

# Kommentare

Jürgen Seifert  
Die Überwachungsgesetze

## *Die Verselbständigung der »Sicherheitsapparate« und das Bundesverfassungsgericht*

Je unfähiger ein politisches System ist, die wirklichen Probleme im Lande zu lösen, desto mehr braucht es Polizei und Geheimdienste. Statt an die Ursachen sozialer Probleme heranzugehen, wird ein überperfektionierter und abschreckender Überwachungs- und Erfassungsapparat aufgebaut. Polizei und »Dienste« werden zum Büttel, müssen für die Politik die Kastanien aus dem Feuer holen. Das schafft auf der Seite der Politiker Schuldgefühle, zugleich wächst bei den »Sicherheitsexperten« Selbstbewußtsein und Anspruchshaltung. In jeder Krisensituation (das machte Horst Herold in besonderer Weise deutlich), fühlt sich der Büttel als Herr: Der Apparat sagt, was zu machen ist. Heute hat man sich mehr oder weniger auf Terroranschläge eingerichtet. Der »kleine Ausnahmezustand« wird seit langem in »Grauzonen« des Rechtsstaats praktiziert.<sup>1a</sup> Alles das hat dazu geführt, daß Polizei und Dienste nicht nur neue Techniken beanspruchen, sondern zusammen mit der gesetzlichen Absicherung der gegenwärtigen Praxis neue Befugnisse.

Das Bundesverfassungsgericht hatte versucht, durch die Volkszählungsentscheidung der Verselbständigung der Sicherheitsapparate entgegenzutreten. Es hat rechtliche Schranken aufgerichtet und eine kritische Überprüfung der gegenwärtigen Praxis gefordert. Denn:

»Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen ist.«<sup>1</sup>

Die Experten der Polizei und der Dienste waren nur für kurze Zeit schockiert. Dann erkannten sie, welchen Vorteil es für sie besitzt, sich in Zukunft durch die juristische Absicherung ihrer gegenwärtigen, der Volkszählungsentscheidung widersprechenden Praxis auf die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltung berufen zu können. Seit fast zwei Jahren haben Experten an Gesetzestexten gearbeitet, ohne die Gegenposition, vertreten durch Datenschutzbeauftragte und Bürgerrechtler, berücksichtigen zu müssen.

Die Vorbereitung des jetzt vorgelegten Gesetzespaketes erfolgte wie eine Geheimdienstoperation. Die Angelegenheit wurde zunächst so behandelt, als ginge es um das Staatsgeheimnis »Nr. 1«.<sup>2</sup> Dann wurden von den Koalitionsparteien die Abge-

<sup>1a</sup> Vgl. Jürgen Seifert, *Grundgesetz und Restauration*, 3. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1977, S. 71 ff.

<sup>1</sup> BVerfGE 65, S. 43.

<sup>2</sup> So Ruth Leutze, Landesbeauftragte für den Datenschutz in Baden-Württemberg, über den Vor-Entwurf zum Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).

ordneten Gerhart Baum (FDP), Hermann Fellner (CSU), Burkhard Hirsch (FDP), Paul Laufs (CDU) und Karl Miltner (CDU) eingesetzt, um unterschiedliche Positionen der Koalitionspartner zu glätten. Ungewöhnlich bei diesen Beratungen war, daß die Ministerialentwürfe zur Grundlage der Erörterung gemacht wurden und daß dabei Sicherheitsexperten aus den Ministerien mitwirkten. Ein außerordentliches Verfahren bewirkte es, daß diese Gesetzestexte, die am 29. 1. 1986 im Bundeskabinett erörtert wurden<sup>3</sup>, nicht von der Regierung, sondern (um den Bundesrat bei einer Beratungsrunde auszuschalten) von den Koalitionsfraktionen eingebracht worden sind.<sup>4</sup> Einzigartig beim Gesetzgebungsverfahren war schließlich, daß Gesetzesentwürfe der Koalitionsparteien vor der Einbringung den Vermerk trugen »VS – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH«<sup>5</sup>. Das bedeutet: Nur durch das Verhalten eines Beamten oder Angestellten, das als Dienstvergehen geahndet werden kann, konnte die Öffentlichkeit von diesen Texten Kenntnis erlangen. Zur gleichen Zeit jedoch haben sich Vertreter der Koalitionsparteien an die Öffentlichkeit gewandt<sup>6</sup>, um über Erfolge in den Koalitionsgesprächen zu berichten. Kurz: Einerseits wurden die Texte zu einer Geheimsache erklärt, zugleich wurden einseitige Informationen veröffentlicht, andererseits jedoch der Kritik gegenüber eingewandt, sie spreche über etwas, was sie nicht kenne oder was längst verändert worden sei. Der Vergleich zwischen den in der Zeitschrift *Bürgerrechte und Polizei* (Cilip)<sup>7</sup> veröffentlichten Texten mit den jetzt vorliegenden Bundestagsdrucksachen<sup>8</sup> macht deutlich, daß die öffentliche Kritik<sup>9</sup> nur in Detailfragen Veränderungen nicht berücksichtigt hat. Auf der einen Seite gibt es Verbesserungen, die meist auf Interventionen des FDP-Abgeordneten Burkhard Hirsch zurückgehen, auf der anderen Seite gibt es nachgeschobene Paragraphen – so bei dem »Zusammenarbeitsgesetz« – ZAG –, die den Gesetzentwurf faktisch auch zu einem BND-Gesetz gemacht haben.

