz dringenden Tatverdachts einer schwerwiegenden Straftat nicht angeordnet werden kann, weil Flucht- oder Verdunkelungsgefahr verneint werden muß. Dies gilt auch für die Fälle, in denen aufgrund eigener Aussagen oder Ermittlungen bereits feststeht, daß die Gewalttäter neue Gewalttaten planen. Die Strafverfolgungsbehörden müssen in diesen Fällen weitgehend tatenlos abwarten, ob schließlich nach wiederholter Tatbegehung aufgrund der dann erhöhten Straferwartung Fluchtgefahr zu bejahen ist.

Der Entwurf schlägt zwei Lösungsalternativen vor:

* Aufnahme der Straftaten nach § 125 Abs. 1 und § 125 a StGB in den Katalog der Anlaßstaten nach § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO, sowie bei Straftaten nach § 125 a StGB Verzicht auf die Regelvoraussetzung der vorherigen Verurteilung wegen einer Straftat gleicher Art ;

* Aufnahme der Straftaten nach § 125 a StGB in den Katalog der Anlaßstaten nach § 112 a Abs. 1 Nr. 2 StPO, wobei die vorherige Verurteilung bei Straftaten nach § 125 a Nr. 1, 2 und 4 StGB innerhalb der letzten zwei Jahre wegen einer Straftat nach § 125 a StGB erfolgt sein muß.

III. Zu Artikel 3 Absatz 1 (Änderung des Versammlungsgesetzes)

1. Zu Absatz 1 Nr. 1 (§ 14a)

Mit § 14 a des Entwurfs soll in das Versammlungsgesetz eine Vorschrift eingefügt werden, die vornehmlich den Besonderheiten von Großveranstaltungen Rechnung trägt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 14. Mai 1985 (sog. Brokdorf-Beschluß, BVerfGE 69, 315, 355) hervorgehoben, daß es nach allen Erfahrungen für den friedlichen Verlauf einer Demonstration u.a. auf eine rechtzeitige Kontaktaufnahme zwischen den zuständigen Behörden und den für die Veranstaltung Verantwortlichen sowie auf den Austausch von Informationen ankomme. Mit der Vorschrift soll eine Präzisierung von verfahrensrechtlichen Obliegenheiten vorgenommen werden, die das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als Aufgabe des Gesetzgebers bezeichnet hat (aaO. S. 357).

Absatz 1 konkretisiert die der verantwortlichen staatlichen Stelle aufgebene Pflicht zur Zusammenarbeit. Die zuständige Behörde hat sich zur Erörterung der vorgesehenen Versammlung oder des Aufzuges an den Veranstalter oder an denjenigen zu wenden, der eine Vielzahl von Personen zur Teilnahme an einer solchen Veranstaltung aufgefordert hat. Die Einbeziehung des zuletzt genannten Personenkreises trägt der Tatsache Rechnung, daß bei Großdemonstrationen vielfach nicht ein Veranstalter insbesondere für die Gewinnung der Teilnehmer verantwortlich ist, sondern mehrere Vereinigungen und Gruppen relativ selbstständig zusammenwirken.

Die Einschränkung "soweit dies sachdienlich und möglich ist" scheidet zum einen die Fälle aus, in denen bei Versammlungen oder Aufzügen geringen Umfangs der vorgesehene Ablauf aus der Anmeldung bereits hinreichend deutlich wird und Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht zu befürchten sind. Zum anderen werden die Fälle

ausgenommen, in denen aus zeitlichen Gründen eine Erörterung nicht durchführbar ist. Mit Absatz 1 Satz 2 wird zum Ausdruck gebracht, daß die Erörterung des vorgesehenen Ablaufs der Veranstaltung auch dazu dienen soll, Vertrauen aufzubauen und damit einer Eskalation bis hin zu gewalttätigen Aktionen von vornherein entgegenzuwirken.

In Absatz 2 sind die entsprechenden Auskunftspflicht- und Erörterungspflichten der Veranstalter und derjenigen, die eine Vielzahl von Personen zu einer Versammlung oder einem Aufzug aufgerufen haben, niedergelegt. Sie haben nach Satz 2 auf jeden Fall an einem von der Behörde festgesetzten Erörterungstermin teilzunehmen. Ihre Auskunftspflicht bezieht sich auf den Umfang und den vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung. Hierüber werden besonders bei dem Personenkreis, der nur als Mitveranstalter oder zur Teilnahme Aufrufender auftritt, nicht immer präzise Kenntnisse vorhanden sein. Für die zuständigen Behörden besteht aber auch aufgrund lückenhafter Angaben mehrerer Personen die Möglichkeit, näheren Aufschluß über die beabsichtigte Veranstaltung zu gewinnen.

2. Zu Absatz 1 Nr. 2 (§ 17 a)

In § 17 a Absatz 1 des Entwurfs wird das bestehende Verbot des Tragens von Schutzwaffen oder gleichgestellten Gegenständen auf sonstige öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel erweitert. Damit soll den Gefahren entgegengetreten werden, die auch bei nicht als Versammlungen oder Aufzüge zu qualifizierenden Veranstaltungen aus dem Tragen von Schutzbewaffnung oder gleichgestellten Gegenständen entstehen. Die Notwendigkeit für diese Erstreckung hat sich insbesondere aus den Erfahrungen bei großen Sport- und Unterhaltungsveranstaltungen ergeben. Ferner wird das Verbot auch auf den Weg zu der Veranstaltung erstreckt, um den Behörden ein Einschreiten schon im Vorfeld der Veranstaltung zu erleichtern und damit die Gefahr, daß es zu Gewalttätigkeiten kommt, von vornherein zu mindern.

In Absatz 2 Nummer 1 wird das bestehende Verbot der Vermummung in der gleichen Weise erweitert wie in Absatz 1 das Verbot des Tragens von Schutzwaffen und gleichgestellten Gegenständen. Die Erweiterung beruht auf den gleichen Gründen. Darüber hinaus wird in Nummer 2 auch verboten, bei den genannten Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern. Mit dem Abstellen auf die bestehenden Umstände wird die notwendige Eingrenzung geschaffen. Kleidungsstücke, die im täglichen Leben gebraucht werden (z.B. Schals, Rollkragenpullover, "normale" Pudelmützen), fallen daher nur unter das Verbot, wenn die zweckwidrige Verwendungsabsicht unter Berücksichtigung der Gesamtumstände klar zutage tritt. So werden beispielsweise die Umstände auf Vermummungsabsicht hindeuten, wenn im Autobus anreisende Demonstranten mit Schutzmasken ausgestattet sind, wie sie üblicherweise im Winter nur unter Motorradhelmen getragen werden.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen - abgesehen von einer geringfügigen sprachlichen Anpassung - dem geltenden Recht.

3. Zu Absatz 1 Nr. 3 (§ 23)

Mit § 23 des Entwurfs sollen diejenigen Personen mit Strafe bedroht werden, die zur Teilnahme an einer Versammlung oder einem Aufzug auffordern, nachdem ein vollziehbares Verbot ausgesprochen oder die Auflösung angeordnet worden ist. Die Vorschrift entspricht weitgehend dem bis zum Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Reform des Strafrechts vom 20. Mai 1970 (BGBl. I S. 505) geltenden § 23 des Versammlungsgesetzes. Gegenwärtig ist ein Einschreiten nur gemäß § 116 des Ordnungswidrigkeitengesetzes möglich. Diese Vorschrift hat sich jedoch nicht als effektiv erwiesen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Verbote oder Auflösungsverfügungen, die wegen unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgesprochen worden waren, nicht befolgt wurden, weil einzelne Personen ungeachtet der getroffenen Verfügungen weiterhin zur Teilnahme an der betreffenden Veranstaltung aufriefen. Gerade in Fällen dieser Art ist die Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen besonders groß. Den zuständigen Behörden muß ein Mittel in die Hand gegeben werden, um Verbote und Auflösungsverfügungen durchzusetzen.

4. Zu Absatz 1 Nr. 4 (§ 27)

Dem § 27 soll ein neuer Absatz 2 zugefügt werden, der drei neue Straftatbestände enthält.

Durch die Nummern 1 und 2 sollen die Verbote des § 17 a Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bewehrt werden. Wie die Erfahrung seit der Neuregelung im Jahre 1985 zeigt, hat die bloße Bußgeldbewehrung sich nicht als hinreichend wirksam erwiesen. Die angedrohte Geldbuße entfaltet keine ausreichend abschreckende Wirkung; der betroffene Personenkreis läßt sich hiervon erfahrungsgemäß nicht beeindrucken.

Nach Erkenntnissen erfahrener Polizeipraktiker und Staatsanwälte hat sich darüber hinaus das Erscheinungsbild unfriedlicher Versammlungen in den letzten Jahren wesentlich verändert. Sowohl die Häufigkeit als auch die Intensität der Rechtsgutsverletzungen bei gewalttätigen Versammlungen haben ein bisher nicht gekanntes Ausmaß erreicht: Die Gewalttätigkeiten haben zahlenmäßig zugenommen und sind brutaler geworden. Die Täter gehen zunehmend organisiert vor und richten ihre Taten gezielt auf Verletzungen von Polizeibeamten aus. Es steht zu befürchten, daß in Zukunft zunehmend Leib und Leben auch von unbeteiligten Bürgern gefährdet werden.

Gleichzeitig hat sich die Zahl verummter Versammlungsteilnehmer deutlich vergrößert; zahlreiche Demonstrationen haben dabei gezeigt, daß beim Auftreten von verummten oder passiv bewaffneten Personen ein unfriedlicher Verlauf zu erwarten ist. Man kann nach den polizeilichen Erfahrungsberichten davon ausgehen, daß heute Vermummung in aller Regel eine Vorstufe zum Gewaltausbruch darstellt.

Angesichts dieser Entwicklung kann der Unrechtsgehalt von Vermummung und passiver Bewaffnung in Bezug auf ihre spezifische gewaltfördernde Wirkung nicht mehr als bloßes Ordnungsrecht bewertet werden. Die Nähe dieser Verhaltensweisen zu den beim Umschlagen friedlicher

in unfriedliche Versammlungen drohenden Rechtsgutverletzungen rechtfertigt, sie als sozialschädliches Unrecht mit Kriminalstrafe zu belegen. Die Strafandrohung ist ferner geeignet, Wiederholungstäter abzuschrecken. Darüber hinaus wird der Polizei ein effektives Einschreiten erleichtert, insbesondere durch die Möglichkeit der vorläufigen Festnahme (§ 127 StPO).

Durch die in Nummer 3 vorgesehene Vorschrift soll das vor allem im Zusammenhang mit Großveranstaltungen beobachtete besonders gefährliche Verhalten von Kleingruppen unter Strafe gestellt werden. Nach den Erkenntnissen der zuständigen Behörden neigen Personen, die sich am Rande von oder im Anschluß an derartige Veranstaltungen in entsprechender Ausrüstung in kleinen Gruppen zusammenfinden, in hohem Maße zur Begehung von Straftaten. Gerade von solchen Gruppen sind häufig schwerwiegende Zerstörungen im Umfeld von Demonstrationen begangen worden.

Die Beschränkung auf die strafwürdigen Fälle wird durch den Begriff "Zusammenrottung" erreicht; um eine Zusammenrottung handelt es sich, wenn mehrere Personen mit erkennbar friedensstörendem Willen zu einem gemeinschaftlichen Handeln räumlich zusammentreten (vgl. BGH NJW 1954, 1694). Mit der Strafvorschrift soll den Polizeibehörden die Möglichkeit gegeben werden, gegen einen Täterkreis vorzugehen, der von der Bevölkerung immer mehr als eine unmittelbare Bedrohung empfunden wird. Erfasst werden nur solche Personen, die in besonderer Weise ausgerüstet sind, nämlich mit Waffen oder waffenähnlichen Gegenständen, Schutzwaffen oder den Schutzwaffen gleichgestellten Gegenständen, oder aber eine Aufmachung tragen, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern. Nicht erfasst werden also Gruppen, die beispielsweise durch lautes Skandieren von Parolen einen möglicherweise bedrohlichen Eindruck erwecken, aber nicht in der oben unter Nummer 2 beschriebenen Ausrüstung oder Aufmachung erscheinen.

5. Zu Absatz 1 Nr. 5 (§ 29)

Die Streichung von Abs. 1 Nr. 1 a und 1 b ist eine Folge der durch den § 27 Abs. 2 Nr. 1 und 2 vorgesehenen Strafbewehrung der Verbote des § 17 a Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1. Mit § 29 Abs. 1 Nr. 1 a - neu - soll das Verbot des § 17 a Abs. 2 Nr. 2 bußgeldbewehrt werden. Durch die neue Nummer 9 soll auch der Verstoß gegen das Gebot zur Zusammenarbeit in § 14 a Abs. 2 mit Geldbuße bedroht werden.

6. Zu Absatz 1 Nr. 6 (§ 30)

Die Streichung der Verweisung "1b" ist eine Folge der Aufhebung von § 29 Abs. 1 Nr. 1b.

Zu Artikel 3 Abs. 2 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Im Hinblick auf die in Artikel 3 Abs. 1 Nr. 4 vorgesehene generelle Strafbewehrung des Verbots von passiver Bewaffnung und Vermummung ist die Strafvorschrift des § 125 Abs. 2 StGB aufzuheben. Die Pönalisierung von Vermummung und passiver Bewaffnung stellt gegenüber § 125 Abs. 2 StGB geringere Anforderungen ; die vorgesehenen neuen

Vorschriften besitzen einen weiteren Anwendungsbereich, der die bisher durch § 125 Abs. 2 StGB erfaßten Verhaltensweisen nahezu vollständig abdeckt. Der neue Absatz 2 entspricht der vor dem Änderungsgesetz 1985 geltenden Fassung.

IV. Zu Artikel 4 (Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten)

Gemäß § 129 a Abs. 5 i.V. m. 129 Abs. 6 des Strafgesetzbuches kann bei Mitgliedern terroristischer Vereinigungen die Strafe gemildert oder von einer Bestrafung abgesehen werden, wenn der Täter sich bemüht, das Fortbestehen der Vereinigung oder die Begehung einer ihrem Ziel entsprechenden Straftat zu verhindern oder freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, daß Straftaten deren Planung er kennt, noch verhindert werden können. Hierbei handelt es sich um Vergünstigungen für die sogenannte tätige Reue, d.h. für ein Handeln, das auf die Verhinderung künftiger Straftaten oder die Auflösung der terroristischen Vereinigung gerichtet ist.

Diese Regelungen sind jedoch in der gegenwärtigen Situation unzureichend. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeiten, Vergünstigungen für die Hilfe bei der Verhinderung terroristischer oder damit zusammenhängender Straftaten zu gewähren. Denn sie erlauben selbst dann, wenn der "Kronzeuge" solche Straftaten verhindert, kein Absehen von Strafe und keine Strafmilderung für die vom "Kronzeugen" im Zusammenhang mit einer Tat nach § 129 a StGB begangenen terroristischen Begleitdelikte (z.B. Urkundenfälschung, Kfz-Diebstahl, Bankraub). Außerdem erlauben sie nicht die Gewährung von Vergünstigungen für die Hilfe eines Kronzeugen bei der Aufklärung bereits begangener Straftaten.

