

Martin Kutscha

Die heimliche Vermehrung der Geheimnisträger

Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

Die Schaffung von Akzeptanz für Neuerungen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit ist nicht zuletzt eine Frage des geschickten Marketing: Ende März 1988 wurde in der bundesdeutschen Presse gemeldet, der Spionageabwehr sei ein entscheidender Schlag gegen den sowjetischen Geheimdienst gelungen. Eine der nun enttarnten Spioninnen, erklärte der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Boeden, sei nur deswegen solange unerkannt geblieben, weil die Abwehr ihren Lebensgefährten nicht überprüfen durfte. Die neuen Sicherheitsrichtlinien der Bundesregierung, so Boeden weiter, würden nunmehr im Gegensatz zu der alten Fassung auch die Observierung von Lebensgefährten gestatten.¹

1. Neue Richtlinien für eine alte Praxis

In der Tat hat die Bundesregierung am 11. November 1987 neue »Richtlinien für die Sicherheitsüberprüfung von Personen im Rahmen des Geheimschutzes (Sicherheitsrichtlinien)«² beschlossen, die am 1. Mai 1988 in Kraft traten und nach Bekunden des Bundesinnenministeriums das »neue Geheimschutzkonzept ›Qualität statt Quantität‹ verwirklichen sollen³. Die Zahl der Sicherheitsüberprüfungen werde reduziert, dafür würden »im Bereich der wirklichen Staatsgeheimnisse« in Zukunft wesentlich intensivere Überprüfungen erfolgen als bisher.

Die neuen Sicherheitsrichtlinien (SiR) sollen offenbar den Platz einer von Datenschutzrechtlern des öfteren geforderten⁴ und in den Koalitionsvereinbarungen vom Frühjahr 1987 angekündigten⁵ gesetzlichen Grundlage für diese schon lange gepflogene Praxis einnehmen. Anders als im Volkszählungsurteil des BVerfG wird eine bloße Verwaltungsvorschrift als hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die mit der Sicherheitsüberprüfung verbundenen Eingriffe in das Grundrecht der Betroffenen und ihrer Lebensgefährten auf informationelle Selbstbestimmung betrachtet.

Immerhin versuchen die Sicherheitsrichtlinien mit ihrem Aufbau und der Umschreibung von Voraussetzungen und Verfahren der Überprüfungen dem Vorbild eines förmlichen Gesetzes zu entsprechen. So legt § 3 SiR den Kreis der »betroffenen Personen« fest: Einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen seien alle Personen, »die eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben sollen«. Dazu zählen sowohl Personen, die Zugang zu Verschlusssachen erhalten sollen als auch solche, die »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 Abs. 2 Nr. 4). – Hier lebt die aus den

¹ FR vom 28. 3. 1988.

² GMBL 1988 Nr. 2 S. 30, auch dok. in Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 29, 125.

³ »Innere Sicherheit« 2/88 S. 2.

⁴ Vgl. z. B. R. Riegel, Rechtsgrundlagen für die informationelle Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden und datenschutzrechtliche Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des BVerfG, DVBl. 1985, 765 (767); H. Bäuml, Anmerkung, DVBl. 1987, 97; BfD, 10 Tb. (BT-Drs. 11/1693) S. 74 f sowie bereits das Memorandum der Humanistischen Union, Die (un-)heimliche Staatsgewalt, in: Vorgänge 55 (1982) S. 79 (88).

⁵ Vgl. FAZ vom 16. 3. 1987.

Strafprozessen um »publizistischen Landesverrat« berüchtigte Mosaiktheorie⁶ wieder auf. In ihrer Tradition könnte bereits die Möglichkeit, sich einen genauen Überblick über das Entscheidungsverfahren innerhalb einer Behörde zu verschaffen, »Geheimchutzmaßnahmen« auslösen.

