

Peter Wolff

Datenerhebung und
-verarbeitung bei
den Sicherheitsbehörden
unter Berücksichtigung
einer neuen
Übermittlungskonzeption



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| A. ALLGEMEINER TEIL | 1 |
| I. Einleitung | 1 |
| 1. Gang der Untersuchung | 1 |
| 2. Der Begriff der Sicherheitsbehörde | 3 |
| 3. Anfänge und Entwicklung des Rechts der Datenerhebung und -verarbeitung | 3 |
| II. Sicherheit als Verfassungswert | 6 |
| 1. Die grundsätzliche Legitimation | 6 |
| 2. Die Trennung zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und Nachrichtendiensten | 8 |
| a) Der rechtliche Sinn des Trennungsgebotes | 8 |
| aa) Einleitung | 8 |
| bb) Die historische Entwicklung | 9 |
| cc) Das Trennungsgebot heute | 10 |
| b) Die aus dem Trennungsgebot folgende informationelle Gewaltenteilung | 11 |
| aa) Der funktionale Behördenbegriff | 11 |
| bb) Die Auftragsdatenverarbeitung | 12 |
| cc) Zentralstellen | 12 |
| III. Die gesetzlichen Regelungen | 16 |
| 1. Verfassungsmäßige Grundlagen | 16 |
| a) Spezielle Grundrechte | 16 |
| aa) Einleitung | 16 |
| bb) Art. 4 GG | 17 |
| aaa) Der Schutzbereich | 17 |
| bbb) Eingriffe in den Schutzbereich | 17 |
| cc) Art. 5 GG | 18 |
| dd) Art. 8 GG | 18 |
| aaa) Der Schutzbereich | 18 |
| bbb) Eingriffe in den Schutzbereich | 19 |
| ee) Art. 9 GG | 20 |
| aaa) Der Schutzbereich | 20 |
| bbb) Eingriffe in den Schutzbereich | 21 |
| ff) Art. 10 GG | 21 |
| aaa) Der Schutzbereich | 21 |
| bbb) Eingriffe in den Schutzbereich | 22 |
| gg) Art. 13 GG | 23 |
| aaa) Der Schutzbereich | 23 |
| bbb) Eingriffe in den Schutzbereich | 23 |
| b) Das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V.m. Art. 1 Abs. 1 GG | 23 |
| aa) Der Schutzbereich | 23 |
| bb) Eingriffe in den Schutzbereich | 25 |
| aaa) Einleitung | 25 |
| bbb) Die Sphärentheorie | 26 |
| ccc) Einfacher Gesetzesvorbehalt | 28 |
| cc) Kritik | 29 |
| 2. Einfachgesetzliche Grundlagen | 29 |
| a) Die Zuständigkeit der Nachrichtendienste und deren Aufgabennorm | 29 |
| aa) Die Vorschriften des Grundgesetzes | 29 |
| bb) Das Bundesamt für Verfassungsschutz | 30 |