3 »Das Kabinett verabschiedet die Sicherheitsgesetze«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. 1. 1986, Nr. 25, S. 1; in einem »Artikelgesetz« waren am 28. 1. 1986 von den Koalitionsfraktionen Änderungen für das Bundesdatenschutzgesetz, das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Verwaltungsverfahrensgesetz und das Straßenverkehrsgesetz verabschiedet worden; ebenso ein Gesetzentwurf für ein MAD-Gesetz. Diese Entwürfe lagen bei der 1. Lesung am 31. 1. 1986 nur in hektographierter Form vor (*Deutscher Bundestag, Steno. Bericht*, 195. Sitzung, S. 15100 A–15119 B.) Die Druckfassung der Drucksachen 10/4737 u. 10/4738 lag erst am 18. 2. 1986 vor.

4 Vgl. dazu auch Karl-Heinz Krumm, »Die Volkskammer läßt grüßen«, *Frankfurter Rundschau*, 29. 1. 1986, Nr. 24, S. 3: »Aber noch niemals wurde in dieser Republik versucht, ein brisantes Gesetzespaket so konspirativ, so heimlich und so rigoros an einer öffentlichen und parlamentarischen Beratung vorbei durchzupauken. So handeln keine Demokraten, die auf den Austausch von Argumenten Wert legen...«.

5 So z.B. die Vor-Entwürfe zum BVerfSchG, Stand: 14. 3. 1985, 21. 6. 1985, 22. 8. 1985 u. 4. 9. 1985; in diesen Texten heißt es immer wieder: »Umsetzung des Koalitionsgesprächs vom...«

6 Vgl. »Einvernehmen über Datenschutz erzielt«, in: *freie demokratische Korrespondenz (fdk)*, 28. 10. 1985, Nr. 954.

7 *Bürgerrechte und Polizei (Cilip)*, Nr. 21, Heft 2, 1985, Nr. 22, Heft 3, 1985 (Versand Kirschkeim, Lietzenburger Str. 99, 1 Berlin 15). Cilip Nr. 21 wurde am 13. 11. 1985 einer Pressekonferenz der Bundestagsfraktion der GRÜNEN zu Grunde gelegt.

8 *BT-Drucksachen* 10/4737 (Artikelgesetz) 10/4738 (MAD-Gesetz), 10/3303 (Paßgesetz), 10/2177 (Personalausweisgesetz), *BR-Drucksache* 66/86 (Zusammenarbeitsgesetz).

9 Vgl. dazu »Offener Brief an Gerhart Baum und Burkhard Hirsch« zum Vorentwurf des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes der Humanistischen Union vom 12. 9. 1985 (8000 München 2, Bräuhäusstr. 2), Teilabdruck: *Vorgänge*, Nr. 78, Heft 6, 1985, S. 126–128, *Frankfurter Rundschau*, 18. 11. 1985, Nr. 268, S. 14 (siehe dort auch die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten vom 16. 9. 1985); vgl. ferner den Aufruf der Humanistischen Union, Dezember 1985, »Volkszählungsurteil auf den Kopf gestellt. Legal in den Überwachungsstaat«; Abdruck in: *Vorgänge*, Nr. 79, Heft 1, 1986, S. 142–144, Teilabdruck in: *Der Spiegel*, Jg. 40, 6. 1. 1986, Nr. 2, S. 31 f.

Die Vielzahl der vorgelegten Gesetzesentwürfe verwirrt. Alle diejenigen, die sich nicht seit Jahren mit Datenschutz, Geheimdiensten und Polizei beschäftigen, wissen nicht, wo sie ansetzen sollen. Die Opposition im Bundestag sagt,

dieses Gesetzespaket untergrabe »das Recht auf informationelle Selbstbestimmung« (Gerhard Schröder, SPD)<sup>10</sup>, oder stehe »in seiner innen- und rechtspolitischen Brisanz auf einer Ebene mit den Notstandsgesetzen« (Norbert Mann, GRÜNE<sup>11</sup>); die Koalitionsparteien bezeichnen die Sache als »wichtige Regelungen zur Konkretisierung des informationellen Selbstbestimmungsrechts« (Burkhard Hirsch, FDP<sup>12</sup>) oder als »tragfähigen Kompromiß zwischen den Bürgerrechten und der Funktionsfähigkeit der Sicherheitsbehörden« (Horst Waffenschmidt, CDU, für die Bundesregierung<sup>13</sup>).

Die Sozialdemokraten sind aufgeschreckt. Sie und die GRÜNEN sperren sich gegen ein Eilverfahren und werden dabei von einem Teil der liberalen Presse unterstützt. Doch jeder weiß (oder kann sich ausrechnen), daß – solange nicht eine breite Bürgerbewegung entsteht – alles vom Verhalten der FDP und des Bundesrates abhängt. In der FDP gibt es starke Kräfte, die sich gegen eine Verabschiedung des Zusammenarbeitsgesetzes aussprechen. Das aber bedeutet, daß die anderen Gesetze noch vor dem Wahlkampf beschlossen werden sollen. Die SPD hat eine öffentliche Anhörung gefordert. Die Form aber, in der Hermann Fellner bereits die Kritik der Datenschützer abgetan hat, läßt Rückschlüsse darauf zu, daß die CDU/CSU in der Sache nicht mehr bereit ist, wesentliche Abstriche hinzunehmen.

