

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Renate Künast, Irene Mihalic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/731 –**

Rechtslage hinsichtlich der Weitergabe von personenbezogenen Daten im Fall „Edathy“

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Kleinen Anfrage wird eine weitere Aufklärung in der Affäre „Edathy“ angestrebt. Aus Sicht der Fragesteller sind auch in den Sitzungen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages bisher eine Reihe von Fragen offengeblieben oder zumindest nicht hinreichend präzise und umfassend beantwortet worden.

Dies gilt zunächst für die Rechtsgrundlagen der Datenübermittlung vom Bundeskriminalamt (BKA) an das Bundesministerium des Innern (BMI). Die Bundesregierung hat hier bisher nur pauschal auf ihre verfassungsrechtlich ableitbare Aufsichts- und Kontrollfunktion (Artikel 20, 65, 87 des Grundgesetzes – GG) und einen Erlass verwiesen. Letzterer sieht – ohne vom Wortlaut her eindeutig auch personenbezogene Daten zu erfassen – im hier relevanten Kern vor, dass der nachgeordnete Bereich „unverzüglich“ über „alle Informationen, Erkenntnisse, Vorgänge und Ereignisse von grundsätzlicher politischer Bedeutung“ zu informieren hat. Angesichts der hohen Sensibilität personenbezogener Daten ist diese Auffassung von der Bundesregierung näher zu erläutern. Insbesondere ist zur Frage Stellung zu nehmen, ob diese Auffassung in dieser Pauschalität mit den Grundrechten vereinbar sein kann.

Im Bereich der Datenübermittlung vom Bundesminister des Innern a. D. Dr. Hans-Peter Friedrich an Funktionsträger der SPD fragen die Fragesteller ausdrücklich nicht nach einer strafrechtlichen Bewertung des konkreten Verhaltens des Bundesministers (Fragen 21 bis 25). Diese Bewertung bleibt – gerade auch angesichts der Unschuldsvermutung – einem möglichen Strafverfahren vorbehalten. Die Fragesteller können jedoch in einer Situation wie der vorliegenden nicht darauf verzichten, abstrakt zu klären, welche äußersten – vom Strafrecht markierten – Grenzen die Bundesregierung für Informationsweitergaben der Bundesminister sieht. Speziell für die abweichend konkret auf den Fall bezogene Frage 24 weisen die Fragesteller darauf hin, dass dort – machte sich die Bundesregierung die in Frage stehende Auffassung zu eigen – auch eine Verletzung ihrer (Organ-)Rechte vorliegen könnte.

Den Fragestellern ist bewusst, dass sie mit vielen Fragen eine (rechtliche) Bewertung der Bundesregierung fordern. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit im Bereich des Interpellationsrechtes bisweilen eine Bewertung verweigert, weil Bewertungen der Bundesregierung offenbar nach ihrer Meinung auch im Rahmen des Interpellationsrechtes nicht zwingenden abgegeben werden müssen. Die Fragesteller weisen daher darauf hin, dass sie diese Auffassung grundsätzlich nicht teilen. Überdies wäre eine Antwortverweigerung hier schlicht politisch nicht tragbar.

Schließlich wird angemerkt, dass die Frist zur Beantwortung (§104 Absatz 2 erster Halbsatz der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) in vorliegendem Fall nicht ausgeschöpft werden sollte. Der Bundesregierung muss eine unmittelbare Beantwortung der Fragen angesichts ihres aufgrund des langen Vorlaufs zu erwartenden Kenntnisstandes kurzfristig möglich sein. Politisch geboten ist daher, dass sie kurzfristig zur Aufklärung beiträgt und die Fragen zeitnah beantwortet.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, dass das parlamentarische Frage- und Informationsrecht keinen Anspruch auf Abgabe rechtlicher Bewertungen vermittelt. Eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Fragen besteht grundsätzlich nur dann, wenn durch die begehrte Auskunft ein Informationsvorsprung der Bundesregierung gegenüber dem Parlament ausgeglichen werden soll, damit der Deutsche Bundestag und seine Abgeordneten in die Lage versetzt werden, über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Sachinformationen zu verfügen. In diesem Sinne kann das parlamentarische Frage- und Informationsrecht zwar als Grundlage nachfolgender Bewertungen und darauf aufbauender politischer Auseinandersetzungen fungieren. Es dient aber nicht dazu, eine in Bundestagsdrucksachen zu veröffentlichende nachvollziehbare juristische Debatte zwischen Parlament und Regierung zu erzwingen. Daher ist die Erörterung abstrakter Rechtsfragen aus Sicht der Bundesregierung vom parlamentarischen Frage- und Informationsanspruch ausgenommen.