Dies soll durch die vorgeschlagene Regelung geändert werden. Die Kronzeugenregelung zielt darauf ab, in der terroristischen Ideologie noch nicht oder nicht mehr unverrückbar verfestigte Angehörige terroristischer Vereinigungen durch Gewährung weitgehenden Strafnachlasses als Gegenleistung für aufklärungsg geeignete Informationen aus der Vereinigung "herauszubrechen" und ihnen gleichzeitig die Rückkehr in die Gesellschaft zu erleichtern. Die Kronzeugenregelung ist des weiteren geeignet, die Mitglieder einer terroristischen Vereinigung zu verunsichern, indem sie das gegenseitige Vertrauen der einzelnen, gefördert durch die Unbedingtheit der Strafandrohung für alle und die gemeinsame Furcht vor Ergreifung und Bestrafung, mindert und so den organisatorischen Zusammenhalt schwächt. Die Kronzeugenregelung zielt in erster Linie auf eine Verhinderung künftiger terroristischer Straftaten. Sie ist, soweit dies unter Berücksichtigung ihrer Zielrichtung möglich ist, in Anlehnung an die bereits im gelten Recht vorhandenen "Kronzeugenregelungen" (insbesondere § 129 a Abs. 5 i.V. m. § 129 Abs. 6 StGB, § 153 e StPO, § 31 BtMG) gestaltet.

Daß die grundlegende Bedeutung, die das Legalitätsprinzip für die Strafrechtspflege hat, nicht angetastet werden soll, wird an mehreren Besonderheiten der Regelung deutlich: Die Regelung schließt die Möglichkeit eines Absehens von Verfolgung und Strafe bei Straftaten nach

den §§ 211, 212 StGB aus und erlaubt nur eine begrenzte Strafmilderung. Sie wird außerdem weder ins Strafgesetzbuch noch in die Strafprozeßordnung eingestellt und ändert auch keine Vorschriften dieser Gesetze, sondern ist eine eigenständige "Offerte" an die entsprechenden Täterkreise. Schließlich ist die Kronzeugenregelung zeitlich begrenzt, wodurch ihr Ausnahmecharakter besonders betont wird.

Im einzelnen:

1. § 1 des Entwurfs regelt die Möglichkeit des Absehens von der Verfolgung während des Ermittlungsverfahrens. Voraussetzung ist, daß der Täter oder Teilnehmer dieser Straftat nach § 129 a StGB oder eines mit einer solchen Tat zusammenhängenden terroristischen Begleitdeliktes für die Verhinderung eines solchen Deliktes oder die Strafverfolgung bedeutsame Tatsachen offenbart: Deren Kenntnis muß geeignet sein, also den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen, die Begehung einer Straftat nach § 129 a oder einer Zusammenhangstat zu verhindern, oder geeignet sein, zur Aufklärung einer dieser Straftaten beizutragen ("fördern"), oder zur Ergreifung eines Täters (Mittäters) oder sonstigen Teilnehmers einer dieser Taten zu führen. Falls der "Kronzeuge" an der Straftat, zu deren Aufklärung er behilflich sein will, beteiligt war ("interner" Kronzeuge), muß die Offenbarung seines Wissens geeignet sein, die Aufklärung der Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinausgehend zu fördern. Die Offenbarung kann über einen Dritten oder mit dessen sonstiger Hilfe gegenüber der Strafverfolgungsbehörde erfolgen. Die Regelung gibt die Möglichkeit, bei sämtlichen Tätern und Teilnehmern der genannten Straftaten, also auch Rädelsführern, Hintermännern, Gehilfen und Anstiftern von der Verfolgung abzusehen. Damit der Anreiz zur Mitwirkung bei der Tataufklärung wirksam ist, mußte die Möglichkeit des Absehens von Strafe auch auf die mit dem Delikt nach § 129 a zusammenhängenden Straftaten erstreckt werden; das sind solche Taten, auf deren Begehung die terroristische Vereinigung gerichtet ist, sowie typische Begleitdelikte, die von Mitgliedern der Vereinigung im Zusammenhang mit der Straftat nach § 129 a StGB begangen werden (Beschaffungstaten; Begleitdelikte - z.B. nach dem Waffengesetz).

Das Absehen kann auf alle von dem Offenbarenden begangenen Straftaten erstreckt werden, aber auch auf einzelne Taten.

Die Entscheidung gemäß § 1 ist in das Ermessen des Generalbundesanwaltes gestellt. Sie bedarf der richterlichen Zustimmung. Der Entwurf schlägt zwei Alternativen vor: Zustimmung des Gerichts, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre oder Zustimmung des Ermittlungsrichters des BGH.

Schließlich regelt Absatz 1 Leitlinien für die Ermessensentscheidung. Die Ausübung des Ermessens ("kann") wird sich sowohl bei der grundsätzlichen Frage, ob von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden soll, als auch bei der Frage, hinsichtlich welcher der vom Offenbarenden begangenen Straftaten, wesentlich daran orientieren, in welchem Verhältnis die Bedeutung des offenbarten Wissens zu der Tat oder den Taten des Kronzeugen steht. In diesem Zusammenhang wird entsprechend der Zielrichtung der Vorschrift besondere Bedeutung der Frage zukommen, ob das offenbarte Wissen geeignet ist, künftige Straftaten zu

verhindern. Außerdem werden bei der Ermessensentscheidung die Art und Bedeutung der durch die Strafvorschriften geschützten Rechtsgüter sowie Umfang und Eignung der geleisteten Aufklärungshilfe im übrigen gegeneinander abzuwägen sein. Je schwerer die Tat desjenigen ist, der den Ermittlungsbehörden wesentliche Hilfe bei der Aufklärung anbietet, desto höhere Anforderungen müssen an den Aufklärungsbeitrag gestellt werden, wenn der Täter in den Genuß von Straffreiheit gelangen will.

2. § 2 des Entwurfs gibt für den Fall, daß die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben hat, dem Gericht die Möglichkeit, im Urteil von Strafe abzusehen oder diese erheblich zu mildern. Die vorgesehene Mildermöglichkeit entspricht § 49 Abs. 2 StGB.

Für die Ermessensausübung des Gerichts gelten die oben unter VI.1. genannten Grundätze entsprechend. Aus § 2 Satz 2 ergibt sich des weiteren, daß das Gericht das Verfahren nach Anklageerhebung bis zum Beginn der Hauptverhandlung gemäß § 153 b Abs. 2 StPO einstellen kann, soweit es der Auffassung ist, daß von einer Bestrafung abgesehen werden soll. Dadurch, daß die gemäß § 153 b Abs. 2 StPO erforderliche staatsanwaltschaftliche Zustimmung vom Generalbundesanwalt zu erteilen ist, soll eine einheitliche Handhabung der Regelung sichergestellt werden.

3. § 3 Satz 1 stellt klar, daß die Kronzeugenregelung nicht in Fällen des Völkermordes Anwendung findet. Durch Satz 2 wird geregelt, daß dem Täter eines Mordes oder eines Totschlags bezüglich dieser Taten allenfalls eine begrenzte Strafmilderung zuerkannt werden kann, wenn die Bedeutung seines Aufklärungsbeitrages (vgl. § 1) dies rechtfertigt. Der Entwurf läßt die Mindeststrafe, bis zu der gemildert werden kann, offen; in Betracht kommen zwei oder mehr Jahre. Die Möglichkeit, von der Verfolgung und Bestrafung wegen sog. Zusammenhangstaten (s.o. IV.1.) abzusehen oder insoweit Strafmilderung zu gewähren, bleibt unberührt. Gleichfalls bleibt - um den Offertencharakter der Norm nicht zu stark zu beschränken - die Möglichkeit unberührt, in den Fällen eines Versuchs, der Anstiftung oder der Beihilfe zu Mord oder Totschlag von Verfolgung oder Strafe abzusehen. Dies wird jedoch im Hinblick auf die in § 1 genannten Abwägungskriterien nur dann in Betracht zu ziehen sein, wenn dem offenbarten Wissen außerordentliche Bedeutung zukommt.

4. Die in § 129 a Abs. 4 und 5 (i.V.m. § 129 Abs. 6) StGB eingeräumten Möglichkeiten, von Strafe abzusehen oder diese zu mildern, bleiben unberührt.

5. Die Kronzeugenregelung gilt nicht (mehr) für Täter, die ihr Wissen erst nach dem 31. Dezember 1991 offenbaren.



Stellungnahme zum Artikelgesetz-Entwurf vom 23.12.87

Der Entwurf enthält ein Sammelsurium von Gesetzesänderungen, die alle seit Jahren kontrovers diskutiert werden und die nun aus Anlaß der Polizistenmorde vom 2.11.1987 in einem Artikelgesetz gebündelt über die parlamentarische Bühne gebracht werden sollen. Alle in diesem Bündel enthaltenen Vorschläge waren bereits in der Koalitionsvereinbarung vom Frühjahr 1987 enthalten (siehe unser Editorial aus Nr.26 und die FAZ vom 16.3.1987).

Im Vorfeld des "Anti-Terror-Gesetzes" vom 14.12.1986 hatte die Diskussion um die Kronzeugenregelung den Blick auf weitere Elemente des damaligen Gesetzespakets - z.B. die gleichzeitige Verabschiedung von ZEVIS - verstellt. Der Eiertanz der FDP um das strafbewehrte "Vermummungsverbot", einschließlich Sonderpartei-tag, nimmt gegenwärtig dieselbe Rolle ein: Während die Öffentlichkeit mit der Diskussion um das "Vermummungsverbot" beschäftigt wird, werden mit demselben Entwurf weitere Verschärfungen sowie die 1986 nicht verabschiedeten Gesetze über den Verfassungsschutz und die informationelle Zusammenarbeit der Geheimdienste mit der Polizei (Verfassungsschutzmitteilungsgesetz) vorgelegt. Unsere Kommentierung folgt der Gliederung des Entwurfs:

* **Artikel 1** erweitert das politische Strafrecht um einen an den 1981 aufgehobenen § 88 a StGB angelehnten Zensurparagrafen. Zudem werden bei einigen weiteren Straftatbeständen Veränderungen vorgenommen, die vor allem die Strafrahmen erhöhen.

* **Artikel 2 und 3** betreffen Einschränkungen des Demonstrationsrechts, die allerdings über das diskutierte "Vermummungsverbot" hinausgehen.

* **Artikel 4** beinhaltet die Kronzeugenregelung.

1. Zu Artikel 1

1. Zensur durch politisches Strafrecht - Der neue § 130b StGB: Befürwortung von Straftaten

Im Jahre 1981 schaffte die sozial-liberale Koalition die 1976 unter dem Eindruck der Terrorismus-Hysterie verabschiedeten §§ 88a (verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten) und 130 a StGB (Anleitung zu Straftaten) wieder ab. Die beiden Paragraphen hatten nur zu wenigen Verurteilungen geführt - der § 88 a genau zu einer einzigen. Waren sie unter diesem Gesichtspunkt "nutzlos", so eigneten sie sich doch sehr gut zur Einschüchterung und zur Legitimierung zahlloser Durchsuchungen und Beschlagnahmeaktionen in linken Buchläden, Druckereien etc. Sie richteten sich nicht gegen den Terrorismus, sondern gegen die "kiamheimliche Freude", gegen die Diskussion über den Terrorismus.

Im Jahre 1986 hat die CDU/CSU-FDP-Koalition den § 130 a wieder eingeführt; nun versucht sie es mit einer Neuauflage des alten § 88 a, jetzt als § 130 b des StGB. Damit wird die Reihe von Zensurparagrafen, die das bundesdeutsche Strafrecht kennt, um einen weiteren bereichert. Abgesehen von den allgemeinen Beleidigungsparagrafen, die zur Not auch zu politischen Zwecken herhalten müssen, sind als die wichtigsten zu nennen:

* § 90 a StGB: Verfassungsfeindliche Verunglimpfung von Verfassungsorganen,

* § 111 StGB: Öffentliche Aufforderung zu Straftaten,

* § 129 a Abs. 3 StGB: Werbung für und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung,

* § 130 a StGB: Anleitung zu Straftaten.

a. Nicht Handlung, sondern Meinung soll bestraft werden

Wie auch in anderen Paragraphen des politischen Strafrechts, so geht es auch im vorliegenden Entwurf nicht um eine bestimmte kriminelle Tat, sondern um das Haben und Äußern einer Meinung - über Straftaten. Es geht weder um den Versuch, eine solche Straftat zu begehen, noch um eine konkrete Aufforderung dazu, sondern um deren Befürwortung. Unter Strafe gestellt wird aber nicht nur, daß eine konkrete vorausgegangene Tat, etwa ein Anschlag, bejubelt würde, sondern auch die öffentliche Erwägung, daß eine solche Tat ganz allgemein richtig oder auch nur "unvermeidlich und notwendig" sei (vgl. Begründung).

b. Zeitung oder Bombe?

Die Überlegung, durch eine solche Meinungsäußerung ließen sich andere anstecken oder aufhetzen, ist eines der Grundkonzepte des politischen Strafrechts. Wie schon in der Neufassung des § 130 a soll nicht nur eine "Förderung" einer bereits vorhandenen Bereitschaft zu solchen Straftaten unter Strafe gestellt werden, sondern auch deren Weckung. Bestraft werden könnte also nicht nur der, der in einem Kreise bereits gleich oder ähnlich gesinnter - öffentlich - eine solche Meinung vertritt, sondern auch der, der dies in einem

Zusammenhang tut, in dem er nicht auf Zustimmung rechnen kann.

c. Sympathie und Verständnis für Mastabsäger verboten! - Erweiterung des Straftatenkatalogs

Wie in den §§ 88 a und 130 a a.F. beziehen die neuen §§ 130 a und b den Katalog der Straftaten, zu denen nicht angeleitet bzw. die nicht befürwortet werden dürfen, aus dem § 126 Abs. 1 StGB. In beiden alten Fassungen waren aber nur die in den Nummern 1 bis 6 genannten Verbrechen aufgeführt. Die neuen Zensurparagraphen, ebenso wie der auch im Dezember 1986 neugefaßte § 129 a, beziehen die in Nr.7 genannten Vergehen mit ein, als da sind:

* § 316 b Abs.1 - Störung öffentlicher Betriebe,

* § 317 Abs.1 - Störung von Fernmeldeanlagen,

* § 318 Abs.1 - Beschädigung wichtiger Anlagen (u.a. Anlagen zur Ein- und Ausfahrt von Arbeitern, Brücken, Wege etc.).

Damit würde sich der neue § 130 b also nicht nur gegen die "Befürwortung" von terroristischen Anschlägen, sondern auch von militanten Aktionen der sozialen Bewegungen richten.

d. Von der Verfassungsfeindlichkeit zur Störung des öffentlichen Friedens

Diese veränderte Ausrichtung schlägt sich auch darin nieder, daß das Ziel der befürworteten Straftaten nicht mehr nur die Unterstützung von "Bestrebungen gegen den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder gegen Verfassungsorgane" wie im § 88 a a.F. sein muß. Es reicht aus, daß durch die entsprechenden Straftaten der "öffentliche Friede" gestört werden

soll.

Die Gesetzesmacher gehen also mit der Zeit. Sie haben erkannt, daß erstens die Akteure der neuen sozialen Bewegungen keine Terroristen sind und zweitens es auch für militantere Aktionen keiner grundsätzlich "verfassungsfeindlichen" Haltung bedarf, da sich ein solcher Widerstand auch "nur" gegen einzelne staatliche Vorhaben, wie den Bau der WAA oder eine Flughafenerweiterung, richten kann. Der neue § 130 b bedroht deshalb nicht mehr nur die freie Diskussion über Sinn und Unsinn terroristischer Aktionen, sondern weit darüber hinaus die Auseinandersetzung mit dem militanteren Flügel der sozialen Bewegungen. Das mit diesem Paragraphen ausgesprochene Diskussionsverbot verstärkt die Spaltung zwischen "Gemäßigten" und "Militanten" und vermindert nicht Gewalt, sondern kann zu ihrer Ausweitung beitragen.

e. Weitere Details

Absatz 1 fordert, daß die Befürwortung von Straftaten aus dem Inhalt der betreffenden Schrift herauszulesen sein muß: "...Schriften, die nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind...". Nach dieser Regelung bedürfte es des Nachweises eines solchen Motivs aus dem Inhalt des Textes.

