

16.09.96**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - Fz - R - VPzu **Punkt** der 702. Sitzung des Bundesrates am 27. September 1996

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Fz
R**1. Zu der Eingangsformel**

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

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

Begründung:

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Die Zustimmungsbedürftigkeit wird nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes dadurch begründet, daß nach § 1 Abs. 4 Landesbehörden die Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes durchzuführen haben und damit die Art und Weise des Verwaltungshandelns bei der Ausführung des Gesetzes zu Artikel 10 bestimmt wird.

Ausgeliefert am 17. SEP. 1996

In 2. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a (Artikel 1 § 1 Abs. 2 Satz 2 G 10)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a sind in Artikel 1 § 1 Abs. 2 Satz 2 nach den Worten "zu Postfächern" die Worte "und zum Fernmeldeverkehr" einzufügen.

Begründung:

Zur Vorbereitung einer G 10 Anordnung ist es nicht nur erforderlich, vorher Auskünfte über Postfächer, sondern auch über Anschlußnummern der Teilnehmer am Fernmeldeverkehr zu erhalten.

Hauptempfehlung:In 3. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b und Nr. 6 (Artikel 1 § 1 Abs. 3, 4 und Artikel 3 § 11 Abs. 1 G 10)

Bei Annahme
entfällt
Ziff. 5

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 1 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

'b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

"(3) Der nach Absatz 2 Satz 1 oder 3 Verpflichtete hat für die Durchführung der vorstehend genannten Anordnungen das erforderliche Personal bereitzuhalten, das gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz sicherheitsüberprüft und zum Zugang zu Verschlusssachen des jeweiligen Geheimhaltungsgrades ermächtigt ist. Für Beschränkungsmaßnahmen einer Behörde eines Landes, das ein die Sicherheitsüberprüfungen regelndes Gesetz erlassen hat, gilt das jeweilige Landesrecht. Im übrigen gilt Bundesrecht. Zuständig ist bei Beschränkungsmaßnahmen von Bundesbehörden das Bundesministerium des Innern; im übrigen sind die von den Ländern *) bestimmten Behörden zuständig. Soll mit der Durchführung einer Beschränkungsmaßnahme eine Person betraut

*) Bei Annahme von Ziffer 6 erfolgt entsprechende redaktionelle Anpassung.

(noch Ziff. 3)

werden, für die innerhalb der letzten fünf Jahre bereits eine gleich- oder höherwertige Sicherheitsüberprüfung nach Bundes- oder Landesrecht durchgeführt worden ist, soll von einer erneuten Sicherheitsüberprüfung abgesehen werden.".

b) In Nummer 6 ist in Artikel 3 § 11 Abs. 1 die Nummer 2 wie folgt zu fassen:

"2. entgegen Artikel 1 § 1 Abs. 3 Satz 1 das erforderliche sicherheitsüberprüfte und zum Zugang zu Verschlusssachen des jeweiligen Geheimhaltungsgrades ermächtigte Personal nicht bereithält oder".

Begründung:

zu Buchstabe a:

Satz 1 entspricht inhaltlich Artikel 1 § 1 Abs. 2 Satz 3 G 10 in der derzeitigen Fassung.

Der Neuregelungsentwurf des Bundes birgt demgegenüber erhebliche Probleme im Sicherheitsbereich in sich, hinter denen die in der Begründung zum Gesetzentwurf genannten Praktikabilitätsabwägungen zurückstehen müssen. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um die nachfolgend genannten zwei Gesichtspunkte:

1. Beschränkung der Sicherheitsüberprüfung auf den Bedarfsfall:

Sie führt dazu, daß G 10-Maßnahmen zukünftig nur noch mit (erheblichen) Verzögerungen, unter Umständen für den beabsichtigten Zeitraum gar nicht durchführbar sind.

Aus der Sicht der Verfassungsschutzbehörde ist es unverzichtbar, in Unternehmen, die potentielle Anordnungsadressaten darstellen, zumindest einen Ansprechpartner zu haben, der Gewähr für ein dem jeweiligen VS-Grad entsprechenden Umgang bietet.

2. Herabstufung der G 10-Inhalte auf den Verschlusssachengrad VS-NfD für die Übermittlung im G 10-Bereich - damit korrespondierend: Überprüfung des betroffenen Personals mittels einer einfachen Sicherheitsüberprüfung:

Die zum Gesetzentwurf gegebene Begründung trägt die Rechtsfolge nicht.

Die genannten Daten

- Anschlußnummer bzw. Adresse der zu überwachenden Person oder Stelle,

...