Als Bundestagsabgeordneter ist Burkhard Hirsch ein mutiger Vertreter von Rechtsstaatlichkeit in der Bundesrepublik. Doch er und Gerhart Baum, die sich nur in Einzelfragen durchgesetzt haben, aber die Struktur der Gesetze nicht ändern konnten, stehen in der Fraktion allein. Viele der Wirtschaftsliberalen meinen, daß man auf dem Gebiet der Rechtspolitik zwar symbolisch opponieren, daß man aber keinen ernsthaften Konflikt mit den Koalitionspartnern eingehen dürfe, weil das keine Stimmen bringe. In dieser Situation geht es zu einem wesentlichen Teil darum zu wissen, was in diesen Gesetzen steht und welche Auswirkung sie haben. Das Problem bei dem Paket ist, daß die Gesetze in einem Zusammenhang stehen und daß eine Regelung nicht isoliert betrachtet werden darf. In dem folgenden Überblick soll der Zusammenhang deutlich gemacht werden:

a) Besonders deutlich ist der Zusammenhang zwischen dem *Personalausweisgesetz*<sup>14</sup>, dem *Paßgesetz*<sup>15</sup>, der Novelle zum *Straßenverkehrsgesetz*<sup>16</sup> und die Einfügung von § 163d *StPO*. Die Einführung maschinenlesbarer Identifikationspapiere soll es der Polizei mit Lesegeräten möglich machen, große Menschenmengen zu erfassen, zu registrieren und zu sieben. Die Änderung der *StPO* soll die sogenannte Schleppnetzfahndung legalisieren, d. h. die Polizei soll alle Reisenden erfassen können, die einen bestimmten Ort passieren. Aus diesem Grund wird auch eine Rechtsgrundlage nachgeschoben für das bereits aufgebaute, aber noch unvollständige »Zentrale Verkehrsinformationssystem« (ZEVIS). Dadurch soll in Sekundenschnelle der Polizei die sogenannte Halteranfrage möglich sein. Bald werden Lesegeräte jedes Autokennzeichen erfassen können und die Polizei erlangt im direkten Zugriff (on-line) alle Daten der Halter der Fahrzeuge, die diese Kontrollstelle passieren. Daneben soll der Zugriff auf Fahrzeugdaten möglich sein. Der maschinenlesbare Ausweis wird zum Schlüssel zur Beantwortung der Anfrage: Welches Kraftfahrzeug fährt diese Person? Welche Fahrzeuge hat sie früher gefahren?

<sup>10</sup> *BT-Steno. Bericht*, a. a. O. (Anm. 3), S. 15103 A.

<sup>11</sup> Ebd., S. 15099 C.

<sup>12</sup> Ebd., S. 15106 C.

<sup>13</sup> Ebd., S. 15100 C; vgl. auch *BT-Steno. Bericht*, 175. Sitzung am 15. 11. 1985, S. 13161 A–13178 D.

<sup>14</sup> *BT-Drucksache* 10/2177.

<sup>15</sup> *BT-Drucksache* 10/3303.

<sup>16</sup> *BT-Drucksache* 10/4737.

b) Ein Kernstück des Gesetzespakets ist das *Bundesverfassungsschutzgesetz*.<sup>17</sup> Das *MAD-Gesetz*<sup>18</sup> enthält in vielen Teilen gleichlautende Formulierungen. Die Erhebung personenbezogener Daten soll selbst dann möglich sein, wenn kein Verdacht vorliegt, sondern lediglich »nachrichtendienstliche Zugänge gewonnen werden können« oder wenn »dies zur Abschirmung der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Nachrichtenzugänge... erforderlich ist«. Ein nahezu unbeschränkter Datenfluß aus der öffentlichen Verwaltung an den Verfassungsschutz wird zulässig. Bestimmte Informationen müssen auch ohne Aufforderung dem Verfassungsschutz mitgeteilt werden. Der Verfassungsschutz kann verlangen, daß ihm in einem Einzelfall alle personenbezogenen Daten übermittelt werden. Die Weitergabe personenbezogener Daten an andere Behörden, alliierte Dienststellen, ausländische Geheimdienste und an »andere als öffentliche Stellen« wird unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, in der Regel dann, wenn dies zur »öffentlichen Sicherheit einschließlich des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung« nötig ist. Der Aufbau von Dateien über Personen wird sogar mit »Textzusätzen aus Akten« zulässig, ohne daß der Bürger von solchen Rubrizierungen etwas erfährt und ohne daß er etwas dagegen unternehmen kann. Aus einer Fundstellendatei, die darauf verweist, an welcher Stelle Akten geführt werden, wird eine Bewertungsdatei. – Im MAD-Gesetz fehlt die klare Trennung zwischen MAD und Verfassungsschutz. Der MAD kann überall im »zivilen« Bereich tätig werden, sofern er die Belange der Bundeswehr tangiert sieht.

c) Das zweite Kernstück des Gesetzespaketes ist das »Gesetz über die informationelle Zusammenarbeit der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes und nachrichtendienstlicher Tätigkeit« (*Zusammenarbeitsgesetz* – ZAG).<sup>19</sup> Dieses Gesetz soll das Problemfeld regeln, das Gerhart Baum, als er in der sozial-liberalen Koalition Bundesminister des Innern war, durch Amtshilferichtlinien zu klären suchte. Die Lösung erfolgt jedoch nicht im liberalen Geist, sondern in der Form des Datenverbundes zwischen Geheimdiensten und Polizei (einschließlich Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz). Das Zusammenarbeitsgesetz perfektioniert die Amtshilfe, die 1954 mit den »Unkel'ner Grundsätzen«<sup>20</sup> begonnen und dann durch die »Richtlinien für die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden«<sup>21</sup> weiter entwickelt worden ist. Zugleich ist das Gesetz der Sache nach ein *BND-Gesetz*. Polizei und Bundesgrenzschutz werden zum verlängerten Arm der Dienste. Damit wird die aus bitteren Erfahrungen mit einer Geheimen Staatspolizei (Gestapo) entstandene und zu materiellem Verfassungsrecht erhobene Trennung zwischen Geheimdiensten und Polizei aufgehoben.

