

Beschlußempfehlung und Bericht **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

zu dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-,
Post- und Fernmeldegeheimnisses**

— Drucksache 8/932 —

A. Problem

Die Novellierung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist zur Schließung von Lücken in den Eingriffstatbeständen dringend erforderlich. Außerdem ist sie auf Grund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1970 geboten. Das BVerfG hat Artikel 1 § 5 Abs. 5 des Gesetzes zu Artikel 10 GG insoweit für verfassungswidrig erklärt, als er die Unterrichtung des Betroffenen über die Beschränkungsmaßnahmen auch dann ausschließt, wenn eine Unterrichtung ohne Gefährdung des Zwecks der Beschränkung erfolgen kann.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf, den der Rechtsausschuß mit einigen Ergänzungen einstimmig billigt, enthält vier neue Eingriffstatbestände (§§ 87 und 89 StGB zum Schutze der in der Bundesrepublik stationierten Truppen der nicht deutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes und der im Land Berlin anwesenden Truppen der Drei Mächte, § 129 a StGB gegen die Bildung terroristischer krimineller Vereinigungen und § 47 Abs. 1 Nr. 7 Ausländergesetz gegen Ausländer, die einem überwiegend aus Ausländern bestehenden Geheimbund angehören).

Der Gesetzentwurf sieht außerdem eine Verpflichtung vor, den Betroffenen Beschränkungsmaßnahmen nach ihrer Einstellung

mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zweckes der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Das Recht auf Mitteilung endet nach fünf Jahren, wenn diese Voraussetzung bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingetreten ist. Das Mitteilungsverfahren unterliegt wie das Anordnungsverfahren der Kontrolle der Kommission.

Darüber hinaus empfiehlt der Rechtsausschuß weitere Verbesserungen des Gesetzes zu Artikel 10 GG, so z. B. eine klarstellende Regelung, daß dem Betroffenen nach der Mitteilung der Rechtsweg offen steht und — in Angleichung an die bisherige Praxis, aber ohne Beeinträchtigung der politischen Verantwortlichkeit des zuständigen Bundesministers gegenüber dem Deutschen Bundestag — eine Verpflichtung der anordnenden Stelle, außer bei Gefahr im Verzuge, die Kommission vor dem Vollzug einer Beschränkungsanordnung zu unterrichten sowie eine Regelung, welche die Kontinuität in der Amtszeit der Kommission sicherstellt.

C. Alternativen

Der Rechtsausschuß hat eine Privilegierung von Personen, die den Verdächtigen im Zusammenhang mit einem Verdachtsfall verteidigen, erörtert; ein entsprechender Antrag wurde nicht gestellt.

D. Kosten

Keine Mehrkosten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses — Drucksache 8/932 — in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.
2. die zu diesem Gesetzentwurf eingegangenen Petitionen für erledigt zu erklären.

Bonn, den 23. Mai 1978

Der Rechtsausschuß

Dr. Lenz (Bergstraße)

Vorsitzender

Dr. Linde

Berichterstatler

Dr. Klein (Göttingen)

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung
des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses

— Drucksache 8/932 —

mit den Beschlüssen des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmelde-
geheimnisses

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949) wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 1 § 2 Abs. 1 wird nach den Worten „Beschränkungen nach § 1 dürfen“ folgende Ergänzung eingefügt:
„unter den dort bezeichneten Voraussetzungen“.

2. In Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 4 werden das Wort „oder“ gestrichen und hinter der Klammer ein Beistrich eingefügt.

3. Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 5 erhält folgende Fassung:

„5. Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten

Beschlüsse des 6. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmelde-
geheimnisses

Der Bundestag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 1 § 2 Abs. 1 wird **wie folgt gefaßt:**

„(1) **Beschränkungen nach § 1 dürfen** unter den dort bezeichneten Voraussetzungen **angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand**

1. **Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80, 80 a, 81, 82 und 83 des Strafgesetzbuches),**
2. **Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84, 85, 86, 87, 88, 89 des Strafgesetzbuches, § 20 Abs. 1 Nr. 1, 2, 3 und 4 des Vereinsgesetzes),**
3. **Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94, 95, 96, 97 a, 97 b, 98, 99, 100, 100 a) des Strafgesetzbuches),**
4. **Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109 e, 109 f, 109 g des Strafgesetzbuches),**

5. Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten

Entwurf

des Nordatlantikvertrages oder der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte (§§ 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 100 e bis 109 g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 in der Fassung des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes),“.

4. In Artikel 1 § 2 Abs. 1 werden folgende Nummern 6 und 7 eingefügt:

- „6. Straftaten nach § 129 a des Strafgesetzbuches oder
7. Straftaten nach § 47 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes“.