Wenn die Bundesregierung in Einzelfällen gleichwohl rechtliche Einschätzungen abgibt, dient dies regelmäßig dazu, bereits getroffene Einschätzungen und Entscheidungen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit zu erläutern. Ein Anspruch auf Kundgabe rechtlicher Bewertungen lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

I. Zur Datenübermittlung vom BKA an das BMI

1. Was ist die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Informationen über Sebastian Edathy aus dem BKA an das BMI?
2. Wie und warum rechtfertigen im Einzelnen die Artikel 20, 65 und 87 GG die Datenweitergabe aus dem BKA an das BMI?
3. Rechtfertigen nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsrechtlich hergeleitete „Aufsichts- und Kontrollbefugnisse“ Übermittlungen jedweder personenbezogener Daten zu beliebigen politischen Zwecken aus dem nachgeordneten Bereich an das vorgesetzte Bundesministerium immer dann, wenn der Sachverhalt einen irgendwie gearteten „politischen Bezug“ aufweist?

4. Falls die Frage 3 mit nein beantwortet wird, wie muss dieser Kontroll- und Aufsichtszusammenhang konkret beschaffen sein?

Die Fragen 1 bis 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung (darunter auch das Bundeskriminalamt gemäß Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 GG) umfasst die sog. Direktionsmacht des Bundes grundsätzlich die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht der übergeordneten Stellen über die handelnde Stelle. Verfassungsrechtlich folgt dies aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Artikel 20 Absatz 2 GG), das eine ununterbrochene demokratische Legitimation aller staatlichen Entscheidungsträger verlangt, die in Bezug auf nachgeordnete Behörden über die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung bzw. des nach Artikel 65 Satz 2 GG zuständigen Fachministers vermittelt wird. Die grundsätzlich umfassenden Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des Fachministers gegenüber nachgeordneten Behörden sind insofern nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern sogar geboten.

Vor diesem Hintergrund bedarf es daher auch keiner einfachgesetzlichen Rechtsnorm, in der z. B. eine Berichtspflicht der nachgeordneten Behörde gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde normiert ist, sondern diese kann sich auch aus einer allgemeinen Weisung oder Einzelweisung des zuständigen Fachministers ergeben, über politisch bedeutsame Vorgänge unterrichtet zu werden.

Das fachministerielle Aufsichts- und Weisungsrecht ist nicht nur auf eine nachträgliche Kontrolle des Verwaltungshandelns nachgeordneter Behörden beschränkt, sondern umfasst auch eine von vornherein steuernde Einflussnahme auf die behördliche Organisation und Aufgabenwahrnehmung.

Allgemeine oder Einzelweisungen des zuständigen Fachministers an den nachgeordneten Bereich bedürfen keiner besonderen Form und müssen z. B. bei einem Amtswechsel auch nicht immer wieder neu erfolgen, sondern können sich auch in einer langjährigen Verwaltungspraxis manifestieren. Die langjährig praktizierte Weitergabe von politisch bedeutsamen Informationen an das aufsichtsführende Bundesministerium des Innern ist daher rechtlich nicht zu beanstanden. Bei besonders bedeutsamen oder vertraulich zu behandelnden Informationen ist eine persönliche Unterrichtung des Bundesministers oder des zuständigen Staatssekretärs durch die Präsidenten der Behörden geboten. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Hat das BMI im Fall „Edathy“, nachdem die Information übermittelt war, konkrete fach-, dienst- oder rechtsaufsichtliche Prüfungen des Handelns des BKA im Fall „Edathy“ vorgenommen, und wenn ja, welche?

Nein.