d) Die Änderung des *Bundesdatenschutzgesetzes* und des *Verwaltungsverfahrensgesetzes*<sup>22</sup> schafft für die öffentliche Verwaltung durch die generelle Zulassung von on-line Verfahren und durch die Einengung des Dateibegriffes neue Freiräume und neue Zugriffsmöglichkeiten. Die Weitergabe von Daten an andere Behörden und an Private wird in einem größeren Umfang möglich. Die Kontrollbefugnisse der Datenschutzbeauftragten werden dadurch eingeschränkt, daß der Dateibegriff nicht mehr »Akten und Aktensammlungen« umfassen soll, »es sei denn, daß sie durch automatisierte Verfahren umgeordnet oder ausgewertet werden können«. Damit werden wesentliche Teile der Sammlungen des Verfassungsschutzes gegen die Einsichtnahme durch die Datenschutzbeauftragten abgeschottet. Der Datenschutzbeauftragte soll in Zukunft nur dann tätig werden können, wenn der Betroffene »hinreichende Anhaltspunkte dafür darlegt, daß er dabei in seinen Rechten verletzt worden ist«. »Die Kontrolle ist auf den Einzelfall beschränkt.« Noch deutlicher wird dieser Versuch der Entmannung des Datenschutzbeauftragten für die sogenannte strategische Überwachung nach § 9 G 10-Gesetz. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung zu diesen Überwachungsmaßnahmen ausdrücklich die Kontrolle durch den Datenschutzbeauftragten erwähnt.<sup>23</sup> Die G 10-

17 Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zu Drucksache 10/2177; abgedruckt: *Frankfurter Rundschau*, 24. 1. 1986, Nr. 20, S. 2 (»Im Wortlaut«); s. dazu Karl-Heinz Krumm, »Frontalangriff auf die Bürgerrechte«, ebd., S. 3.

18 BT-Drucksache 10/4737.

19 BT-Drucksache 10/4738.

20 BR-Drucksache 66/86.

21 »Unkel'ner Grundsätze auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz« vom 8. 10. 1954, veröffentlicht von Jens A. Brückner u. Hans Theo Schmitt, *Verfassungsschutz und Innere Sicherheit*, Wuppertal, 1977, S. 84.

22 »Richtlinien für die Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden, des Bundesnachrichtendienstes (BND), des Militärischen Abschirmdienstes (MAD), der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden in Staatsschutzangelegenheiten (Zusammenarbeitsrichtlinien)« vom 18. 9. 1970 in der Fassung vom 23. 7. 1973 in: *Frankfurter Rundschau*, 7. 11. 1979, Nr. 260, S. 5.

23 BT-Drucksache 10/4737.

24 BVerfGE 67, S. 185.

Kommission hatte dennoch den Datenschutzbeauftragten die Einsichtnahme verwehrt.<sup>24</sup> Jetzt soll – gegen das Verfassungsgericht – die Einsichtnahme des Datenschutzbeauftragten gesetzlich ausgeschlossen werden.<sup>25</sup>

e) Noch vor gar nicht langer Zeit war man sich im Bundestag darüber einig, daß der maschinenlesbare Personalausweis erst dann eingeführt werden kann, wenn auch die Datenverarbeitung bei der Polizei und beim Bundeskriminalamt geregelt ist. Jetzt ist die Beratung des *Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder* vorerst zurückgestellt.<sup>26</sup> Auch in dem wichtigen Bereich des Bundeskriminalamtes soll vorerst weiter in der »Grauzone« operiert werden. Vom *BKA-Gesetz* ist zur Zeit nicht mehr die Rede.

### *Drei Beispiele*

Die aufgezählten Gesetzestexte sind auf vielfältige Weise miteinander verflochten. Das führt dazu, daß eine Befugnis, die man der Polizei bei bestimmten Verbrechen ohne Bedenken zubilligt, eine völlig andere Qualität erlangt, wenn diese Befugnis dazu führt, daß Daten in den Dateien des Verfassungsschutzes gespeichert werden, obwohl sie sich lediglich auf einen Verdacht beziehen. Aus diesem Grunde und um die undurchsichtige Gesetzesmaterie verständlich zu machen, soll die Problematik der Gesetze an drei Beispielen dargelegt werden:

*Fall A:* X besucht einen Verwandten, der im Wendland wohnt. Dabei gerät er, ohne es zu bemerken, in eine Kolonne einer Gruppe, die mit militanten Mitteln einen Transport nach Gorleben zu verhindern sucht. Sein Kraftfahrzeugkennzeichen wird dabei mehrmals »erfaßt«. Dabei wird nicht bemerkt, daß er nicht zur Gruppe gehört und nur einen Besuch macht. Mittels ZEVIS wird er schnell als Halter ermittelt. Da sich der Vorgang wiederholt, wird er in eine Datei aufgenommen. Zufällig findet in dem Haus, vor dem sein Auto parkt, ein Treffen der militanten Gruppe statt. Das führt dazu, daß die Polizei diese Daten an den Verfassungsschutz übermittelt. Die Angaben über die Person X werden daraufhin vom Verfassungsschutz in eine Datei aufgenommen. Es handelt sich in den Augen der Behörde um eine Bestrebung, die darauf gerichtet ist, »Gewalt anzuwenden« (§ 4 Abs. 4 BVerfSchG). Deshalb wird ein entsprechender »Textzusatz« zu seinen Daten hinzugefügt. Selbst dann, wenn dieser Textzusatz mit der Einschränkung versehen ist, daß es sich nur um einen Verdacht handelt, kann dieser Textzusatz dazu führen, daß X bei Überprüfungen jeglicher Art unter dem Aspekt betrachtet und behandelt wird: Verdacht, an gewalttätigen Aktionen beteiligt zu sein. Ohne daß er es weiß, wird X bewertet. Er wird durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt. Da diese Bewertung geheim bleibt, ist er faktisch gehindert, nach § 19 Abs. 4 GG den Rechtsweg zu beschreiten.