Absatz 2 läßt - kaum erkennbar an der Formulierung - diese Begrenzung fallen. Absatz 2 Nr. 1 unterscheidet sich von Absatz 1 nur dadurch, daß die Worte "nach ihrem Inhalt dazu bestimmt sind" fehlen.

Was nicht aus dem Inhalt herausgelesen werden kann, das soll in die Absicht des Autors, Herausgebers, Buchhändlers etc. hineinspekuliert werden. Pönalisiert werden "Umgehungshandlungen"; das sind

Schriften oder auch mündliche Äußerungen (Nr.2)

* bei denen die Befürwortung sich "nicht wie in Abs. 1 bereits aus dem Inhalt der Schrift selbst ergibt" (Begründung S.18), und solche * die "beim Verbreiten umfunktioni-ert (werden) und (wo) sich erst aus dem Zusammenhang die Absicht ergibt ..." (ebd.).

Kriterium ist also nicht der gedruckte Text. Dieser kann "an sich neutral" oder "klassisch revolutionär" sein; entscheidend ist, welche Absicht Polizei, Staatsanwalt und Gericht dem Herausgeber, Verleger oder Buchhändler unterstellen. Nach dieser Regelung könnten selbst diejenigen strafrechtlich verfolgt werden, die ein Photo eines umfallenden Strommastes veröffentlichen, ohne sich eindeutig davon zu distanzieren oder diejenigen, die kommentarlos eine Adressenliste von gentechnischen Instituten aus dem öffentlichen Telefonbuch erstellen.

Absatz 3 nimmt im Anschluß an § 86 Abs.3 StGB (Vertreiben von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen) diejenigen von der Strafandrohung aus, die zu Zwecken "der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen, der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre" derartige Texte veröffentlichen. Dadurch "soll die Meinungs- und Pressefreiheit, die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre gewährleistet bleiben." (Begründung). Offensichtlich soll diese Freiheit aber nicht für die gelten, die die falsche politische Einstellung haben.

f. Fazit: Die Kunst ist frei, das nähere regelt die Polizei

Dieser Paragraph dient der Kriminalisierung linker Drucker, Verleger, Zeitungsmacher, Flugblatt-

schreiber ... Im Unterschied zum alten § 88 a nimmt der vorliegende Entwurf gnädigerweise die Bezieher von Schriften, die Leser also, aus der Strafandrohung aus. Diese sind aber auch nach der a.F. nicht real gefährdet gewesen. Zu erwarten sind vor allem in der Folge legale, nichtsdestoweniger willkürliche Ermittlungs- und Zwangsmaßnahmen: Durchsuchungen, Beschlagnahmen, Festnahmen, Sicherungen in Dateien etc. Wer nur auf die Urteilsstatistik starrt, wird nicht viel zu sehen bekommen. Das nähere regeln hier - wie fast überall im politischen Strafrecht - Polizei und Staatsanwaltschaften.

2. Weitere Verschärfungen des materiellen Strafrechts

Ferner sieht Art. 1 drei weitere Verschärfungen auf dem Gebiet des Strafrechts vor:

a. In Bezug auf die §§ 239 a und b des StGB (erpresserischer Menschenraub und Geiselnahme) werden vor allem die Strafrahmen erhöht. Die Mindeststrafe in beiden Fällen soll nicht mehr bei drei, sondern bei fünf Jahren liegen. Zugleich wird im § 239 a ein minderschwerer Fall eingeführt, der nicht unter zwei Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden soll. Die Konstruktion des § 239 b - Geiselnahme - soll dahingehend verändert werden, daß

* erstens nicht mehr nur der Druck auf Dritte, sondern auch auf die Geisel selbst (z.B. einen entführten Politiker, der sich in einer bestimmten Weise verhalten soll) und

* zweitens nicht mehr nur die Drohung mit dem Tod oder einer schweren Körperverletzung, sondern auch mit Freiheitsentziehung

für mehr als drei Tage zu den Tatbestandsmerkmalen zählt.

b. In § 243 StGB (besonders schwerer Fall des Diebstahls) wird der Diebstahl von Schußwaffen und Sprengstoff in die Auflistung einbezogen. Eine Strafmilderung wegen der Geringwertigkeit der gestohlenen Sache soll ausgeschlossen werden, da es bei diesem Fall nicht um den Wert der Sache, sondern um deren spezifische Gefährlichkeit gehe.

c. In § 316 b - Störung öffentlicher Betriebe - wird ein Absatz 3 zu besonders schweren Fällen angefügt, die dann vorliegen sollen, wenn durch die Störung die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern gefährdet sei. Der Strafrahmen soll hier nicht bei Geld- oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren liegen, sondern durchgängig bei einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zehn Jahren. Ein solcher Fall soll u.a. dann vorliegen, wenn die Stromversorgung ganzer Gemeinden oder Gemeindeteile auf längere Zeit (wie lange?) gefährdet wird. Die Konstruktion eines besonders schweren Falls knüpft an die Diskussion um die Gefährlichkeit des "Mastabsägens" an, die schon Grundlage dafür war, daß der § 316 b in die Liste der Katalogstraftaten des § 129 a, des § 130 a und jetzt auch des § 130 b aufgenommen wurde.

Alle diese Veränderungen waren bereits in der Koalitionsvereinbarung aufgelistet. Was ihr Zweck sein soll, ist allerdings unklar. Nur im Falle des § 316 b kann angenommen werden, daß durch eine Erhöhung des Strafrahmens die Schwierigkeit der Konstruktion ei-

ner terroristischen Vereinigung ausgeglichen werden soll. Ansonsten bleibt als Erklärung nur die Hoffnung auf eine allgemeine generalpräventive Wirkung und der Nachweis politischer Handlungsfähigkeit.

II. Zu Artikel 2 und 3: Demonstrationsrecht - Exekutiver Vorbehalt statt "prinzipiell staatsfrei und unreglementiert"

1. Vorgeschichte

Demonstrationen sind Ausdruck dafür, daß parlamentarische und institutionelle Strategien (zumindest für sich genommen) unbrauchbar sind für die Durchsetzung politischer und sozialer Veränderungen, sondern daß es hierfür notwendig ist, sich auf der Straße "prinzipiell staatsfrei" - wie es im Brokdorf-Urteil so schön heißt - auszudrücken. Daß das Demonstrationsrecht ein "grundlegendes Funktionselement einer freiheitlichen Gesellschaft" sei, gehört mittlerweile zu den "freiheitlich-demokratischen" Standardfloskeln auch derjenigen, die sich permanent an dessen Einschränkung zu schaffen machen.

Im Grundgesetz (Art. 8) ist zwar das Recht aller Deutschen, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, statuiert, aber unter dem Vorbehalt gesetzlicher Einschränkungen. Mit Hilfe des Strafrechts und des 1953 beschlossenen Versammlungsgesetzes wurden seit den Anfangsjahren der BRD dieser Freiheit dicke Brocken in den Weg gelegt.

Mit dem Aufbrechen des CDU-Staats seit Mitte der 60er Jahre ist die Bedeutung von Demonstrationen und des Demonstrationsrechts erheblich gewachsen. Beginnend mit der Studentenbewegung,

später mit den Bürgerinitiativen und "neuen sozialen Bewegungen" bedienten sich immer größere Kreise der Gesellschaft dieses Mittels. Die tradierte Form des geordneten Aufzugs in Reih' und Glied wurde abgelöst von vielfältigen neuen Formen: Großdemonstrationen, spontane Kundgebungen und "go-in's", Gegendemonstrationen, Blockaden und Besetzungen. Die Liberalisierung des Demonstrationsrechts und die Amnestie für Demonstrationsstraftaten unter der sozialliberalen Koalition 1970 waren der Versuch einer Anpassung an die neuen Demonstrationsverhältnisse. Die alten Strafparagrafen für Aufruf und Aufruhr wurden gestrichen. Die Landfriedensbruch-Paragrafen fordern seitdem eine individuelle Zurechnung von Gewalthandlungen. Das Versammlungsrecht wurde reformiert, es blieb allerdings die Anmeldepflicht für Demonstrationen.

Der Zwang zum individuellen Nachweis von Straftaten auch bei Demonstrationen bereiteten Polizei und Justiz einige Schwierigkeiten und führten in der Folgezeit zu Versuchen, das Demonstrationsrecht zu beschneiden. Diese sind auf vier Ebenen angesiedelt:

* Da ist zunächst der polizeitaktische Versuch, u.a. durch Kontrollstellen und Durchsuchungen auf den Anfahrtswegen, durch massive Präsenz, durch die mit der Präsenz von gewalttätigen Gruppen gerechtfertigte nicht diskriminierende Anwendung von Gewalt, die Lust am demonstrieren zu nehmen und den Gang zur Demonstration zum Risiko werden zu lassen.

* Die zweite Ebene bilden administrative, verwaltungsrechtliche Maßnahmen: Vermummungsverbote wurden zunächst als Auflagen an-

geordnet; bestimmte Routen werden verweigert - in Berlin z.B. der Kurfürstendamm; in Vorgesprächen wird versucht, auf die Veranstalter Einfluß zu nehmen, ihnen zu drohen; Demonstrationen werden entweder ganz oder knapp vorher verboten etc.

* In der Praxis der Strafverfolgung hat der Landfriedensbruch, eigentlich genützt auf gewalttätige Ausschreitungen gegen privates Eigentum, nach der Streichung der Auflauf- und Aufruhrparagrafen, die eine Teilnahme an verbotenen oder für aufgelöst erklärten Versammlungen unter Strafe stellten, eine Schlüsselstellung erhalten. Der seit 1970 erforderliche Nachweis von Gewalttätigkeiten erweist sich oft genug zum einen als sehr einfach, weil seit 1970 die Begriffe von Gewalt und Gewalttätigkeit von den Gerichten geradezu inflationär ausgedehnt wurden. Zum anderen reicht für diesen Nachweis oft die Aussage eines Polizeizeugen aus, auch wenn sie von mehreren zivilen Zeugen bestritten wird. Schließlich wird bereitwillig Fluchtgefahr als U-Haft-Grund wegen der "Höhe der zu erwartenden Strafe" akzeptiert, auch wenn Festgenommene einen festen Wohnsitz haben und in festen familiären Bindungen leben.

* Auf der politischen Ebene hat die CDU/CSU seit 1970 ständig Vorstöße gegen die von der sozialliberalen Koalition verabschiedeten Regelungen unternommen. 1974, 1977 und 1981 ist sie mit entsprechenden Gesetzentwürfen gescheitert. Vorlagen von Zimmermann und Engelhard aus dem Jahre 1983, den § 125 in Richtung auf die alte Fassung zu restaurieren, konnten zunächst keine Mehr-

heit finden. 1985 endlich errangen die Anhänger des "ewigen Landfriedens" in der Verankerung des Vermummungsverbots im Versammlungsrecht und in einem neuen § 125 Abs. 2 einen Teilerfolg, der mit dem neuerlichen Gesetzentwurf ausgebaut werden soll. Reagiert der vorliegende Entwurf in Teilen auf die Errungenschaften des Brokdorf-Urteils, so soll mit einem weiteren angekündigten Gesetz die Rechtswidrigkeit von Sitzblockaden wiederhergestellt werden, die durch das Blockade-Urteil des Bundesverfassungsgerichts relativiert worden ist.

2. Zum Inhalt des Entwurfs

a. Haftgrund Wiederholungsgefahr (Art. 2 des Entwurfs - § 112 a StPO)

Bisher darf Untersuchungshaft auch bei einem dringenden Tatverdacht nur angeordnet werden, wenn der Verdacht besteht, daß der Beschuldigte flieht oder die Tat verdunkelt. Absoluter Haftgrund sind nur Kapitalverbrechen und Straftaten nach § 129 a StGB. Wegen Wiederholungsgefahr darf die Untersuchungshaft nur bei bestimmten Delikten, darunter u.a. Sexualstraftaten und bestimmte Drogendelikte, angeordnet werden. Voraussetzung dafür ist in der Regel, daß der Beschuldigte in den letzten fünf Jahren wegen einer "Straftat gleicher Art" rechtskräftig verurteilt wurde. Das soll nach dem Willen der Regierung jetzt auch für den Landfriedensbruch gelten. Der Entwurf präsentiert Alternativen des BMI und des BMJ:

* Geht es nach Zimmermanns Ministerium, so soll diese Möglichkeit sowohl für den einfachen als auch für den schweren Landfriedens-

densbruch gelten. Bei Vorwürfen nach § 125 soll die Regelvoraussetzung - Verurteilung wegen Landfriedensbruch in den letzten fünf Jahren - gelten. Beim schweren Landfriedensbruch (§ 125 a) soll auf festgelegte Voraussetzungen ganz verzichtet werden.

* Die Alternative des BMJ sieht den Haftgrund Wiederholungsgefahr nur für den schweren Landfriedensbruch vor. In den Fällen der Nummern 1, 2 und 4 (Mitführen von Waffen und Plünderung) soll eine Verurteilung nach § 125 a in den letzten zwei Jahren als Voraussetzung reichen. Im Falle der Nr.3 - Herbeiführung der Gefahr des Todes oder einer schweren Körperverletzung - soll es keine festen Voraussetzungen geben. Diese Alternative ist sicherlich weniger scharf. Die Leichtigkeit, mit der sich ein Verdacht auf "schweren Landfriedensbruch in Verbindung mit versuchter schwerer Körperverletzung" konstruieren läßt, läßt diesen Unterschied aber schnell dahinschmelzen. Es bedarf dafür nur der Aussage eines Polizeizeugen, nach der der Beschuldigte einen Stein in seine Richtung geworfen habe.

Welche Bedeutung diese Regelung hat, läßt sich am Vorgehen der Berliner politischen Staatsanwaltschaft anlässlich der Auseinandersetzungen im Mai und Juni 1987 verdeutlichen. Bis zum 26. August waren von den betreffenden Prozessen 20 in der ersten Instanz abgeschlossen. Nur einer hatte mit einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung geendet. Die meisten der in diesen Prozessen Angeklagten saßen aufgrund von Beschwerden der Staatsanwaltschaft zwischen drei und neun Wochen in U-Haft. Von den 42 Personen, die nach

den Mai- und Juni-Krawallen "einführen", saßen Ende August noch fünf (vgl. Taz, Berlin-Teil 26.8.87). Ein Angeklagter, der am 21.10. freigesprochen wurde, verbrachte ganze zweieinhalb Monate in U-Haft. Vor Gericht widerrief dann der Polizeibeamte seine Aussage, aufgrund derer der 22jährige Mann als "Rädelsführer" angeklagt worden war (vgl. Berliner Morgenpost 22.10.87).

Daß es sich bei dieser Vorgehensweise nicht um eine Zufälligkeit, sondern um eine bewußte Strategie der "Drohung mit einem empfindlichen Übel" handelt, ist auch an den Erklärungen der Staatsanwälte zu erkennen, die sich bei dieser Vorgehensweise ständig auf die "Verteidigung der Rechtsordnung" berufen. Daß die U-Haft nicht als Druckmittel und auch nicht als leichter durchzusetzende Bestrafung benutzt werden darf, spielt für die Ankläger keine Rolle mehr.