| | |
|--|----|
| cc) Die Aufgaben des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesnachrichtendienstes | 31 |
| dd) Die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den Landesämtern für Verfassungsschutz | 32 |
| ee) Das Bundeskriminalamt | 32 |
| ff) Sonderfall: Verfassungsschutz und „Organisierte Kriminalität“ | 33 |
| gg) Kompetenzkonflikte | 34 |
| b) Die Entwicklung des G 10 | 36 |
| c) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die §§ 17 - 23 BVerfSchG | 38 |
| 3. Flankierende Gesetze | 39 |
| a) Die Stellung des Bundesdatenschutzgesetzes | 39 |
| aa) Der räumliche Geltungsbereich | 39 |
| bb) Der sachliche Anwendungsbereich | 39 |
| b) Die Subsidiarität des Bundesdatenschutzgesetzes | 40 |
| c) Das Verhältnis zwischen Bundesdatenschutzgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz | 41 |
| IV. Die Informationsverarbeitung | 44 |
| 1. Die Bedeutung von Informationen | 44 |
| 2. Die Phasen der Verarbeitung | 46 |
| a) Die erste Phase | 46 |
| aa) Das Erfordernis eines Mediums | 46 |
| bb) Sachverhalte in der allgemeinen Verwaltung | 46 |
| cc) Sachverhalte bei den Sicherheitsbehörden | 47 |
| b) Die zweite Phase | 48 |
| aa) Die allgemeine Verwaltung | 48 |
| bb) Die Sicherheitsbehörden | 49 |
| c) Die dritte Phase (Subsumtion) | 49 |
| aa) Anforderungen an die personenbezogenen Daten | 49 |
| bb) Die Informationsarten des Informationsbedarfs auf der Tatbestandsseite | 50 |
| cc) Der Informationsbedarf auf der Rechtsfolgensseite | 51 |
| 3. Zusammenfassung | 52 |
| B. BESONDERER TEIL | 53 |
| I. Die Erhebung als Vorphase der Verarbeitung | 53 |
| 1. Einleitung | 53 |
| 2. Die Befugnisse (Steuerung des Informationsbedarfs) | 54 |
| a) Grundsätze | 54 |
| b) Informationserhebungen zur Gefahrenabwehr | 55 |
| c) Informationserhebungen im Vorfeld | 56 |
| aa) Die nachrichtendienstliche Generalklausel | 56 |
| aaa) Definitionsversuche | 56 |
| bbb) Einzelne Ermächtigungen | 59 |
| (1) Die Begehung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und zivilrechtlich unerlaubter Handlungen zur Erlangung einer Information im Rahmen der Anwendung der nachrichtendienstlichen Generalklausel | 59 |
| (i) Der Wortlaut der Norm | 59 |
| (ii) Einzelne Fragen möglicher Rechtfertigungen | 60 |
| - Straftatbestände, bei denen ein opferseitiges Einverständnis tatbestandsausschließend wirkt | 60 |
| - Straftatbestände, bei denen eine opferseitige Einwilligung rechtfertigend wirkt | 60 |
| - Rechtfertigungsgrund "Amts- und Dienstrechte" | 61 |
| (2) Einsatz von Abhörgeräten und Tonaufzeichnungen | 62 |
| (3) Photographieren und Observieren | 63 |

| | |
|--|----|
| (4) Funktechnische Überwachungen durch das Bundesamt für Verfassungsschutz | 63 |
| bb) Grenzen der Informationserhebungsbefugnisse | 64 |
| cc) Grenzen beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel | 66 |
| aaa) Grundsätze | 66 |
| bbb) Unzulässigkeit des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel bei Möglichkeit der Erlangung der Information aus allgemein zugänglichen Quellen oder durch Übermittlung and. Behörden, § 9 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG u. § 9 Abs. 5 S. 2 LVerfSchG MV | 66 |
| ccc) Die Verhältnismäßigkeit zwischen nachrichtendienstlichem Mittel und aufzuklärendem Sachverhalt, § 9 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG bzw. § 9 Abs. 5 S. 3 LVerfSchG MV | 67 |
| d) Einsatzvoraussetzungen beim Einsatz von Mitteln nach dem G 10 | 68 |
| aa) § 2 G 10 | 68 |
| aaa) Allgemeine Einsatzvoraussetzungen | 68 |
| bbb) Materielle Voraussetzungen, insbesondere der Begriff des Planens | 69 |
| ccc) Subsidiarität, § 2 Abs. 2 S. 1 G 10 | 70 |
| (1) Geeignetheit der Beweisführung | 70 |
| (2) Erforderlichkeit der Beweisführung | 70 |
| (3) Begründungspflicht der Maßnahmen nach § 2 G 10 | 71 |
| ddd) Unterrichtungspflicht nach Einstellung einer Maßnahme | 72 |
| eee) Grenzen der Vernichtung von Unterlagen | 73 |
| bb) § 3 G 10 | 75 |
| aaa) Geeignetheit | 76 |
| bbb) Erforderlichkeit | 77 |
| ccc) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne | 78 |
| 3. Die Erhebungsschwelle | 79 |
| a) Die Erhebungsschwellen bei der Polizei | 79 |
| b) Erhebungsschwellen bei den Nachrichtendiensten | 79 |
| aa) Aufgabe: Die Erstellung von Hypothesen | 79 |
| bb) Bestrebungen | 80 |
| cc) Das Erfordernis "tatsächlicher Anhaltspunkte" | 81 |
| aaa) "tatsächliche Anhaltspunkte" als Erfordernis für allgemeine Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden | 81 |
| bbb) "tatsächliche Anhaltspunkte" als Erfordernis f. d. Beobachtung politischer Parteien | 83 |
| dd) Die "Aggressions-Klausel" | 84 |
| c) Der „Erforschungsbetroffene“ und der „Nichtstörer“ im nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz | 86 |
| aa) Der „Erforschungsbetroffene“ | 86 |
| bb) Der „Nichtstörer“ | 88 |
| 4. Die Erhebungsbreite (Aufklärungsrichtungen) | 89 |
| a) Das Bundesamt für Verfassungsschutz | 89 |
| aa) § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BVerfSchG | 89 |
| bb) § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG | 90 |
| b) Der Militärische Abschirmdienst | 91 |
| c) Der Bundesnachrichtendienst | 91 |
| 5. Sonderfall der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung: Rasterfahndung | 92 |
| a) Einleitung | 93 |
| b) Erscheinungsformen der Rasterfahndung | 93 |
| aa) Die positive Rasterfahndung | 93 |
| bb) Die negative Rasterfahndung | 93 |
| c) Rechtsgrundlagen des automatisierten Datenabgleichs | 95 |
| aa) Zur Strafverfolgung | 95 |
| bb) Zur Gefahrenabwehr | 97 |