Überdies trägt der Anschein, § 3 SiR enthalte eine abschließende Aufzählung der Betroffenen. Sowohl bei der sog. »einfachen Sicherheitsüberprüfung (Ü 1)« (§ 9) als auch bei der »erweiterten Sicherheitsüberprüfung (Ü 2)« (§ 10) werden Ehegatten, Verlobte oder die »Person, mit der die betroffene Person in eheähnlicher Gemeinschaft lebt«, in die Sicherheitsüberprüfung miteinbezogen, was allerdings erst eine genaue Lektüre der gegenseitigen Verweisungen offenbart (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 10 Abs. 2 Nr. 3)⁷.

Die Sicherheitsüberprüfung beginnt regelmäßig mit dem Ausfüllen einer »Sicherheitserklärung«⁸ durch die betroffene Person. Die Sicherheitserklärung enthält Fragen nach den persönlichen Verhältnissen (wie Ausbildung, finanzielle Situation) des Betroffenen, seines Ehegatten, Verlobten bzw. der mit ihm in eheähnlicher Gemeinschaft lebenden Person, nach allen Wohnsitzen/Aufenthalten im In- und Ausland von längerer Dauer als zwei Monate während der letzten fünf Jahre, nach Reisen in oder durch »kommunistisch regierte Länder«, nach Angehörigen dort oder »sonstige Beziehungen« dorthin. Gefragt wird ferner nach der jetzigen oder früheren Mitgliedschaft des Betroffenen oder seiner Partnerin/seines Partners in einer »für verfassungswidrig erklärten oder anderen verfassungsfeindlichen Organisation« sowie nach »anderweitigen Beziehungen« zu einer solchen Organisation⁹.

Die ausgefüllte Sicherheitserklärung wird sodann vom jeweiligen Geheimchutzbeauftragten dem Bundesamt für Verfassungsschutz übersandt, dieses holt weitere Auskünfte u. a. von den anderen Geheimdiensten und vom BKA ein und trifft eine »sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben« (§§ 13,9 Abs. 3, 10 Abs. 2 SiR)¹⁰. Bei der Beurteilung, ob die betreffende Person ein »Sicherheitsrisiko« darstellt, wird insbesondere auf die »Besorgnis einer Erpreßbarkeit« abgestellt, § 4 Abs. 2 SiR. Hierüber schreibt ein Kenner der Materie: »Als erpreßbar erscheint derjenige, der seiner Umwelt oder bestimmten Personen etwas verheimlichen möchte – damit praktisch jeder Mensch«¹¹. Nicht nur diejenigen, die Straftaten begehen, seien erpreßbar, sondern auch »diejenigen, die ein zwar nicht strafbares aber gesellschaftlich oder in ihrer persönlichen Umwelt mißbilligtes Verhalten zeigen: Hierzu zählen landläufig der Ehebruch, der häufige Partnerwechsel und die Homosexualität«¹².

6 Beispielhaft BGHSt 15,17: »Erarbeitet der Täter durch systematische Erfassung und zuverlässige Zusammenstellung von an sich offenen Tatsachen ein genaues Bild des Rüstungspotentials der Bundesrepublik auf einem wesentlichen Gebiet, so stellt er damit eine »Erkenntnis« her, deren Geheimhaltung vor einer fremden Regierung für das Wohl der Bundesrepublik erforderlich ist, also ein Staatsgeheimnis«. Zur Kritik i. E. A. Arndt, Landesverrat, Berlin und Neuwied 1966 S. 31 ff; R. Schmid, Einwände, Stuttgart 1965 S. 43 ff; H. Hannover, Der loyale Landesverrat, in: derselbe, Klassenherrschaft und Politische Justiz, Hamburg 1978 S. 74 (86 f); zur Rolle der Mosaiktheorie in der »Spiegel-Affäre« BVerfGE 20, 180.

7 Immerhin muß der Lebenspartner/die Lebenspartnerin auf der Sicherheitserklärung bestätigen, daß er/sie von der Einbeziehung und der Speicherung der hierbei erhobenen Daten »unterrichtet« sei.

8 Als Anlage 2 in GMBL 1988, 37 ff abgedruckt.

9 Pikanterweise sind hier als Antwort die beiden Varianten »nein« oder »ich bitte um ein Gespräch« möglich.

10 Die Informationen aus der Sicherheitsüberprüfung dürfen auch für »andere Zwecke des Verfassungsschutzes« genutzt oder weitergegeben werden, § 12 Abs. 3 Nr. 2 der SiR; vgl. hierzu A. Funk, Fortgesetzte Verunsicherung, KJ 1988, 99 (100).