6. Was genau war der Anlass dafür, dass das BMI (erstmalig?) am 8. November 2010 durch den Erlass (WELT am SONNTAG vom 2. März 2014) eine Berichtspflicht für nachgeordnete Behörden zu „wichtigen Ereignissen“ verfügt hat?

Und gehört dazu eine Pflicht, den Vorgang per Vermerk zu dokumentieren?

Das BMI hat in einem an alle seine Geschäftsbereichsbehörden gerichteten Erlass festgelegt, dass bei bestimmten im Erlass definierten wichtigen Ereignissen das BMI unverzüglich schriftlich per E-Mail zu unterrichten ist, wobei eine unmittelbare Kontaktaufnahme der Leitung der Geschäftsbereichsbehörde mit der Hausleitung des BMI davon unberührt bleibt.

Primärer Zweck des Erlasses ist es, das BMI in die Lage zu versetzen, seine Aufsichtspflichten gegenüber den Geschäftsbereichsbehörden jederzeit ausüben zu können. Eine wirksame Aufsichtsausübung setzt voraus, dass das BMI umfassende Kenntnis der einer nachgeordneten Behörde vorliegenden Informationen zu wichtigen Ereignissen hat.

Anlass des Erlasses war ein seinerzeit erkannter Optimierungsbedarf zum Informationsfluss von den Behörden des Geschäftsbereichs an das BMI. Diesem erkannten Bedarf wurde durch die Festlegung eines standardisierten Berichtsprozesses der Behörden des Geschäftsbereichs an das BMI Rechnung getragen.

Schriftliche Berichte der Behörden des Geschäftsbereichs an das BMI sind gemäß § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien i. V. m. § 4 Absatz 1 der Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien zu verakten. Eine Pflicht, zu jedem eingehenden Bericht einen eigenen Vermerk zu erstellen, besteht im BMI nicht.

Für das BKA werden seitens des BMI keine allgemeinverpflichtenden Vorgaben zur Vorgangsdokumentation oder zur Schriftguterstellung gemacht.

7. Von welcher Ebene (Bundesminister, Staatssekretär etc.) wurde dieser in Frage 6 thematisierte Erlass veranlasst und/oder gegebenenfalls gebilligt?

Der Erlass wurde von der Arbeitsebene veranlasst und vom zuständigen Staatssekretär im Bundesministerium des Innern gebilligt.

8. Ist im Verfahren des in Frage 6 thematisierten Erlasses berücksichtigt worden, dass diese Informationspflicht
 - personenbezogene Informationen umfassen kann,
 - Schranken aus den Grundrechten (insbesondere dem informationellen Selbstbestimmungsrecht und dem Persönlichkeitsrecht) zur Folge haben kann und
 - die Integrität des Strafverfahrens und die Immunität von Abgeordneten (Artikel 46 GG, Nummer 191 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren) berühren kann sowie
 - Beschränkungen auf einen engen Personenkreis als Adressat erfordert?
9. Falls die Frage 8 mit ja beantwortet wird, was genau waren die Überlegungen, und warum findet sich dann im Erlass keine Aussage zu personenbezogenen Daten und zu Daten im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen?
10. Falls die Frage 8 mit nein beantwortet wird, wer trug hierfür die Verantwortung, und was waren die Abwägungsgründe?

Die Fragen 8 bis 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Sämtliche Erlasse des BMI und auch sämtliche hieraus resultierenden Berichte der Behörden des Geschäftsbereichs orientieren sich zwingend an den bestehenden Rechtsnormen und dürfen nicht gegen geltendes Recht verstoßen. Es besteht im Regelfall keine Notwendigkeit, in Erlassen ausdrückliche Vorgaben zur Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften aufzunehmen. Entsprechende ausdrückliche Vorgaben in dem in Rede stehenden Erlass waren daher entbehrlich.

11. Warum wurde dieser Erlass – anders als 1312 andere vergleichbare Verfügungen des BMI (Stand 20. Februar 2014) – nicht in das Informationssystem juris eingespeist?