*Fall B:* Y wird auf Grund seiner Beteiligung an einer Hausbesetzung und einer Blockade in Mutlangen (oder auf Grund seiner Zugehörigkeit zu einer Organisation, die der Verfassungsschutz als »Bestrebung« einordnet, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet ist) in einer Datei des Verfassungs-

24 Vgl. dazu den *Leserbrief* des Bundesbeauftragten für Datenschutz Reinhold Baumann, *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 18. 11. 1984.

25 § 19 Abs. 5 Nr. 2 Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes, *BT-Drucksache* 10/4737.

26 »Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder gemäß Beschluß der Innenministerkonferenz vom 25. 11. 1977«, Stand 31. 10. 84 in: *Bürgerrechte und Polizei (Cilip)*, Nr. 19, Heft 3, 1984, S. 78–90; Stand 8. 2. 1985, ebd., Nr. 20, Heft 1, 1985, S. 73–88; vgl. dazu Jürgen Seifert, »Der ›Lauschangriff‹ als Erhebung personenbezogener Daten mit technischen Mitteln«, in: *Vorgänge*, Nr. 77, Heft 5, 1985, S. 94–101 u. ders. »Vom Under Cover Agent zum ›Verdeckten Ermittler‹«, ebd., Nr. 79, Heft 1, 1986, S. 30ff.

schutzes gespeichert. Auf Grund der Zusammenarbeitsverpflichtung des Verfassungsschutzes gegenüber Dienststellen der amerikanischen Streitkräfte (§ 10 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 BVerfSchG) werden seine Daten an die Amerikaner übermittelt, da diese sie »für Zwecke der öffentlichen Sicherheit« benötigen. Das führt dazu, daß Y bei einem Flug nach Mexiko, bei einer Zwischenlandung in den USA, trotz Transitvisa von den amerikanischen Behörden des Landes verwiesen und auf eigene Kosten in einem direkt in die Bundesrepublik fliegenden Flugzeug abgeschoben wird. Y kann sich nicht zur Wehr setzen, da er nicht nachweisen kann, daß er durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt ist. Der Datenschutzbeauftragte kann die amerikanischen Unterlagen nicht einsehen. Der Verfassungsschutz beruft sich darauf, daß die amerikanische Dienststelle die übermittelten Daten »nur zu dem Zweck nutzen« darf, »zu dem sie ihr übermittelt« worden sind. Der Fall wird noch grotesker, wenn man einmal unterstellt, daß Y einer bloßen Verwechslung zum Opfer gefallen ist. (Der Fall ist mit geringer Variation auch für Staaten denkbar, für die nicht die Sondervorschrift für Stationierungstreitkräfte zum Zuge kommt. Nach § 10 Abs. 4 dürfen personenbezogene Daten auch an ausländische öffentliche Stellen übermittelt werden, wenn dies »zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen« erforderlich ist und wenn eine »Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen des Betroffenen ergibt, daß die Belange der Bundesrepublik Deutschland überwiegen«.)

*Fall C:* Z besucht häufig Verwandte in der DDR. Durch Zufall gerät er in ein Zugabteil, in dem eine Gruppe von DKP-Mitgliedern fährt. Z wird dieser Gruppe zugerechnet. Das führt dazu, daß alle seine Besuche gemäß § 8 ZAG erfaßt werden. Auf Ersuchen des BND werden gemäß § 9 ZAG die Daten von Z an den BND übermittelt, da Z der Besucher eines Ortes ist, der in dem Ersuchen des BND als besonders wichtig bezeichnet wurde. Auf Grund der Datenweitergabe an den BND wird Z von einem Angehörigen des BND aufgesucht. Z weigert sich, als Agent für den BND zu arbeiten und macht auch keine Angaben über seine Besuche in der DDR. Beim nächsten Besuch in der DDR wird Z verhaftet. Es stellt sich heraus, daß die DDR durch die Datenübermittlung an den BND oder auf Grund des Besuches des BND-Angehörigen bei Z auf Z aufmerksam geworden ist.

### *Verfassungsrechtliche Bedenken*

Die vorgelegten Gesetzestexte widersprechen in wesentlichen Teilen den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht für die Einschränkung des Rechts der informationellen Selbstbestimmung aufgestellt hat. Im einzelnen sind folgende Bedenken geltend zu machen:

1. Das Bundesverfassungsgericht fordert *bereichsspezifischen Datenschutz*. Das bedeutet, daß bei jeder Einschränkung des Rechts der informationellen Selbstbestimmung der »Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmen« muß. Bereichsspezifisch heißt: Der Verwendungszweck der personenbezogenen Daten ist anders, je nachdem es sich um die Abwehr von Spionage und Terrorismus handelt oder um die Beteiligung an besonderen Aktivitäten (Extremismus, Ausländerextremismus).

