

Gesetz zur Sicherung verfassungsmäßiger Regelungen im Polizei- und Sicherheitsrecht (Thüringer Sicherheitsgesetz)

- I. Grundlagen für die Novellierung des Polizei- und Sicherheitsrechts
- II. Zwingender Novellierungsbedarf
 - II. a Kernbereichsschutz bei Maßnahmen von Polizei und Verfassungsschutz
 - II. b Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung
 - II. c Regelungen zur Wohnraumüberwachung
- III. Zusätzliche Regelungen im Rahmen des Polizei- und Sicherheitsrechts
 - III. a Schutz von Amts- und Berufsheimnisträgern
 - III. b Bericht über ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrollen der Polizei
 - III. c Regelungen über die Unterrichtung Betroffener im Polizeiaufgabengesetz
 - III. d Keine Beobachtung der organisierten Kriminalität durch den Verfassungsschutz
- IV. Stärkere parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes
 - IV. a Beobachtung von Abgeordneten und Speicherung von Daten über Abgeordnete durch den Verfassungsschutz
 - IV. b Stärkung der Rechte der Parlamentarischen Kontrollkommission
 - IV. c Strafbestimmung bei Falschaussagen gegenüber der Parlamentarischen Kontrollkommission

I. Grundlagen für die Novellierung des Polizei- und Sicherheitsrechts

Seit 1999 sind zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie der Landesverfassungsgerichte ergangen, die zu einer Novellierung des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes sowie des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes zwingen. Dazu gehörten insbesondere die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom März 2004 zum so genannten großen Lauschangriff und vom 27. Juli 2005 zu den niedersächsischen Regelungen der polizeilichen Telekommunikationsüberwachung.

Die verschiedenen Entscheidungen beziehen sich auf:

- die Wohnraumüberwachung mit technischen Mitteln,
- die Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der Telekommunikation,
- die sonstige Datenerhebung mit technischen Mitteln,
- die ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrolle,
- die Beobachtung organisierter Kriminalität sowie
- die Beobachtung völkerverständigungswidriger Bestrebungen.

Mit diesen Entscheidungen wurden die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wahrnehmung polizeilicher und verfassungsschutzbehördlicher Befugnisse und Aufgaben in vielfältiger Weise fortgeschrieben und präzisiert. Diese Vorgaben beziehen sich im Besonderen auf:

- den Schutz eines unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung,
- die Tatbestandsvoraussetzungen von Überwachungsmaßnahmen,
- die Verfahren zur Durchführung von Überwachungsmaßnahmen,
- die Verwendung und Übermittlung von Daten sowie
- die Bestimmtheit und Normenklarheit von Überwachungsregelungen.

Verschiedene Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte haben Vorgaben formuliert, die so engmaschig sind, dass keinerlei Spielraum für landesgesetzgeberische Sonderwege besteht. Sie begründen einen zwingenden Novellierungsbedarf für das Thüringer Polizei- und Sicherheitsrecht.

Andere Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten sind zwar wegen des Grundsatzes der Verfassungsautonomie der Länder für den Freistaat Thüringen nicht unmittelbar verbindlich. Viele der darin getroffenen verfassungsrechtlichen Argumentationen und Bewertungen sind aber auf die Thüringer Rechtslage übertragbar. Sie sind deshalb bei der Novellierung des Polizei- und Sicherheitsrechts zusätzlich zu berücksichtigen.

Darüber hinausgehende Regelungen zur Stärkung der Rechte der Parlamentarischen Kontrollkommission hält die SPD-Landtagsfraktion politisch für geboten.

II. Zwingender Novellierungsbedarf

II. a) Kernbereichsschutz bei Maßnahmen von Polizei und Verfassungsschutz (§ 31a des PAG und § 8a des ThürVSG)

Den staatlichen Behörden ist es bei der heimlichen Beobachtung von Personen aufgegeben, einen unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren. Die Pflicht, den Kernbereich privater Lebensgestaltung zu schützen, gilt aufgrund ihrer Verankerung in der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes.