II. Der Speichervorgang

| | |
|--|-----|
| 1. Rechtsgrundlage der Speicherung | 98 |
| a) Einleitung | 98 |
| b) Speicherung in Aktennachweissystemen | 99 |
| c) Speicherung in Dateien | 101 |
| aa) Verbunddateien | 101 |
| bb) Zentraldateien | 102 |
| cc) Amtsdateien | 103 |
| 2. Die Speicherung vor Relevanzprüfung | 103 |
| 3. Die dauerhafte Speicherung nach Relevanzprüfung | 107 |
| a) „Ob“-Informationen | 107 |
| b) „Was“-Informationen | 108 |
| aa) Speicherung von in § 3 Abs. 1 BVerfSchG bzw. § 6 Abs. 1 LVerfSchG MV beschriebenen Verhalten | 108 |
| bb) Speicherung „erlaubten Verhaltens“ | 109 |
| 4. Sicherheitsüberprüfungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz vom 20.4.1994 | 110 |
| a) Rechtsgrundlagen | 110 |
| b) Verfahren und Durchführung | 112 |
| III. Der Übermittlungs- und Verwertungsvorgang | 114 |
| 1. Die Übermittlung als Eingriff | 114 |
| 2. Die Übermittlungskonzeption Ende der 80er Jahre | 115 |
| 3. Die Übermittlung aus dem Zentralen-Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS) | 115 |
| a) Einleitung | 115 |
| b) Konventionelle Einzelanfragen | 115 |
| c) Fahndungsabgleich | 117 |
| d) Online-Anschlüsse | 117 |
| 4. Die Übermittlung aus dem Ausländerzentralregister (AZR) | 118 |
| 5. Die Übermittlung aus dem Bundeszentralregister (BZR) | 119 |
| 6. Die derzeitige Rechtslage nach den Verfassungsschutzgesetzen | 119 |
| a) Übermittlungen an die Sicherheitsbehörden | 119 |
| aa) Die Bundesregelung | 119 |
| aaa) Eigeninitiativübermittlungen an den Verfassungsschutz | 119 |
| (1) Durch Behörden etc. | 119 |
| (2) Durch Staatsanwaltschaft, Polizei und Zoll | 120 |
| bbb) Anfrageübermittlungen seitens des Verfassungsschutzes | 120 |
| (1) Voraussetzungen der Anfrageübermittlung | 120 |
| (2) Allgemein zugängliche Quelle | 121 |
| (3) Mit übermäßigem Aufwand | 121 |
| (4) Eine den Betroffenen stärker belastende Maßnahme | 122 |
| bb) Die Landesregelung in Mecklenburg-Vorpommern | 122 |
| aaa) Eigeninitiativübermittlungen an den Verfassungsschutz | 122 |
| (1) Durch Behörden etc. | 122 |
| (2) Durch Staatsanwaltschaften und Polizei | 122 |
| bbb) Anfrageübermittlungen seitens des Verfassungsschutzes | 123 |
| b) Übermittlungen durch die Sicherheitsbehörden | 124 |
| aa) Die Bundesregelung | 124 |
| aaa) Eigeninitiativübermittlungen von seiten des Verfassungsschutzes, § 19 BVerfSchG | 124 |
| (1) Übermittlungen an andere Behörden, § 19 Abs. 1 - 3 BVerfSchG | 124 |
| i) Erfüllung der Aufgaben des Verfassungsschutzcs, § 19 Abs. 1 S. 1. 1. Alt. BVerfSchG | 124 |
| ii) Zum Schutze der freiheitlich-demokratische Grundordnung, § 19 Abs. 1 S. 1. 2. Alt. BVerfSchG | 125 |
| iii) Zu Zwecken der öffentlichen Sicherheit, § 19 Abs. 1 S. 1. 3. Alt. BVerfSchG | 125 |