Das BVerfSchG regelt, an welche Stellen Daten weitergegeben werden dürfen (Behörden der Bundesrepublik, alliierte Behörden, über- und zwischenstaatliche Stellen, »andere als öffentliche Stellen« und ausländische öffentliche Stellen); aber es regelt diese Weitergabe nicht von der unterschiedlichen Aufgabenstellung des



Verfassungsschutzes her. Mit anderen Worten: »Extremismus« wird ebenso behandelt wie Spionage und Terrorismus. Unterschiedliche Bereiche werden über einen Kamm geschoren. § 10 BVerfSchG regelt die Weitergabe nicht bereichsspezifisch. Es handelt sich – trotz der geringfügigen Modifizierungen – um eine behörden-spezifische Generalermächtigung.

2. Bei der Weitergabe personenbezogener Daten auf Grund der Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten, fehlt die erforderliche *bereichsspezifische Regelung*. Es handelt sich um besonders sensible Daten, da bis zum Organisationsverbot für Mitglieder und Unterstützer eine strafbare Handlung nicht vorliegt. In der Regel liegen auch die Daten über besondere Aktivitäten unterhalb der Schwelle einer strafbaren Handlung. Aus gutem Grund ist hier nur den Verfassungsschutzbehörden durch das Grundgesetz die »Sammlung und Auswertung von Informationen« etc. eingeräumt worden. Diese monopolartige Sonderaufgabe des Verfassungsschutzes darf, wegen des materiellen Verfassungsranges, bei diesen sensiblen Daten nicht durch Weitergabeklauseln durchbrochen werden und andere Grundrechtseingriffe möglich machen. Der Verfassungsschutz wird sonst zu einer Überbehörde und würde kraft Gesetzes mit der Befugnis ausgestattet, darüber zu entscheiden, wer Verfassungsfeind ist (Definitions-macht).<sup>28</sup>

§ 11 BVerfSchG erklärt ausdrücklich die Weitergabe personenbezogener Daten an den Bundesminister des Innern und Mitglieder der Bundesregierung zulässig. Das mag im Hinblick auf die Befugnisse nach Art. 9, 18 und 21 GG gerechtfertigt sein. Ein Verbot der Zweckentfremdung fehlt hier, offenbar deshalb, um die in der Spranger-Todenhöfer-Affäre<sup>29</sup> publik gewordenen Praktiken nicht auszuschließen. Das widerspricht jedoch dem Verfassungsgebot der Zweckbindung. Bei der Bekanntgabe personenbezogener Daten durch Publikationen des Bundesministers des Innern (Verfassungsschutzberichte) wird durch die vorgesehene Regelung nicht ausgeschlossen, daß Personen an den Pranger gestellt und durch öffentliche Verrufserklärungen Nachteile erleiden.<sup>30</sup>

3. Das Bundesverfassungsgericht fordert, daß die Datenerhebung und -Verarbeitung auf den gesetzlich bestimmten *Verwendungszweck* begrenzt ist. Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem »amtshilfefesten Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote«.<sup>31</sup> In einem neuen § 3c Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz wird dieser Grundsatz festgelegt; Abs. 2 hebt ihn durch Generalklauseln für die Bereiche der Strafverfolgung und der öffentlichen Sicherheit faktisch wieder auf. Auch das BVerfSchG legt zwar mehrfach die Bindung an den Verwendungszweck fest. Demgegenüber stehen allerdings abstrakte Übermittlungsregelungen, die gegen die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen verstoßen.

Die Übermittlungsregelungen in § 10 BVerfSchG sind so formuliert, daß ein Schutz gegen Zweckentfremdung nicht gewährleistet ist. Personenbezogene Daten dürfen vom Verfassungsschutz an jede Behörde übermittelt werden. Dabei kommt es nicht

<sup>27</sup> BVerfGE 65, S. 46.

<sup>28</sup> S. dazu Jürgen Seifert, »Die Definitionsgewalt des Verfassungsschutzes«, in: 3. Internationales Russell-Tribunal, Bd. 4, Berlin (Rotbuch Bd. 240), 1979, S. 126–140.

<sup>29</sup> S. dazu Theo Sommer, »Schnüffeln für die rechte Riege. Bonns neuester Überwachungsskandal: Todenhöfer, Spranger & Co«, in: *Die Zeit*, Jg. 40, 20. 12. 1985, Nr. 52, S. 1; vgl. dazu: Ursel Sieber, »Irrungen und Wirrungen: geheim. BfV-Vizepräsident Stefan Pelny vor dem Spionage-Untersuchungsausschuß«, *Die Tageszeitung*, 31. 1. 1986, S. 5.

<sup>30</sup> Jürgen Seifert, »Vereinigungsfreiheit und hoheitliche Verrufserklärungen«, in: Joachim Perels, Hrsg., *Grundrechte als Fundament der Demokratie*, Frankfurt am Main, 1979, S. 157–181.

<sup>31</sup> BVerfGE 65, S. 46.