- Die neuen Paragraphen regeln das Verbot solcher Überwachungsmaßnahmen, die den Kernbereich verletzen. Besteht bei einer Maßnahme lediglich das Risiko, dass in den Kernbereich eingedrungen wird, darf die Maßnahme aber zum Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter erfolgen.
- Um den Behörden die Bestimmung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und damit die Entscheidung über die Durchführung bzw. Beendigung einer Überwachungsmaßnahme zu erleichtern, enthält der Absatz 2 des neuen § 31a PAG eine Spezifizierung kernbereichsinterner wie -externer Äußerungen.
- Der Absatz 3 des neuen § 31a PAG regelt die Unterbrechungspflicht für Datenerhebungen und die automatisierte Datenaufzeichnung vor dem Hintergrund des absoluten Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und der Frage, ob das Risiko einer Kernbereichsverletzung angesichts der zu schützenden hochrangigen Rechtsgüter vertretbar ist und damit hingenommen werden kann.
- Der absolute Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung gebietet die Regelungen zur Löschungspflicht und zum Verwertungsverbot für Daten, die im Wege einer Verletzung dieses Kernbereichs erhoben wurden. Der Absatz 4 des neuen § 31a PAG regelt zudem die schriftliche Dokumentation darüber, dass es zur Aufnahme absolut geschützter Gesprächsinhalte gekommen ist und die diesbezüglichen Aufzeichnungen deswegen vollständig gelöscht worden sind.
- Um dem Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung vorzubeugen, regelt Absatz 6 des neuen § 31a PAG eine richterliche Anordnung zur Durchführung einer Datenerhebung und die Benennung der absoluten Höchstdauer der Maßnahme.
- Der Absatz 7 des neuen § 31a PAG bestimmt die fortlaufende Unterrichtung des anordnenden Richters über die Durchführung der Maßnahme. So soll er gegebenenfalls eingreifen und die Beendigung der Maßnahme herbeiführen können.
- Absatz 8 des neuen § 31a PAG zählt besonders schweren Straftaten auf. Eine Datenerhebung, die in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eingreifen kann, ist im Einzelfall nur dann zulässig, wenn mit der Begehung einer dieser Straftaten zu rechnen ist.

II. b) Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung (§34a PAG)

Laut Bundesverfassungsgericht ist im Vorfeld einer Gefahr eine Telekommunikationsüberwachung nur zum Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter zulässig. Dazu muss ein gesetzgeberisches Konzept erkennbar sein, „das sich auf Schutz besonders hochrangiger Rechtsgüter bezieht und beschränkt“ (Bundesverfassungsgericht). Zudem hat das Verfassungsgericht die Anforderungen an Eingriffe in das Grundrecht der Telekommunikationsfreiheit präzisiert. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben wird die bisherige Regelung des § 34a Abs. 1 PAG nicht gerecht. Sie ermächtigt zu einer Telekommunikationsüberwachung im Vorfeld einer konkreten Gefahr für Rechtsgüter, obwohl diese nicht als besonders hochrangig einzustufen sind und ohne dabei zugleich konkrete, die Handlung begrenzende Elemente des Tatbestandes zu benennen. Schließlich fehlt auch eine nähere Bestimmung des Verhältnisses, in dem die Kontakt- oder Begleitperson zur Zielperson steht. Daher ist es geboten, in die bisherige Ermächtigung zur Telekommunikationsüberwachung konkrete Tatbestandshandlungen aufzunehmen. Überdies ist das Verhältnis von Kontakt- oder Begleitperson zur Zielperson näher zu bestimmen.

