Humanistische Union

Grundrechte und die Geheimdienste in der Bundesrepublik

aus: vorgänge Nr. 62-63 (Heft 2-3/1983), S. 112-118

Als im Jahre 1950 über die Funktionen des ersten der neuen Geheimdienste beraten wurde, es ging um das Bundesverfassungsschutzgesetz, sagte der damalige DP-Abgeordnete von Merkatz, der später unter Adenauer Bundesminister wurde und zur CDU übertrat: Wenn der Verfassungsschutz "Kontrollbefugnisse oder polizeiliche Exekutivbefugnisse" bekommen würde, "dann würde ein solches Amt sehr bald denselben Charakter erhalten, wie ihn die Geheime Staatspolizei gehabt hat". Von dem Sprecher der Bundesregierung wurde daraufhin ausdrücklich betont: "Wir haben in keiner Weise die Absicht, dem Bundesamt für Verfassungssschutz irgendwelche Exekutivbefugnisse zu geben."

Inzwischen gibt es in der Bundesrepublik nicht nur einen Geheimdienst, sondern mehrere solcher Dienste oder Behörden, die nachrichtendienstliche Mittel anwenden. Der Verzicht auf "polizeiliche Befugnisse oder Kontrollbefugnisse", auf "Exekutivbefugnisse" und das gesetzliche Verbot, die Verfassungsschutzbehörden einer "polizeilichen Dienststelle" anzugliedern, haben nichts daran zu ändern vermocht, daß die sogenannten Sicherheitsapparate zu einem Staat im Staat geworden sind und die Bundesrepublik immer häufiger als "Sicherheits-" oder "Überwachungsstaat" bezeichnet wird.

Welche Geheimdienste oder vergleichbaren Behörden arbeiten mit nachrichtendienstlichen Mitteln?

Neben dem Verfassungsschutz auf der Ebene des Bundes und der Länder sind zu nennen: der aus der "Organisation Gehlen" hervorgegangene Bundesnachrichtendienst (BND); der Militärische Abschirmdienst (MAD), der aus einer Arbeitsgruppe entstanden ist, die bereits vor der Errichtung der Bundeswehr im "Amt Blank" gearbeitet hat und an die Tradition der "Abwehr" anzuknüpfen versuchte; das Bundeskriminalamt (und die Landeskriminalämter) zunächst mit der "Sicherungsgruppe Godesberg", heute mit den Abteilungen "Staatsschutz" und "Terrorismus"; schließlich die mit dem Strafrechtsänderungsgesetz von 1951 in den Ländern erneut entstandene Politische Polizei. Zuständig für diese Apparate sind der Bundesminister des Innern und die Innenminister der Länder, der Bundesminister für Verteidigung und der Chef des Bundeskanzleramtes. In einem begrenzten Umfang wird auch die Kompetenz der Staatsanwaltschaft und des Bundesministers der Justiz und der Justizminister der Länder berührt.

Schon dieses Nebeneinander führt dazu, daß es immer schwieriger wird auszumachen, wer in einem konkreten Fall eigentlich verantwortlich ist. So sagt die Aussage des Landesinnenministers "X ist keine Gewährsperson des Landesamtes für Verfassungsschutz" nichts darüber aus, ob X nicht für ein anderes Landesamt oder für das Bundesamt tätig ist, ob er eine Gewährsperson der Politischen Polizei, ein Mitarbeiter des Bundeskriminalamts, des Militärischen Abschirmdienstes oder des Bundesnachrichtendienstes ist. Zugleich ist jedoch durch Zusammenarbeitsrichtlinien und eine ausgedehnte Amtshilfe sichergestellt, daß die Erkenntnisse der Gewährsperson X an alle diejenigen weitergegeben werden, deren Aufgaben dadurch berührt werden. Das Nebeneinander wird noch dadurch verstärkt, daß in der Bundesrepublik auch noch ausländische Dienste tätig sind, die für die Sicherung der in der Bundesrepublik stationierten ausländischen Streitkräfte arbeiten. Das Nebeneinander macht es verständlich, daß immer wieder die Frage Koordinierungsinstanz aufgeworfen wird. Fatal ist es allerdings, wenn ernsthaft die "Schaffung einer Generaldirektion für die 'Innere Sicherheit'" vorgeschlagen wird, ohne daß dabei die