darauf an, ob dieser Behörde Befugnisse eingeräumt sind, die der Zweckbindung entsprechen. Statt dessen wird der Begriff der »Aufgabe« ins Spiel gebracht, dem die erforderliche Trennschärfe fehlt.<sup>32</sup> Einen Schutz gegen Zweckentfremdung gibt es nicht, wenn die Weitergabe davon abhängig gemacht wird, ob »der Empfänger die Informationen für Zwecke der öffentlichen Sicherheit einschließlich des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung benötigt«.<sup>33</sup> Diese abstrakten Übermittlungsregelungen entsprechen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese Regelungen sind kein Instrument, um Mißbrauch auszuschließen und dem Bürger Klarheit darüber zu geben, was mit Daten über ihn geschieht und an welche Stellen sie übermittelt werden.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, angesichts der »Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung« auch »organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken«.<sup>34</sup> Zu den verfassungsrechtlichen Schutzvorkehrungen gehören »Auskunfts- und Löschungspflichten«.<sup>35</sup> Die Auskunftspflichten für den Verfassungsschutz sind durch die Gesetze ausdrücklich ausgeschlossen worden. Doch hier fehlt eine bereichsspezifische Regelung. Es liegt auf der Hand, daß im Spionage- und Terrorismusbereich eine Auskunftspflicht entfallen muß. Dagegen kann das generelle Auskunftsverbot nicht für den »Extremismusbereich« gelten. Gerade weil es sich hier um besonders sensible Daten handelt und weil unrichtige Daten in diesem Bereich schutzwürdige Belange des Bürgers in besonderer Weise verletzen, ist für den Extremismusbereich eine Auskunftspflicht bzw. eine Unterrichtungspflicht der Verfassungsschutzbehörden geboten. Dem Bürger darf in diesem Bereich, das haben die Datenschutzbeauftragten dargelegt, nicht »jegliche Auskunft verweigert werden«.<sup>36</sup> Die Datenschutzbeauftragten haben festgestellt, daß die Praxis der Verfassungsschutzbehörden »immer mehr von der Beobachtung von Organisationen zur Erfassung von Einzelpersonen übergeht«.<sup>37</sup> Dem kann nur durch eine Auskunfts- oder Unterrichtungspflicht der Verfassungsschutzbehörden entgegengewirkt werden.

Die Datenschutzbeauftragten haben gefordert, daß in aller Regel eine Auskunft zu erteilen ist, »wenn die Speicherung auf einer *Sicherheitsüberprüfung* beruht«.<sup>38</sup> Eine solche Auskunftspflicht ist geboten, sofern nicht konkrete Sicherheitsinteressen, die dann festzuhalten sind, dem entgegenstehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich die Einhaltung von *Löschungsfristen*<sup>39</sup> gefordert. In das BVerfSchG sind Formulierungen aufgenommen, die niemand kontrollieren oder einklagen kann. Der Sache nach handelt es sich um nicht mehr als eine Mahnung an die Verfassungsschutzbehörden. Die Vorschriften in § 7 Abs. 3 und § 13 BVerfSchG sind keine Regelungen zur Durchsetzung der Interessen

32 Erhard Denninger, »Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit«, in: *Kritische Justiz*, Jg. 18, H. 3, 1985, S. 215–244, vgl. insbesondere S. 230; die Gegenposition vertreten Rupert Scholz u. Rainer Pitschas, *Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung*, Berlin, 1984, insbesondere S. 116 mit dem Begriff der sog. »Informationshilfe«.

33 *BT-Drucksache* 10/4737, Art. 3, § 10 Abs. 1 BVerfSchG.

34 BVerfGE 65, S. 44; vgl. auch S. 69, dort ist die Rede von einer »informationellen Gewaltentrennung«.

35 Ebd. S. 46.

36 Presseerklärung der Datenschutzbeauftragten vom 28. 1. 1986, »Kontrolle ist nicht sichergestellt. Konferenz der Datenschutzbeauftragten zu »Sicherheits- und Datenschutzgesetzen«, in: *Die Tageszeitung*, 29. 1. 1986, S. 5; vgl. auch »Datenschützer erheben Einwand gegen die »Sicherheitsgesetze«, in: *Frankfurter Rundschau*, 29. 1. 1986, Nr. 24, S. 1.

37 Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 16. 9. 1985, in: *Frankfurter Rundschau*, 18. 11. 1985, Nr. 268, S. 14.

38 Ebd.

39 BVerfGE 65, S. 46.



des Bürgers, sie dienen den Interessen des Verfassungsschutzes. Den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts werden diese Formulierungen nicht gerecht. Auch die Lösungsfristen müssen bereichsspezifisch behandelt werden. Der Extremismusbereich kann und muß anders geregelt werden als der Spionagebereich und die Sicherheitsüberprüfung.

5. Das Bundesverfassungsgericht sichert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur in materieller und formeller Weise ab, es verlangt darüber hinaus, daß die Einhaltung dieser Schutzpflichten *in effektiver Weise kontrolliert* wird. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht von der Kontrolle durch unabhängige *Datenschutzbeauftragte* aus: Zugleich ist eine effektive Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten notwendig.<sup>40</sup> Dies gilt auch für die Kontrolle geheimdienstlicher und polizeilicher Datensammlungen. Im Hinblick auf die besondere Sensibilität dieses Bereichs ist eine solche Kontrolle dringend geboten.

Angesichts dieser eindeutigen Aussage muß die Einschränkung der Befugnisse der Datenschutzbeauftragten gegenüber Verfassungsschutz, MAD und Bundesnachrichtendienst als besonders bedenklich angesehen werden. Für das BKA-Gesetz und für die Novelle zum Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder werden damit Vorentscheidungen über harte Eingriffe in die Bürgerrechte gesetzt. Es ist leicht zu verstehen, daß Geheimdienste Kontrolleure abwehren. Auch die Verwaltung bangt, wenn der Rechnungshof auftaucht. Doch würde niemand auf den Gedanken kommen die Befugnisse der Rechnungshöfe zu beschneiden. Was hat die FDP-Abgeordneten Gerhart Baum und Burkhard Hirsch bestimmt, in diesem Punkt nachzugeben? War der Einfluß des früheren Präsidenten des BND Klaus Kinkel, heute Staatssekretär im Bundesjustizministerium, bei den Beratungen so stark, daß die FDP die Kontrollrechte der Datenschutzbeauftragten beschneidet und damit die einzige Instanz schwächt, die der Verselbständigung der Geheimdienste entgegen zu wirken vermag? Was haben die Geheimdienste zu verbergen, so muß man fragen, wenn sie selbst die minimalen Befugnisse der Datenschutzbeauftragten noch abzubauen suchen?