5. Artikel 1 § 5 Abs. 5 wird wie folgt gefaßt:

„(5) Beschränkungsmaßnahmen sind dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zweckes der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Läßt sich in diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen, ob diese Voraussetzung vorliegt, ist die Mitteilung vorzunehmen, sobald eine Gefährdung des Zweckes der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Eine Mitteilung entfällt, wenn diese Voraussetzung auch nach fünf Jahren noch nicht eingetreten ist.“

6. In Artikel 1 § 9 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich die Kommission über von ihm vorgenommene Mitteilungen an Betroffene (§ 5 Abs. 5) oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen. In den Fällen des § 5 Abs. 5 Satz 3 unterrichtet er die Kommission spätestens fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen über seine abschließende Entscheidung. Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, hat der zuständige Bundesminister diese unverzüglich zu veranlassen.“

Beschlüsse des 6. Ausschusses

des Nordatlantik-Vertrages oder der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte (§§ **87**, 89, **94**, **95**, 96, 98, **99**, 100, **109 e**, **109 f**, 109 g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 in der Fassung des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes),

6. Straftaten nach § 129 a des Strafgesetzbuches oder
7. Straftaten nach § 47 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes

plant, begeht oder begangen hat.“

2. Artikel 1 § 5 Abs. 5 wird wie folgt gefaßt:

„(5) Beschränkungsmaßnahmen sind den Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zweckes der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Läßt sich in diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilen, ob diese Voraussetzung vorliegt, ist die Mitteilung vorzunehmen, sobald eine Gefährdung des Zweckes der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. **Einer Mitteilung bedarf es nicht**, wenn diese Voraussetzung auch nach fünf Jahren noch nicht eingetreten ist. **Nach der Mitteilung steht den Betroffenen der Rechtsweg offen; § 9 Abs. 6 findet keine Anwendung.**“

3. Artikel 1 § 9 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich eine Kommission über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen vor deren Vollzug. Bei Gefahr im Verzuge kann er den Vollzug der Beschränkungsmaßnahmen auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Die Kommission entscheidet von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat der zuständige Bundesminister unverzüglich aufzuheben.“

4. In Artikel 1 § 9 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich die Kommission über von ihm vorgenommene Mitteilungen an Betroffene (§ 5 Abs. 5) oder über die Gründe, die einer Mitteilung entgegenstehen. In den Fällen des § 5 Abs. 5 Satz 3 unterrichtet er die Kommission spätestens fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen über seine abschließende Entscheidung. Hält die Kommission eine Mitteilung für geboten, hat der zuständige Bundesminister diese unverzüglich zu veranlassen.“

Entwurf

Beschlüsse des 6. Ausschusses

5. In Artikel 1 § 9 wird der bisherige Absatz 3 Absatz 4 und erhält folgende Fassung:

„(4) Die Kommission besteht aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muß, und zwei Beisitzern. Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen. Sie werden von dem in Absatz 1 genannten Gremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Bundestages mit der Maßgabe bestellt, daß ihre Amtszeit erst mit der Neubestimmung der Mitglieder der Kommission, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der Wahlperiode endet. Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Zustimmung des in Absatz 1 genannten Gremiums bedarf. Vor der Zustimmung ist die Bundesregierung zu hören.“

7. In Artikel 1 § 9 werden die bisherigen Absätze 3, 4 und 5 Absätze 4, 5 und 6.

6. In Artikel 1 § 9 werden die bisherigen Absätze 4 und 5 Absätze 5 und 6.

Artikel 2

Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird durch dieses Gesetz eingeschränkt.

Artikel 2

unverändert

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Artikel 3

unverändert

Bericht der Abgeordneten Dr. Linde und Dr. Klein (Göttingen)

I. Gang des Verfahrens

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 53. Sitzung vom 28. Oktober 1977 den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses — Drucksache 8/932 — in erster Lesung dem Rechtsausschuß zur federführenden Beratung und dem Innenausschuß zur Mitberatung überwiesen. Diese Vorlage entspricht in wesentlichen Punkten dem Regierungsentwurf — Drucksache 7/2507 —, der nach seiner Beratung und Billigung im Rechtsausschuß (60. Sitzung am 16. April 1975) im damals federführenden Innenausschuß unerledigt geblieben ist.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner 41. Sitzung am 26. April 1978 und in seiner 43. Sitzung am 10. Mai 1978 beraten und ihn — mit zwei Ausnahmen, auf die in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 2 und Nummer 5 besonders hingewiesen wird — in der Fassung der Stellungnahme des mitberatenden Innenausschusses vom 15. Februar 1978 angenommen.

II. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Der Rechtsausschuß begrüßt einmütig die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Eingriffstatbestände für die Bereiche, in denen Beschränkungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 10 Abs. 2 Grundgesetz unumgänglich notwendig sind, zu erweitern, durch Einführung der Mitteilungspflicht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1970 gerecht zu werden und die Kontrolle der Dreier-Kommission effektiver zu gestalten. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß diese Ziele mit der dem Bundestag zur Annahme empfohlenen Fassung des Gesetzentwurfs voll erreicht werden.