peinliche Parallele zum Reichssicherheitshauptamt der SS (das 1944 eine ähnliche Konzentration angestrebt hat) auffällt. Noch wichtiger als eine Koordinierungsinstanz wär allerdings unter dem Gesichtspunkt der Grundrechtsverletzungen die, Kontrolle der Apparate der Inneren Sicherheit durch zwei Beauftragte für alle Nachrichtendienste.

Die Zunahme der Geheimdienste in der Bundesrepublik

Die Geheimdienste und Behörden, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln arbeiten, haben seit der Gründung der Bundesrepublik nicht nur in einem 1949 unvorstellbarem Umfang zugenommen; auch Umfang und Art der Eingriffe haben sich geändert.

Der Ausbau der Geheimdienste und vergleichbaren Behörden in der Bundesrepublik darf nicht isoliert gesehen werden. Dieselben Besatzungsmächte, die 1949 durch den sogenannten Polizeibrief dem Parlamentarischen Rat für das Grundgesetz nicht mehr gestatten wollten, als die Bundeskompetenz zur Schaffung einer "Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften" über umstürzlerische Tätigkeiten, waren im "Kalten Krieg" gegenüber den Kommunisten an einem Ausbau effektiver Geheimdienste interessiert und haben diesen Geheimdiensten auf dem Wege der Amtshilfe selbst die faktische Befugnis eingeräumt, die verfassungsrechtliche Schranke des Post- und Fernmeldegeheimnisses zu umgehen. Der Ausbau solcher Dienste war nur möglich, weil sowohl im Osten wie im Westen - wenn auch mit unterschiedlicher Struktur und Kompetenz - die Geheimdienste umfassende "Sicherheitsnetze" aufgebaut hatten. Allerdings hat die Bundesrepublik ihren Nachholbedarf mehr als erfüllt. Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus bot die Möglichkeit, Planstellen, Sachmittel und Kompetenzen so auszuweiten, daß die Sicherheitsapparate in der gewiß nicht immer rechtsstaatlichen Phase der Kommunistenverfolgung unter Adenauer heute fast schon idyllisch erscheinen. Zudem schaffen die neuen Methoden der Technik, insbesondere der elektronischen Datenverarbeitung die Gefahr, daß der durch Grundrechte gewährleistete Vorrang des Bürgers gegenüber den staatlichen Sicherheitsapparaten wieder ersetzt wird durch den Vorrang des Staates (d.h. der Sicherheitsapparate) gegenüber dem Bürger. Dennoch sollte nicht übersehen werden, daß beispielsweise der Verfassungsschutz bisher mehr oder weniger in einer Begrenzung gehalten werden konnte, die auch heute noch als Schranke bezeichnet werden kann, wenn man den Verfassungsschutz etwa mit dem CIA oder dem KGB vergleicht.