11 H. Roewer, Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1987 § 3 BVerfSchG Rdn. 91.

12 H. Roewer a. a. O. Rdn. 92.

Die Praxis scheint dabei allerdings auch feinsinnigere Abstufungen als im Fall des Bundeswehrgenerals Kießling zu kennen¹³.

»Politische Sicherheitsrisiken« werden nicht nur durch Mitgliedschaft in einer »verfassungsfeindlichen« Organisation begründet, sondern bereits durch »Neigungen zum Extremismus«¹⁴ – getreu der alten deutschen Devise, daß der Weg vom politischen Radikalismus zum Vaterlandsverrat nicht weit ist.

Nach § 2 der Sicherheitsrichtlinien sollen diese zwar nur »für die Bundesbehörden, die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gelten«, der Bundesminister für Wirtschaft soll sie jedoch bei den zur Geheimhaltung verpflichteten Unternehmen der Wirtschaft »sinngemäß« anwenden, § 22 Abs. 4. »Die nähere Regelung hierzu trifft er im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern im »Handbuch für den Geheimschutz in der Wirtschaft«. In der Tat werden von Sicherheitsüberprüfungen nicht nur Teile des öffentlichen Dienstes, z. B. der Fernmeldebereich der Bundespost erfaßt, sondern schon jahrelang auch ein großer Teil der Wehrpflichtigen sowie die Beschäftigten einer nicht feststellbaren Anzahl von Privatbetrieben¹⁵. Durch welche Instanz und nach welchen Kriterien Privatbetriebe als »sicherheitsempfindlich« eingestuft werden mit der Folge, daß die Beschäftigten vom Verfassungsschutz »durchleuchtet« werden, bleibt weitgehend im Dunkeln. Dies mußte auch der Bundesdatenschutzbeauftragte Baumann erfahren, als er 1987 der Affäre um die Verfassungsschutzüberprüfung der Beschäftigten bei der Firma Siemens-Nachrichtentechnik in München nachgehen wollte¹⁶. In dem Münchener Betrieb werden Telefonanlagen für den Bedarf der Bundespost hergestellt. Auf die Anfrage des Bundesbeauftragten hin wurde diesem vom Bundeswirtschaftsministerium mitgeteilt, daß es sich bei den fraglichen Sicherheitsüberprüfungen nicht um Maßnahmen des Geheimschutzes in der Wirtschaft handele, sondern um vorbeugenden personellen Sabotageschutz gemäß § 3 Abs. 2 Ziff. 2 BVerfSchG, für die er nicht zuständig sei. Auch beim Bundespostminister erbrachte die Anfrage des Bundesbeauftragten kein positives Ergebnis. Die Anfrage, so lautete die Antwort, stünde in keinem Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten in Dateien bei Behörden der Bundespost, und überdies sei das Ministerium mit der Angelegenheit nicht weiter befaßt gewesen. Auch auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der GRÜNEN antwortete der Bundespostminister, daß Sicherheitsüberprüfungen nicht auf seine Veranlassung durchgeführt würden¹⁷.

Neben Siemens-Nachrichtentechnik dürfte es noch eine erhebliche Anzahl weiterer Betriebe geben, deren Beschäftigte keinerlei Rüstungsgüter produzieren und gleichwohl (z. T. ohne ihr Wissen) einer Sicherheitsüberprüfung durch den Verfassungsschutz unterzogen werden. Wenn schon die Kriterien und die Entscheidungskompetenzen für diese Praxis verheimlicht werden, wirkt die Behauptung, die Sicherheitsüberprüfungen würden »rechtsstaatlich eingegrenzt«, wenig überzeugend. An-

13 »Der homosexuelle Soldat, der in einer festen Bindung lebt und bereit ist, hierüber Mitteilungen zu machen, ist ein überschaubareres Risiko als derjenige, der sexuelle Kontakte zu häufig wechselnden Partnern sucht. Derjenige heterosexuell veranlagte Soldat, der sexuelle Kontakte zu häufig wechselnden Partnerinnen sucht, ist ein geringeres Risiko, wenn er dabei Kinder (Personen unter 14 Jahren) ausnimmt ...«, so BVerwG RiA 1983, 76.