Die Bundesrechtsdatenbank und die Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes, die beide über das „Informationssystem juris“ abrufbar sind, enthalten grundsätzlich folgende Vorschriften:

- Die im Fundstellennachweis A (Beilage zum Bundesgesetzblatt Teil I) aufgeführten Gesetze, Rechtsverordnungen und sonstigen Bestimmungen des innerstaatlichen Bundesrechts.
- Die im Bundesgesetzblatt Teil II verkündeten Vorschriften, soweit innerstaatliches Recht betroffen ist.
- Verwaltungsvorschriften des Bundes, die im Bundesgesetzblatt, im Bundesanzeiger, im Bundesanzeiger oder im Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht wurden.

Andere Vorschriften (z. B. Rundschreiben, verwaltungsinterne Regelungen an nachgeordnete Behörden einschließlich Organisations- und Dienstvorschriften) werden nur dann in die Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes aufgenommen, wenn dies für allgemein bedeutsam erachtet wird.

Das BMI erachtet andere Vorschriften grundsätzlich nur dann für allgemein bedeutsam, wenn diese sich an Normadressaten über den eigenen Geschäftsbereich hinaus richten (z. B. dienst- und tarifrechtliche Rundschreiben). Die Aufnahme des in Rede stehenden Erlasses in die Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes und damit in das „Informationssystem juris“ ist daher nicht angezeigt.

12. Erwägt die Bundesregierung, diesen Erlass zurückzuziehen?

Nein.

13. Stimmt die Bundesregierung zu, dass auch bei verfassungsrechtlich fundierten Aufsichts- und Kontrollrechten Schranken für ihre Ausübung insbesondere in Hinblick auf die Grundrechte (siehe auch Frage 8 zweiter Punkt) und/oder die Integrität des Strafverfahrens (vgl. auch § 10 Absatz 2 des Bundeskriminalamtgesetzes: „Zwecke des Strafverfahrens nicht entgegenstehen“) bestehen können?

Das die Aufsichts- und Weisungsbefugnis des Fachministers gegenüber seinem Geschäftsbereich bedingende Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 2 GG), das die Integrität des Strafverfahrens bedingende Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 3 GG) sowie die Grundrechte sind nach Auffassung der Bundesregierung in Fällen wie dem vorliegenden in einen möglichst schonenden Ausgleich zu bringen (sog. praktische Konkordanz). Dabei können sich im Einzelfall auch Schranken für die einzelnen Positionen ergeben. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

14. Stimmt die Bundesregierung zu, dass

- es sich bei personenbezogenen Informationen zu Telekommunikationsvorgängen (seien es Inhalts- oder Verkehrsdaten) um in hohem Maße – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – schutzbedürftige Daten handelt und/oder

- sich die Schutzbedürftigkeit dieser Daten vor der Kenntnisnahme durch dritte Personen (ausgenommen diejenigen Personen, die diese Daten notwendigerweise im Rahmen der Strafverfolgung kennen müssen) in Hinblick auf die Unschuldsvermutung noch erhöht?

Telekommunikationsinhalts- und -verkehrsdaten unterfallen dem Schutz des Fernmeldegeheimnisses aus Artikel 10 GG. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

15. Spricht nach Auffassung der Bundesregierung nicht insbesondere die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1999 (1 BvR 2226/94; im Folgenden zitiert nach juris) – nach der sogar im Bereich des BND, dessen unmittelbare Funktion die Informationsbeschaffung für die Bundesregierung ist, die Datenweitergabe an die Bundesregierung einen schwerwiegenden Eingriff darstellt (vgl. Rn. 192), der konkrete gesetzliche Eingrenzungen erfordert (vgl. Rn. 258) – dafür, dass in der vorliegenden Konstellation nicht pauschal auf Aufsichts- und Kontrollrechte verwiesen werden darf, sondern spezifische gesetzliche Sicherungen auch für Datenweitergaben an die Bundesregierung erforderlich wären?
16. Falls die Frage 15 mit nein beantwortet wird, warum nicht?