Die Zuständigkeiten des Verfassungsschutzes und der anderen Geheimdienste

Besonders problematisch für die Entwicklung der Geheimdienste und der vergleichbaren Behörden in der Bundesrepublik ist neben dem besonders intensiven Einsatz neuer Technologien, insbesondere der elektronischen Datenverarbeitung, die Tatsache, daß beispielsweise der Verfassungsschutz sowohl für Spionageabwehr und Terrorismusverfolgung ebenso zuständig ist wie für die Sammlung und Auswertung von Erkenntnissen über die sogenannten links- oder rechtsextremistischen Bestrebungen. Das führt dazu, daß die nur lässige Beachtung von Freiheitsrechten, die beispielsweise in der Spionage und Spionageabwehr die technische Handhabung von Abhörgeräten (Wanzen, Richtmikrophonen und dergleichen) gleichsam zu einem Kavaliersdelikt in nahezu allen Staaten macht - auch auf die Abteilungen "Linksextremismus" und "Rechtsextremismus" abfärben. In vergleichbarer Weise zeigen Beispiele, daß das, was in spezifischen Ausnahmesituationen der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus vom Bundeskriminalamt und von der Bundesanwaltschaft als noch vertretbar angesehen worden ist, in dieser oder jener Weise von der Politischen Polizei für ihre Alltagspraxis übernommen wird.

Nach Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz muß jede Einschränkung der Grundrechte, die im übrigen nur

durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen kann, "das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen". Wenn man von der Strafverfolgung einmal absieht, die primär nicht den Geheimdiensten obliegt, wird für die Geheimdienste in §10 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses von 1968 (G 10-Gesetz) nur Art. 10 Grundgesetz gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz genannt. Daraus folgt: Geheimdienste und anderen Behörden, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln arbeiten, dürfen lediglich Artikel 10 Grundgesetz (unter den Voraussetzungen des G 10-Gesetzes) einschränken, andere Grundrechte nur im Rahmen der Strafverfolgung nach den Regeln der Strafprozeßordnung.

Die Geheimdienste und die vergleichbaren Behörden haben versucht, die fehlende Kompetenz mittels verschiedener Rechtskonstruktionen, zu erreichen. Da für BND und MAD jede gesetzliche Rechtsgrundlage fehlt, besitzen diese Dienste schon deshalb nach dem Grundgesetz (abgesehen von den gesetzlich geregelten Befugnissen bei Einschränkungen nach dem G 10-Gesetz) weder das Recht Grundrechte einzuschränken noch Daten zu speichern. Das hat dazu geführt, daß man sehr schnell bereit war, sich mit der Konstruktion eines "übergesetzlichen Notstandes" zu behelfen. Der langjährige Verfassungsexperte der SPD, Adolf Arndt, hat diese Konstruktion zutreffend als "Tarnwort für den Verfassungsbruch" bezeichnet. Nach der Einführung des "rechtfertigenden Notstandes" durch § 34 Strafgesetzbuch wurde versucht, diese Norm, die der Sache nach nichts anderes schafft als einen Grund für Straffreiheit bei einem objektiv vorliegenden Straftatbestand, umzubiegen zu einer Eingriffsnorm für staatliches Handeln. In der Abhör-Affäre Traube hat Bundesinnenminister Werner Maihofer sich mittels dieser Konstruktion zu verteidigen gesucht. Sein Nachfolger Gerhart Baum hat für seinen Dienstbereich ausgeschlossen, daß § 34 StGB zu einer Eingriffsnorm für staatliches Handeln wurde. Eine Vorschrift, die einen Verstoß gegen das StGB straffrei macht, kann keine Verletzung der Verfassung (und einschlägiger Verwaltungsvorschriften) rechtens werden lassen.

Doch wurden zumindest lange Zeit, das hat der frühere Präsident Günther Nollau kundgetan, beim Verfassungsschutz die "Grenzen des rechtsstaatlich Zulässigen" nicht durch Gesetze, sondern "durch Güterabwägung bestimmt": "Das heißt: Wenn die Sicherheit des Landes oder seiner Bürger schwer bedroht ist, kann und muß man höhere Risiken eingehen." Solche Sätze begründen letztlich einen Vorrang der Abstraktion "Sicherheit" (die man beliebig einsetzen kann) vor den Freiheitsrechten des Bürgers.