14 So H. Borgs-Maciejewski/F. Ebert, Das Recht der Geheimdienste, Kommentar, Stuttgart u. a. 1986 § 3 BVerfSchG Rdn. 100.

15 Vgl. zum Umfang der Praxis näher D. Hüsemann, Sicherheitsüberprüfung, CILIP 27, 79; C. Skrobaneck-Leutner, Sicherheitsüberprüfungen, DuR 1987, 123; H. Günther u. a., Der Verfassungsschutz, in: M. Kutscha/N. Paech (Hrsg.), Im Staat der »Inneren Sicherheit«, Frankfurt 1981 S. 76 ff.

16 Vgl. BfD, 10. Tb. S. 75.

17 BT-Drs. 11/504 S. 2.

gesichts der bekanntgewordenen Fälle spricht vielmehr einiges für die Annahme, der betroffene Personenkreis werde kontinuierlich ausgedehnt¹⁸.

429

2. Die (gar nicht so vornehme) Zurückhaltung der Justiz

Für die Justiz ist die Praxis der Sicherheitsüberprüfungen erst in den letzten Jahren zum Thema geworden, bedingt durch ein wachsendes »Datenschutzbewußtsein« in der Bevölkerung und bei den Betroffenen. Noch 1979 hatte das VG Köln keine Schwierigkeiten, die Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff in das Persönlichkeitsrecht durch eine Sicherheitsüberprüfung in § 3 Abs. 2 BVerfSchG zu sehen. Diese Vorschrift regelt zwar ihrem Wortlaut nach nur die *Mitwirkung* der Verfassungsschutzämter bei der Personenüberprüfung, »durch sie hat der Gesetzgeber aber ebenfalls bestimmt, daß Personen, die den Umgang mit geheimhaltungsbedürftigen Sachen erstreben, überprüft werden können, denn sonst ginge diese Bestimmung ins Leere«¹⁹. – Dies entsprach durchaus dem damaligen Verständnis von den Anforderungen an eine Eingriffsermächtigung: Daß es sich bei § 3 Abs. 2 BVerfSchG um eine reine Aufgabenzuweisung handelt, die keinerlei konkrete Befugnisregelungen enthält²⁰, tat nichts zur Sache. Erst 1983 schien es mit dem Volkszählungsurteil des BVerfG juristisches Gemeingut zu werden, daß jeder Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einer hinreichend klaren und nach den Voraussetzungen bestimmten Grundlage bedarf²¹. Anfang 1987 zog das VG Stade hieraus denn auch die Konsequenz: Für die beabsichtigte Sicherheitsüberprüfung eines Beamten, der an der NATO-Stabsübung WINTEX-CIMEX teilnehmen sollte, fehle es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Bei § 3 Abs. 2 BVerfSchG handele es sich lediglich um eine Zuständigkeitsnorm; es fehle »die Feststellung, welche bestimmt umrissenen Daten erfragt werden dürfen, unter welchen Umständen erfragt werden darf und wie mit den Daten umgegangen werden muß«²². – Statt hieraus aber die Rechtswidrigkeit des behördlichen Auskunftsverlangens abzuleiten, rekurrierte das VG auf die extralegale Figur des »Übergangsbonus«: Für eine gewisse Zeit müsse diese gesetzliche Regelungslücke hingenommen werden. Wenn alle an der Übung beteiligten Personen sich nämlich weigerten, den Fragebogen zur Sicherheitsüberprüfung auszufüllen, würde dies »zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland führen«²³. Wie auch bereits in anderen Urteilen²⁴ gibt der »Übergangsbonus« hier ein wohlfeiles Gesetzessurrogat ab, das die Weiterführung einer illegalen, aber als staatsnotwendig empfundenen Praxis legitimieren soll – die Nähe zum berüchtigten »übergesetzlichen Notstand« läßt sich kaum übersehen. Wie das VG Stade erblickt auch das BAG 1986 im BVerfSchG keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für Sicherheitsüberprüfungen, rechtfertigt diese Praxis