6. Das Grundgesetz läßt nur eine Amtshilfe zwischen Behörden des Bundes und der Länder zu (Art. 35 Abs. 1). Eine *Weitergabe an ausländische öffentliche Stellen*, an über- und zwischenstaatliche Stellen ist durch Art. 35 Abs. 1 GG nicht gedeckt. Zu beachten ist, daß bei einer solchen Weitergabe deutsche Behörden keinen Einfluß darauf haben, was mit diesen Daten geschieht. Berichtigungs-, Lösungs- und Sperrungsansprüche können gegenüber solchen Stellen nicht durchgesetzt werden. Im BVerfSchG fehlen Regelungen, die den Bürger schützen.

7. Die im ZAG vorgesehenen Regelungen fallen *nicht* in die *Gesetzgebungskompetenz des Bundes* (Art. 73 Nr. 10 GG). Das gilt insbesondere für die Vorschriften, die die von der Polizei eines Landes an den Verfassungsschutz (des Bundes bzw. eines Landes) und vom Länderverfassungsschutz an Polizeibehörden des Bundes oder anderer Länder regeln.<sup>41</sup>

### *Der Täter ohne Tat*

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte kritische Überprüfung der gegenwärtigen Praxis im »Sicherheitsbereich« hat nicht stattgefunden. Die vom Gericht aufgestellten Kriterien sind in weiten Bereichen nicht realisiert worden.

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Bedenken dieser Art hat auch der Hamburgische Datenschutzbeauftragte Klaus-Henning Schapper geäußert.

Der Vorgang zeigt, daß ein progressives Urteil des Bundesverfassungsgerichts gegenüber den durch die Dienste und die dazugehörigen Bürokratien geschaffenen Praxis nur wenig auszurichten vermag, wenn nicht die Öffentlichkeit und politische Kräfte ein solches Urteil zum Hebel machen, um dem überperfektionistischen »Sicherheitsapparat« und „der Verselbständigung von Polizei und Diensten entgegenzutreten. Der »Sicherheitsapparat« allerdings kann sich auf einflußreiche politische Kräfte und einen großen Teil der Medien stützen, die das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts als Fehlentscheidung bezeichnen.

Deshalb wäre es falsch, die Dienste und die dazu gehörenden »Sicherheitsexperten« für das vorgelegte Gesetzespaket allein verantwortlich zu machen. Die neu vorgesehenen Befugnisse und der »weite Mantel« der jetzt formulierten gesetzlichen Regelungen mögen zunächst noch behutsam gehandhabt werden. Zudem wägen Teile von Polizei und Diensten zur Zeit noch ab, ob und in welchem Umfang sie ihre Befugnisse voll ausnutzen oder nicht. Man weiß heute, daß Machtdemonstrationen im Sicherheitsbereich zu unkalkulierbaren Reaktionen führen können. Der gesetzliche Rahmen, der geschaffen werden soll, ist jedoch so weit, daß in einer zugespitzten politischen Situation bei voller Ausschöpfung der jetzt vorgesehenen Befugnisse aus der Bundesrepublik ein Staatswesen werden könnte, in dem dann auch manche der Befürworter dieser Gesetze nicht mehr leben wollten.

Dennoch ist es kein Zufall, daß in der Bundesrepublik zu der Zeit ein Gesetzespaket vorgelegt wird, in der die Kluft zwischen denjenigen immer größer wird, die im Überfluß leben, und jenen, die um das Existenzminimum bangen. Ein machtvoller Überprüfungs- und Erfassungsapparat ist für viele in diesem Land ein Garant, mit dessen Hilfe sie hoffen, sich über die ungelösten sozialen Probleme hinwegsetzen zu können. Polizei und Dienste kommen diesen Interessen entgegen. Sie formulieren in abgewandelter Form immer wieder die These, daß es in Zukunft weniger um die Verhinderung oder Aufklärung konkreter Straftaten gehe, als um das Erfassen von Menschen, von denen man nur annimmt, daß sie möglicherweise zu Tätern werden können. Nicht nur die *Bild-Zeitung*, sondern auch Polizei, Dienste und »Sicherheitsexperten« brauchen als Feindbild einen solchen Tätertyp. Wer zivilen Ungehorsam leistet, wird zum *Gewalttäter*, und der Andersdenkende wird zum *Verfassungsfeld*. Gehandelt wird nach der von E. T. A. Hoffmann dargelegten Maxime des Geheimen Hofrats Knarrpanti (der als Symbolfigur für den »Demagogenverfolger« steht), daß – sei erst der Täter ermittelt – sich das »Verbrechen von selbst finde«.<sup>42</sup>

»Man kann Kriminalität kontrollieren, ohne das ganze Volk unter Aufsicht zu stellen.«<sup>43</sup> Diese Kritik des konservativen Publizisten Johannes Gross läßt sich auf die vorgesehenen Gesetzesänderungen beziehen. Sie zeigt, daß die Substanz der in den sogenannten Sicherheitsgesetzen enthaltenen Überwachungsbefugnisse über den Konservatismus hinaus nach rechts greift.

<sup>42</sup> E. T. A. Hoffmann, *Meister Floh*; Hoffmann schrieb diesen Text 1821/22 im Blick auf Karl Christoph Albert Heinrich von Kamptz (1769–1849); dieser Teil aus dem »Vierten Abenteuer« fiel damals der Zensur zum Opfer.

<sup>43</sup> Johannes Gross, *Unsere letzten Jahre. Fragmente aus Deutschland 1970–1980*, Stuttgart, 1980, S. 90.