1. Erweiterung der Eingriffstatbestände

Der Rechtsausschuß billigt einmütig die Ergänzung des Katalogs der Eingriffstatbestände in Artikel 1 § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (im folgenden G 10-Gesetz). Es handelt sich um Straftatbestände, deren Fehlen sich bisher als schwerer Mangel erwiesen hat.

In Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 5 G 10-Gesetz sollen zum Schutz der in der Bundesrepublik stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes und der im Land Berlin anwesenden Truppen der Drei Mächte der Straftatbestand der Agententätigkeit zu Sabotagezwecken (§ 87 StGB) und der Straftatbestand der Zersetzung (§ 89 StGB) zusätzlich aufgenommen werden. Es handelt sich

hier im wesentlichen um die Ausfüllung einer Gesetzeslücke.

Mit dem neu einzufügenden Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 6 in das G 10-Gesetz soll die Möglichkeit geschaffen werden, Beschränkungen beim Verdacht der Bildung terroristischer krimineller Vereinigungen (§ 129 a StGB) anzuordnen. Diese Ergänzung ist notwendig, um möglichst frühzeitig die gefährlichen Aktivitäten dieser Gruppen zu erkennen und abwehren zu können.

Ähnliches gilt für die Einfügung von Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 7 in das G 10-Gesetz. Es handelt sich hier um eine Beschränkungsmöglichkeit gegen Ausländer, die einem überwiegend aus Ausländern bestehenden Geheimbund angehören (§ 47 Abs. 1 Nr. 7 Ausländergesetz). Die Aktivität konspirativ arbeitender Ausländergruppen ist eine schwerwiegende Gefahr für die Sicherheit des Bundes. Die bisherigen Mittel der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden haben sich als nicht ausreichend erwiesen.

2. Mitteilung an den Betroffenen

Nach dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts kann die Vorschrift des Artikels 10 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz „im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur so verstanden werden, daß sie nachträglich die Benachrichtigung zuläßt und sie fordert in den Fällen, in denen eine Gefährdung des Zweckes der Überwachungsmaßnahme und eine Gefährdung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden kann.“ [BVerfGE 30, 1 (21)]. Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts macht eine Änderung des Artikels 1 § 5 Abs. 5 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (im folgenden G 10-Gesetz) erforderlich. In die Vorschrift muß eine Verpflichtung der anordnenden Stelle aufgenommen werden, den Betroffenen nachträglich Beschränkungsmaßnahmen mitzuteilen, wenn der Zweck der angeordneten Beschränkung durch die Mitteilung nicht gefährdet wird. Dies entspricht im übrigen der laufenden Praxis der Dreier-Kommission.

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die zur Annahme empfohlene Fassung von Artikel 1 § 5 Abs. 5 G 10-Gesetz den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts voll gerecht wird. Er geht dabei davon aus, daß „Zweck der Beschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift stets der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes ist. Einer ausdrücklichen Erwähnung dieses Zwecks in Artikel 1 § 5 Abs. 5 bedarf es nicht, da nach diesem Gesetz Beschränkungsmaßnahmen nur angeordnet werden dürfen, wenn neben dem konkreten Ein-

griffstatbestand in Artikel 1 § 2 Abs. 1 zusätzlich die Voraussetzungen des Artikels 1 § 1 Abs. 1 vorliegen. Auf diese Verknüpfung sollen die gleichzeitig in Artikel 1 § 2 Abs. 1 einzufügenden Worte „unter den dort bezeichneten Voraussetzungen“ hinweisen.

Der Rechtsausschuß hat eingehend die Frage erörtert, ob in Artikel 1 § 5 Abs. 5 Satz 4 der Hinweis auf den Rechtsweg aufgenommen werden soll, wie dies vom Innenausschuß in Anlehnung an den Regierungsentwurf der 7. Wahlperiode (Drucksache 7/2507) empfohlen worden ist. Gegen die Aufnahme dieses Satzes wurde im Ausschuß zunächst zu bedenken gegeben, daß gerichtliche Verfahren wegen der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Vorgänge, die zur Anordnung der Beschränkungsmaßnahmen geführt haben, in der Regel ein unbefriedigendes Ergebnis haben werden: Es wird nicht festgestellt werden können, ob die Beschränkungsmaßnahme zu Recht oder zu Unrecht erfolgt ist, es sei denn, sie hat sich versehentlich gegen eine nicht verdächtige Person gerichtet. Darüber hinaus wurde im Rechtsausschuß die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß — durch den ausdrücklichen Hinweis im Gesetz geförderte — häufigere Beschreiten des Rechtswegs könnte zu einer restriktiven Mitteilungspraxis führen. Schließlich haben jedoch folgende Argumente für die Aufnahme von Artikel 1 § 5 Abs. 5 Satz 4 den Ausschlag gegeben: Der Rechtsweg nach Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz ist, obwohl von ihm nach Mitteilung der Bundesregierung bisher nie Gebrauch gemacht worden ist, schon nach bisher geltendem Recht gegeben. Die neue Formulierung bringt also nur eine Klarstellung. Diese erscheint aber geboten im Hinblick auf den geltenden Artikel 1 § 9 Abs. 5 G 10-Gesetz, der den Rechtsweg für die Fälle, in denen keine Benachrichtigung des Betroffenen erfolgt, ausschließt. Im übrigen ist durch die höchstichterliche Verwaltungsrechtsprechung ein Weg gefunden worden, trotz Geheimhaltungsbedürftigkeit von Vorgängen gegenüber der Exekutive die gerichtliche Kontrolle auszuüben. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Juli 1975 [BVerwGE 49,44 (50)] sind solche Vorgänge im Verwaltungsstreitverfahren nur dann entscheidungserheblich verwertbar, wenn die zuständige oberste Aufsichtsbehörde durch ihren Leiter oder seinen Vertreter auf Grund dessen persönlich gewonnener Erkenntnis und Überzeugung bestätigt hat, daß der Inhalt dem Begehren des Rechtsuchenden entgegensteht und aus übergeordneten Gründen nicht offenbarungsfähig ist. Anderenfalls müssen sie entweder der gerichtlichen Nachprüfung zugänglich gemacht werden oder unberücksichtigt bleiben. Der Rechtsausschuß hält dieses Verfahren für einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Betroffenen an einer gerichtlichen Nachprüfung und dem Interesse des Staates an der Geheimhaltung dieser Vorgänge. Im Hinblick auf dieses Verfahren erscheint es gerechtfertigt, den klarstellenden Hinweis auf den Rechtsweg in Artikel 1 § 5 Abs. 5 Satz 4 G 10-Gesetz aufzunehmen.