(noch Ziff. 3)

- Anschlußnummer, der die überwachten Fernmeldeverkehre zugeschaltet werden sollen, bzw. die Stelle, der die zu überwachenden Sendungen auszuhändigen sind,

- Beginn und Ende der Beschränkungsmaßnahme

teilen den von der zuständigen Verfassungsschutzbehörde jeweils vergebenen Verschlusssachengrad.

In G 10-Angelegenheiten ist dies in der Regel "geheim".

Die Regelung in Satz 2 und 3 war erforderlich, um die Gesetzeslage der inzwischen geschaffenen Rechtslage (SÜG in einigen Ländern) anzupassen. Der Regelungsgehalt entspricht dem Absatz 4 Satz 1 und 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Die Sätze 4 und 5 des Absatzes 3 sind dem Absatz 4 - dort Satz 3 und 4 - entnommen.

zu Buchstabe b:

Folgeänderung im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung des § 1 Abs. 3.

Hilfsempfehlung:

- In 4. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b und Nr. 6 (Artikel 1 § 1 Abs. 3, 4 und Artikel 3 § 11 Abs. 1 G 10)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

- 'b) Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

"(3) Der nach Absatz 2 Satz 1 oder 3 Verpflichtete hat vor Durchführung einer beabsichtigten Beschränkungsmaßnahme die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Geheimhaltung der Beschränkungsmaßnahme zu treffen. Der Umfang der materiellen Sicherungsmaßnahmen in den zentralen Stellen der Verpflichteten, die die Anordnung nach § 5 Abs. 2 entgegennehmen, bearbeiten und verwahren, richtet sich nach den geltenden Regeln für die Sicherung von Verschlusssachen des Grades "Geheim" in öffentlichen Stellen; dies gilt nicht bei der technischen Bearbeitung der einzelnen Anordnung. Der Anordnende nach § 5 Abs. 1 kann Ausnahmen von Satz 2 im Einzelfall zulassen. Für die Mitarbeiter der nach Absatz 2 Satz 1 oder 3 Verpflichteten, die mit der

...

(noch Ziff. 4)

Entgegennahme, Bearbeitung und Verwahrung der Anordnung sowie der Durchführung der Maßnahme betraut werden, sind Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen. Sie sind ferner über die Pflicht zur Geheimhaltung nach Artikel 3 § 10 sowie die Strafbarkeit eines Verstoßes nach Artikel 3 § 10 a zu belehren. Die Belehrung ist aktenkundig zu machen.

(4) Die Sicherheitsüberprüfung nach Absatz 3 Satz 4 ist entsprechend dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen. Die Mitarbeiter der Verpflichteten, die an zentraler Stelle Anordnungen entgegennehmen, verwaltungsmäßig bearbeiten und verwahren, sind einer Sicherheitsüberprüfung nach § 10 Sicherheitsüberprüfungsgesetz zu unterziehen; für Mitarbeiter der Verpflichteten, die Anordnungen nur im Einzelfall durchführen, genügt eine Sicherheitsüberprüfung nach § 8 Sicherheitsüberprüfungsgesetz. Für Beschränkungsmaßnahmen einer Landesbehörde gilt dies nur, soweit nicht Rechtsvorschriften des Landes vergleichbare Bestimmungen enthalten[; in diesem Fall sind die Rechtsvorschriften des Landes entsprechend anzuwenden]. *) Zuständig ist bei Beschränkungsmaßnahmen von Bundesbehörden das Bundesministerium des Innern; im übrigen sind die von den Ländern **) bestimmten Behörden zuständig. Soll mit der Durchführung einer Beschränkungsmaßnahme eine Person betraut werden, für die innerhalb der letzten fünf Jahre bereits eine gleich- oder höherwertige Sicherheitsüberprüfung nach Bundes- oder Landesrecht durchgeführt worden ist, soll von einer erneuten Sicherheitsüberprüfung abgesehen werden."

b) In Nummer 6 ist Artikel 3 § 11 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 2 ist die Angabe "Satz 2" zu streichen.

bb) In Nummer 3 ist die Angabe "Satz 3" zu streichen.

*) Der Klammerzusatz ist bei Annahme von Ziff. 5 zu streichen.

**) Bei Annahme von Ziff. 6 erfolgt entsprechende redaktionelle Anpassung.

(noch Ziff. 4)

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die von der Bundesregierung in Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b vorgeschlagenen Artikel 1 § 1 Abs. 3 und 4 haben zur Folge, daß auch in den Zentralen der privaten Post- und Fernmeldebetriebe alle G-10-Anordnungen (die immerhin den Namen des Betroffenen sowie den Anordnungsgrund, z. B. Verdacht der Spionagetätigkeit, Verdacht der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung enthalten), die im Zuständigkeitsbereich dieser zentralen Stelle vollzogen werden (das kann - je nach Organisation des privaten Kommunikationsdienstes ein Land, mehrere Länder oder ganz Deutschland sein) und dort zusammenlaufen, nur wie "VS-Nur für den Dienstgebrauch" zu schützen sind (also genügt Verwahrung in einer Schublade) und auch die Mitarbeiter in den Zentralen, die somit eine umfassende Kenntnis über die G-10-Praxis von Bund und Ländern erlangen, nur einer Einfachen Sicherheitsüberprüfung (Ü 1) nach § 8 des Sicherheitsüberprüfungsgesetz unterzogen werden.