Ist der § 129 a schon absoluter Haftgrund, so soll nun der Landfriedensbruch zum fast absoluten werden.

b. Von der Kooperationsempfehlung zur Kooperationspflicht (Art 2, zu § 14 a VersG)

Was in anderen Ländern, wie z.B. in den Niederlanden, nicht nötig ist, das ist in der BRD seit dem Versammlungsgesetz von 1953 Pflicht: Versammlungen unter freiem Himmel müssen angemeldet werden. Sie bedürfen zwar nicht der staatlichen Erlaubnis wie noch in der Weimarer Republik, die Anmeldepflicht gestattet es aber den Behörden, vor Beginn der Demonstration ein Verbot zu erlassen. Eine Ausnahme hat sich allenfalls für Spontandemonstrationen ergeben.

An diesem Zustand wollte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1985 über das Verbot der Demonstration in Brokdorf 1981 nichts Grundsätzliches geändert wissen. Auch für dieses vergleichsweise demokratische Urteil hat der Absatz 2 des Art. 8 GG, der die Möglichkeit der gesetzlichen Einschränkung der Demonstrationsfreiheit eröffnet, Vorrang vor dem Absatz 1, der allen Deutschen das Recht zubilligt, sich **ohne vorherige Erlaubnis und Anmeldung** friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Statt die Anmeldepflicht grundsätzlich aufzuheben, empfiehlt das Gericht, daß die Veranstalter, um einen friedlichen Ablauf und möglichst wenig Polizeieingriffe zu gewährleisten, mit der Polizei zusammenarbeiten sollen.

Diese Empfehlung soll jetzt zu einer gesetzlichen Vorschrift werden. Der Entwurf sieht die Einföhrung eines neuen § 14 a vor, in dem eine vorherige Erörterung der Demonstration mit der Polizei zur Pflicht gemacht werden soll. Bei diesem Termin soll die Polizei, "soweit nicht die Erfüllung ihrer Aufgaben dadurch beeinträchtigt wird", Auskunft geben "über beabsichtigte Schutz- und Sicherungsmaßnahmen". Sowohl Veranstalter als auch Aufrufer sind verpflichtet, an diesem von der Polizei gesetzten Termin teilzunehmen und Auskunft zu geben über Umfang und Ablauf der Veranstaltung. Tun sie das nicht, erwartet sie nach dem ebenfalls neuen § 29 Abs. 1 Nr.9 ein Bußgeld bis zu 5000 DM. Solche Erörterungstermine haben bisher schon - auf freiwilliger Basis - stattgefunden. Sie gaben einerseits tatsächlich die Möglichkeit zu vorherigen Absprachen über einen zurückhaltenden Poli-

zeleinsatz. Vor allem in Streitfällen können sie aber nicht losgelöst von Verbotsplänen, Auflagenanordnungen und dem mittlerweile üblichen verwaltungsgerichtlichen Gerangel im Vorfeld betrachtet werden. Durch die gesetzliche bußgeldbewehrte Verpflichtung ändert sich der Charakter dieses Vorgesprächs endgültig: Aus einem unter Umständen probaten Mittel zur Deeskalation wird eine Pflicht zur Kooperation mit der Polizei.

c. Aufruf zur Teilnahme an einer verbotenen Versammlung (Art. 3, § 23 VersG)

Wiedereingeführt wird ferner der alte § 23, der bis 1970 das Aufrufen für eine verbotene oder für aufgelöst erklärte Versammlung unter Strafe stellte. Nach dessen Abschaffung blieb nur noch die Regelung des § 116 Ordnungswidrigkeitengesetz, nach dem eine öffentliche Aufforderung zu Ordnungswidrigkeiten mit Bußgeld bestraft werden kann. Diese Regelung reicht der Regierung nicht mehr. Nach einem vollziehbaren Verbot und nach einer Anordnung zur Auflösung sollen diejenigen, die weiter aufrufen oder zum Dableiben ermuntern, zu Geldstrafe oder zu Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr verurteilt werden können.

Den Behörden soll "ein wirksames Mittel an die Hand gegeben werden, um Verbote und Auflösungsverfügungen durchzusetzen", so die Begründung.

Veranstalter, die trotzdem an ihrem Recht, zu demonstrieren, festhalten wollen, werden in eine Zwickmühle getrieben: entweder sie akzeptieren das Verbot oder sie rufen weiter auf, in der Hoffnung, daß die Verwaltungsgerichte doch noch ein Einsehen haben. Die

Demonstration in Brokdorf 1981, deren vollständiges Verbot das BVerfG in seinem Urteil verworfen hat, hätte unter diesen Umständen eine Serie von Strafverfahren heraufbeschworen. Ähnliches gilt für andere Großdemonstrationen der letzten Jahre, wo die Verbote nur in letzter Minute von den Verwaltungsgerichten aufgehoben wurden.

d. "Vermummung", "Schutzbewaffnung", "Zusammenrottung" (Art. 3 - §§ 17 a, 27, 29 VersG)

Schon in ihrer Begrifflichkeit ver-rät die seit Anfang der 80er Jahre betriebene "Vermummungs"-Diskussion ihren obrigkeitsstaatlichen Geist.

* Die Begriffe sind unscharf und lassen damit der Polizei eine ausufernde Entscheidungsfreiheit: Wer kann schon bei einer Demonstration im Winter sagen, ob sich ein Demonstrant wegen der Kälte oder wegen der Photographiererei der Polizei und deren vermuteter Folgen "vermummt".

* Sowohl "Vermummung" als auch "Passiv-/Schutzbewaffnung" sind Begriffe, die nicht an einem tatsächlichen unfriedlichen Verhalten ansetzen, sondern an einem äußeren Erscheinungsbild, von dem aus auf eine unfriedliche Absicht zurückgeschlossen wird. Ein Helm ist keine Waffe, auch wenn er möglicherweise dem betreffenden ein martialisches Aussehen verleiht. Waffen sind immer aktiv, die Vorstellung einer "passiven" Waffe ist absurd.

* Was vor Jahren noch lange Haare und Parka waren, das sind jetzt schwarze Lederkleidung, Halstuch und Helm. Man müsse diesen Typen nur ins Gesicht sehen, meinte der damalige Berliner Regierende Bürgermeister Schütz bezogen auf die demonstrierenden

Studenten. Der Blick aufs Äußere soll jetzt nicht mehr nur zur Dif-famierung, sondern selbst zur Legitimation polizeilicher Gewalt reichen.

* Hinter den Begriffen "Vermummung" etc. steht das Konzept, daß diejenigen, die zu einer Demonstration gehen, sich nicht nur friedlich verhalten müssen, sondern sich jeder polizeilichen Maßnahme unterwerfen sollen. Wer sich nicht wehtun lassen will und deshalb einen Helm aufzieht, wer sich nicht in polizeilichen Bildersammlungen wiederfinden lassen will und sich deshalb anmalt oder einmümmelt, der soll nicht demonstrieren dürfen.

1985 wurde das "Vermummungsverbot" als Ordnungswidrigkeit ins Versammlungsgesetz aufgenommen. Nach dem mit demselben Paket verabschiedeten § 125 Abs. 2 waren "Vermummung" und "Schutzbewaffnung" jedoch nur dann eine Straftat, wenn sich die Betreffenden in einer "gewalttätigen Menschenmenge" aufhielten und die Polizei zum Auseinandergehen und Ablegen der inkriminierten Aufmachung aufgefordert hatte.

Nach dem jetzigen Entwurf soll diese Aufmachung von vornherein eine Straftat sein, wodurch u.a. vorläufige Festnahmen und Haftbefehle, die bei Ordnungswidrigkeiten nicht erlaubt sind, möglich werden.

Aber auch darüber hinaus werden die Bestimmungen ausgeweitet:

* Der neue § 17 a VersG dehnt das Verbot der "Vermummung" und der "Schutzbewaffnung" auf die Anfahrtswege zur Demonstration aus. Er liefert damit der polizeilichen Kontrollstellenpraxis neues Material.

DOKUMENTATION Wie Kinder zur "passiven Schutzwaffe" werden

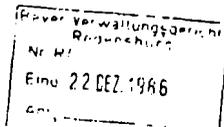
LANDESANWALTSCHAFT
R E G E N S B U R G

8400 Regensburg 11, den 22. Dez. 1986
Haidplatz 1
Sammel-Ruf-Nr. (0941) 5 90 94

Az.: RO 5 86 2022
(Bei Zuschriften bitte angeben)

Briefschrift: Landesanstalt Regensburg, Postf. 11 01 65, 8400 Regensburg 11

An das
Bayer. Verwaltungsgericht
8400 Regensburg



Verwaltungsstreitsache Bürgerinitiative gegen die Errichtung einer atomaren Wiederaufbereitungsanlage gegen den Freistaat Bayern wegen ERlaß von Auflagen

•
•
•

Nach den bisherigen Erfahrungen, insbesondere bei den "Blockadetagen" im Herbst schließt sich auch ein Teil der Demonstrationsteilnehmer den unerlaubten Anschlußdemonstrationen an. Hier können die in Auflösung befindlichen Teile der Kundgebung als Kulisse zum Hervorbrechen und Untertauchen von Gewalttättern benutzt werden. Bei der zu erwartenden Gegenwehr der Gewalttäter sind die Kinder der Gefahr einer erheblichen körperlichen und psychischen Schädigung ausgesetzt. Die Versammlungsbehörde ist verpflichtet, die nicht zur eigenen Gegenwehr fähigen schwächeren Teile der Versammlung, nämlich die Kinder unter 12 Jahren, vor diesen Gefährdungen zu schützen. Dies kann, nach den hier gegebenen Umständen, nur durch den Ausschluß der Kinder aus der Versammlung erreicht werden. Die Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit durch Kinder oder der Eltern von Kindern findet dort ihre Grenze wo Leben und Gesundheit gefährdet sind. Nach den bisherigen Erfahrungen mit militanten Gewalttättern muß damit gerechnet werden, daß die Kinder als Schutzschild und damit gleichsam als verbotene Schutzwaffe im Sinne des Versammlungsgesetzes dienen sollen, wie dies bereits öfter bei Auseinandersetzungen der Fall war. Ein solcher Mißbrauch kann nur durch ein Verbot verhindert werden.

Die Landesanstalt beauftragt, den Antrag sbzuweisen.

Böhmke

Ltd. Oberlandesanwalt

* Das Verbot des § 17 a richtet sich auch auf Gegenstände, "die unter Umständen dazu bestimmt sind", als "Vermummung" oder "Passivbewaffnung" herzuhalten. Die Definitionsmacht der Polizei wird damit noch einmal erweitert.

* Verboten sein soll nicht nur das Tragen von Helmen und "Vermummungsgegenständen" (Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr), sondern auch diese nur mitzuführen. Letzteres bleibt Ordnungswidrigkeit (Bußgeld bis 1000 DM).

* Mit § 27 Abs. 1 Nr. 3 sollen diejenigen bestraft werden, die an "Zusammenrottungen" nach und im Zusammenhang mit Demonstrationen teilnehmen und dabei Waffen, "Schutzwaffen" oder "Vermummungsgegenstände" etc. tragen oder mit sich führen. Mit diesem Begriff, der gerade von der DDR-Justiz gegen "Kleingruppen" von Oppositionellen angewendet wurde, die sich mit eigenen Transparenten an der Liebknecht-Luxemburg-Demonstration beteiligt hatten, soll nun gegen "Kleingruppen" hierzulande vorgegangen werden.

Dabei ist es weder erforderlich, daß die Zusammengerotteten Schäden anrichten oder gewalttätig werden. "Bestraft wird sozusagen, wer gemeinsam mit anderen Bürgerschreck spielt" (so Gerd Pfeifer, BGH-Präsident a.D., in einer Anhörung der SPD-Fraktion im Bundestag am 22.1. dieses Jahres). Zu Recht erklärt der ehemalige BGH-Präsident: "Die Strafbewehrung des Vermummungsverbots (und der "passiven Bewaffnung", d.Verf.) hat ... praktische Bedeutung nur für Demonstranten, denen sonst keine strafbare Handlung nachgewiesen werden können."

3. Fazit

Die SPD, die 1985 gegen die damals verabschiedeten Verschärfungen gestimmt hat mit der Begründung, das bestehende Recht reiche aus, trägt jene Begründung nun noch einmal vor. Die Bußgeldbestimmungen würden kaum angewandt; mit der Überführung in einen Straftatbestand wäre die Polizei gezwungen, jede "Vermummung" zu verfolgen, da sie auf das Legalitätsprinzip festgelegt sei. Sie wäre damit per Gesetz zu einem eskalationsfördernden Verhalten gezwungen.

Es ist u.E. weiterhin nicht davon auszugehen, daß die Polizei jeden Schalträger festnehmen wird. Vor einem solchen Zwang schützt sie auch das Polizeirecht, das ihr eine Abwägung offenläßt, ob sie Strafverfolgung oder Prävention für angemessener hält.

Zudem werden polizeiliche Vorgehensweisen - Legalitätsprinzip hin und Verfolgungszwang her - nicht nur durch das Recht, sondern auch politisch dirigiert. Der zurückhaltende Einsatz bei den Grenzblockaden der Lastwagenfahrer, denen F.J. Strauß persönlich einen Besuch abstattete, und bei den Straßenblockaden der Stahlarbeiter im Ruhrgebiet sind Beispiele aus der letzten Zeit. Die neuen Bestimmungen könnten allerdings auch diese Gruppen treffen.

Zu erwarten steht vielmehr, daß die jetzt schon geübte Praxis gegen Demonstrationen ein weiteres Schmiermittel erhält, daß Festnahmen, Haftbefehle und Verurteilungen problemloser durchgesetzt werden können, daß Kontrollstellen und Behinderungen auf Anfahrtswegen durch die nun erlaubte Suche nach "vermummungs"-geeigneten Gegenständen in grö-

Berem Maße betrieben und auch besser in der Öffentlichkeit verkauft werden können, daß Verbote und Auflagen reibungsloser durchgesetzt werden können ...

III. Zu Artikel 4: Die Kronzeugenregelung

Die Einführung einer Kronzeugenregelung für terroristische Straftaten war bereits im Entwurf eines "Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus" von 1986 enthalten, wurde aber nach größerer öffentlicher Auseinandersetzung im Dezember 1986 nicht mit verabschiedet.

Wie der Entwurf von 1986 sieht auch der nun vorliegende eine zeitlich begrenzte Einführung dieses dem deutschen Rechtssystem fremden Instituts vor - jetzt bis Ende 1991.

Unterschiede zum alten Entwurf:

Der neue Entwurf fängt in einigen Teilen die Ende 1986 u.a. in einer Anhörung vor dem Rechtsausschuß des Bundestages vorgetragene Kritik auf (vgl. Literaturangaben):

* Ausgangspunkt für Straffreiheit, Strafmilderung oder Einstellung soll nicht mehr nur sein, daß der reumütige Terrorist einen Beitrag zur Aufklärung einer Straftat oder zur Ergreifung eines Täters liefert. Als Kriterium wird hier neu eingeführt, daß mit einer solchen Aussage, weitere Straftaten verhindert werden (§ 1 Nr. 1-3).

* Nach dem neuen § 3 soll es für Völkermord (§ 220 a StGB) weder Straffreiheit noch -milderung geben und für Mord (§ 211) und Totschlag (§ 212) nur noch Strafmilderung. Letztere soll nur bis zu einem noch festzusetzenden Limit - zwei Jahre oder mehr, so

die Begründung - gehen. Straffreiheit kann aber für Anschlußstraf-taten, sowie für Versuch von und für Anstiftung und Beihilfe zu Totschlag und Mord gewährt werden.