Für den Verfassungsschutz hat dieser Umgang mit dem Gesetz Tradition. Heute kann nachgewiesen werden, daß der Verfassungsschutz zumindest in den ersten 22 Jahren seines Bestehens beharrlich gegen eines der Kernstücke der freiheitlich demokratischen Grundordnung verstoßen hat: gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Henrik van Bergh, von 1961 bis 1974 Referent für Öffentlichkeitsarbeit beim Bundesamt für Verfassungsschutz, hat das in dem Satz zusammengefaßt: "Fast nichts, was der Verfassungsschutz seit über 20 Jahren tat oder getan hatte (...), war und ist rechtlich legitimiert." Van Bergh hält die "Sucht, alles mit Gesetzen zu regeln", für "schädlich" und meint, der "Gesetzesperfektionismus" könne für einen Geheimdienst "katastrophale Folgen haben"; BND und MAD hätten "von vornherein ohne Gesetz gearbeitet", deshalb entgingen sie jetzt dem "Vorwurf, außerhalb des Gesetzes tätig geworden zu sein". Es ist zu befürchten, daß Überlegungen eines ehemaligen Pressereferenten, die im letzten Jahrzehnt zumindest nicht mehr offiziell zu Worte kamen, nach der "Wende" sich erneut ausbreiten werden. Das hieße letztlich nichts anderes als: Geheimdienste, die der Staatssicherheit dienen, stehen außerhalb der Verfassung.

Durch die Arbeit der Geheimdienste und der vergleichbaren Behörden werden neben dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) vor allem folgende Grundrechte berührt: die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 Abs. 3 GG, die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit und die Freiheit des "weltanschaulichen Bekenntnisses" (Art. 4 GG), die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 5 GG), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 8 und 9 GG), die Freizügigkeit und die Berufsfreiheit (Art. 11 und 12 GG) und die Unverletzlichkeit der Wohnung

(Art. 13 GG).

Mit folgenden Eingriffen muß der Bürger rechnen:

1. Mit der Einsichtnahme in Briefe und Telegramme, mit dem Abhören von Telefongesprächen, mit der Aufzeichnung von Zeitungs- und Zeitschriftenabonnements, von Geldüberweisungen und der telephonischen Gesprächspartner.
2. Mit der Aufnahme von Gesprächen in der Öffentlichkeit durch Tonbandträger mit Richtmikrophonen, Wanzen und dergleichen (lediglich der Einsatz derartiger technischer Hilfsmittel in Wohnungen scheint abgestellt zu sein, nachdem spektakuläre Fälle bekannt geworden waren).
3. Mit Bild- oder Filmaufnahme von Teilnehmern an Versammlungen und Demonstrationen sowie der Videoaufzeichnung aller Besucher bestimmter Objekte.
4. Mit der Beobachtung durch sogenannte V-Leute; dazu gehört auch die Einsichtnahme in Mitgliederlisten und Finanzgeschäfte; in Einzelfällen haben sich V-Leute auch als "agent provocateur" d.h. als Anstifter zu Straftaten, oder als Agenten der politischen "Desorientierung" betätigt.
5. Mit der Befragung von Nachbarn, Vorgesetzten oder Mitarbeitern.
6. Mit der Sammlung und Auswertung aller öffentlich zugänglichen schriftlichen Äußerungen, insbesondere der Verantwortlichen für Veranstaltungen und Flugblätter, der Unterzeichner von Aufrufen, Protesten und Petitionen und der Verfasser von Leserbriefen.
7. Mit der Auswertung von Gerichtsentscheidungen und Akten über Ermittlungsverfahren sowie der Anmeldung von Demonstrationen und ähnlichem auf dem Wege der Amtshilfe.
8. Mit der Registrierung des Aufenthalts im Ausland, insbesondere der Besuche in Staaten des Ostblocks.
9. Mit dem Zugriff auf andere öffentliche und nichtöffentliche Dateien und der Zusammenführung verschiedener Dateien sowie der Anlage besonderer Dateien mit der Folge, daß die Betroffenen besonderen Fahndungsmaßnahmen oder Kontrollen unterliegen.
10. Mit Einschüchterungen beispielsweise durch "hoheitliche Verrufserklärungen" in Verfassungsschutzberichten, durch "offene Beschattung" (die Dritten gegenüber auffällt und den Betroffenen nötigt), durch Weitergabe bloßer Verdachtsmomente an Zeitungen mit der Konsequenz der Vorausverurteilung.
11. Mit der Mitwirkung an Einstellungsverfahren und Sicherheitsüberprüfungen, einschließlich der Möglichkeit, die Definitionsmacht so auszunutzen, was als verfassungsfeindliche Zielsetzung oder Betätigung und was als "zersetzend" oder "staatsabträglich" anzusehen ist.
12. Mit der offiziellen Mitwirkung an Gerichtsverfahren, einschließlich der Möglichkeit, Zeugen nicht auftreten und Dritte über die Beobachtungen anderer aussagen zu lassen ("Zeugen vom Hörensagen") und zu bestimmen, was verfassungsfeindliche Zielsetzung und Betätigung ist.
13. Mit der Weitergabe von Erkenntnissen oder internen Akten (beispielsweise Asylanträgen) an Geheimdienste befreundeter Staaten.
14. Mit der Weitergabe von Erkenntnissen an Dritte ohne gesetzliche Ermächtigung mit der Folge des unmittelbaren Nachteils für den Betroffenen an ein Gericht über die Orgaisationszugehörigkeit beispielsweise durch vertrauliche Mitteilungen eines Zeugen, durch die Unterrichtung eines Arbeitgebers über die Zugehörigkeit eines Arbeitnehmers zu einer bestimmten Organisation während der Probezeit, mit der Einflußnahme auf die Berichterstattung in den Medien, mit Versuchen, bestimmte Archivmaterialien unzugänglich zu machen.