Der Rechtsausschuß hält auch die Frist von fünf Jahren, nach deren Ablauf eine Benachrichtigung nicht mehr erfolgt, für sachgerecht. Er ist aber der Auf-

fassung, daß eine starre Festlegung im Einzelfall zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Rechtsschutzverweigerung führen kann, da der Betroffene im Hinblick auf die Besonderheiten seines Einzelfalles — auch noch nach fünf Jahren — durchaus ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Beschränkungsmaßnahme haben kann. Die zur Annahme empfohlene Fassung von Artikel 1 § 5 Abs. 5 Satz 3 G 10-Gesetz soll die Möglichkeit einer ausnahmsweisen Mitteilung auch nach Ablauf von fünf Jahren offen halten.

3. Verfahren der Dreier-Kommission

Der Ausschuß empfiehlt, die Kontrollmöglichkeiten der Dreier-Kommission zu verbessern. Dies soll in dreifacher Hinsicht geschehen.

Artikel 1 § 9 Abs. 3 sieht eine Überprüfung der Mitteilungspraxis durch die Dreier-Kommission vor. Dadurch wird der Rechtsschutz der von Beschränkungsmaßnahmen betroffenen Personen verstärkt. Die Dreier-Kommission wird danach nicht nur über erfolgte Mitteilungen unterrichtet, sondern auch in den Fällen, in denen der Betroffene nicht benachrichtigt wird, über die Gründe informiert, die einer Mitteilung entgegenstehen. Dies entspricht der schon bisher geübten Praxis. Die Dreier-Kommission kann also verhindern, daß Mitteilungen aus anderen als den vom Bundesverfassungsgericht anerkannten zwingenden Gründen unterbleiben.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 1 § 9 Abs. 2 G 10-Gesetz soll das in den letzten Jahren praktizierte Verfahren, die Dreier-Kommission von Beschränkungsmaßnahmen grundsätzlich bereits vor deren Vollzug zu unterrichten, im Gesetz verankert werden. Die Einschaltung der Dreier-Kommission vor dem Vollzug der angeordneten Beschränkungsmaßnahmen erfolgt im Interesse eines besseren Rechtsschutzes des Betroffenen. Sie ändert jedoch nichts an dem Charakter der Dreier-Kommission als einem Kontrollorgan eigener Art, das als Ersatz für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz dient. Der Rechtsausschuß sieht in dieser Gesetzesänderung also keine Umverteilung der Verantwortlichkeit: Der zuständige Bundesminister bleibt für die Anordnung der Beschränkungsmaßnahme politisch-parlamentarisch und rechtlich voll verantwortlich. Der Vertreter der Bundesregierung hat diese einmütig vorgetragene Auffassung des Rechtsausschusses ausdrücklich in vollem Umfang bestätigt.

Schließlich soll durch eine Ergänzung des bisherigen Artikels 1 § 9 Abs. 3 G 10-Gesetz die Kontinuität der laufenden Kontrolle durch die Dreier-Kommission am Beginn einer neuen Wahlperiode gewährleistet werden. Erfahrungsgemäß ist es kaum möglich, die Mitglieder der Dreier-Kommission nach einer Bundestagswahl so rechtzeitig neu zu bestellen, wie es der monatlichen Sitzungsturnus der Kommission erfordert. Die nunmehr vorgesehene Übergangsfrist von drei Monaten wird es erlauben, das G 10-Gesetz ohne Behinderungen durchzuführen.