| | |
|---|-----|
| (2) Übermittlungen an die Stationierungstreitkräfte, § 19 Abs. 2 BVerfSchG | 126 |
| (3) Übermittlung an ausländische öffentliche Stellen | 127 |
| (4) Übermittlungen an Private | 129 |
| (5) Kritik | 130 |
| bbb) Eigeninitiativübermittlungen durch den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst | 130 |
| ccc) Pflichtübermittlungen durch den Verfassungsschutz | 131 |
| ddd) Kritik | 132 |
| bb) Die Landesregelung in Mecklenburg-Vorpommern | 133 |
| aaa) Übermittlungen an die Staatsanwaltschaft und an die Polizei, § 16 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 LVerfSchG MV | 133 |
| bbb) Übermittlungen an andere Behörden, § 16 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LVerfSchG MV | 135 |
| ccc) Übermittlungen an andere Stellen, § 16 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 LVerfSchG MV | 135 |
| c) Übermittlung und "informationelle Ersatzvornahme" | 135 |
| aa) Begriffsbestimmung und Einführung | 135 |
| bb) Einzelne Übermittlungsregelungen | 137 |
| aaa) Informationelle Zusammenarbeit bei Hausdurchsuchungen und anderen strafprozessualen Maßnahmen (außer § 100 a StPO) | 137 |
| bbb) Informationelle Zusammenarbeit bei Telefonüberwachungen | 138 |
| ccc) "Informationelle Ersatzvornahmen" bei Grenzkontrollen | 139 |
| (1) Einleitung | 139 |
| (2) Die Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung personenbezogener Daten durch den Bundesgrenzschutz zur Erledigung „besonderer Ersuchen“ der Nachrichtendienste | 140 |
| (3) Speicherung, Veränderung und Nutzung der insoweit erhobenen personenbezogenen Daten | 141 |
| (4) Materielle Voraussetzungen der Übermittlung nach § 32 Abs. 2 Nr. 5 BGG n.F. | 141 |
| ddd) Nachrichtendienstliche Verwertung von Erkenntnissen aus §§ 111, 163 d StPO | 142 |
| eee) Nachrichtendienstliche Verwertung von Erkenntnissen nach § 12 a VersG | 142 |
| fff) Nachrichtendienstliche Verwertung von Erkenntnissen nach §§ 26 - 28 BGG n.F. | 142 |
| 7. Neukonzeption der zulässigen Übermittlungen innerhalb des behördlichen Bereiches | 143 |
| a) Einführung | 143 |
| b) Die Unterscheidung nach der Art der Information | 144 |
| aa) Datensätze vierter Ordnung (Grunddatensätze) | 144 |
| aaa) Personengrunddatensätze | 144 |
| bbb) sachliche Grunddatensätze | 145 |
| bb) Datensätze dritter Ordnung (Fachdatensätze) | 146 |
| cc) Datensätze zweiter Ordnung (Sicherheitsdatensätze) | 146 |
| dd) Datensätze erster Ordnung (Nachrichtendienstdatensätze) | 146 |
| c) Die Behördenhierarchie | 147 |
| aa) Behörden erster Ebene | 147 |
| bb) Behörden zweiter Ebene | 147 |
| cc) Behörden dritter Ebene | 147 |
| d) Die Übermittlungskonzeption | 147 |
| aa) Einführung | 147 |
| bb) Das Lösungsmodell | 149 |
| aaa) Die Erforderlichkeit von Übermittlungen innerhalb des Hierarchiesystems | 149 |
| (1) Eigeninitiativübermittlungen von niederen zu höheren Behördenebenen | 149 |
| (2) Eigeninitiativübermittlungen von höheren zu niedrigeren Behördenebenen | 150 |
| (3) Anfrageübermittlungen von einer niedrigeren zu einer höheren Ebene | 151 |
| (4) Anfrageübermittlungen von einer höheren zu einer niedrigeren Ebene | 152 |
| bbb) Die Weitergabe zuständigkeitshalber | 152 |
| e) Die Übereinstimmung der vorgeschlagenen Konzeption mit der bestehenden Rechtslage | 153 |