Die Fragen 15 und 16 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

In der von den Fragestellern zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging es um mittels Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 GG) gewonnene personenbezogene Daten und deren Weitergabe. Dies entspricht nicht der vorliegenden Konstellation. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

17. Sprechen nach Auffassung der Bundesregierung nicht zumindest rechtspolitisch die Regelungen im Bereich des Bundesnachrichtendienstes (§ 12 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst – BNDG) und des Bundesverfassungsschutzes (§ 16 des Bundesverfassungsschutzgesetzes – BVerfSchG) dafür, dass spezifische gesetzliche Eingrenzungen auch für Informationsweitergaben personenbezogener Daten vom BKA an das BMI notwendig sein könnten?
18. Falls die Frage 17 mit nein beantwortet wird, warum nicht?

Die Fragen 17 und 18 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung sieht keine entsprechende Notwendigkeit. Zur Begründung wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

II. Zur Datenübermittlung des BMI an Funktionsträger der SPD

19. Was ist die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von personenbezogenen Informationen des Bundesministers des Innern a. D. Dr. Hans-Peter Friedrich an den SPD-Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel?

Die Prüfung der Zulässigkeit der Informationsweitergabe von Bundesminister a. D. Dr. Hans-Peter Friedrich an den SPD-Parteivorsitzenden ist gegenwärtig Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens. Zu laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren nimmt die Bundesregierung generell nicht Stellung. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

20. Ist der Bundesregierung bekannt (etwa aus Gesprächen der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, sonstiger im Kanzleramt tätiger Personen oder anderen Personals aus dem Bereich der Bundesregierung), mit welcher Zielrichtung der Bundesminister des Innern a. D. Dr. Hans-Peter Friedrich die Information an Funktionsträger der SPD weitergab, und welche war diese gegebenenfalls im Einzelnen?

Der Kenntnisstand der Bundesregierung zur Zielrichtung der Informationsweitergabe an den SPD-Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel geht nicht über das hinaus, was Bundesminister des Innern a. D. Dr. Hans-Peter Friedrich bereits selbst oder über seinen früheren Sprecher im Anschluss an die Presseerklärung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Thomas Oppermann öffentlich erklärt hat.

21. Können Erkenntnisse über eine Person, die nicht öffentlich bekannt sind und die ein Bundesminister in dieser Funktion aus der Aufsichts- und Kontrollfunktion seines Ressorts erlangt hat, ein Geheimnis im Sinne der §§ 203, 353b des Strafgesetzbuchs (StGB) darstellen?
22. Ist ein Bundesminister, der die Informationen, wie in Frage 21 dargestellt, erlangt hat, Amtsträger im Sinne der dort genannten Bestimmungen?
23. Ist aus Sicht der Bundesregierung die Mitteilung der in Frage 21 genannten Informationen an Dritte (auch einzelne herausgehobene Bundestagsabgeordnete oder Parteifunktionäre) in der Regel unbefugt, wenn nicht diejenige Person, die das Geheimnis betrifft, eingewilligt hat oder eine besondere gesetzliche Ermächtigung besteht?

Die Fragen 21 bis 23 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

24. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Interpellationsrecht auch deshalb Spontanübermittlungen an einzelne Abgeordnete nicht legalisieren kann, weil dadurch die Gleichheit aller Abgeordneten und Chancengleichheit der politischen Richtungen gefährdet werden würde?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu Frage 19 wird verwiesen.

25. Stimmt die Bundesregierung zu, dass eine Gefährdung „wichtige[r] öffentliche[r] Interessen“ im Sinne des § 353b StGB vorliegen kann, wenn eine Information über eine mögliche Strafverfolgung aus dem Bereich der Strafverfolgung (auch Aufsichts- und Kontrollbehörde) an Parteifreunde des möglichen Straftäters weitergegeben wird?

Gilt dies nach Auffassung der Bundesregierung auch, wenn nicht feststeht, ob der Geheimnisbruch im Einzelfall dazu führen könnte, eine Person der Bestrafung zu entziehen (vgl. BGHSt 10, 276, 277)?

26. Wer ist in dem Fall, in dem ein Bundesminister der Bundesregierung Täter eines Delikts nach § 353b Absatz 1 StGB ist, die zuständige Stelle, um die Strafverfolgungsbehörden zur Verfolgung der Tat zu ermächtigen (§ 353b Absatz 4 StGB)?

Die Fragen 25 und 26 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