Der Rechtsausschuß hat die Frage erörtert, ob Beschränkungsmaßnahmen gegenüber Strafverteidigern von verdächtigen Personen nur dann erlaubt wer-

den sollen, wenn sie selbst Verdächtige sind. Eine solche Vorschrift hatte der Regierungsentwurf — Drucksache 7/2507 — vorgesehen. Der Rechtsausschuß hat diese Frage einmütig verneint. Nach dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche Privilegierung verfassungsrechtlich nicht geboten. Ein besonderes Schutzbedürfnis einer bestimmten Personen- oder Berufsgruppe gegen Überwachungsmaßnahmen ist nicht gegeben. Eine Privilegierung könnte mißbraucht werden, und zwar auch ohne Wissen und gegen den Willen des betreffenden Rechtsanwalts.

III. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

Artikel 1 Nr. 1 bis 4 des Gesetzentwurfs werden zu einer einzigen Nummer zusammengefaßt, da nunmehr nicht, wie im Gesetzentwurf zunächst vorgesehen, einzelne Nummern von Artikel 1 § 2 Abs. 1 G 10-Gesetz, sondern alle Nummern dieses Absatzes eine Änderung erfahren. Die im Katalog der Eingriffstatbestände aufgeführten Vorschriften des Strafgesetzbuchs werden nunmehr einzeln und nicht im Wege von sogenannten „von . . . bis . . .“-Verweisungen aufgeführt. Dies soll der Rechtsklarheit dienen. Durch die Einzelauführung der Vorschriften werden Rechtsunsicherheiten bei späteren Ergänzungen des Strafgesetzbuchs vermieden.

Die Einfügung der Worte „unter den dort bezeichneten Voraussetzungen“ bedeutet keine materielle Änderung des Artikels 1 § 2 Abs. 1 G 10-Gesetz. Trotz der Bezugnahme dieser Vorschrift auf Artikel 1 § 1 sind Zweifel entstanden, ob in ihr hinreichend zum Ausdruck komme, daß Beschränkungsmaßnahmen nur unter den Voraussetzungen des Artikels 1 § 1, also nur zum Schutz der dort genannten Rechtsgüter zulässig sind. Um diese Zweifel auszuräumen, empfiehlt sich die klarstellende Ergänzung.

Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 5 G 10-Gesetz muß um das Zitat der §§ 87 und 89 des Strafgesetzbuchs, ergänzt werden. Die Strafvorschriften des Strafgesetzbuchs, die ausschließlich oder u. a. dem Schutz der Landesverteidigung und der Bundeswehr dienen, gelten auf Grund des Artikels 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957 in der Fassung des Achten Strafrechtsänderungsgesetzes unter Angleichung an die besondere Situation fast ausnahmslos auch zum Schutz der nicht deutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes, ihrer in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen und der im Land Berlin anwesenden Truppen einer der Drei Mächte. Artikel 1 § 1 G 10-Gesetz trägt dem Rechnung, indem er auch zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Stationierungstreitkräfte oder der Alliiertentruppen in Berlin Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zuläßt. Diese Gleichartigkeit des Schutzes setzt sich mit zwei Ausnahmen auch im Katalog der Eingriffsbefugnisse des Artikels 1 § 2 Abs. 1 fort. Der Sabotagestatbestand des § 87 und der Zersetzungstatbestand des § 89 StGB

sind zwar in Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 2 zugunsten der Bundeswehr, nicht aber in Nummer 5 dieser Bestimmung enthalten, in der die Eingriffsbefugnisse zum Schutze der Stationierungstreitkräfte und der alliierten Truppen in Berlin aufgeführt sind. Die Nichterwähnung dieser Vorschriften in Nummer 5 ist offensichtlich auf ein redaktionelles Versehen zurückzuführen. Es sind keine triftigen Gründe ersichtlich, weshalb Beschränkungsmaßnahmen zum Schutze der Bundeswehr im Falle der §§ 87 und 89 StGB zulässig sind, zum Schutze der Stationierungstreitkräfte im Bundesgebiet und der Truppen in Berlin dagegen nicht. Solange der Gesetzgeber die §§ 87 und 89 StGB im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland für notwendig hält, muß der Schutz dieser Bestimmung der Bundeswehr und den verbündeten Streitkräften in gleicher Weise zu Teil werden. Denn nicht nur die Bundeswehr, sondern auch die Stationierungstreitkräfte leisten einen Beitrag zum Schutz der Bundesrepublik. Eine Überwachungsmaßnahme zur Abwehr von drohenden Gefahren für die Sicherheit der genannten Truppen dient immer zugleich auch der Sicherheit des Bundes oder eines Landes.

