

# Verbrechensbekämpfungsgesetz teilweise verfassungswidrig?

## Einstweilige Anordnung gegen verdachtlose Rasterfahndung durch den Bundesnachrichtendienst

Art. 1 I, 2 I, 10, 19 IV GG; G 10 § 3; BND-Gesetz §§ 1 II, 12

BVerfG, Beschluß vom 5.7.1995 – 1 BvR 2226/94

Von Bernd-Rüdeger Sonnen

### Sachverhalt und Entscheidung:

Mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28.10.1994 (BGBl I, 3186) sind die Regelungen des Gesetzes zu Art. 10 GG (G 10) in verschiedener Hinsicht geändert worden. Insbesondere wird die Befugnis des Bundesnachrichtendienstes (BND) zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Bereich des internationalen nicht leitungsgebundenen Verkehrs erheblich erweitert. Er wird ermächtigt, diesen Fernmeldeverkehr ohne konkreten Verdacht zu überwachen, um die Gefahr der Planung oder Begehung bestimmter Straftaten rechtzeitig erkennen zu können. Zu diesem Zweck werden Suchbegriffe verwendet, die auf das Vorliegen solcher Gefahren hindeuten können (sog. verdachtslose Rasterfahndung). Ferner wird der Bundesnachrichtendienst verpflichtet, die erlangten Daten vollständig an die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden weiterzugeben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Eine Einschaltung der unabhängigen Kontrollkommission sieht das Gesetz insoweit nicht vor.

Der Bf. wendet sich mit seiner Verfassungsbeschwerde vorrangig gegen § 3 I 1 und 2 Nrn. 2 bis 6 und VIII G 10. Zugleich strebt er eine vorläufige Regelung dahin an, daß die angegriffenen Normen nicht oder jedenfalls nicht im vorgesehenen Ausmaß in Kraft treten. Er trägt vor, daß er als Professor des Strafrechts mit einem Schwerpunkt im Betäubungsmittelrecht und zahlreichen ausländischen Kontakten aller Wahrscheinlichkeit nach von der verdachtlosen Rasterfahndung selbst und gegenwärtig betroffen sei. Da er von der Überwachung nach der Regelung des Gesetzes aber nichts erfahre, bleibe ihm nur die Möglichkeit, diese unmittelbar anzugreifen. Die Umsetzung der erweiterten Überwachungsbefugnisse bedeute praktisch die völlige Aufhebung des Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) für ihn und eine Unzahl unverdächtiger Bürger. Das BVerfG gab dem An-

trag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung z.T. statt und ordnete an:

(1) Art. 1 § 3 III 1 G 10 vom 13.8.1968 (BGBl I, 949) i.d.F. des Art. 13 des Verbrechensbekämpfungsgesetzes vom 28.10.1994 (BGBl I, 3186) ist einstweilen mit der Maßgabe anzuwenden, daß bei der Durchführung von Maßnahmen nach Absatz 1 erlangte personenbezogene Daten nur dann verwendet werden dürfen, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand eine der in der Vorschrift genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat.

(2) Art. 1 § 3 V 1 G 10 i.d.F. des Art. 13 des Verbrechensbekämpfungsgesetzes ist einstweilen mit der Maßgabe anzuwenden, daß die nach Absatz 1 erlangten Daten den in der Vorschrift genannten Behörden nur dann zu übermitteln sind, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand eine der in § 3 III G 10 genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat.

### Aus den Gründen:

1. Die Verfassungsbeschwerde ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet.

Der Bf. hat hinreichend dargelegt, daß er von den Maßnahmen nach § 3 III 1 und 2 Nrn. 2 bis 6 G 10 betroffen sein kann. Da er nicht die Möglichkeit hat, sich gegen Vollzugsakte zu wenden, weil er von Eingriffen in seine Grundrechte nichts erfährt, steht ihm die Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen das Gesetz zu (vgl. BVerfGE 30, 1 [15 f.] = NJW 1971, 275).