18 So D. Hüseemann a. a. O. S. 82; C. Skrobanek-Leutner a. a. O. S. 24.

19 VG Köln DVBl. 1980, 383.

20 Näher hierzu M. Kutscha, Befugnisse des Verfassungsschutzes aufgrund gesetzlicher Aufgabenzuweisung?, DVBl. 1987, 994.

21 BVerfGE 65, 1; i. E. vgl. U. Mückenberger, Datenschutz als Verfassungsgebot, KJ 1984, 1; M. Kutscha, Datenschutz – Barriere gegen den Sicherheitsstaat?, DuR 1987, 414 m. w. N.

22 VG Stade NJW 1987, 3149.

23 A. a. O. S. 3150; keinerlei gesetzliche Grundlage ist in den Augen des BVerwG für Erteilung und Entziehung von Verschlusssachenermächtigungen für Beschäftigte nach dem »Geheimhaltungshandbuch« notwendig: »... die Erteilung und die Versagung einer VS-Ermächtigung sind durch die staatlichen Sicherheitsbelange gedeckt; sie greifen deshalb (!) in das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht ein« (BVerwG NJW 1988, 1993).

24 Z. B. BVerwG NJW 1984, 1636 (Narr-Urteil); BayVerfGH NJW 1986, 915 (personenbezogene Daten-systeme bei der Polizei).

sodann aber mit einer vertrauenswürdigeren Rechtsfigur als dem brisanten²⁵ »Übergangsbonus«, nämlich der aus dem Arbeitsverhältnis abgeleiteten allgemeinen Treuepflicht²⁶. – Wenn schon der Arbeitsgerichtsbarkeit die Treuepflicht von Angestellten als Eingriffsgrundlage hinreicht, kann die für Beamtenverhältnisse zuständige Verwaltungsgerichtsbarkeit natürlich nicht zurückstehen: Die beamtenrechtliche Treuepflicht bildete denn auch die zentrale Argumentationsbasis im bisher einzigen Verfahren, das bis hinauf zum BVerfG verfochten wurde²⁷. Die Pflicht des betreffenden Postbeamten (der in einem Fernmeldezeugamt mit der Bearbeitung von Rechnungen betraut war), sich einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, wurde von allen Instanzen bejaht. Dabei gelangte auch die uralte These vom freiwilligen Grundrechtsverzicht der Beamten zu neuen Ehren: Der Beamte habe »die entsprechende Auskunftspflicht durch seinen freiwilligen Eintritt in das Beamtenverhältnis aus freiem Entschluß übernommen; er kann sich ihr jederzeit dadurch entziehen, daß er seine Entlassung aus dem Beamtenverhältnis beantragt«²⁸. Die ökonomische Zwangssituation des Betroffenen gerät dabei nicht in den Blick. Was ist aber die Freiheit wert, sich der Durchleuchtung seiner Persönlichkeit nur durch die Preisgabe der beruflichen Existenz entziehen zu können?²⁹

Selbst die im Volkszählungsurteil errichtete Hürde der rechtsstaatlichen Bestimmtheit von Ermächtigungsgrundlagen für den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen sowie ihrer Lebensgefährten wird spielend überwunden. Für das OVG Münster sind es die in Art. 33 Abs. 5 GG erwähnten »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums«, die »insoweit eine ausreichende gesetzliche Grundlage (darstellen), aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung klar und für den Beamten erkennbar ergeben«³⁰. Das BVerfG ist hingegen im Bundesbeamtengesetz fündig geworden. § 55 BBG statuiert die allgemeine Beratungs- und Unterstützungspflicht des Beamten gegenüber den Vorgesetzten sowie die Pflicht, deren Anordnungen auszuführen. Diese Vorschrift, so meinen die drei Richter der Kammer des Bundesverfassungsgerichts, ließe »hinreichend deutlich erkennen, daß der Dienstherr von seinen Beamten die Angaben verlangen kann, die zur Verwirklichung des legitimen und dringenden Ziels, die Sicherheit im Bereich des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten, geeignet und erforderlich sind, und daß der Dienstherr diese Angaben im Sinne dieses Zweckes verwenden darf«³¹.