Zum Verfahren:

Dies sind letztlich die einzigen Veränderungen. Die eigentlichen Probleme, die in der Beeinflussung des Strafverfahrens stecken, werden durch den Entwurf nicht berührt. In der Entscheidung darüber, ob eine Aussage ein "geeigneter Beitrag" zur Tataufklärung oder zur Verhinderung weiterer Straftaten ist, und damit über Straffreiheit, -milderung oder Nicht-Verfolgung spielt der Generalbundesanwalt (GBA) die entscheidende Rolle.

Dies gilt insbesondere vor der Anklageerhebung. Hier liegt die Entscheidung zunächst im Ermessen des GBA. Geht es nach dem Willen des BMI, soll er dafür - wie im alten Entwurf - nur die Zustimmung des Ermittlungsrichters beim BGH einholen müssen (§ 1 Alternative 2). Der BMJ fordert die Zustimmung des für die Hauptverhandlung zuständigen Gerichts.

Nach Anklageerhebung kann ein Gericht auf Straffreiheit oder -milderung entscheiden. Für die Einstellung des Verfahrens nach § 153 b Abs. 2 StPO bedarf es wiederum der Zustimmung des GBA. Selbst bei der vom BMJ vorgeschlagenen Regelung für die Zeit vor der Anklageerhebung ist der Kreis der Zuständigen relativ klein und in seiner Haltung recht einheitlich: der GBA und die politischen Strafsenate der Obergerichte, die seit ihrer Gründung im Jahre 1951 sich fast durchweg als im Sinne des Staatsschutzes "zuverlässige" Gerichte herausgestellt haben.

Weitere Aushöhlung der Verteidigungsrechte:

Die bereits 1986 gegen das Verfahren erhobenen Einwände werden auch durch den neuen Entwurf nicht ausgeräumt:

1. Die Entscheidungen der Gerichte in Terrorismus-Verfahren waren meistens geknüpft an eine Kombination von Sachbeweisen und Spekulationen. War der genaue Nachweis von Straftaten in Terroristenprozessen auch bisher schon eine Seltenheit, so wird er nach dem Zustandekommen dieser Regelung noch weiter durch die Aussagen von dubiosen Informanten ersetzt werden. Schon bisher hat es inoffizielle Kronzeugen im Terrorismusbereich gegeben, deren Aussagen z.T. widersprüchlich und falsch waren, auf die sich aber ganze Serien von Urteilen gestützt haben (Karl-Heinz Ruhland, Dierk Hoff, Gerhard Müller, Volker Spelzel, Bodeux u.a.).

2. Der Kronzeuge muß, um seine Haut zu retten, zu möglichst weitgehenden Aussagen bereit sein. Je weitgehender die Aussagen, um so eher werden sie als "geeigneter Beitrag" akzeptiert werden. Dabei werden falsche Beschuldigungen geradezu provoziert. Daß Falsch-aussagen von Kronzeugen an der Tagesordnung sind, belegen die Erfahrungen mit der "kleinen Kronzeugenregelung" des § 31 Betäubungsmittelgesetz. Es "mußten - jedenfalls in Hessen - schon vielfach Ermittlungsverfahren gegen BtM-Kronzeugen wegen Aussagedelikten bzw. falscher Verdächtigungen eingeleitet werden. Es kam auch zu Verurteilungen." (Generalstaatsanwalt Kulenkampff, Ffm, Anhörung Stellungnahmen, S. 111)

3. Im Unterschied zu dieser kleinen Kronzeugenregelung müßte in Terrorismus-Verfahren der Kron-

zeuge in der Hauptverhandlung nicht präsentiert werden. Die Verteidigung hat keine Möglichkeit, seine Aussagen vor Gericht abzuklopfen.

"Der offenbarende Täter oder Teilnehmer wird nicht nur nicht mehr verfolgt, sondern soll auch nach den Intentionen des Entwurfs offenbar als Zeuge in einer Hauptverhandlung möglichst nicht mehr präsentiert werden. Damit bringt das vorgelegte Kronzeugenmodell nicht einen Zeugen, etwa als Hauptbelastungszeugen, in die Hauptverhandlung, sondern schafft einen Zeugen, der gerade nicht in Erscheinung treten soll. Er ist bloßer Informant.." (Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer, in Anhörung...S. 16)

Die Verteidigung erfährt nichts über das Zustandekommen dieser Aussage und über mögliche Zusagen, die dem Kronzeugen gemacht wurden.

Schon bisher waren Staatsanwaltschaften und Gerichte in Terrorismus-Verfahren geneigt, Akten und auch Informanten aus dem öffentlichen Verfahren herauszuhalten (vgl. den Beitrag von RA Eiferding über das Schmücker-Verfahren im letzten Heft). Die Kronzeugenregelung würde die Ausgangslage der Verteidigung, ihren Zugang zu Informationen und Beweisstücken weiter einengen.

Auch nicht effektiv:

Effektiv wird dieser Entwurf allenfalls dahingehend sein, daß er die Verurteilung erleichtert. Die ohnehin durch die Veränderungen des Strafverfahrensrechts in den 70er Jahren ausgehöhlten Rechte der Verteidigung werden weiter eingeengt.

Die kriminalpolitische Argumentation, mit dieser Regelung sei der

3. Materialien

DOKUMENTATION

Vorentwurf des Arbeitskreises II der Innenminister und -senatoren vom 12.3.1986 zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, ME PolG *

Fassung: 12.3.1986

1. An § 1 Abs. 1 Satz 1 wird folgender Satz angeführt:

»Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) sowie Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können (Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr).

2. § 1 a erhält folgende Fassung:

»§ 1 a *Verhältnis zu anderen Behörden*

Die Polizei wird außer in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 2 nur tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint. Sie unterrichtet die anderen Behörden unverzüglich von allen Vorgängen, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörden bedeutsam erscheint; § 10 c Abs. 2 bleibt unberührt.«

3. § 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.«

4. Nach § 8 werden folgende §§ 8 a bis 8 d eingefügt:

»§ 8 a *Datenerhebung*

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten von

1. den in den §§ 4 oder 5 und unter den Voraussetzungen des § 6 von den dort genannten Personen,
2. geschädigten, hilflosen oder vermißten Personen sowie deren Angehörigen, gesetzlichen Vertretern oder Vertrauenspersonen,
3. gefährdeten Personen oder
4. Zeugen, Hinweisgebern oder sonstigen Auskunftspersonen

erheben, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr oder bei Einzelmaßnahmen zur Wahrnehmung einer der in § 1 Abs. 2 und 3 zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Polizei kann personenbezogene Daten von

1. Personen, bei denen Anhaltspunkte bestehen, daß sie künftig Straftaten begehen,
 2. Kontakt- oder Begleitpersonen einer der in Nr. 1 genannten Personen,
 3. Personen, bei denen Anhaltspunkte bestehen, daß sie Opfer von Straftaten werden, oder
 4. Zeugen, Hinweisgebern oder sonstigen Auskunftspersonen,
- erheben, soweit dies aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte erfahrungsgemäß zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist.

* Vgl. die Kritik dieses Entwurfs in unserer Ausg. 24, S. 61 ff.

Alternative:

erforderlich ist zur vorbeugenden Bekämpfung

- a) der in § 100 a der Strafprozeßordnung oder der in den §§ 146, 176 bis 181 a, 243, 244, 259, 260, 263 bis 265, 265 b, 266 oder 324 bis 330 a des Strafgesetzbuches oder der in § 29 des Betäubungsmittelgesetzes oder der in § 47 a des Ausländergesetzes genannten Straftaten oder
- b) der in den §§ 86 a, 127, 131, 174, 182 bis 184 b, 223 bis 226, 227 oder 242 des Strafgesetzbuches genannten Straftaten, wenn zu erwarten ist, daß diese Straftaten in erheblichem Umfang begangen werden.

(3) Die Polizei kann von

1. Personen, deren besondere Kenntnisse oder Fähigkeiten zur Gefahrenabwehr benötigt werden,
2. Verantwortlichen für Anlagen oder Einrichtungen, von denen eine erhebliche Gefahr ausgehen kann oder
3. Verantwortlichen für gefährdete Anlagen oder Einrichtungen

Namen, Vornamen, akademische Grade, Anschriften, Telefonnummern und andere Daten über die Erreichbarkeit sowie nähere Angaben über die Zugehörigkeit zu einer der genannten Personengruppen erheben, soweit dies zur Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr erforderlich ist. Bei Anlässen, die erfahrungsgemäß eine besondere Gefährdungslage hervorrufen, kann die Polizei zur Vorbereitung und Durchführung ihres Einsatzes personenbezogene Daten erheben, soweit dies erforderlich ist. Die nach Satz 2 erhobenen personenbezogenen Daten sind spätestens 4 Wochen nach Beendigung des Anlasses zu löschen. § 10 a Abs. 2 bis 4 bleibt unberührt.

Alternative:

Satz 2 wird gestrichen. In Satz 1 wird folgende Nr. 4 aufgenommen: »4. Verantwortliche für Veranstaltungen in der Öffentlichkeit« Als Folgeänderung wird dann in Satz 3 folgende Verweisung aufgenommen: »nach Satz 1 Nr. 4«

(4) Die personenbezogenen Daten sind grundsätzlich offen und beim Betroffenen zu erheben. Sie können bei anderen Behörden, bei Dritten oder verdeckt erhoben werden, wenn die Erhebung beim Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist oder sonst die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben erheblich erschwert oder gefährdet würde. In den Fällen des Absatzes 3 ist eine verdeckte Datenerhebung nicht zulässig.

(5) Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, ist dieser auf Verlangen auf die Rechtsgrundlage für die Datenerhebung oder auf die Freiwilligkeit seiner Auskunft hinzuweisen.

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

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, erheben, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen. Die Unterlagen sind spätestens zwei Monate nach Ablauf der Veranstaltung oder Ansammlung zu vernichten, soweit sie nicht im Einzelfall zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung erforderlich sind.

Alternative:

von Straftaten unter den Voraussetzungen des § 8 a Abs. 2

(2) Die Polizei kann personenbezogene Daten bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

entstehen. Ist die Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht eingetreten, sind die Unterlagen nach Beendigung der Versammlung unverzüglich zu vernichten.

Alternative:

In öffentlichen Versammlungen kann die Polizei personenbezogene Daten nur erheben, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung Straftaten begangen werden. Die Anfertigung von Bild- oder Tonaufzeichnungen ist nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Begehung einer Straftat unmittelbar bevorsteht. Wird eine Straftat nicht begangen, sind die Unterlagen nach Beendigung der Versammlung unverzüglich zu vernichten.

(3) § 10 a Abs. 6 und § 10 g Abs. 4 bleiben unberührt.

§ 8 c *Besondere Formen der Datenerhebung*

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten von den in § 8 a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 genannten Personen sowie deren Kontakt- oder Begleitpersonen mit Mitteln nach Absatz 2 nur erheben, soweit dies

1. zur Abwehr einer erheblichen Gefahr oder
2. zur vorbeugenden Bekämpfung
 - a) der in § 100 a der Strafprozeßordnung oder der in den §§ 176 bis 181 a, 243, 244, 260, 263 bis 265, 266 oder 324 bis 330 a des Strafgesetzbuches genannten Straftaten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß eine dieser Straftaten begangen werden soll, oder
 - b) anderer Straftaten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, daß die Straftat gewerbsmäßig, gewohnheitsmäßig oder von Banden begangen werden soll,

erforderlich ist und die Datenerhebung ohne Gefährdung der Aufgabenerfüllung auf andere Weise nicht möglich ist und die Maßnahme nicht außer Verhältnis zur Bedeutung des aufzuklärenden Sachverhalts steht. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bleiben unberührt. Außer bei Gefahr im Verzug erfolgt die Anordnung der Maßnahme durch den Behördenleiter/Leiter der Dienststelle/oder einen von ihm beauftragten Beamten.

Alternative:

§ 8 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wird ersatzlos gestrichen.

- (2) Mittel nach Absatz 1 sind
1. die längerfristige Observation,
 2. der verdeckte Einsatz technischer Mittel, insbesondere zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen sowie zum Abhören oder Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auf Tonträger,
 3. der Einsatz von Polizeivollzugsbeamten unter einer Legende (verdeckte Ermittler) und
 4. der Einsatz sonstiger Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist.
- (3) In oder aus Wohnungen (§ 19 Abs. 1 Satz 2) kann die Polizei personenbezogene Daten mit den in Absatz 2 genannten Mitteln nur erheben, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder Freiheit einer Person oder erhebliche Sach- oder Vermögenswerte unerläßlich ist. Datenerhebungen mit Mitteln nach Absatz 2 Nr. 2 dürfen in oder aus Wohnungen außer bei Gefahr im Verzug nur durch den Richter angeordnet werden, es sei denn, daß der Einsatz ausschließlich zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben der bei einem polizeilichen Einsatz in der Wohnung tätigen Person erfolgt, wenn das technische Mittel mitgeführt wird und keine Aufzeichnung erfolgt. Für das Verfahren gilt § 20 Abs. 1 entsprechend.

Alternative:

für Leib oder Leben einer Person

(4) Wird bei der Observation ein selbsttätiges Aufzeichnungsgerät eingesetzt, sind die Aufzeichnungen über andere als die in Absatz 1 genannten Personen unverzüglich zu vernichten.

(5) Nach Abschluß der in den Absätzen 1 und 3 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*

(1) Die Polizei kann zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten die Personalien einer der in § 8 a Abs. 2 Nr. 1 genannten Personen oder das amtliche Kennzeichen des von einer solchen Person genutzten oder eingesetzten Kraftfahrzeuges in einer Datei zur Polizeilichen Beobachtung speichern, damit andere Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes das Antreffen der Person oder des Fahrzeuges bei Gelegenheit einer Überprüfung aus anderem Anlaß melden (Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung), soweit

1. die Gesamtwürdigung der Person und ihre bisherigen Straftaten erwarten lassen, daß sie auch künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird, oder
 2. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Person in nicht unerheblichem Umfang Straftaten im Sinne von § 8 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 a) oder nach § 47 a des Ausländergesetzes begehen wird.
- (2) Die Anordnung der Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung ist nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie auf Grund der Ausschreibung gemeldeten Erkenntnisse über das Antreffen der Person und etwaiger Begleitpersonen sowie über die von diesen mitgeführten Sachen oder Kraftfahrzeugen für die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im Sinne des Absatzes 1 erforderlich sind. Die Anordnung der Maßnahme erfolgt durch den Behördenleiter/Leiter der Dienststelle/einen Beamten des höheren Dienstes; sie ist aktenkundig zu machen.

Alterantive:

Die Maßnahme darf nur durch den Richter angeordnet werden. Für das Verfahren gilt § 20 Abs. 1 mit der Maßgabe, daß das Amtsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes ihren Sitz hat.

(3) Die Anordnung ist auf höchstens ein Jahr zu befristen. Spätestens nach Ablauf von sechs Monaten ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Anordnung noch bestehen; das Ergebnis dieser Prüfung ist aktenkundig zu machen. Zur Verlängerung der Laufzeit bedarf es einer neuen Anordnung.