Mit Artikel 1 § 2 Abs. 1 Nr. 6 G 10-Gesetz wird der Katalog der Eingriffstatbestände um Straftaten nach § 129 a StGB ergänzt. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, Beschränkungen beim Verdacht der Bildung terroristischer krimineller Vereinigungen anzuordnen. Angesichts der außerordentlichen Gefahr durch solche Vereinigungen reichen Eingriffsmöglichkeiten erst beim Verdacht bestimmter Straftaten solcher Vereinigungen nicht aus. Verschiedene Vorfälle haben in den vergangenen Jahren gezeigt, daß von terroristischen Vereinigungen Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes ausgehen können. Angesichts der Organisation dieser terroristischen Vereinigungen und ihrer konspirativen Arbeitsweise ist es unumgänglich notwendig, durch Beschränkungsmaßnahmen möglichst frühzeitig Erkenntnisse über diese Gruppen zu sammeln, auch wenn noch kein konkreter Verdacht auf Begehung der im Katalog des Artikels 1 § 2 Abs. 1 im übrigen aufgeführten einzelnen Straftaten besteht.

In Nummer 7 wird zusätzlich in den Katalog der Eingriffstatbestände der Straftatbestand der Geheimbündelei in § 47 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes aufgenommen. Dieser Straftatbestand ist zwar bereits in § 100 a StPO enthalten; diese strafprozessuale Möglichkeit reicht indessen zur vorbeugenden Bekämpfung sicherheitsgefährdender terroristischer Anschläge von organisierten Ausländergruppen nicht aus. Solche Anschläge sind in der letzten Zeit in verstärktem Maße im Bundesgebiet begangen oder geplant worden. Es ist daher erforderlich, konspirative Bestrebungen von kriminellen Ausländergruppen, die die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden, strafrechtlich aber noch nicht faßbar sind, schon im Vorfeld strafprozessualer Ermittlungen beobachten zu können. Diese Erweiterung des Beschränkungstatbestandes ist zugleich eine sinnvolle Ergänzung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und

der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 7. August 1972 (BGBl. I S. 1382), durch das den Verfassungsschutzämtern die Zuständigkeit zur Beobachtung von Bestrebungen übertragen wurde, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Ohne die Aufnahme des Straftatbestandes des § 47 Abs. 1 Nr. 7 Ausländergesetz in den Katalog der Beschränkungstatbestände des G 10-Gesetzes wären die Verfassungsschutzämter in vielen Fällen nicht in der Lage, ihre neuen Aufgaben zu erfüllen. Es ist dabei jedoch zu beachten, daß die Beschränkungstatbestände des Artikels 1 § 2 Abs. 1 G 10-Gesetz nur innerhalb der durch Artikel 1 § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes gezogenen Grenzen Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zulassen. Beschränkungsmaßnahmen dürfen also nur in den Fällen angeordnet werden, in denen die Ausländervereinigung, der der betroffene Ausländer angehört, wegen Verletzung der in Artikel 1 § 1 Abs. 1 genannten Rechtsgüter gemäß Artikel 9 Abs. 2 Grundgesetz oder gemäß § 14 Abs. 1 Vereinsgesetz verboten werden könnte. Insoweit ist auch auf die in Artikel 1 § 2 Abs. 1 vorgenommene Klarstellung besonders hinzuweisen.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Diese Bestimmung enthält die Neufassung des vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Artikel 1 § 5 Abs. 5 G 10-Gesetz. Die ersten beiden Sätze sind von dem Entwurf der CDU/CSU-Fraktion unverändert übernommen. Satz 3 ist im Rechtsausschuß abgeändert worden und Satz 4 ist — in Anlehnung an den Regierungsentwurf 7/2507 — hinzugefügt worden. Mit Ausnahme der Abänderung in Satz 3 entspricht diese Fassung der Stellungnahme des mitberatenden Innenausschusses.

Durch die Neufassung wird die anordnende Stelle verpflichtet, den Betroffenen nachträglich Beschränkungsmaßnahmen mitzuteilen, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festgestellt, daß Artikel 10 Abs. 2 Grundgesetz die nachträgliche Benachrichtigung des Betroffenen fordert in den Fällen, in denen eine Gefährdung des Zwecks der Überwachungsmaßnahmen und eine Gefährdung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes ausgeschlossen werden kann. Daraus ergibt sich, daß die Mitteilung erst dann erfolgen kann, aber auch erfolgen muß, wenn die in Artikel 1 § 1 Abs. 1 genannten Staatsschutzgründe nicht mehr entgegenstehen. Diese Voraussetzung kann sofort nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen vorliegen, wenn eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung durch die Mitteilung schon in diesem Zeitpunkt ausgeschlossen werden kann; es ist aber auch möglich, daß sie erst zu einem späteren Zeitpunkt eintritt. Die zur Mitteilung verpflichtete Stelle muß demnach in jedem Einzelfall alsbald nach Einstellung einer Beschränkungsmaßnahme prüfen, ob eine Mitteilung

geboten ist. Gegebenenfalls muß sie den Betroffenen umgehend benachrichtigen. Kann bei der ersten Prüfung noch nicht endgültig beurteilt werden, ob eine Mitteilung erfolgen kann, so muß die Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt werden. In jedem Fall muß die Mitteilung erfolgen, sobald sich herausstellt, daß eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann.