In bundesdeutschen Amtsstuben ist, allen Vorurteilen zum Trotz, bei der Lektüre von Gesetzestexten offenbar Phantasie gefragt – jedenfalls von Beamten, die sich über das Ausmaß der Beschränkungen ihrer Grundrechte ein Bild machen wollen.

25 Ein »Übergangsbonus« läßt sich nach jahrelanger Untätigkeit des Gesetzgebers immer weniger aufrecht erhalten; vgl. VG Frankfurt NJW 1987, 2249; VG München RDV 1988, 88 sowie die Kritik von H.-W. Alberts, »Übergangszeit« im bereichsspezifischen Datenschutz?, ZRP 1987, 193.

26 BAG, Urteil vom 16. 10. 1986, Az 6 AZR 331/83 S. 12; indes verneint das Gericht hier die Pflicht eines Angestellten bei der BfA zur Teilnahme an einer Sicherheitsüberprüfung wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die oberste Bundesbehörde hier nur das Rechenzentrum zum Behördenteil mit erhöhtem Sicherheitsrisiko bestimmt hatte, wo der Betroffene nicht beschäftigt war. Mit ähnlicher Begründung verneinte auch das LAG Hamm, Urteil vom 4. 12. 1987, Az 5 Sa 540/87 und das ArbG Münster, Urteil vom 23. 8. 1988, Az 3 Ca 834/88 eine Pflicht zur Sicherheitsüberprüfung. Weniger »datenschutzfreundlich« ist die Entscheidung BAG NJW 1984, 824, die noch vor dem Volkszählungsurteil erging.

27 VG Münster DuR 1985, 214; OVG Münster ZBR 1987, 151; BVerfG (3. Kammer des 2. Senats) DVBl. 1988, 530 m. Anm. M. Kutscha.

28 BVerfG a. a. O. S. 531.

29 Kritisch zur »Freiwilligkeitsthese«: H. Bäumlner a. a. O. (Anm. 4) S. 97; R. Riegel, Sicherheitsüberprüfung bei NATO-Mitgliedsstaatsangehörigen, DVBl. 1986, 27 (29).

30 OVG Münster a. a. O. S. 153.

31 BVerfG a. a. O. (Anm. 27), S. 531.

Wieder einmal³² bieten beamtenrechtliche Generalklauseln eine Handhabe, je nach den selbst definierten dienstherrlichen Bedürfnissen Grundrechte von Bediensteten begrenzen zu können. Wenn dem Gesetz keine klaren Grenzziehungen bei Tatbestand und Befugnissen mehr zu entnehmen sind, verliert es seine Schutzfunktion gegenüber der Staatsgewalt. Dies gilt für den Grundrechtsschutz im Beamtenverhältnis ebenso wie für die geplanten und z. T. bereits verabschiedeten »Sicherheitsgesetze«³³.

Dieser Logik der Entgrenzung exekutivischen Zugriffs folgt die Rechtsprechung zu den Sicherheitsüberprüfungen mit verschiedenen Begründungsvarianten. Neben dem Verweis auf allgemeine Treue –, Gehorsams – und Auskunftspflichten ist es die Einräumung eines gerichtlich nicht überprüfbaren »Beurteilungsspielraums« des Dienstherrn³⁴, die die Praxis der Sicherheitsüberprüfung von wirksamer gerichtlicher Kontrolle weitgehend freistellt. Der fehlende Sinn für die Notwendigkeit, klare verfassungsmäßige Voraussetzungen zu schaffen³⁵, und der Verzicht auf das Erfordernis tatbestandlich klarer gesetzlicher Regelungen sowie rationaler und überprüfbarer Kriterien, nach denen Teile der Verwaltung als »sicherheitsempfindlich« eingestuft werden, ermöglicht es der Exekutive, sich von einer immer größeren Anzahl von Beschäftigten per Sicherheitsüberprüfung umfangreiche Persönlichkeitsbilder zu verschaffen. Der in seinen politischen, sozialen und privaten Neigungen transparente Beschäftigte könnte so Schritt für Schritt von der Ausnahme zum Regelfall werden, im öffentlichen Dienst ebenso wie in der Privatwirtschaft.

