

Vorblatt

Grundgesetzänderung (Artikel 73 und 87 GG) (Gesetzentwurf der Bundesregierung)

A. Problem

Extremistische und militante Bestrebungen von Ausländern haben wie in anderen Ländern auch in der Bundesrepublik Deutschland erheblich zugenommen und können die innere und äußere Sicherheit und die auswärtigen Belange der Bundesrepublik gefährden. Für die Beobachtung solcher Bestrebungen und Sammlung von Informationen hierüber hat der Bund bisher keine klare und ausreichende verfassungsrechtliche Zuständigkeit.

B. Lösung

Durch Ergänzung des Artikels 73 Nr. 10 GG und Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG soll der Bund erhalten

- a) die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutz gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet, die die Sicherheit oder auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
- b) die Befugnis, Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen zum Schutz gegen solche Bestrebungen einzurichten.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 26. November 1970

I/4 (I/2) — 100 00 — Gr 3/8/70

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines . . . Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 73
und 87)

mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 356. Sitzung am 2. Oktober 1970 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat hält es für angezeigt, daß der zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf des VerfSchutzÄndG („geeignet sind, . . . zu beeinträchtigen“) der weitergehenden Fassung in Artikel 73 Nr. 10 im Entwurf der Grundgesetznovelle („gefährden“) angepaßt wird.

Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 2) dargelegt.

Brandt

Anlage 1

**Entwurf eines . . . Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 73 und 87)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten.

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 73 Nr. 10 erhält folgende Fassung:

- „10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet, die die Sicherheit oder auswärtige Belange des Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Ein-

richtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;“.

2. Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet, die die Sicherheit oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.“

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Politisch motivierte Gewalttaten von Ausländern haben in letzter Zeit sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in anderen Ländern erheblich zugenommen. Ihnen muß im Interesse der inneren und äußeren Sicherheit sowie der auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland in verstärktem Maße entgegengetreten werden. Das ist wirksam nur möglich, wenn bessere Informationen über politische Extremisten unter den Ausländern und militante Ausländergruppen sowie ihre Bestrebungen gewonnen werden können.

Die Kriminalpolizei des Bundes und der Länder kann diese Personenkreise und deren Bestrebungen im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nur dann beobachten, wenn sie auf die Vorbereitung bestimmter Straftaten hinzielen. Solange die sich meist in konspirativer Form verwirklichenden Planungen extremistischer und militanter Ausländer das Stadium der strafrechtlich faßbaren Vorbereitung noch nicht erreicht haben, ist bisher keine überregional zuständige Behörde für die Sammlung und Auswertung einschlägiger Informationen zuständig.

2. Bessere Informationen über extremistische oder militante Ausländer und ihre Bestrebungen im Bundesgebiet lassen sich am wirksamsten mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewinnen, wie sie den Verfassungsschutzbehörden bei der Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabe zu Gebote stehen. Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes — VerfSchutzG — vom 27. September 1950 (Bundesgesetzbl. S. 682) ist Aufgabe des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der entsprechenden Landesbehörden „die Sammlung und Auswertung von Auskünften, Nachrichten und sonstigen Unterlagen über Bestrebungen, die eine Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung im Bund oder in einem Land oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung von Mitgliedern verfassungsmäßiger Organe des Bundes oder eines Landes zum Ziele haben“.

Ob danach den Verfassungsschutzbehörden die Beobachtung solcher Ausländer übertragen werden kann, deren radikale Bestrebungen die innere oder äußere Sicherheit oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, ist verfassungsrechtlich nicht unzweifelhaft.

- a) Gegenstand des Verfassungsschutzes sind nach herrschender Meinung in der Literatur die Grundlagen der Verfassungsordnung der

Bundesrepublik Deutschland, also vor allem die Staatsform, die Staatsorganisation, die Freiheit des politischen Staatslebens, der Bestand der Freiheitsrechte und der institutionellen Verbürgungen. Soweit Bestrebungen ausländischer Gruppen sich gegen diese Grundlagen unserer Verfassungsordnung richten oder soweit sie in Verbindung mit Bestrebungen verfassungsfeindlicher Gruppen im Bundesgebiet stehen, können sie zweifelsfrei von den Verfassungsschutzbehörden beobachtet werden. Die Mehrzahl der terroristischen Aktionen ausländischer Gruppen richtet sich aber in der Regel nicht gegen diese Grundlagen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik, sondern gegen die politischen Verhältnisse ihres Heimatstaates oder anderer Staaten. Auch wenn derartige Aktionen gleichzeitig die deutschen Strafgesetze oder sonstige Bestimmungen verletzen, bedeutet das allein noch keine Störung der verfassungsmäßigen Ordnung in dem dargelegten Sinne.