(4) Liegen die Voraussetzungen für die Anordnung nicht mehr vor, ist der Zweck der Maßnahme erreicht oder zeigt sich, daß er nicht erreicht werden kann, ist die Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung unverzüglich zu löschen.«

5. § 10 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

»(2) Ist die Identität festgestellt, sind in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die im Zusammenhang mit der Feststellung angefallenen Unterlagen zu vernichten, es sei denn, ihre weitere Aufbewahrung ist nach Absatz 1 Nr. 2 oder anderen Rechtsvorschriften zulässig.«

6. Nach § 10 werden folgende §§ 10 a bis 10 h eingefügt:

»§ 10 a *Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung*

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten in Akten oder Dateien speichern und verändern sowie sonst nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Nutzung personenbezogener Daten von anderen als den in § 8 a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 genannten Personen ist nur zu dem Zweck zulässig, zu dem die Polizei die Daten erlangt hat. Die Nutzung zu einem anderen polizeilichen Zweck ist zulässig, soweit die Polizei die Daten zu diesem Zweck erheben dürfte.

(3) Die Polizei kann personenbezogene Daten, die sie im Rahmen von Strafverfolgungsverfahren über Personen gewonnen hat, die verdächtig sind, eine Straftat begangen zu haben, in Dateien speichern und verändern sowie sonst nutzen, soweit dies zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist.

Alternative:

soweit dies zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist wegen der Art oder Ausführung der zugrundeliegenden Handlung oder wenn wegen der Persönlichkeit des Betroffenen die Besorgnis der Begehung weiterer Straftaten besteht.

(4) Die Polizei kann im Rahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten personenbezogene Daten von den in § 8 a Abs. 2 Nrn. 2 bis 4 genannten Personen in Dateien nur speichern und verändern sowie sonst nutzen, soweit dies zur vorbeugenden Bekämpfung der in § 138 des Strafgesetzbuches genannten Straftaten sowie Straftaten nach den §§ 84 bis 89 oder § 129 des Strafgesetzbuches oder gewerbs- oder bandenmäßig begangener Straftaten nach

1. den §§ 243, 244, 260, 264 oder 324 bis 330 a des Strafgesetzbuches,
2. den §§ 52 a oder 53 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 oder 2 des Waffengesetzes,
3. § 16 Abs. 1 bis 4 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen,
4. § 29 Abs. 3 Nrn. 1 oder 4 oder § 30 Abs. 1 Nrn. 1, 2, oder 4 des Betäubungsmittelgesetzes oder
5. § 47 a des Ausländergesetzes

unerlässlich ist. Die Speicherdauer darf 3 Jahre nicht überschreiten. Nach jeweils einem Jahr, gerechnet vom Zeitpunkt der letzten Speicherung, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen nach Satz 1 noch vorliegen; die Entscheidung trifft der Behördenleiter/Leiter der Dienststelle oder ein von ihm beauftragter Beamter.

Alternative:

Streichung der Wörter »den §§ 84 bis 89 oder«.

(5) Werden Bewertungen in Dateien gespeichert, muß feststellbar sein, bei welcher Stelle die Unterlagen geführt wurde, die der Bewertung zugrunde liegen.

(6) Die Polizei kann gespeicherte personenbezogene Daten zur polizeilichen Aus- oder Fortbildung nutzen oder zu statistischen Zwecken auswerten. Die Absätze 2 bis 4 finden insoweit keine Anwendung.

§ 10 b *Vorgangsverwaltung und Dokumentation*

Die Polizei kann zur Vorgangsverwaltung oder zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns personenbezogene Daten speichern und ausschließlich zu diesem Zwecke nutzen. § 10 a findet insoweit keine Anwendung.

§ 10 c *Datenübermittlung*

(1) Zwischen Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes können personenbezogene Daten übermittelt werden, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. § 10 a Abs. 2 gilt entsprechend.

(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.

(3) Im übrigen kann die Polizei personenbezogene Daten an Behörden und öffentliche Stellen übermitteln, soweit dies zur

1. Erfüllung polizeilicher Aufgaben,
2. Abwehr einer Gefahr durch den Empfänger oder
3. Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder für die schutzwürdigen Belange einzelner

erforderlich ist. Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 Nrn. 1 oder 3 kann die Polizei personenbezogene Daten an nichtöffentliche Stellen oder Personen übermitteln.

(4) Die Polizei kann personenbezogene Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- oder zwischenstaatliche Stellen übermitteln, soweit dies zur

1. Erfüllung einer Aufgabe der übermittelnden Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes oder
2. Abwehr einer erheblichen Gefahr durch den Empfänger

erforderlich ist. Die Übermittlung unterbleibt, soweit Grund zu der Annahme besteht, daß dadurch gegen den Zweck eines deutschen Gesetzes verstoßen würde oder schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt würden. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, daß die übermittelten Daten nur zu dem Zweck genutzt werden dürfen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

(5) Die Polizei kann personenbezogene Daten nach den Absätzen 2 bis 4 nur zu dem Zweck übermitteln, zu dem sie die Daten erhoben oder gespeichert hat. Abweichend von Satz 1 kann die Polizei personenbezogene Daten, die sie zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten nach § 8 a Abs. 2 Nr. 1 erhoben oder nach § 10 a Abs. 3 gespeichert hat, nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 übermitteln, soweit dies für die Erfüllung dort genannter Aufgaben durch den Empfänger unerlässlich ist und dieser die Daten auf andere Weise nicht oder nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erlangen kann. Unbeschadet des Satzes 1 kann die Polizei nach § 10 a Abs. 4 gespeicherte personenbezogene Daten nur an andere Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes übermitteln.

(6) 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 Zweckes benötigt, zu dem sie die Polizei erhoben hat oder hätte erheben können.

(7) Andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen können personenbezogene Daten an die Polizei übermitteln, soweit 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.

(8) Die übermittelnde Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes 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.

(9) Der Empfänger darf die übermittelten personenbezogenen Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck nutzen, zu dem sie ihm übermittelt worden sind.

(10) Anderweitige besondere Rechtsvorschriften über die Datenübermittlung bleiben unberührt.

§ 10 d *Automatisiertes Abrufverfahren*

- (1) Die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten durch Abruf ermöglicht, ist zulässig, soweit diese Form der Datenübermittlung unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange der Betroffenen und der Erfüllung polizeilicher Aufgaben angemessen ist. Der Abruf durch andere als Polizeibehörden/Dienststellen des Polizeivollzugsdienstes ist ausgeschlossen.
- (2) Die nach § 6 des Bundesdatenschutzgesetzes / entsprechende Vorschrift des Landesdatenschutzgesetzes erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen sind schriftlich festzulegen. § 10 h bleibt unberührt.
- (3) Die Einrichtung des Abrufverfahrens bedarf der Zustimmung des Innenministers/Innensensors. Dieser unterrichtet den Bundesbeauftragten/Landesbeauftragten für den Datenschutz unter Übersendung der Festlegung nach Absatz 2 einschließlich der Errichtungsanordnung.

§ 10 e *Datenabgleich*

- (1) Die Polizei kann personenbezogene Daten der in den § 8 a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 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 f *Besondere Formen des Datenabgleichs*

- (1) Die Polizei kann von öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person 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 Übermittlungsersuchen 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 erfolgt durch den Behördenleiter. Sie bedarf der Zustimmung des Innenministers/Innensensors.

Alternative:

Die Maßnahme darf nur auf Antrag des Behördenleiters durch den Richter angeordnet werden. Für das Verfahren gilt § 20 Abs. 1 mit der Maßgabe, daß das Amtsgericht

zuständig ist, in dessen Bezirk die Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes ihren Sitz hat. Der Bundesbeauftragte/Landesbeauftragte für den Datenschutz ist durch die Polizeibehörde/Dienststelle des Polizeivollzugsdienstes zu unterrichten.

§ 10 g *Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten*

(1) In Dateien gespeicherte personenbezogene Daten sind zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Wird festgestellt, daß in Akten gespeicherte personenbezogene Daten unrichtig sind, ist dies in der Akte zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten.

(2) In Dateien gespeicherte personenbezogene Daten sind zu löschen und die dazugehörigen Unterlagen sind zu vernichten, wenn

1. ihre Speicherung unzulässig war,
2. bei der nach bestimmten Fristen vorzunehmenden Prüfung (§ 10 h Abs. 1 Satz 1 Nr. 8) 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 Fristen für die Überprüfung regelt der Innenminister/Innensenator durch Verwaltungsvorschrift.

Alternative:

Die Verweisung in § 10 g Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 wird gestrichen. Satz 2 erhält folgende Fassung:

»Der Innenminister/Innensenator wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Fristen zu regeln, nach deren Ablauf zu prüfen ist, ob die weitere Speicherung der Daten zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Fristen dürfen regelmäßig

- a) bei Erwachsenen 10 Jahre,
- b) bei Jugendlichen 5 Jahre und
- c) bei Kindern 2 Jahre

nicht überschreiten, wobei nach Zweck der Speicherung sowie Art und Schwere des Sachverhalts zu unterscheiden ist. Der Fristbeginn ist regelmäßig der letzte Anlaß der Speicherung, jedoch nicht vor Entlassung des Betroffenen aus einer Justizvollzugsanstalt oder Beendigung einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Sicherung oder Besserung.«

(3) Stellt die Polizei fest, daß unrichtige oder nach Absatz 2 Nr. 1 zu löschende personenbezogene Daten übermittelt worden sind, und ist der Empfänger bekannt, ist ihm die Berichtigung oder Löschung mitzuteilen, es sei denn, daß die Mitteilung für die Beurteilung der Person oder des Sachverhalts nicht oder nicht mehr wesentlich ist.

(4) *Löschung und Vernichtung unterbleiben, wenn*

1. Grund zu der Annahme besteht, daß schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt würden,
2. die Daten zur Behebung einer bestehenden Beweisnot unerlässlich sind oder
3. die Nutzung der Daten zu wissenschaftlichen Zwecken erforderlich ist.

In diesen Fällen sind die Daten zu sperren und mit einem Sperrvermerk zu versehen. Sie dürfen nur zu den in Satz 1 genannten Zwecken oder sonst mit Einwilligung des Betroffenen genutzt werden.

(5) Anstelle der Löschung und Vernichtung nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 können die Datenträger an ein Staatsarchiv abgegeben werden, soweit archivrechtliche Regelungen dies vorsehen.

§ 10 h *Errichtungsanordnung*

(1) Für jede automatisierte Datei/des Polizeivollzugsdienstes sind 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. Arten der personenbezogenen Daten, die der Erschließung der Datei dienen,
6. Anlieferung oder Eingabe der zu speichernden personenbezogenen Daten,
7. Voraussetzungen, unter denen in der Datei gespeicherte personenbezogene Daten an welche Empfänger und in welchem Verfahren übermittelt werden,
8. 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.

Der Innenminister/Innensenator regelt das Nähere durch Verwaltungsvorschrift. Er übersendet die Errichtungsanordnung dem Bundesbeauftragten/Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Alternative:

Aus der Alternative zu § 10 g Abs. 2 ergibt sich eine Folgeänderung. Danach muß § 10 h Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 wie folgt lauten:

»8. Prüffristen nach § 10 g Abs. 2 Satz 1 Nr. 2.«

(2) Die Speicherung personenbezogener Daten ist auf das erforderliche Maß zu beschränken. In angemessenen Abständen ist die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der Dateien zu überprüfen.«



Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 18. April 1986 zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes*

Die Datenschutzbeauftragten beurteilen den Entwurf zur Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (Drs. 10/4737) nach den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts, den Notwendigkeiten, die sich aus der technischen Entwicklung der Informationsverarbeitung ergeben, und den Forderungen, die sie bereits in früheren Entschließungen formuliert haben. Sie messen ihn auch an der Erklärung der Bundesregierung, den Datenschutz im Interesse der Bürger zu verbessern und die Datenverarbeitung transparenter zu gestalten.

Der Entwurf wird den sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz ergebenden Anforderungen nicht gerecht. Seine Vorschriften müssen schon deshalb wesentlich präziser gefaßt werden, weil die Arbeit des Verfassungsschutzes vorwiegend unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Kontrolle der betroffenen Bürger stattfindet.

Hauptkritikpunkte sind:

1. Da sich der zulässige Umfang der Informationsverarbeitung maßgeblich nach den Aufgaben der datenerarbeitenden Stelle bemißt, bedarf es einer möglichst genauen gesetzlichen Beschreibung dieser Aufgaben. Die in § 3 Abs. 1 verwendeten Begriffe, wie etwa „Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung“ oder „Gefährdung auswärtiger Belange“, sind unpräzise.

Unklar bleibt weiterhin, unter welchen Voraussetzungen „beeinflusste“ Organisationen beobachtet werden dürfen und wieweit hierbei die Beobachtung auf Einzelpersonen ausgedehnt werden darf. Für den einzelnen muß feststellbar sein, wann er die Schwelle von der Ausübung der Grundrechte zur verfassungsfeindlichen Bestrebung überschreitet.

* Diese Entschließung gilt zwar dem Entwurf von 1986, liefert aber auch Kriterien für die Beurteilung des in diesem Heft dokumentierten Entwurfs.

Auf jeden Fall ist es notwendig, die Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und sonstige Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben präziser und für den Bürger transparenter zu regeln. Begriffe wie „Aufgaben des Verfassungsschutzes“ und „Zwecke des Verfassungsschutzes“ sind nicht hinreichend bestimmt.

Die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden an der Überprüfung von Personen durch andere Stellen muß im Verfassungsschutzgesetz abschließend geregelt werden. Sofern über die Sicherheitsüberprüfung (§ 3 Abs. 2) hinaus eine Mitwirkung an anderen Verfahren, wie etwa bei Einbürgerungen, Asylverfahren, Ordensverleihungen oder der Überprüfung von Bewerbern für den öffentlichen Dienst, für unabdingbar gehalten wird, sind diese im Gesetz ausdrücklich zu nennen. Auch die damit im Zusammenhang stehende Datenverarbeitung ist im Verfassungsschutzgesetz präzise zu regeln. Unabhängig davon ist für die Sicherheitsüberprüfung und jedes andere Verfahren zur Überprüfung von Personen eine bereichsspezifische Regelung erforderlich.

2. Der im Entwurf vorgesehene Informationsaustausch der Verfassungsschutzbehörden untereinander (§ 4 Abs. 1) ist zu umfassend und bedarf einer aufgabenbezogenen Einschränkung. Er ist nur zulässig, soweit Informationen für die jeweilige Aufgabenerfüllung der einzelnen Verfassungsschutzbehörden erforderlich sind. So dürfen beispielsweise die aus einer Telefonüberwachung gewonnenen Daten auch zwischen Verfassungsschutzbehörden nur unter den engen Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 G 10 ausgetauscht werden.

Besondere datenschutzrechtliche Risiken birgt die Aufnahme von Textzusätzen aus Akten der Verfassungsschutzbehörden in automatisierte Dateien. Damit werden zu Lasten des Bürgers Akteninhalte verkürzt und aus ihrem Entstehungszusammenhang herausgenommen. Sollten trotz dieser Bedenken Textzusätze in eingeschränktem Umfang zugelassen werden, ist es über die bereits im Entwurf getroffenen Beschränkungen und Schutzvorkehrungen hinaus unerlässlich, in der Datei die für die Bewertung und Überprüfung solcher Textzusätze maßgeblichen Unterlagen anzugeben. Entscheidungen dürfen auf diese Textzusätze allein nicht gestützt werden. Die im Gesetz gewollte Begrenzung auf Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung wird nicht erreicht, weil der Gewaltbegriff nicht eingeschränkt definiert ist.