Dagegen bestehen erhebliche Bedenken, sowohl im Interesse des Schutzes staatlicher Geheimnisse als auch im Interesse des Betroffenen, gegen den noch kein strafprozessualer Verdacht vorliegt sondern nur nachrichtendienstliche Anhaltspunkte für einen solchen Verdacht.

Daß, durch objektive technische und organisatorische Probleme bedingt, der Vollzug der einzelnen Maßnahme "vor Ort" nicht entsprechend geschützt werden kann, sondern nur minderer Schutz (z. B. in Form der Einfachen Sicherheitsüberprüfung (Ü 1) für das Vollzugspersonal vor Ort) möglich ist, zwingt und berechtigt nicht dazu, auch bei der Bearbeitung und Verwahrung der Anordnungen in der Zentrale des Kommunikationsbetriebs solch geringe Anforderungen zu stellen. Die G-10-Anordnungen müssen in der Zentrale im Panzerschrank verwahrt werden; das in der Zentrale tätige Personal ist für "Geheim" entsprechend § 10 Sicherheitsüberprüfungsgesetz (Ü 3) zu überprüfen. Das ist notwendig und zumutbar, da durch die Summierung der Anordnungen in der Zentrale ein erhebliches Wissen über die Abwehraktivitäten der Sicherheitsorgane anfällt. Dieser Summierungseffekt zwingt zu höheren Sicherheitsanforderungen als bei den einzelnen Mitarbeitern, die nur für den Vollzug einzelner Maßnahmen zuständig sind.

Diesen Überlegungen trägt der Änderungsantrag Rechnung. Es wird differenziert zwischen der Bearbeitung einer G-10-Anordnung in der Zentrale und vor Ort.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung des § 1 Abs. 3.

R
Entfällt
bei An-
nahme
von Ziff. 3

5. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b (Artikel 1 § 1 Abs. 4 Satz 2 G 10)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b ist in Artikel 1 § 1 Abs. 4 Satz 2 der zweite Halbsatz zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehene Regelung ist zumindest mißverständlich. Nach § 1 Abs. 4 Satz 2 1. Halbsatz ist das Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes von Landesbehörden anzuwenden, "soweit nicht Rechtsvorschriften des Landes vergleichbare Bestimmungen enthalten". Für den Fall, daß vergleichbare Landesregelungen bestehen, folgt daraus, daß dieses Landesrecht - unmittelbar - anzuwenden ist und nicht - wie in § 1 Abs. 4 Satz 2 2. Halbsatz geregelt - nur "entsprechend". Im übrigen obliegt es dem Landesgesetzgeber, hinsichtlich einer landesgesetzlichen Regelung die Frage der unmittelbaren oder entsprechenden Anwendung zu regeln.

In 6. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b (Artikel 1 § 1 Abs. 4 Satz 3 G 10)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b sind in Artikel 1 § 1 Abs. 4 Satz 3 die Worte "von den Ländern"
durch die Worte "nach Landesrecht"
zu ersetzen.

Begründung:

Dies ist die stehende Formulierung in der Gesetzgebung des Bundes wie der Länder.

In 7. Zu Artikel 1 Nr. 2 (Artikel 1 § 5 Abs. 5 G 10)

Artikel 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

2. Artikel 1 § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) - wie Regierungsentwurf unter Nummer 2 Buchstabe a -

bb) - wie Regierungsentwurf unter Nummer 2 Buchstabe b -

...

(noch Ziff. 7)

b) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:

"Einer Mitteilung bedarf es nicht, wenn diese Voraussetzung auch nach fünf Jahren noch nicht eingetreten ist."

bb) Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.'

Begründung:

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt ausschließlich die Zielsetzung, die Überwachbarkeit des Postverkehrs als Folge der zunehmenden Öffnung der Postdienstleistungsmärkte für private Unternehmen wieder herzustellen und zukünftig zu gewährleisten.

Obwohl dazu die Gelegenheit bestanden hätte, wird ein gesetzgeberischer Mißstand, der bereits mehrfach von einigen Ländern beanstandet wurde, nicht bereinigt und einer befriedigenden Lösung zugeführt.