In dem Verfahren über die Hauptsache stellen sich grundsätzlich verfassungsrechtliche Fragen, insbesondere zu den Möglichkeiten einer Einschränkung des in Art. 10 GG verankerten Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, die einer eingehenden Prüfung bedürfen. Namentlich wird zu prüfen sein, ob die Voraussetzun-

gen von Art. 10 II 2 GG gewahrt sind, ob die Regelungen über die Erlangung, Weitergabe und Verwertung der Daten mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I i.V. mit Art. 1 I GG, mit dem Fernmeldegeheimnis aus Art. 10 I GG und mit dem Prinzip umfassenden Rechtsschutzes nach Art. 19 IV GG vereinbar sind und ob das Gesetz die erforderlichen verfahrensmäßigen Sicherungen bietet.

2. Demnach hängt die Begründetheit des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung von der Folgenbeurteilung und -abwägung ab. Dabei fällt nicht nur die Schwere des Eingriffs in die Rechtsposition des Bf. ins Gewicht. Vielmehr sind auch die für den Anordnungserlaß sprechenden Interessen anderer Grundrechtsträger und der Allgemeinheit zu berücksichtigen (BVerfGE 12, 276 [280] = NJW 1961, 867; st. Rspr.). Die im Falle der Ablehnung einer einstweiligen Anordnung zu erwartenden Nachteile müssen schwer i.S. des § 32 I BVerfGG sein und gegenüber den Nachteilen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung erlassen würde, die Verfassungsbeschwerde aber keinen Erfolg hätte, überwiegen. Dabei ist zwischen den einzelnen Befugnissen zu unterscheiden.

(Überwachung, Auswertung, Übermittlung, Ausschluß der Mitteilung)

Bleibe die Regelung des Auswertungsbefugnisses des Bundesnachrichtendienstes in § 3 III und IV G 10 in Kraft und hätte die Verfassungsbeschwerde im Hauptsacheverfahren Erfolg, wären möglicherweise Fernmeldeverkehre des Bf., jedenfalls aber einer großen Zahl von Grundrechtsträgern durch Mitarbeiter des Bundesnachrichtendienstes ausgewertet worden. Dabei ist nach dem bisherigen Erkenntnisstand davon auszugehen, daß Fernmeldeverkehre gleichen Inhalts erfaßt werden können und daß diese vollständig aufgezeichnet und ausgewertet werden. An eine Auswertung können sich Nachteile im Rahmen der Aufgabewahrnehmung des Bundesnachrichtendienstes anschließen. Nach der gesetzlichen Festlegung des Verwendungszwecks für erlangte Informationen und Daten ist der Bundesnachrichtendienst im Rahmen seiner Aufgaben nach § 1 II BND-Gesetz berechtigt, den Fernmeldeverkehr zu überwachen und aufzuzeichnen, um die in § 3 I 2 Nrn. 2 bis 6 G 10 aufgezählten Gefahren rechtzeitig zu erkennen und ihnen zu begegnen. Gem. § 1 II BND-Gesetz sammelt der Bundesnachrichtendienst zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- oder sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus. § 12 BND-Gesetz sieht Berichtspflichten gegenüber der Bundesregierung vor, die auch personenbezogene Daten umfassen. Im Rahmen der Auslandsaufklärung werden Lageanalysen erstellt, aber auch – wie die Beispiele in der Stellungnahme der Bundesregierung bele-

gen – einzelne Vorgänge erforscht und dazu Hinweise gegeben, die zu weiteren Schritten gegenüber den Betroffenen führen können. Je nach Gesprächs- oder Telefaxinhalt kann die Auswertung Einblick in private Angelegenheiten geben. Soweit die Grundrechtsträger eine Aufzeichnung und Auswertung ihrer Fernmeldeverkehre befürchten, können Kommunikationsstörungen, insbesondere Beeinträchtigungen der Unbefangenheit der Kommunikation, und Verhaltensanpassungen, etwa bei der Wahl der Kommunikationsthemen, die Folge sein. Die nachteiligen Folgen wären irreversibel, da sie mit der erfolgreichen Auswertung und mit deren Befürchtung einträten.