Diese nicht vollständige Aufzählung macht deutlich, in welcher Weise die Geheimdienste und die vergleichbaren Behörden, die nachrichtendienstlichen Mittel anwenden, die Grundrechtsgarantien verletzen

und in unser Leben eingreifen können. Apparate, die zur allgemeinen "Staatssicherheit" ersonnen und geschaffen wurden, sind zu einem Risiko für die Demokratie geworden.

Literatur:

Humanistische Union, Hg, "Die (un)heimliche Staatsgewalt. Memorandum zur Reform des Verfassungsschutzes", in: Vorgänge, H. 55(1/1982), S. 75ff, mit umfangreichen Literaturhinweisen, S. 110 - 113; zu der in der Zwischenzeit erschienenen Literatur s. insbesondere: Henrik van Bergh, "Köln 4713. Geschichte und Geschichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz", Würzburg, 1981; Bundesminister des Innern, "Verfassungsschutz und Rechtsstaat", Köln Berlin Bonn München, 1981; Hans-Georg Friedrichs, "Der Einsatz von 'V-Leuten' durch die Ämter für Verfassungsschutz", Göttingen, 1981; Martin Kutsch u. Norman Paech, Hg, "Im Staat der 'Inneren Sicherheit' — Polizei, Verfassungsschutz, Geheimdienste, Datenkontrolle im Betrieb", Frankfurt/M., 1981; Bernd Preis, "Verfassungsschutz und öffentlicher Dienst. Ein Beitrag zum bereichspezifischen Datenschutz bei den Verfassungsschutzbehörden", Königstein/Ts, 1982; Jürgen Seifen, "'Innere Sicherheit': Risiko für die Demokratie", in: Arno Klönne ua, "Lebendige Verfassung — das Grundgesetz in Perspektive", Neuwied Darmstadt, 1981,S. 145ff; Bernhard Schlick, "Die Amtshilfe", Freiburg/Br,, 1981.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/62-63/publikation/grundrechte-und-die-geheimdienste-in-der-bundesrepublik/
Abgerufen am: 09.09.2026