3. Die in § 5 und § 6 Abs. 2 vorgesehene Befugnis, nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen, entspricht nicht dem Grundsatz der Normenklarheit. Zumindest sind die wichtigsten Mittel im Gesetz aufzuzählen. Auch zum Zwecke der Datenschutzkontrolle sollte daneben die interne Festlegung der zulässigen Mittel und die Dokumentation ihres Einsatzes im einzelnen vorgeschrieben werden. Angesichts der Schwere des mit der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel verbundenen Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht darf sich ihr Einsatz grundsätzlich nur gegen konkret verdächtige Personen richten. Entsprechend den Regelungen über die Post- und Telefonüberwachung sind Verwertungsbeschränkungen und eine Verpflichtung zur nachträglichen Unterrichtung des Betroffenen vorzusehen.
4. Die in § 6 Abs. 1 geregelte Befugnis zur Datenerhebung entspricht wegen der Bezugnahme auf die zu weitreichende Klausel „zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden erforderlich“ nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die verfassungsrechtlich gebotene Güterabwägung im Einzelfall kann ergeben, daß vorrangige Individualrechte einer personenbezogenen Erhebung entgegenstehen, so beispielsweise bei der Ausübung des Demonstrationsrechts (vgl. Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts). Dies gilt gleichermaßen hinsichtlich solcher Personen, die selbst keinerlei verfassungswidriger Bestrebungen verdächtig sind.
5. Die in § 7 getroffene Regelung über die Speicherung, Veränderung und sonstige Nutzung personenbezogener Daten darf nicht — wie jetzt vorgesehen — auf Dateien beschränkt bleiben, zumal bei Verfassungsschutzbehörden ein Großteil der das Persönlichkeitsrecht der Bürger maßgeblich berührenden Daten in Akten geführt

wird und komplexe Aktensammlungen bereits heute gezielt und mit Hilfe automatisierter Verfahren erschlossen werden können.

Überdies muß die Vorschrift um die Festlegung von Überprüfungs- und Lösungsfristen, differenziert nach den einzelnen Aufgabenbereichen, erweitert werden.

Im Bereich der Beobachtung verfassungswidriger Bestrebungen ohne Gewaltbezug sollte die personenbezogene Speicherungsbefugnis davon abhängig gemacht werden, daß der Extremismusbezug in der Person des zu Speichernden vorliegt.

6. Der Entwurf will in § 8 die Verpflichtung anderer Behörden, den Verfassungsschutz über eigene Wahrnehmungen von sich aus zu unterrichten, auf Erkenntnisse aus den Bereichen Spionage und Terrorismus beschränken, ohne jedoch — wegen des zu weiten Gewaltbegriffs — dieses Ziel voll zu erreichen. Die darüber hinaus allen Behörden eingeräumte Befugnis, dem Verfassungsschutz auch Informationen über gewaltfreie extremistische Bestrebungen zuzuleiten, birgt in dieser uneingeschränkten Form die Gefahr in sich, daß ein Klima allgemeiner Verdächtigungen entsteht. Auch vermag der Bürger, der in Kontakt mit einer Verwaltungsbehörde tritt, nicht zu erkennen, was diese wann und bei welcher Gelegenheit an die Verfassungsschutzbehörde übermittelt.

Schließlich fehlt in der Vorschrift eine Regelung, unter welchen Voraussetzungen Veränderungen des Sachverhalts der Verfassungsschutzbehörde nachzuberichten sind.

7. Die in §§ 9 und 16 des Entwurfs festgelegte Verpflichtung für alle übrigen öffentlichen Stellen, den Verfassungsschutzbehörden auf Ersuchen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu erteilen, geht zu weit, da sie im Einzelfall z. B. der Zweckbindung widersprechen kann. Noch weniger hinnehmbar ist die vorgesehene pauschale Ermächtigung der Verfassungsschutzbehörde, in alle amtlich geführten Register Einsicht zu nehmen. Schließlich fehlt es auch an einer Regelung für die Übermittlung von Informationen durch andere Stellen, die diese aufgrund besonderer Eingriffsbefugnisse erlangt haben. Die in § 9 Abs. 2 vorgesehene Befreiung der Verfassungsschutzbehörde von der Verpflichtung, ihre Auskunftserteilung zu begründen, kann nur für die Fälle hingenommen werden, in denen Sicherheitsinteressen oder schutzwürdige Belange des Betroffenen einer Begründung entgegenstehen.

8. Angesichts des weitreichenden Auftrages der Verfassungsschutzbehörden zur Sammlung von Informationen bedürfen die dabei angefallenen personenbezogenen Erkenntnisse einer besonders strengen Abschottung nach außen. Dem trägt § 10 Abs. 1 des Entwurfs nicht hinreichend Rechnung, der es für eine Weiterleitung verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse an andere öffentliche Stellen genügen läßt, daß die Daten dort im Rahmen der Aufgabenerfüllung für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt werden.

Die in § 10 Abs. 2 zugelassene Übermittlung von Daten der Verfassungsschutzbehörde an Dienststellen der Stationierungstreitkräfte muß angesichts der unübersehbaren Folgewirkungen und wegen der fehlenden Geltung deutschen Datenschutzes an besonders enge Voraussetzungen geknüpft werden. Zumindest ist in jedem Fall eine Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen vorzuschreiben.

Die Weitergabe von Erkenntnissen an private Stellen (§ 10 Abs. 3) muß auf die Fälle der Sicherheitsüberprüfung und der Spionage- bzw. Terrorismusabwehr beschränkt werden.

9. Die Übermittlung personenbezogener Daten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz an die politische Führung (§ 11 Abs. 1) darf nur zugelassen werden, soweit dies für Zwecke der Aufsicht oder im Rahmen der politischen Berichtspflicht erforderlich ist. Darüber hinaus ist eine strenge Zweckbindung für die übermittelten Daten vorzusehen.

Die nach § 11 Abs. 2 zugelassene Unterrichtung der Öffentlichkeit über personenbezogene Daten muß die Ausnahme bleiben.

10. Die in § 14 auf automatisierte Dateien beschränkte Verpflichtung, Errichtungsanordnungen zu erstellen, muß auf alle Datensammlungen ausgedehnt werden. Die Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten vor Aufnahme des Dateibetriebes ist vorzusehen. Schließlich ist gesetzlich sicherzustellen, daß die Frage der Notwendigkeit zur Weiterführung oder Änderung einer Datei in bestimmten Zeitabständen aufgabenbezogen überprüft wird.

4. Literatur

Aus Platzgründen können wir hier nur noch ergänzende Literatur angeben (vgl. die Anmerkungen bei den einzelnen Artikeln).

Tolmein, Oliver, Die Demontage der Versammlungsfreiheit, TAZ 16.12.1987 - wohl der bisher beste zusammenfassende Zeitungsbericht über die Veränderungen des Demonstrationsrechts. Der Autor geht auf die Geschichte des Versammlungsrechts und das BVerfG-Urteil zu Brokdorf ein und wertet die neuen Veränderungen auf diesem Hintergrund.

Baumann, Jürgen, Ein neues ad hoc-Gesetz zu § 125 StGB?, in Strafverteidiger Nr.1/1988, S. 37 - ordnet den Regierungsentwurf in die Entwicklung des Demonstrationsstrafrechts ein.

Hamm, Rainer, Vermummung als Straftatbestand, ebd. S.40, - legt noch einmal die Absurdität des Begriffes "Vermummung" dar, die er als "Verdunklungshandlung", ohne daß eine Tat geschehen sein muß oder geschehen wird, darstellt. "Niemand käme ernsthaft auf den Gedanken, dem Gesetzgeber vorzuschlagen, das Tragen von Handschuhen in geschlossenen Räumen unter Strafe zu stellen", obwohl bei einem großen Teil von Kapitalverbrechen durch das Tragen von Handschuhen Fingerab-

drücke und damit die Identifizierung von Tätern verhindert werden sollen.

Die Polizei, Heft 11/1985: Schwerpunkt - Brokdorf-Urteil und das damals frisch verabschiedete (bußgeldbewehrte) Vermummungsverbot; Wortlaut des BVerfG-Urteils.

Hohmann, Harald (Hg.), Freiheits-sicherung durch Datenschutz, Frankfurt (Suhrkamp) 1987 - Der Reader umfaßt eine Reihe von Aufsätzen, die sich mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Bereichen befassen. Für den Bereich Polizei und Verfassungsschutz relevant sind dabei vor allem die Beiträge von **Bull**, der sich mit den Sicherheitsgesetzen insgesamt und ihrem Verhältnis zum VZ-Urteil auseinandersetzt, **Bäumler**, der die Datenverarbeitung bei Polizei und Verfassungsschutz sowie den maschinenlesbaren Personalausweis untersucht, **Seifert** zum Problem des Lauschangriffs und **Eggert Schwans** "Plädoyer für eine rechtsstaatliche Datenverarbeitung der Polizei".

Bull, Hans-Peter (Hg.): Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden (Nomos) 1987 - Der Beitrag von **Bull** enthält nicht nur eine Ge-

samtschau der durch die Sicherheitsgesetze aufgeworfenen Probleme, sondern formuliert eine moderate Kritik an polizeilicher und geheimdienstlicher Datenverarbeitung, die die grundsätzlichen Voraussetzungen staatlicher Herrschaft explizit bejaht. Der Beitrag und der Band insgesamt ist für die Auseinandersetzung mit der sozialdemokratischen Kritik an den Sicherheitsgesetzen von großer Bedeutung. **Schoeler** formuliert ähnliche Positionen, allerdings mit der Oberflächlichkeit des Politikers. Für den Datenbereich interessant sind ferner **Kniesels** Aufsatz zum Polizeirecht und zur StPO, der insbesondere die "vorbeugende Verbrechensbekämpfung" kritisch bejaht (siehe v.a. die Auswahl der Beispiele - vgl. auch den Beitrag desselben Autors in Zeitschrift für Rechtspolitik 11/87) und **Bäumlers** Kritik an den Geheimdienstgesetzenwürfen. Der Band enthält ferner weitere Materialien.

Die Grünen im Bundestag, AK Recht und Gesellschaft, Die Sicherheitsgesetze - Angriff auf Demokratie und Grundrechte, Bonn 26.1.1988 - Diese Vorlage zu einer Pressekonferenz enthält eine kurze Kritik an den vorgelegten Sicherheitsgesetzen (einschl. Artikelgesetz) und kann als schnelle Argumentationshilfe empfohlen werden.

Wagner, Heinz, Kommentar zum Polizeigesetz von NRW und zum ME PolG. Reihe Alternativkommentare, Neuwied und Darmstadt 1987 - Am Beispiel des NRW-Polizeigesetzes zeigt Wagner die Folgen der Veränderungen des Polizeirechts in der 2.Hälfte der 70er Jahre. In einem längeren Exkurs bewertet er zusätzlich die neueren Entwürfe zum Polizeirecht, insbesondere den ME PolG 1986.

Kriminalistik: Mehrere Hefte der Zeitschrift Kriminalistik aus dem vergangenen Jahr gehen auf die Veränderungen in Polizei- und Strafprozeßrecht ein, die durch das VZ-Urteil notwendig werden. Hinzuweisen ist hier auf den Kommentar von **Jürgen Vahle** zum Polizeigesetzentwurf in NRW und zum ME PolG 1986 in Heft 4/87. Heft 6/87 enthält einen Beitrag des hessischen Datenschutzbeauftragten **Simitis**. Heft 10/87 enthält neben einem Interview mit **Erhard Denninger** weitere Aufsätze von **Stümper** und **Burghard**. Neben den Grundsatzproblemen wie der Aufnahme der "vorbeugenden Verbrechensbekämpfung" in das Polizeirecht und in die StPO widmet sich die Zeitschrift besonders der Frage, wie lange die Polizei noch den "Übergangsbonus" nach dem VZ-Urteil als Grundlage für die Speicherung von Personen benutzen dürfe (siehe u.a. **Vahle** in Heft 10/87).

Datenschutzberichte: Zu einzelnen Fragen polizeilicher und geheimdienstlicher Datenverarbeitung empfehlen wir die Lektüre der Datenschutzberichte der letzten Jahre, die bei den Beauftragten angefordert werden können (Adressen siehe S.124). Insbesondere die Berichte aus Hessen und dem Bund enthalten in den letzten Ausgaben längere Ausführungen zu den Dateien APIS und SPUDOK. Zur Speicherung von Volkszählungsgenern in APIS siehe auch den letzten Bericht der baden-württembergischen Datenschutzbeauftragten.

Chronologie der Ereignisse

26.11.87: Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft Itzehoe war der polizeiliche Reizstoffeinsatz gegen die Großdemonstration vor dem AKW Brokdorf im Juni 86 "objektiv rechtswidrig". Dennoch müsse das Verfahren eingestellt werden, weil die Beamten, die den Einsatz angeordnet und durchgeführt hatten, nicht festzustellen seien.

27.11.87: Das BVerfG erklärt die in Baden-Württemberg und Bayern eingeführte Wartefrist von 3 Jahren für den Nachzug von im Ausland lebenden Ehegatten für rechtswidrig. Hingegen billigt der Zweite Senat die im übrigen Bundesgebiet geltende einjährige Wartefrist für den Ehegattennachzug.

28.11.87: Bei der Ausgabe der neuen maschinenlesbaren Personalausweise sind verschiedene Kennziffern doppelt ausgegeben worden (in Hessen 240 Ausweise).

1.12.87: Es wird bekannt, daß neben der AL Berlin auch die SPD vom Berliner Verfassungsschutz beobachtet wird.

3.12.87: Das Landgericht Itzehoe verurteilt in einer Berufungsverhandlung 8 Teilnehmer an einer Blockade des AKW's Brokdorf wegen Nötigung.

4.12.87: Mit einem Freispruch endet das Verfahren gegen einen verantwortlichen TAZ-Redakteur. Er war auf Grundlage der ab 1.1.87 gültigen Neufassung des § 130 a StGB angeklagt worden.

8.12.87: Die Ermittlungen gegen den Frankfurter Jugendrichter Hermann Möller wegen Teilnahme

an einer Sitzblockade in Mutlangen werden eingestellt.

Der BMI übergibt den Bereitschaftspolizeien der Länder eine Anzahl von Videodruckern, mit deren Hilfe noch während eines laufenden Einsatzes Fahndungsfotos von Videoaufnahmen erstellt werden können.

Das Verwaltungsgericht München ordnet die Löschung von Polizeidaten eines vorbestraften Bürgers an (Az.: M 17 K86.625), der durch die Polizei immer wieder mit alten Anschuldigungen und Verurteilungen konfrontiert wurde.

13.12.87: Der Sonderparteitag der FDP in Mannheim spricht sich für eine Verschärfung des Vermummungsverbotes aus.

16.12.87: Im gesamten Bundesgebiet und West-Berlin werden Wohnungen, Druckereien und Buchbindereien unter dem Verdacht, zur Raubdrucker-Szene zu gehören, durchsucht. Es wird bekannt, daß in diesem Zusammenhang Privatdetekteien unzulässig Informationen von der Polizei zugespielt wurden.

17.12.87: Die wegen Mordversuchs in der Schweiz verurteilte Gabriele Tiedemann (RAF) soll in die Bundesrepublik ausgeliefert werden.

17.12.87: Das Kabinett billigt den Entwurf eines Artikelgesetzes des BJM (vgl. diese Ausgabe).

19.12.87: Bei einer bundesweiten Fahndungsaktion gegen RZ und die Rote Zora läßt GBA Rebmann 33 Wohnungen, Büros und die taz-Redaktion Bochum durchsuchen. Zwei Frauen - Ulla Penselin und Ingrid Strobl - werden unter dem Ver-

dacht der "Bildung einer terroristischen Vereinigung" festgenommen.

23.12.87: Der Prozeß gegen Eva-Maria Haule-Frimpong, Luitgard Hornstein und Christian Kluth wird aufgrund "einer veränderten Rechts- und Sachlage" bis zum 7. März unterbrochen.