II. c) Regelungen zur Wohnraumüberwachung (§ 35 PAG und § 7 Abs. 1 ThürVSG)

Artikel 13, Absatz 4, des Grundgesetzes (GG) legt fest, dass technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur eingesetzt werden dürfen zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr. Der Verfassungsgesetzgeber wollte insbesondere mit dem Erfordernis der „dringenden Gefahr“ betonen, dass eine Überwachung nur im Falle einer Beeinträchtigung hochrangiger Rechtsgüter erlaubt ist (Bundestags-Drucksache, 13/8650, S. 4).

Diese Fixierung der Gefahrenschwelle sowie der Rechtsgüter, zu deren Schutz eine solche Überwachung durchgeführt werden darf, ist auch für den Thüringer Gesetzgeber zwingend (Art. 142 GG). Die bisherige Regelung des § 35 Abs. 1 PAG und des § 7 Abs. 2 ThürVSG bleibt hinter diesen Anforderungen deutlich zurück. Das Polizeiaufgabengesetz erlaubt einer Wohnraumüberwachung mit technischen Mitteln schon im Vorfeld einer dringenden Gefahr.

Zudem gestattet es diese Maßnahme zum Schutz von Sachen oder Tieren, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, mithin zum Schutz von Rechtsgütern, die nicht den von Art. 13 Abs. 4 GG geforderten Rang aufweisen. Auch das Verfassungsschutzgesetz ist an die Vorgaben des Grundgesetzes anzupassen.

III. Zusätzliche Regelungen im Rahmen des Polizei- und Sicherheitsrechts

- III. a) Schutz von Amts- und Berufsgeheimnisträgern (Geistliche, Rechtsanwälte und Strafverteidiger, Notare, Steuerberater, Journalisten, Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten, etc.)
(§ 31a Abs. 5 PAG und § 8a Abs. 5 ThürVSG)

Bei bestimmten Vertrauensverhältnissen führen Überwachungsmaßnahmen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Kernbereichsverletzungen und sind daher prinzipiell unzulässig. Die im Entwurf vorgesehene Privilegierung von Amts- und Berufsgeheimnisträgern erstreckt sich auf alle Maßnahmen, die zu einer Kernbereichsverletzung führen können. Zudem wird das Schutzniveau erhöht.

- Maßnahmen, durch die in solch ein geschütztes Vertrauensverhältnis eingegriffen wird, sind grundsätzlich unzulässig (eine Ausnahme wird lediglich für den Fall statuiert, dass eine Überwachungsmaßnahme zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für besonders hochrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben oder die Freiheit einer Person notwendig ist).
- Der besondere Schutz der Vertrauensverhältnisse von Amts- und Berufsgeheimnisträgern wird zudem noch dadurch verstärkt, dass die jeweilige Datenerhebung vom Leiter einer Polizeidirektion oder vom Leiter des Landeskriminalamtes bzw. vom Präsidenten des Landesamtes für Verfassungsschutz oder seinem Stellvertreter angeordnet werden muss.
- Der besondere Schutz wird komplettiert durch das Verbot, Daten zu verwerten, die zur Abwehr der Gefahr im Sinne von Satz 1 nicht zwingend erforderlich sind, sowie durch die Pflicht, diese Daten unverzüglich zu löschen. Damit ist sichergestellt, dass der Eingriff in die Vertrauensverhältnisse von Amts- und Berufsgeheimnisträgern nur in dem für den Schutz der überragend wichtigen Rechtsgüter Leib, Leben und persönliche Freiheit unverzichtbarem Maße erfolgt.

III. b) Bericht über ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrollen der Polizei (§14 Abs. 1a PAG)

Die Ermächtigung zu ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen wird als wichtiges, weil effizientes Mittel zur vorbeugenden Straftatenbekämpfung betrachtet. Gleichwohl ist die Grundrechtsverträglichkeit dieser Ermächtigung seit langem umstritten. So hat das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern dieses Kontrollinstrument als verfassungswidrig verworfen. Wegen des Freiheitsanspruchs des Einzelnen, so die Verfassungsrichter aus Mecklenburg-Vorpommern, müsse dieser von polizeilichen Maßnahmen verschont bleiben, die nicht legitimiert seien durch eine hinreichende Beziehung zwischen ihm – auf der einen Seite – und der Gefährdung eines zu schützenden Rechtsgutes auf der anderen Seite.