Für eine solche allmähliche und unauffällige Unterwanderung des Normalzustandes durch den Ausnahmezustand könnten allerdings die »Sachzwänge« neuer Technologien (z. B. der Atomindustrie³⁶) nur zu einem kleinen Teil verantwortlich gemacht werden. Es ist die Ratio des Militärischen, mit der die Praxis der Sicherheitsüberprüfung legitimiert wird (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SiR). Sie ließe sich etwa in dem Satz bündeln: »Eine wirksame militärische Abschreckung setzt voraus, daß sich das Militär auf die zivile Gesellschaft verlassen kann und potentielle Sicherheitsrisiken weitgehend ausgeschaltet sind«³⁷. Das außenpolitische Feindbild dient, wie schon so oft³⁸, als ideologisches Vehikel für eine bestimmte *innenpolitische* Option (die die gesamte Sicherheitsgesetzgebung durchzieht³⁹). Und dies soll auch so bleiben: »Trotz aller Beteuerungen ihrer Entspannungspolitik«, ließ unlängst das Bundesinnenministerium verlautbaren, würden die Sowjets in ihren Spionagebemühungen »immer aggressiver werden«⁴⁰.

Diejenigen allerdings, die durch erfolgreiche Absolvierung einer Sicherheitsüber-

32 Vgl. die Übersicht bei M. Kutscha, Renaissance des »besonderen Gewaltverhältnisses«? Disziplinierung und Meinungsfreiheit im öffentlichen Dienst, KJ 1985, 43.

33 Vgl. J. Seifert, Die Überwachungsgesetze, KJ 1986, 42; H. Wagner, AK PolG NRW, Neuwied 1987, vor § 8, Rdn. 202; grundsätzlich zur Problematik: T. Blanke, Der Präventionsstaat in der Risikogesellschaft, in: R. Appel u. a. (Hrsg.), Die neue Sicherheit, Köln 1988 S. 191.

34 So BVerwG RiA 1983, 76; etwas »differenzierter« BAG NJW 1984, 824 (825), wonach die Einstufung von Behördenanteilen als sicherheitsempfindlich eine politische Entscheidung sei, »deren sachliche Berechtigung von den Gerichten jedenfalls dann nicht mehr nachgeprüft werden kann, wenn die darin zum Ausdruck gekommene Einschätzung des möglichen Sicherheitsrisikos nicht völlig abwegig ist«.

35 Vgl. dazu T. Blanke, Öffentliche und staatliche Geheimhaltung. Der Auskunftsanspruch gegenüber Verfassungsschutzbehörden und Polizei, KJ 1988, S. 281–303.

36 Hierauf ist der kritische Ansatz von A. Roßnagel, Radioaktiver Zerfall der Grundrechte?, München 1984 beschränkt; vgl. dort die Darstellung zum »nuklearen Arbeitsverhältnis« S. 68 ff.

37 Vgl. D. Hüsemann a. a. O. S. 89.

38 Vgl. J. Seifert, Methoden der politischen Ausgrenzung in der Geschichte der Bundesrepublik, in: R. Appel a. a. O. S. 56.

39 Hierzu näher J. Seifert, Die Überwachungsgesetze (Anm. 33) S. 51 sowie die Beiträge in: M. Kutscha/N. Paech (Hrsg.), Totalerfassung, 2. Aufl. Köln 1987, insbesondere S. 192 ff.