Durch das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 04.11.1994 (BGBl. I S. 3186, 3195) ist der bis dahin geltende Artikel 1 § 5 Abs. 5 Satz 3 Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz ersatzlos gestrichen worden. Diese Änderung war bereits im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP (vgl. Bundestagsdrucksache 12/6853 vom 18.02.1994) vorgesehen und wurde damit begründet, daß durch die Streichung eine Angleichung an die entsprechende Regelung der Strafprozeßordnung (§ 101 StPO) erreicht werden sollte.

Hierbei wurde jedoch nicht berücksichtigt, daß strafprozessuale Maßnahmen zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom Untersuchungszweck her nicht mit dem Beobachtungszweck des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz vergleichbar sind. Der Untersuchungszweck strafprozessualer Maßnahmen, wie sie in § 101 StPO aufgeführt sind, ist die Aufklärung abgeschlossener strafrechtlicher Sachverhalte. Die Maßnahmen münden in der Regel relativ kurzfristig in eine abschließende Entscheidung (z.B. Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens). In jedem Fall erhält der Betroffene in engem zeitlichen Zusammenhang Kenntnis von der gegen ihn gerichteten Maßnahme, ohne daß dies negative Folgen für das weitere Verfahren hätte.

Im Bereich des Verfassungsschutzes hingegen sind von G 10-Maßnahmen betroffene Personen meist schon über längere Zeit im extremistischen Umfeld tätig und werden auch mit anderen nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet. Wenn eine G 10-Maßnahme eingestellt wird, weil sich der Verdacht auf die Begehung der in Artikel 1 § 2 Abs. 1 Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz genannten Straftaten nicht erhärtet hat, bleibt diese Person zumeist gleichwohl

(noch Ziff. 7)

aufgrund ihrer extremistischen Betätigung im Blickfeld des Verfassungsschutzes. Eine Benachrichtigung kommt in der Regel auf Jahre nicht in Betracht, da die betroffene Person in der Szene verhaftet ist und somit eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann.

In der Praxis führt dies bei Anwendung des nach Inkrafttreten des Verbrechensbekämpfungsgesetzes geltenden Rechts dazu, daß ständig neue Prüfungen angestellt werden müssen, ob eine Mitteilung erfolgen kann, mit der Konsequenz, daß Vorgänge unter Umständen über Jahrzehnte hinweg aufbewahrt werden müssen.

Die Regelung, wonach nach Ablauf der Fünfjahresfrist von einer Mitteilung abgesehen werden konnte, hat sich als vernünftiger Kompromiß bewährt und sollte daher wieder eingeführt werden. Sie diene der Rechtssicherheit und führe unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu keinem unbefriedigenden Ergebnis, zumal mit wachsendem zeitlichen Abstand das rechtliche Interesse des Betroffenen an einer Mitteilung immer mehr abnimmt.

Die wieder einzuführende Regelung liegt auch im wohlverstandenen Interesse des Betroffenen, durch den Ablauf der Fünfjahresfrist einen Schlußpunkt zu setzen und seine Akte nicht tendenziell unbegrenzt aufzubewahren, um sie immer wieder zur Prüfung heranzuziehen und für eine mögliche gerichtliche Kontrolle bereitzuhalten.

In 8. Zu Artikel 1 Nr. 3a - neu - (Artikel 1 § 9 Abs. 3 Satz 2 - neu - G 10)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen:

3a. Artikel 1 § 9 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

"In den Fällen des § 5 Abs. 5 Satz 3 unterrichtet er die Kommission spätestens fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen über seine abschließende Entscheidung."

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Begründung:

Hierbei handelt es sich im Hinblick auf die Ergänzung von § 5 Abs. 5 (vgl. Ziffer 5) um eine notwendige Folgeänderung. Die Regelung wurde ebenfalls durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 4. November 1994 (BGBl. I S. 3186, 3196) ersatzlos gestrichen und soll jetzt wieder eingeführt werden.

...

In 9. Zu Artikel 1 Nr. 7 (Artikel 3 § 13 G 10)

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte geprüft werden, ob nicht die in § 17a des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen enthaltene Kostenregelung die öffentlichen Haushalte günstiger stellt und deshalb auf diese Bestimmung verwiesen oder eine entsprechende Regelung getroffen werden sollte.

Begründung:

Bei der Kostenregelung ist zu berücksichtigen, daß die Überwachungsmaßnahmen für die Sicherheitsbehörden finanzierbar bleiben müssen. Es besteht die Gefahr, daß die gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten zur Überwachung insbesondere des Telekommunikationsverkehrs aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht mehr durchführbar sind und somit ein wichtiges Mittel zur Erkenntnisgewinnung gerade in unter Sicherheitsaspekten besonders sensiblen Bereichen (Spionage, Terrorismus) weitgehend wegfällt.

B.

10. Der Ausschuß für Verkehr und Post

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.