Demgegenüber hat der sächsische Verfassungsgerichtshof das Argument des Gerichts in Mecklenburg-Vorpommern nicht geteilt. Dem Gesetzgeber sei es nicht verwehrt, die Systematik der polizeilichen Eingriffsbefugnisse fortzuentwickeln. Aber – im Unterschied zum bayerischen Verfassungsgerichtshof – bejahte das sächsische Gericht die Angemessenheit der Schleierfahndungsbefugnis nicht einschränkungslos. Vielmehr müsse eine Schutzvorrichtung eingebaut werden, damit es nicht zu einer uferlosen und missbräuchlichen Anwendung der Befugnis komme. Insbesondere sei vor der Anwendung der Befugnisse ein normativ verbindliches Schutzkonzept zu entwickeln, das darüber hinaus aus Rechtsschutzgründen auch zu dokumentieren sei. Denn nur so könne ein Gericht überprüfen, ob eine konkrete Kontrollmaßnahme sich auch im Rahmen eines solchen Konzepts gehalten habe. Diese Auffassung teilt auch die SPD-Landtagsfraktion. Sie hält ereignis- und verdachtsunabhängige Kontrollen für ein notwendiges und bewährtes Instrument. Voraussetzung für seine Anwendung ist aber das im PAG-Entwurf – § 14, Absatz 1a – vorgesehene Einsatzkonzept.

Wegen der divergierenden rechtlichen Bewertung der Befugnis zu verdachts- und ereignisunabhängigen Kontrollen ist es gewiss nicht gefordert, diese Befugnis zu streichen. Gleichwohl ist es angesichts der rechtlichen Auseinandersetzung über die Zulässigkeit dieses Fahndungsinstruments geboten, durch eine Ergänzung des Polizeiaufgabengesetzes die Landesregierung zu verpflichten, den Landtag in einem jährlich zu erstattenden Bericht über Umfang und Effizienz verdachts- und ereignisunabhängiger Kontrollen zu unterrichten.

III. c) Unterrichtung Betroffener über ihre Überwachung (§ 47a PAG)

Bei nicht erkennbaren Grundrechtseingriffen wie nichtoffenen Überwachungsmaßnahmen steht dem Grundrechtsträger ein Anspruch auf nachträgliche Kenntnis der staatlichen Maßnahme zu. Die Benachrichtigungspflicht dient der Gewährleistung eines effektiven Schutzes der Grundrechte. Ohne eine solche Kenntnis können die Betroffenen weder die Unrechtmäßigkeit der Maßnahme noch etwaige Rechte auf Löschung der Aufzeichnungen geltend machen.

In der gegenwärtig geltenden Fassung ist lediglich eine Unterrichtung im Falle einer Datenerhebung mit besonderen Mitteln vorgesehen (§ 34 Abs. 7 PAG). Dies ist aber unzureichend, da die genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht nur auf eine spezielle Art heimlicher Überwachung beschränkt sind, sondern für alle Fälle gelten, in denen dem Betroffenen das staatliche Handeln verborgen bleibt.

III. d) Keine Beobachtung der organisierten Kriminalität durch den Verfassungsschutz (§ 2 Abs. 2 ThürVSG)

Die Verfassung des Freistaates Thüringen sieht ausdrücklich die Errichtung einer Landesbehörde zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung vor. Zugleich verbietet sie jedoch, dieser Behörde polizeiliche Befugnisse und Weisungen zu übertragen (Art. 97 ThürVerf). Dieses verfassungsrechtlich fundierte Verbot der Übertragung polizeilicher Befugnisse auf eine mit geheimdienstlichen Mitteln arbeitende Behörde bringt das so genannte „Trennungsgebot“ zum Ausdruck, wonach Polizei und Geheimdienste so weit wie möglich voneinander abzugrenzen sind. Dieses Gebot erfordert auch, die Aufgabenfelder beider Behörden strikt voneinander abzugrenzen.