Würde der Vollzug der angegriffenen Regelung vorläufig ausgesetzt, erwiese sich die Verfassungsbeschwerde aber später als unbegründet, hätten im Rahmen der Überwachung aufgezeichnete Fernmeldeverkehre nicht ausgewertet werden können. Die Möglichkeit einer Auswertung wäre allerdings nicht endgültig, sondern nur bis zur Entscheidung in der Hauptsache versperrt. In vielen Fällen könnte das Ziel der Regelung jedoch, da die Aktualität der Kenntnisse entscheidend sein wird, bei einer nachträglichen Auswertung nicht oder nur noch eingeschränkt erreicht werden. Die fehlende Auswertung würde dazu führen, daß erfolgte Aufzeichnungen nicht als Informationen für die Aufgaben verwertet und nicht weiter umgesetzt werden könnten. Die von einigen Datenschutzbeauftragten erhobenen Zweifel an der Eignung der Überwachung außer Betracht gelassen, könnten Nachteile für die Sicherheitsbelange und das außenpolitische Ansehen der Bundesrepublik sowie die außenpolitische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit und für Sicherheitsinteressen der Bürger eintreten.

Wägt man die Folgen ab, so überwiegen die Nachteile der Anordnungsablehnung jedenfalls in den Fällen, in denen kein hinreichend gesicherter Verdacht der Planung oder Begehung der im Gesetz näher bezeichneten Straftaten besteht. Die im Rahmen der verdachtlosen Überwachung aufgezeichneten Kommunikationen würden vielmehr ausgewertet, ohne daß feststeht, ob hinreichende Vorkehrungen zum Schutz Unverdächtigter bestehen. Die von der Überwachung drohende Störung des Kommunikationsverhaltens wäre besonders groß, wenn der einzelne befürchten müßte, einer Kenntnisnahme und Verwertung seiner privaten oder beruflichen Kontakte ausgesetzt zu sein, ohne entsprechende Verdachtsmomente geliefert zu haben. Insoweit kann ein Überwiegen der Sicherheitsbelange nur angenommen werden, wenn sich aus den Aufzeichnungen bestimmte Tatsachen ergeben, die den konkreten Verdacht der Planung oder Begehung einer der genannten Straftaten begründen. Dementsprechend kommt bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde eine Auswertung erlangter Informationen nur in Betracht, wenn diese Vor-

aussetzung vorliegt. Durch die Einschränkung wird die Verbrechensbekämpfung gegenüber dem früheren Rechtszustand nicht zusätzlich erschwert. Hat die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, so ist die durch den Erlaß der einstweiligen Anordnung entstehende Informationslücke schließbar, während die Nachteile für die von der Auswertung und ihren Folgen Betroffenen größtenteils nicht mehr reversibel sind.

Blieben die Bestimmungen über die Übermittlungsbefugnisse des Bundesnachrichtendienstes in § 3 V G 10 und über die Auswertungs- und Verwendungsbefugnisse der datenempfangenden Stellen in § 3 VII und III G 10 in Kraft und hätte die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache Erfolg, wären von den ausgewerteten Aufzeichnungen diejenigen übermittelt worden, die aus der Sicht des Bundesnachrichtendienstes zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers für die in § 3 III G 10 genannten Zwecke erforderlich sind. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Übermittlungsbefugnis bleiben hinter den strafprozessualen Anforderungen an das Bestehen eines Verdachts und auch hinter den Voraussetzungen des Einsatzes vergleichbar intensiv eingreifender Ermittlungsmethoden wie der Überwachung des Fernmeldeverkehrs nach § 100a StPO zurück. Daher kann man davon ausgehen, daß eine erhebliche Zahl von Aufzeichnungen übermittelt und zugleich zahlreiche Grundrechtsträger betroffen sein werden, gegen die keine konkreten Verdachtsgründe vorliegen. Die übermittelten Daten werden von der Empfängerbehörde zur Kenntnis genommen. Soweit die Daten nicht vernichtet werden, richtet sich die weitere Verwendung nach § 3 III G 10 und den Bestimmungen des einschlägigen Gesetzes. Zu rechnen ist jedenfalls mit weiteren Ermittlungsmaßnahmen, die erhebliche Nachteile mit sich bringen können. Darüber hinaus wird bereits die Befürchtung der Grundrechtsträger, daß Aufzeichnungen ihrer Fernmeldeverkehre weitergeleitet, ausgewertet und zum Anlaß strafrechtlicher Ermittlungen – unter Umständen auch gegen dritte Personen, die Kommunikationsthema waren – genommen werden könnten, Kommunikationsstörungen und Verhaltensanpassungen hervorrufen.