5.1.88: Vor dem Düsseldorfer OLG beginnt der Prozeß gegen Abbas Hamadi. Er wird der Mittäterschaft bei der Entführung von Alfred Schmidt und Rudolf Cordes (Beirut) beschuldigt.

7.1.88: Die CDU-Bundestagsfraktion erwägt eine Verschärfung des Ausländerrechts, die den Zugang für "Wirtschaftsflüchtlinge" erschweren soll.

9.1.88: Die baden-württembergische Datenschutzbefragte Ruth Leutze rügt die Speicherung von Volkszählungsgegnern in einer Datei für "Staatsfeinde und Terroristen". Ähnliche Praktiken werden später auch aus anderen Bundesländern gemeldet.

16.1.88: In Berlin sind gegen 42.000 Volkszählungsverweigerer Zwangsgelder festgesetzt worden.

19.1.88: Innenminister Zimmermann veröffentlicht einen Teil der neuen Sicherheitsgesetz-Entwürfe (vgl. diese Ausgabe).

20.1.88: Über den Berliner VfS haben die Alliierten Geheimdienste den unkontrollierten Zugang zu allen personenbezogenen Daten des bundesweiten NADIS-Systems - so zitiert die taz sinngemäß den Bundesdatenschutzbeauftragten.

27.1.88: In Beirut wird erneut ein deutscher Ingenieur entführt. Vom OLG Stuttgart werden zwei von vier Angeklagten wegen Werbung für eine terroristische Ver-

einigung (Verbreitung der Zeitschrift "radikal") zu Freiheitsstrafen von sieben und vier Monaten mit Bewährung verurteilt. Die beiden anderen werden freigesprochen.

29.1.88: Das Verwaltungsgericht Braunschweig stellt die Rechtswidrigkeit der Polizeirazzia am 1.12.86 gegen das Göttinger Jugendzentrum (JUZI) fest.

1.2.88: In Berlin wird ein Brandanschlag auf den PKW des Historikers Ernst Nolte verübt.

3.2.88: Dem Hamburger Datenschutzbeauftragten Schapper wird von der Justizbehörde die Einsicht in Telefon-Abhörprotokolle aus den Konflikttagen um die Hafestraße (Nov. 1987) verweigert.

Schmücker-Verfahren: Neue Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Köln zu einem Mordfall aus dem Jahre 1973 erhärten den Verdacht, daß der VfS Akten zu diesem Mordfall verschwinden ließ, die den Kronzeugen des Schmücker-Verfahrens, J. Bodeux, hätten belasten können.

4.2.88: Nachdem sich der niedersächsische Innenminister und Berlins Innensenator für die Spitzeltätigkeit von Journalisten für die VfS-Ämter ausgesprochen haben, widerspricht der Presserat. Die nachrichtendienstliche Tätigkeit von Journalisten sei "eine besonders schwere Verletzung beruflicher Pflichten".

9.2.88: Bei einem Schußwechsel mit einer Polizeistreife in Köln-Weiden wird ein 26jähriger Mann erschossen.

In der GdP organisierte Polizisten erklären aus Anlaß eine Tagung, daß sie nicht bereit wären, härter gegen die Stahlarbeiter in Rheinhäusern vorzugehen, auch wenn diese Straßen und Brücken blockieren.

Summary

New "domestic security legislation" - a comprehensive documentation and critique

Numerous past issues of "Bürgerrechte & Polizei (CILIP)" (Issue No. 21/1985 and Issue No. 23/1986) were exclusively devoted to documenting and commenting on new "domestic security legislation" initiated by the Kohl/Genscher (CDU/FDP) coalition in Bonn.

Once again we find ourselves forced to devote a complete issue of "Bürgerrechte & Polizei" to a documentation and critique of new legislative proposals being currently introduced by the governing coalition in Bonn dealing with "domestic security policy" in order to make public discussion of these proposals possible.

Some of the drafts involve proposals which had been introduced two years ago, but, due to widespread public disapproval, were not approved in federal parliament. Other proposals involve various suggestions for stiffening demonstration and political crimes legislation which, however, have only been introduced in formal draft form subsequent to the murder of two policemen in November of 1987 in conjunction with the protests against the construction of a new runway at the Frankfurt airport (cf. CILIP No. 28, pp. 2ff.).

The new legislative draft package includes:

- a legislative draft proposal for an Act Governing the Cooperation between Federal and State Domestic Intelligence and Police Agencies,
- a legislative draft proposal for an Act Regulating the Duties and Authority of the Bundesamt für Verfassungsschutz (federal domestic intelligence agency) and the Cooperation between the Bundesamt für Verfassungsschutz and the Landesämter für Verfassungsschutz (state domestic intelligence agencies) (Previous legislative proposals had been rejected by parliament due to public disapproval),
- a new Federal Data Protection Act (the 1986 draft proposal had been rejected in federal parliament),
- new, yet unpublished confidential draft proposals aimed at revising the Federal Criminal Court Procedure Act (Strafprozeßordnung),
- a new and yet unpublished Criminal Court Proceedings Information Act which would codify procedure for informing relevant agencies as to the result of criminal court proceedings which is currently regulated by administrative policies and regulations.

Common to all of these legislative proposals is that they deal with numerous aspects of state collection of personal data in the so-called security area and are a direct consequence of the transformation of the infra-structure of state data collection and processing since the 70's. They are also a reaction of the federal supreme court decision on the census passed down in 1983 which called for broad legislative codification in the field of state data collection and processing.

In addition, the federal cabinet has introduced a further legislative proposal package including, among other proposals:

- 1) A "crown's witness" provision for cases involving criminal acts of terrorism.
- 2) A stiffening of demonstration law which would make it compulsory for the organizers and sponsors of demonstrations to cooperate with the police, render wearing of protective clothing (such as helmets) and/or clothing aimed at concealing the identity of the bearer a criminal act, and would also make it a crime to call to participation in forbidden assembly and/or assemblies which have been proclaimed terminated.
- 3) A stiffening of the current code governing political crimes, including penalizing the approval of violence.

4) Expansion of the provisions governing justifiable incarceration due to the danger of repeated violation (preventive custody).

Data collection and processing legislation

Despite all public criticism and the clear premises set forth in the census decision by the federal supreme court in 1983 (cf. CILIP no. 23) with regard to state data collection and processing procedures, the new legislative proposals continue to excel in their acquiescence of virtually unlimited collection and exchange of personal data by police and intelligence agencies even including domestic intelligence methods for the collection of such data.

Compared to previous proposals introduced in 1985/86, the new legislative proposals appear to have been revised only in terms of style and rhetoric. In general they are shorter and tend to use a more abstract language. Through more extensive use of vague general clauses and provisions they have now done away with any of the limitations placed upon the collection and exchange of personal data contained in previous proposals (Federal Domestic Intelligence Agency (Bundesverfassungsschutz) Act, Domestic Intelligence Information Act).

The new proposals for a Federal Data Protection Act would diminish the rights and authority of the federal data protection commissioner and still contains no provisions for any citizen's information rights with reference to the so-called security agencies.

The new proposals for revising the Criminal Court Procedure Act are intended to 1. legislatively codifying currently practiced police procedures such as data-matching, tracking documenting procedures (cf. CILIP no. 26) and surveillant searches within the scope of police activities and 2. to grant the police access to all personal data obtained during the course of criminal investigations and the right to store such data for purposes of prevention (or to use data protection terminology: a re-definition of purpose).

Revision of Political Crime Legislation and Demonstration Legislation

The proposals presented in this area by the CDU/FDP coalition have been the topic of heated public debate for years and are still the subject of dispute within the coalition. In numerous hearings before the Federal Ministry of the Interior, federal parliament and the political parties police experts have spoken out against the substance of such proposals, arguing that current legislation provide them with sufficient means for dealing with violence during demonstrations.

The new draft proposals for a new § 130 a of the Penal Code (approval of criminal acts) had been inserted into the penal code during the 70's in slightly altered form, only to be removed in the early 80's due, among other reasons, to the fact that hardly any convictions for violation of the proposals are predominantly symbolic in nature and are aimed at demonstrating the conservative government's ability to act. It is legislation - at least in the eyes of our editorial staff - which will tend to promote violence in political disputes rather than to diminish it, in as much as it can serve to drive more people into the political underground and to diminish the opportunity to assemble and discuss in public even about violence.

Aus dem Inhalt unserer Schwerpunkthefte "Verfassungsschutz"

Bürgerrechte & Polizei (CILIP)
Nr. 27 (2/1987), 104 S., DM 9,--

- Verfassungsschutz:
Organisation - EDV - Personalentwicklung und Kosten
- Dokumentation:
Memorandum für General Clay,
Berlin, 9. April 1948
(Die Forderung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone nach einer geheimen politischen Polizei betreffend)
- Kommentar: Der Ruf nach einer geheimen politischen Polizei 1948
- Die Männer vom Amt - Zur Personalpolitik
- Zum Trennungsgebot:
Polizei und Geheimdienste: Sicherheitspolitische "Wiedervereinigung"?
- Verfassungsschutz und Volkszählung
- Das "Celler Loch" - "Terrorbekämpfung" und die Kontrolle des Verfassungsschutzes
- Sicherheitsüberprüfung:
Politischer Ariernachweis als Regelanfrage gegen Jedermann

Bürgerrechte & Polizei (CILIP)
Nr. 28 (3/1987), 128 S., DM 9,--

- Verfassungsschutz-Skandale: Eine Chronik
- Schmücker-Prozeß: Der VfS als Herr des Strafverfahrens
- Baden-Württemberg: Parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes
- Bewußtseinspolizei - Öffentlichkeitsarbeit eines Geheimdienstes
- Der Auskunftsanspruch gegenüber VfS-Behörden und Polizei
- Beobachtungsobjekt Verfassungsfeind: Vom KPD-Verbot bis zur Sammlung extremistischer Äußerungen
- Der Verfassungsschutz im Spiegel der Literatur

Bestellungen mit der anliegenden Bestell-Karte.

Bei Abschluß eines Abonnements sind einmalig zurückliegende Hefte zum Abo-Preis von je DM 7,-- (plus Versandkosten) beziehbar.

Albrecht Funk
**Polizei
und Rechtsstaat**

Entstehungsgeschichte der preu-
Bischen Polizei 1848 – 1914

1986. 406 S., DM 88,-
ISBN 3-593-33524-7

Nicht wachsende Kriminalität
und neu entstehende Ordnungs-
probleme der bürgerlichen Ge-
sellschaft sind es, die Entstehung
und Ausbau einer polizeilichen
Exekutivgewalt im 19. Jahrhun-
dert prägen und bestimmen, son-
dern der Konflikt um die Form
der staatlichen Herrschaftsge-
walt. In der Entstehungsgeschichte
der Polizei spiegelt sich diese
Auseinandersetzung in beson-
ders scharfer Weise wider.
Worum es in diesem Konflikt um
die Staatsgewalt ging, in welchen
Kompromissen zwischen monar-
chischem Staat und Bürgertum
dieser mündete und wie sich dies
im Aufbau und den Strukturen
der deutschen Polizei nieder-
schlug, wird aus den Akten der
preußischen Ministerien heraus-
gearbeitet. Die historische Ana-
lyse schärft dabei den Blick für
eine auch heute noch aktuelle
Frage: In welcher Form und mit
welchen Mitteln kann die Polizei
gesellschaftlich so eingebunden
werden, daß die direkte Kon-
trolle der Bürger über die staatliche
Zwangsgewalt erhalten und die
bürgerlichen Freiheiten unan-
getastet bleiben?

Die aktuellen Veränderungen der
Polizei (vgl. dazu Busch, Funk
u. a., Die Polizei in der Bundesre-
publik, Campus 1985) sind kaum
zu verstehen, wenn man die histo-
rischen Wurzeln des Polizeisys-
tems nicht kennt.

Autor: Albrecht Funk ist Privat-
dozent am Fachbereich 15 der
Freien Universität Berlin.

campus

Verlag
Myliusstraße 15
6000 Frankfurt/Main 1
Tel.: 0 69/725 955-58

Falco Werkentin
**Die Restauration
der deutschen
Polizei**

Innere Rüstung von 1945 bis zur
Notstandsgesetzgebung

252 S., 14,8 x 21 cm,
DM 39,-, November 1984
ISBN 3-593-33426-7

Die Rekonstruktionsphase des
westdeutschen Staates wurde
schon vielfach untersucht. Doch
bisher fehlte es an detaillierten hi-
storischen Arbeiten über sein
wichtigstes Gewaltmittel nach in-
nen – die Polizei. Die Polizei ist
mehr, als sich aus Verfassungsnormen und offiziellen Bekun-
dungen ableiten läßt. Ihre wirkliche
Funktion in der politischen
Struktur einer Gesellschaft wird
bestimmt durch die Form ihrer
Organisation, ihrer Rekrutierung,
Ausbildung und Ausrüstung. Unter
diesem Gesichtspunkt zeichnet
der Autor Entstehung, Tradition und
Wandel der westdeutschen
Polizei nach. Bisher unveröffent-
lichtes Quellenmaterial aus ameri-
kanischen und deutschen Archiven
verdeutlicht:

1. Schon den Vätern des Grund-
gesetzes war der mögliche Bürger-
krieg selbstverständlicher Bezugspunkt zur Aufgabenbestimmung
der Polizei. Bereits in der unmittelbaren
Nachkriegszeit arbeiteten
Vertreter aller großen Parteien
daran, der neuen Republik ein
vordemokratisches Korsett aus
paramilitärischen Polizeitruppen
zu schnüren.
2. Die Notstandsgesetzgebung von
1968 war nicht, wie viele Kritiker
meinen, Beginn der Militarisierung
der Polizei, sondern deren
Abschluß. 1968 wurde lediglich
verfassungsrechtlich legitimiert,
was faktisch längst als Strategie
etabliert war.
3. Der Ausbau staatlicher Gewalt
und Überwachung in den sebziger
Jahren bedeutet einen Wechsel der
Polizeikonzeption: Die Bedro-
hung des Staates liegt nicht mehr
im Ausnahmezustand des Bürger-
kriegs, sondern im Alltag.

Autor: Falco Werkentin ist Mit-
herausgeber des Informations-
dienstes „Bürgerrechte und Polizei
(CILIP)“. Co-Autor von Funk
u. a., Verrechtlichung und Ver-
drängung, Opladen 1984 und von
Busch u. a., Die Polizei in der
Bundesrepublik, Campus 1984

Heiner Busch
Albrecht Funk,
Udo Kauß,
Wolf-Dieter Narr,
Falco Werkentin

**Die Polizei
in der
Bundesrepublik**

1985. 508 S., DM 68,-
ISBN 3-593-33413-5

Als allgegenwärtiges, in verschie-
dener Hinsicht umstrittenes In-
strument 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 Bundes-
ebene 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 Unter-
suchung ist: Der Traum mancher
Polizeireformer und Politiker –
gleichzeitig Alptraum vieler Bürger
– von der Polizei als Instanz
präventiver Sozialhygiene, die
computerbewehrt alle Bereiche
der Gesellschaft einschließlich der
Privatsphäre durchdringt und
kontrolliert, ist – auch nachdem
wir das Jahr 1984 geschrieben –,
noch nicht Wirklichkeit.

Autoren: H. Busch, A. Funk, U.
Kauß, F. Werkentin sind Mitar-
beiter am Forschungsprojekt
»Polizei« der Berghof-Stiftung
Berlin, W.D. Narr ist Professor
für Politische Wissenschaft an
der FU Berlin.