40 Nach FR vom 28. 3. 1988; ähnlich »Innere Sicherheit« 2/88 S. 2 unter der Überschrift »Neue Sicherheitsrichtlinien am 1. Mai in Kraft getreten«.

prüfung zu »Geheimnistägern« avancieren sollen, wissen diesen Aufstieg offenbar immer weniger zu schätzen. In seinem letzten Tätigkeitsbericht bemerkte der Bundesdatenschutzbeauftragte Baumann: »Eine steigende Zahl von Eingaben belegt die bei den Betroffenen wachsenden Zweifel an der Tragfähigkeit der bislang herangezogenen Rechtsgrundlagen«⁴¹. – Die Frage bleibt freilich, ob dem wuchernenden Erfassungsstaat allein durch Verrechtlichung beizukommen ist. Allerdings wäre eine gesetzliche Grenzziehung bei den Sicherheitsüberprüfungen, im Gegensatz etwa zum Datenaustausch zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden, wohl noch am wirksamsten: Zumindest, was die konkrete Ausgestaltung des informationellen Unterwerfungsakts angeht (also etwa den Umfang des Fragenkatalogs), verbleibt den Betroffenen hier noch ein Stück Kontrolle. Das politische Problem, wieviel »Innere Sicherheit« sich eine demokratische Gesellschaft zumuten will, ist damit jedoch noch nicht gelöst.

Andrea Maihofer Zum Dilemma GRÜNER Rechtspolitik¹

Die Diskussion um die Rechtspolitik der GRÜNEN ist, vor allem in den letzten Monaten, zunehmend in eine Polarisierung geraten, aus der es – zumindest im Augenblick – keinen Ausweg zu geben scheint. Doch genau genommen ist dies kein völlig neues Phänomen, sondern »lediglich« die polemische Zuspitzung einer Polarisierung, man könnte auch sagen, einer grundsätzlichen Unklarheit oder Unentschiedenheit im Rechtsverständnis, die die Diskussion um die Rechtspolitik der GRÜNEN von Anbeginn kennzeichnet. So wird *emersen*s in der Tradition linker Rechtskritik – nicht zuletzt bestätigt durch die mittlerweile in der Verrechtlichungs- bzw. Entrechtlichungs- und Entformalisierungskritik auch allgemein anerkannte Problematisierung des Rechts² – für einen äußerst vorsichtigen Einsatz des Rechts als Medium zur Steuerung gesellschaftlicher Konflikte plädiert. Als vornehmliches rechtspolitisches Ziel wird hier eine allmähliche Ablösung oder doch Zurückdrängung des Rechts als vorrangigem gesellschaftlichen Regelungstyp angesehen. Im Programm der GRÜNEN zu den Bundestagswahlen 1986 heißt es beispielsweise: »Ziel GRÜNER Politik ist es, die Ursachen für die individuelle, aber auch die Umwelt- und Wirtschaftskriminalität zu bekämpfen. Wir wollen Konfliktregelungen, die sich nicht an »Schuld und Sühne«, sondern am Prinzip der Gewaltfreiheit, der Ursachenbekämpfung und der »Therapie statt Strafe« orientieren.

Je mehr wir uns diesem Ziel nähern, desto eher wird es möglich sein, ohne Strafrecht und Gefängnisse auszukommen.« (S. 13)

Es folgen eine Reihe von Forderungen zum »Einstieg in eine andere, eine gewaltfreie Kriminalpolitik«: Abschaffung der Gefängnisstrafe für Jugendliche und Heranwachsende, der lebenslangen Freiheitsstrafe und der Sicherheitsverwahrung, Bürgerrechte auch für Gefangene (z. B. Meinungs- und Informationsfreiheit, Sozialver-

⁴¹ BfD, 10 Tb. S. 74.

¹ Für ihre anregende Kritik und Diskussionsbereitschaft möchte ich mich ganz besonders bei Klaus Günther, Sebastian Scheerer und Alex Demirović bedanken.

² Vgl. u. a. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handels*, Bd. 2, Frankfurt 1982, S. 522 ff. Ingeborg Maus, *Verrechtlichung, Entrechtlichung und der Funktionswandel von Institutionen*, in: dies., *Rechtstheorie und politische Theorie im Industriekapitalismus*, München 1986 u. Wolfgang Naucke, *Versuch über den aktuellen Stil des Rechts*, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1986 H. 3.