Würde der Vollzug dieser Regelungen vorläufig ausgesetzt, erwiese sich die Verfassungsbeschwerde aber später als unbegründet, würden die aus Sicht des Bundesnachrichtendienstes zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlichen Aufzeichnungen nicht übermittelt und nicht von der Empfängerbehörde überprüft und gegebenenfalls zur Verhinderung, Aufklärung oder Verfolgung der in § 3 III G 10 bezeichneten Straftaten verwendet. Die Empfängerbehörde könnte von den im Gesetz vorgesehenen zusätzlichen Informationsquellen vorübergehend keinen Gebrauch machen. Ihre bisher schon bestehenden Ermittlungsbefugnisse wären davon unbeeinträchtigt.

Stefanie Kunz

## Probleme der Opferentschädigung im deutschen Recht

Einzelfragen im Lichte einer Konzeptanalyse

Im Vergleich zu den Opferentschädigungssystemen anderer Länder verfügt das deutsche OEG über den Vorteil, dem Opfer einen Rechtsanspruch auf Entschädigung einzuräumen. Gleichwohl wird das OEG gerade auf nationaler Ebene heftig kritisiert. Die Arbeit beschäftigt sich daher mit der Fragestellung, ob die Unzufriedenheit mit dem OEG nur das Resultat einer Tendenz zur Überdehnung des Sozialstaatsprinzips ist oder ob Verpflichtungen zur Opferentschädigung existieren, die der deutsche Gesetzgeber nicht beachtet hat. Neben der Untersuchung von Grundkonzepten und Theorien für eine staatliche Opferentschädigung bildet die Behandlung der einzelnen Probleme des OEG sowie die Suche nach neuen Lösungsmöglichkeiten einen weiteren Schwerpunkt der Arbeit. Der kritische Ansatz dieser Arbeit soll einer Neuorientierung im Opferentschädigungsrecht dienen.

1995, 281 S., brosch., 68,- DM,

503,50 öS, 68,- sFr,

ISBN 3-7890-3883-0

(Nomos Universitätschriften – Recht, Bd. 187)



NOMOS



Nachträgliche Übermittlungen kämen in vielen Fällen aber voraussichtlich zu spät, um anstehende Straftaten zu verhindern. Aufklärung und Verfolgung könnten zumindest erschwert sein. Eignung und Relevanz der Datenübermittlungen vorausgesetzt, würden dadurch Sicherheitsbelange in einem Maße beeinträchtigt, das nach der jeweiligen Straftat variiert. Der Katalog des § 3 III G 10 umfaßt hochrangige Rechtsgüter und Sicherheitsinteressen gravierender Art, geht aber über diesen Bereich hinaus. Bei einer Reihe von Straftatbeständen könnten die Sicherheitsbelange der Bundesrepublik insgesamt und unter bestimmten Voraussetzungen auch das außenpolitische Ansehen der Bundesregierung beeinträchtigt werden.

Wägt man die Folgen ab, überwiegen die Nachteile der Anordnungsablehnung in den Fällen, in denen Aufzeichnungen der datenempfangenden Behörde übermittelt werden, ohne daß ein in der erforderlichen Weise gesicherter Verdacht der Planung oder Begehung der aufgezählten Straftaten gegeben ist. Die im Rahmen der verdachtlosen Überwachung aufgezeichneten grundrechtsgeschützten Kommunikationen würden ohne hinreichend schützende Anforderungen einer zusätzlichen Kenntnisnahme und Auswertung durch andere Stellen ausgesetzt. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, daß die StPO noch nicht hinreichend an die aus dem Volkszählungsurteil (*BVerfGE* 65, 1 = NJW 1984, 419) folgenden Vorgaben angepaßt worden ist. Würden in einer nicht unbedeutenden