- b) Solche Bestrebungen können allerdings gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßen, den das Grundgesetz in der Präambel und in Artikel 9 Abs. 2, Artikeln 24 und 26 besonders betont. Ob dieser Gedanke als Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu werten ist und damit auch Gegenstand des Verfassungsschutzes sein kann, ist umstritten. Selbst wenn das der Fall sein sollte, können jedoch zumindest nicht alle Terrorakte von Ausländern (z. B. Aktionen von Emigranten gegen die Regierung ihres Heimatstaates) ohne weiteres als Verstoß gegen diesen Grundsatz gesehen werden.
3. Ziel des Entwurfs ist es, die verfassungsrechtlichen Zweifel zu beheben. Er will in rechtsstaatlicher Weise eine verfassungsrechtlich einwandfreie Rechtsgrundlage für die Beobachtung aller politisch radikalen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet schaffen. Durch Ergänzungen von Artikel 73 Nr. 10 und von Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG soll klargestellt werden, daß der Bund auch
 - a) die ausschließliche Kompetenz zur Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutz gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet hat, die die Sicherheit oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,
 - b) Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Schutzes gegen Bestrebungen von Ausländern einrichten oder diese Aufgabe einer anderen der in Artikel 87 Abs. 1

Satz 2 GG genannten Zentralstellen übertragen kann.

B. Besonderer Teil

1. Zu Artikel I Nr. 1

- a) Nach Artikel 73 Nr. 10 GG in der geltenden Fassung des Grundgesetzes hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes sowie die internationale Verbrechensbekämpfung“. Nummer 1 ergänzt diese Zuständigkeit des Bundes zur ausschließlichen Gesetzgebung dadurch, daß er die Befugnis einräumt, auch die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutz „gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet“ zu regeln, „die die Sicherheit oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden“.
- b) Die Formulierung der Ergänzung trägt sowohl rechtsstaatlichen Erfordernissen als auch den praktischen Notwendigkeiten Rechnung. Der Begriff „Sicherheit“ umfaßt die innere und die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Der Begriff „auswärtige Belange“ läßt die Beobachtung auch solcher Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet zu, die sich auf Staaten beziehen, zu denen die Bundesrepublik keine diplomatischen Beziehungen unterhält.

2. Zu Artikel I Nr. 2

- a) Nach Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG in der geltenden Fassung können durch Bundes-

gesetz „Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei eingerichtet werden“. Nummer 2 ergänzt diese Bestimmung durch die Einräumung der Möglichkeit, durch Bundesgesetz auch eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke ... des Schutzes gegen Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet einzurichten, „die die Sicherheit oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.“

- b) Zur Formulierung der Ergänzung wird auf II 1 b verwiesen.

„Einrichtung“ einer Zentralstelle erlaubt auch, die Aufgabe einer anderen der in Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 genannten Zentralstellen zu übertragen.

- c) Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 wird redaktionell anders gefaßt, indem aus systematischen Gründen die Befugnis zur Einrichtung einer Zentralstelle „für die Kriminalpolizei“ hinter jener zur Einrichtung einer Zentralstelle „für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen“ eingefügt wird. Eine sachliche Änderung ist damit nicht verbunden.

3. Zu Artikel II

Die vorgesehene Regelung erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz kann daher zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten.

C. Kosten

Die Haushalte des Bundes und der Länder werden durch dieses Gesetz nicht mit Kosten belastet.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung ist bei der Abfassung der einschlägigen Gesetzentwürfe davon ausgegangen, daß die Formulierung „geeignet sind, . . . zu beeinträchtigen“ nur eine Umschreibung des Begriffs „gefährden“ darstellt. Es erschien ihr angemessen, in der vorgesehenen Ergänzung des Grundgesetzes

den allgemeinen Begriff „gefährden“ und in dem — einfachen — Verfassungsschutzänderungsgesetz die konkreter gefaßte Umschreibung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs zu verwenden.

Die Bundesregierung erhebt jedoch gegen den Vorschlag des Bundesrates keine Einwendungen.