| | |
|--|-----|
| aa) Übermittlungen von Informationen der Datensatzklasse vierter Ordnung von der dritten zu höheren Behördenebenen | 153 |
| aaa) an die Nachrichtendienste | 153 |
| bbb) Übermittlungen an das Bundeskriminalamt und an die Landeskriminalämter | 153 |
| bb) Übermittlungen von Informationen der Datensatzklasse dritter Ordnung von Behörden der dritten Ebene an höhere Ebenen | 154 |
| aaa) Übermittlungen an die Nachrichtendienste | 154 |
| bbb) Übermittlungen an das Bundeskriminalamt | 156 |
| cc) Übermittlungen von Informationen der Datensatzklasse zweiter Ordnung von Behörden der zweiten Ebene zur ersten Ebene | 157 |
| dd) Ergebnis | 158 |
| 8. Die Zweckbindung | 159 |
| a) Der Begriff der Zweckbindung | 159 |
| b) Einzelne Probleme der Zweckbindung | 159 |
| aa) Zweckbindung bei Einsatz von Mitteln nach § 8 Abs. 2 BVerfSchG bzw. § 9 Abs. 3 LVerfSchG MV. | 159 |
| bb) Zweckbindung beim Einsatz von Mitteln nach § 2 G 10 | 160 |
| aaa) Die Verwertung von § 2 G 10 - Erkenntnissen zu Zwecken des Verfassungsschutzes | 160 |
| bbb) Die unmittelbare Verwertung von § 2 G 10 - Erkenntnissen für die Frage der Beibehaltung eines Sicherheitsbescheids | 161 |
| ccc) Die mittelbare Verwertbarkeit von § 2 G 10 - Erkenntnissen | 162 |
| (1) Sachliche Grenzen der Verwertbarkeit | 162 |
| (2) Persönliche Grenzen der Verwertbarkeit | 163 |
| cc) Zweckbindung beim Einsatz von Mitteln nach § 100 a StPO | 164 |
| aaa) Verwertung von Erkenntnissen aus § 100 a StPO zur Gefahrenabwehr | 164 |
| bbb) Verwertung von Erkenntnissen aus § 100 a StPO im Vorfeld | 165 |
| dd) Zweckbindung der bei Sicherheitsüberprüfungen anfallenden Informationen | 166 |
| aaa) Einleitung | 166 |
| bbb) Die Verwendung von Erkenntnissen zu Zwecken des Verfassungsschutzes aus Anlaß einer Sicherheitsüberprüfung | 167 |
| ccc) Die Verfolgung von Straftaten anläßlich der Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung | 167 |

C. ZUSAMMENFASSUNG

169