Die fortbestehende Prüfungspflicht kann allerdings nicht zeitlich unbegrenzt sein. Die zuständige Stelle kann einen potentiellen Mitteilungsfall nicht auf unabsehbare Zeit immer wieder neu prüfen. Hinzu kommt, daß mit zunehmendem zeitlichen Abstand auch das Feststellungsinteresse des Betroffenen in der Regel abnimmt. Es muß einen Zeitpunkt geben, in dem diese Prüfung in der Regel abzuschließen ist. Gründe des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit bieten eine hinreichende verfassungsrechtliche Legitimation für eine angemessene Befristung. In der Mehrzahl der Fälle, die überhaupt für eine Mitteilung in Beracht kommen können, steht nach Ablauf von vier bis fünf Jahren fest, ob auf Dauer eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Unter Abwägung der Interessen der Betroffenen und der prüfungs- und gegebenenfalls mitteilungspflichtigen Stelle bestimmt Absatz 5 Satz 3 deshalb, daß es einer Mitteilung nicht bedarf, wenn auch fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahme nicht feststeht, ob eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann. Der Rechtsausschuß hat sich für diese Fassung und gegen eine starre Festlegung der Fünfjahresfrist entschieden um im Einzelfall auch die Möglichkeit einer späteren Mitteilung offen zu lassen. Die Besonderheiten eines einzelnen Falles können auch noch nach fünf Jahren ein berechtigtes Interesse an der Mitteilung der Beschränkungsmaßnahmen begründen. Es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, in diesen — allerdings wohl seltenen — Fällen dem Betroffenen die Mitteilung zu verweigern.

Die Neufassung spricht nicht mehr von einer Unterrichtung des Betroffenen, sondern von einer Mitteilung an den Betroffenen. Sie geht damit zwar von der Terminologie des bisherigen § 5 Abs. 5 und der des Bundesverfassungsgerichts ab, paßt sich jedoch der Terminologie des Artikels 10 Abs. 2 Grundgesetz an. Dem Begriff „Mitteilung“ ist deshalb der Vorzug zu geben. Er bewirkt zudem eine terminologische Unterscheidung zu der Unterrichtung der Kommission und des Gremiums nach Artikel 1 § 9 G 10-Gesetz.

Die Neufassung stellt schließlich klar, daß dem Betroffenen nach erfolgter Mitteilung der Rechtsweg offen steht. Die Feststellung im Gesetz ist erforderlich, um Zweifel an der Zulässigkeit des Rechtsweges im Hinblick auf Artikel 1 § 9 Abs. 6 (neu), der den Rechtsweg grundsätzlich für unzulässig erklärt, auszuräumen. Obgleich der Rechtsweg bisher nicht beschritten worden ist, bringt die nunmehr erfolgende Klarstellung keine Änderung des geltenden Rechts, da sich schon bisher nach Mitteilung der durchgeführten Beschränkungsmaßnahme an den Betroffenen die Zulässigkeit des Rechtsweges aus §§

40, 43 VwGO i. V. m. Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz ergab. Der Betroffene hat jedenfalls von nun an die Möglichkeit, eine sogenannte Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zu erheben. Satz 4 stellt außerdem klar, daß nur den unmittelbar durch die Maßnahme Betroffenen und nicht mittelbar Beteiligten die Klagemöglichkeit eröffnet ist.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Diese Bestimmung ist aus dem früheren Regierungsentwurf — Drucksache 7/2507 — übernommen worden.

Nach Artikel 1 § 9 Abs. 2 des geltenden G 10-Gesetzes muß der zuständige Bundesminister die Kommission monatlich über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen unterrichten. Tatsächlich ist diese Unterrichtung in den letzten Jahren in den Fällen des § 2 schon vor dem Vollzug der Anordnung erfolgt. Nur in besonders eilbedürftigen Fällen wird vor der Unterrichtung die Beschränkungsmaßnahme vollzogen. Diese Handhabung erfolgt im Interesse eines noch besseren Rechtsschutzes der Betroffenen. Die nunmehrige gesetzliche Verankerung ist in einem Rechtsstaat nur folgerichtig.

Selbstverständlich muß in der Neuregelung für Fälle, die aus Staatsschutzgründen keinen Aufschub dulden, eine Ausnahme vorgesehen sein. Deshalb bestimmt Satz 2 der Neufassung, daß bei Gefahr im Verzuge der zuständige Bundesminister auch ohne vorherige Unterrichtung der Kommission den Vollzug einer Beschränkungsmaßnahme anordnen kann. Die Vorschrift läßt die politische und rechtliche Verantwortlichkeit des für die Anordnung der Beschränkungsmaßnahme zuständigen Bundesministers des Innern unberührt.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Diese Bestimmung entspricht wörtlich Artikel 1 Nr. 6 des Entwurfs der CDU/CSU-Fraktion.