Dieser verfassungsrechtlichen Pflicht, Umgehungen des Trennungsgebotes zu verhindern, wird die bisherige Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 5 ThürVSG nicht gerecht. Die Beobachtung und Bekämpfung von Kriminalität, auch in ihrer organisierten Form, gehört zu den klassischen Aufgaben der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 PAG, § 152 StPO). Eine Beobachtung organisierter Kriminalität durch das Landesamt für Verfassungsschutz ist nur zulässig, sofern diese Kriminalität zugleich eine Bedrohung für den Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung darstellt, nicht aber, wenn ein solcher Zusammenhang fehlt.

IV. Stärkere parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes

IV. a) Beobachtung von Abgeordneten und Speicherung von Daten über Abgeordnete durch den Verfassungsschutz (§ 7 Abs. 1a und § 8 Abs. 3 ThürVSG)

Auch künftig soll das Landesamt für Verfassungsschutz bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Abgeordnete – sogar mit nachrichtendienstlichen Mitteln – überwachen können, soweit dies zu Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist. Im Vorfeld der Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln ist jedoch die Parlamentarische Kontrollkommission zu benachrichtigen. Es steht sodann in ihrer Kompetenz, über die Durchführung der Beobachtung zu entscheiden. Diese Regelung ist angesichts der Vorfälle aus der Vergangenheit notwendig, um das freie Mandat der Abgeordneten und damit den parlamentarischen Bereich zu schützen.

Eine Speicherung der durch das Landesamt für Verfassungsschutz gewonnenen Daten ist nur dann zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass der betroffene Abgeordnete Straftaten im Sinne der im G-10-Gesetz genannten Straftaten plant, begeht oder begangen hat.

Damit wird verhindert, dass Informationen über Aktivitäten des Parlamentarierers, die unterhalb dieser Grenze liegen, im Laufe der Zeit gesammelt werden, um ihn bei politischem Bedarf oder nach Anforderung durch die Regierung belasten zu können. Auch diese Regelung schützt die parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten und damit den parlamentarischen Bereich.

IV. b) Stärkung der Rechte der Parlamentarischen Kontrollkommission (§ 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 1, 5 und 6 ThürVSG)

Der Gesetzentwurf beinhaltet verschiedene Regelungen, um die durch Art. 97 Satz 3 der Thüringer Verfassung festgeschriebene parlamentarische Kontrolle des Landesamtes für Verfassungsschutz zu verstärken.

Darüber hinaus erscheint es notwendig, den Mitarbeitern des Landesamtes für Verfassungsschutz die Möglichkeit einzuräumen, sich unter den in der Vorschrift genannten Voraussetzungen an die Parlamentarische Kontrollkommission zu wenden.

IV. c) Strafbestimmung bei Falschaussagen gegenüber der Parlamentarischen
Kontrollkommission
(§19a ThürVSG)

Der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz hat vor dem Erfurter Landgericht eingeräumt, der Parlamentarischen Kontrollkommission Informationen verschwiegen zu haben. Auch deshalb wollen wir, dass künftig Falschaussagen sowie unvollständige Aussagen oder Berichte gegenüber der Parlamentarischen Kontrollkommission unter Strafe stehen. Ohne eine solche Strafandrohung – das zeigt dieser aktuelle Vorgang in aller Deutlichkeit – ist die Parlamentarische Kontrollkommission nicht in der Lage, ihrer Kontrollfunktion wirkungsvoll nachzukommen. Durch die Antragsregelung in Absatz 2 ist sichergestellt, dass die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission nicht der Geheimhaltungspflicht unterliegen, wenn sie einen Vorgang zur Anzeige bringen wollen.