Anzahl von Fällen Ermittlungsmaßnahmen und Informations- und Datenverarbeitungsvorgänge aufgrund von Verdachtsanhaltspunkten erfolgen, die sich im Ergebnis als strafrechtlich irrelevant erwiesen, wären Beeinträchtigungen der Grundrechtsträger zu befürchten, ohne daß dem ein ins Gewicht fallender Nutzen auf Seiten der Sicherheitsbelange gegenüberstünde. Kommunikationsstörungen und Verhaltensanpassungen, die auf der Befürchtung einer Überwachung mit nachfolgender strafrechtlicher Verwertung beruhen, werden um so eher eintreten und umso gravierender sein, je mehr die Grundrechtsträger befürchten müssen, daß Aufzeichnungen ihrer Kommunikationen auch ohne eine zureichende Verdachtsschwelle übermittelt und ausgewertet werden. Ein Überwiegen der Sicherheitsbelange kann im Rahmen der hier zu treffenden Abwägung nur dann angenommen werden, wenn sich aus den Aufzeichnungen bestimmte Tatsachen ergeben, die den Verdacht der Planung oder Begehung einer der genannten Straftaten begründen. Eine solche Schwelle entspräche den Tatbestandsvoraussetzungen des § 100a StPO, die von ihrem Sinn her im Rahmen der hier zu treffenden vorläufigen Regelung übertragbar sind.

#### Anmerkung:

»Ruf doch mal an...« – unter dieser Überschrift ist im Editorial NK 3/95 bereits auf die einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen worden, zu der jetzt die Begründung veröffentlicht wird. Ein Ham-

burger Strafrechtsprofessor hatte in engagierter Eigeninitiative alle Bundestagsabgeordneten persönlich angeschrieben und appelliert, das Verbrechenbekämpfungsgesetz in den rechtsstaatswidrigen Regelungen zur verdachtlosen Rasterfahndung durch den Bundesnachrichtendienst gar nicht erst zu verabschieden – ohne Erfolg. Mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen das seit dem 1.12.1994 geltende Verbrechenbekämpfungsgesetz hat er nun im einstweiligen Anordnungsverfahren einen ersten Teilerfolg errungen. Zwar steht die Entscheidung in der Hauptsache noch aus, doch enthält der Beschluß deutliche Signale für mehr rechtsstaatliche Sensibilität und sollte die aktuellen rechtspolitischen Forderungen nach weiteren Aufrüstungskonzepten für die innere Sicherheit bremsen. Das Bundesverfassungsgericht erwähnt, daß Datenschutzbeauftragte von Zahlen in sechsstelliger Höhe *täglich* für die rechnergestützte Überwachung und von *täglich* rund 4.000 aufgezeichneten Gesprächen ausgehen (NJW 1996, 114 und Gröpl, NJW 1996, 101). Angesichts dieser Dimension sind die Gefahren für die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern und für rechtsstaatliche Prinzipien offenkundig. In der Hauptsache wird das Bundesverfassungsgericht klare Grenzen ziehen.

*Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen lehrt Strafrecht an der Universität Hamburg und ist Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift*

Fritz Sack/Michael Voß/Detlev Frehsee/Albrecht Funk/Herbert Reinke (Hrsg.)

## Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen

Die Gewährleistung Innerer Sicherheit und der strafrechtliche Rechtsgüterschutz gehören zu den klassischen und legitimierenden Aufgaben des neuzeitlichen Staates. Zunehmend treten indessen private Unternehmen und Einrichtungen als zusätzliche »Anbieter« von Sicherheit und Schutzleistungen neben die staatlichen Sicherheitsbehörden. Diese in allen Industriegesellschaften zu beobachtende Tendenz wird vergleichend dokumentiert, aus der Sicht verschiedener Disziplinen (Rechtswissenschaft, Soziologie, Politologie, Historiographie) beleuchtet und in ihren Konsequenzen analysiert.

Die Anthologie vereinigt die Vorträge und Aufsätze einer Tagung der Gesellschaft für interdisziplinäre wissenschaftliche Kriminologie (GIWK) vom März 1994 im Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld. Sie richtet sich an Wissenschaftler und staatliche und politische Verantwortungsträger auf dem Feld der Inneren Sicherheit sowie Praktiker der Sicherheitsbehörden. Die beiden Hauptherausgeber beschäftigen sich seit einigen Jahren mit Fragen des Strukturwandels staatlicher und sozialer Kontrolle in modernen Gesellschaften.

1995, 382 S., brosch., 98,- DM, 725,50 öS, 98,- sFr, ISBN 3-7890-4089-4  
(Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 3)



**Nomos Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