Entsprechend der einzuführenden Mitteilungspflicht soll durch einen neuen Absatz 3 in Artikel 1 § 9 Gesetz zu Artikel 10 GG die Kontrollbefugnis der Kommission auch auf die Erfüllung der Mitteilungspflicht ausgedehnt werden. Dies ist infolge der Auslegung des Artikels 10 Abs. 2 Satz 2 GG notwendig, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil herausgearbeitet hat. Es heißt dort u. a., das Kontrollorgan müsse kompetent sein, alle Stellen, die mit der Vorbereitung, Entscheidung, Durchführung und Überwachung des Eingriffs in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis befaßt sind und alle Maßnahmen dieser Stellen zu überwachen. Es müsse verbindlich über die Zulässigkeit der Beschränkungsmaßnahmen und über die Frage, ob der Betroffene zu benachrichtigen ist, entscheiden sowie Beschränkungsmaßnahmen untersagen können, wenn es an den rechtlichen Voraussetzungen dazu fehlt. Die Kontrollorgane des Bundes und der Länder können diese zusätzliche Kontrollaufgabe nur dann erfüllen, wenn sie von den Stellen, die die Beschränkungs-

maßnahmen anordnen, auch über die Mitteilung an Betroffene und die in einzelnen Fällen einer Mitteilung entgegenstehenden Gründe unterrichtet werden.

Entsprechend der Regelung über die Mitteilung an den Betroffenen in Artikel 1 § 5 Abs. 5 ist auch bei der neuen Regelung über die Unterrichtung der Kommission zwischen eingestellten Beschränkungsmaßnahmen zu unterscheiden

- a) die dem Betroffenen sofort mitgeteilt werden können, weil eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung ausgeschlossen werden kann,
- b) bei denen über eine Mitteilung im Zeitpunkt der Einstellung noch nicht endgültig entschieden werden kann,
- c) bei denen eine Mitteilung von vornherein ausscheidet.

Mit dieser zu Artikel 1 § 5 Abs. 5 korrespondierenden Regelung wird sichergestellt, daß jede Phase des Mitteilungsverfahrens der ständigen Kontrolle der Kommission unterliegt. Ebenso wie die für die Mitteilung zuständige Stelle nach jeder eingestellten Beschränkungsmaßnahme umgehend prüfen muß, ob eine Mitteilung geboten ist, muß sie die Kommission monatlich über das Ergebnis dieser Prüfung unterrichten. In den Fällen, in denen nach der Einstellung noch keine endgültige Entscheidung möglich ist, ob eine Mitteilung an den Betroffenen erfolgen kann, muß der Kommission entsprechend der späteren erneuten Prüfung auch erneut über das Ergebnis berichtet werden. Die Berichtspflicht besteht solange wie die Prüfungspflicht, also ebenfalls fünf Jahre nach Einstellung der Beschränkungsmaßnahmen.

Die neue Regelung über die Unterrichtung der Kommission sieht schließlich vor, daß der zuständige Minister den Betroffenen unverzüglich benachrichtigen muß, wenn die Kommission entgegen seiner Auffassung die Mitteilung für geboten hält. Der Begriff „geboten“ bringt zum Ausdruck, daß das Kontrollorgan bei seiner Entscheidung sowohl die Zulässigkeit als auch die Notwendigkeit der Mitteilung berücksichtigt.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Die Ergänzung von Satz 4 des Artikels 1 § 9 Abs. 4 (neu) G 10-Gesetz durch eine Verlängerung der Amtszeit der Kommission entspricht der Stellungnahme des mitberatenden Innenausschusses; der Rechtsausschuß hat lediglich jeweils das Wort „Legislaturperiode“ durch das Wort „Wahlperiode“ in Angleichung an den Sprachgebrauch des Grundgesetzes und des Bundeswahlgesetzes ersetzt. Die vorgeschlagene Ergänzung soll die Kontinuität der Kontrollfunktion der Kommission gewährleisten. Die Übergangsfrist von drei Monaten dürfte ausreichen für die Konstituierung des G 10-Gremiums und die von diesem Gremium vorzunehmende Bestellung der Mitglieder der Dreier-Kommission.

Wegen der Einfügung des neuen Artikels 3 (vgl. Artikel 1 Nr. 4) in Artikel 1 § 9 G 10-Gesetz wird der bisherige Absatz 3 Absatz 4.

Zu Artikel 1 Nr. 6

Wegen der Einfügung des neuen Absatzes 3 in Artikel 1 § 9 werden die bisherigen Absätze 4 und 5 Absätze 5 und 6.

Zu Artikel 2

Die im Entwurf vorgesehene Erweiterung der Eingriffstatbestände in Artikel 1 § 2 Abs. 1 Gesetz zu

Artikel 10 GG enthält eine zusätzliche Einschränkung des Grundrechts nach Artikel 10 GG. Deshalb muß dem Zitiergebot nach Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG genügt werden.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt des Inkrafttreten des Gesetzes.

Bonn, den 23. Mai 1978

Dr. Linde **Dr. Klein (Göttingen)**

Berichterstatte