

20.01.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**Inzu **Punkt** der 708. Sitzung des Bundesrates am 31. Januar 1997

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz**Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Hauptempfehlung:

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 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 Sicherheitsüberprüfung 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 nach Landesrecht bestimmten Behörden zuständig.

Ausgeliefert am 21. JAN. 1997

(noch Ziff. 1)

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 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 betraut".

Begründung:

zu Buchstabe a:

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

Die Neuregelung birgt demgegenüber erhebliche Probleme im Sicherheitsbereich in sich, hinter denen die in der Begründung zum Gesetzentwurf in BT-Drs. 13/5753 genannten Praktikabilitätsabwägungen zurückstehen müssen. Im wesentlichen handelt es sich 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 Verfassungsschutzbehörden 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 dem Gesetz zugrundeliegende Begründung des Entwurfs trägt die Rechtsfolge nicht.

(noch Ziff. 1)

Die genannten Daten

- Anschlußnummer bzw. Adresse der zu überwachenden Person oder Stelle,
- Anschlußnummern, 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". Bei der Einordnung einer Nachricht in VS-Grade handelt es sich zudem materiellrechtlich um eine Geheimschutzregelung, die der Regelungskompetenz der Länder unterliegt.

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

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

zu Buchstabe b:

Folgeänderung im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung des § 1 Abs. 3 G 10.

2. Hilfsempfehlung:

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,

(noch Ziff. 2)

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 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 nach Landesrecht 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."

(noch Ziff. 2)

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.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die vom Bundestag in Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b beschlossenen 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.

(noch Ziff. 2)

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 G 10.

3. 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 Gesetzesbeschluß unter Nummer 2 Buchstabe a -

bb) - wie Gesetzesbeschluß unter Nummer 2 Buchstabe b -

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:

Zwar verfolgt das vorliegende Gesetz ausschließlich die Zielsetzung, die Überwachbarkeit des Postverkehrs als Folge der zunehmenden Öffnung der Postdienstleistungsmärkte für private Unternehmen wieder herzustellen und zukünftig zu gewährleisten. Dennoch sollte die Gelegenheit wahrgenommen werden, einen gesetzgeberischen Mißstand, der bereits mehrfach von den Ländern beanstandet wurde, zu bereinigen und einer befriedigenden Lösung zuzuführen.

Durch das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 4.11.1994 (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.

(noch Ziff. 3)

Diese Änderung war bereits im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP (vgl. BT-Drs. 12/6853 vom 18.2.1994) 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 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.

4. 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 Beschränkungsmaßnahme 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 G 10 (vgl. Ziffer 3) 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.