

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze
(BT-Drs. 16/4663)**

I. Vorbemerkung

Der vorgelegte Gesetzentwurf betrifft eine Materie, welche in jüngerer Zeit mehrfach Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts war. Dieses hat in einer Reihe von Urteilen und Beschlüssen konkrete Anforderungen an gesetzliche Bestimmungen formuliert, welche Grundrechte zu Zwecken der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung einschränken.¹ Die genannten Entscheidungen betreffen regelmäßig Einzelfragen schwerwiegender Eingriffe in Grundrechte der Privatsphäre oder der informationellen Selbstbestimmung. Doch lässt sich ihnen – über die jeweiligen Einzelfragen hinaus – inzwischen eine Kontinuität entnehmen, die als gefestigte Rechtsprechung anzusehen ist.

Die Gesetzgebung in Bund und Ländern hat aus den genannten Entscheidungen bislang nur zögernd Konsequenzen gezogen. Namentlich im Bereich des Strafprozessrechts stehen bereits mehrfach – zum Teil bereits seit längerer Zeit ankündigte – Regelungsanläufe noch aus. Von daher stellt sich die Materie bislang als eher

¹ S. insbesondere BVerfGE 100, 313 ff.; 107, 299 ff.; 109, 279 ff.; 110, 33 ff.; 113, 348 ff.; 115, 166 ff.; 320 ff.

uneinheitlich und zersplittert dar. Die Annäherungen an die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen sind bislang ganz unterschiedlich ausgefallen.

Hierzu enthalten das Zollfahndungsdienstgesetz und die anderen, hier zu thematisierenden Gesetze einige Anläufe. Der hier vorgelegte Entwurf stellt einen weiteren Schritt in die beschriebene Richtung dar. Insoweit ist die Materie geradezu als Vorreiter auf dem Weg zur Erfüllung verfassungsrechtlicher Vorgaben anzusehen, die partiell erst in den letzten Jahren entdeckt, partiell näher konkretisiert worden sind. Insoweit ist diese Tendenz grundsätzlich begrüßenswert. Einige Fortschritte fallen im Kontext des geltenden Rechts unmittelbar auf. Dies gilt etwa die Regelungen über die Kennzeichnungspflicht solcher Daten, welche durch Eingriffe in besonders geschützte Grundrechtssphären erlangt worden sind; die Bestimmungen über Kontaktpersonen, welche deutlich konkreter gefasst worden sind; oder auch Bestimmungen über die Bekanntgabepflicht von Eingriffen an die Betroffenen, die an Differenziertheit gewonnen haben.

Umso mehr stellt sich die Frage, ob die Änderungen – bzw. diejenigen Bestimmungen des geltenden Rechts, welche durch den vorliegenden Entwurf nicht geändert werden sollen – jenen Vorgaben in ausreichendem Maße entsprechen. Dies verlangt keine Gesamtwürdigung, sondern eine differenzierte Auseinandersetzung mit einzelnen Regelungen, welche im Folgenden versucht werden. Dabei werden nicht alle Rechtsfragen aller Neuregelungsvorschläge angesprochen werden. Vielmehr sollen hier die Zentralfragen im Vordergrund stehen.

Grundsätzlich sei eingangs festzuhalten: *Im Rahmen der aktuellen sicherheitspolitischen Debatte nehmen die Bestimmungen des Zoll-, Zollfahndungs- und Zollkriminalrechts keine zentrale Bedeutung ein.* Hier geht es nicht um die großen Fragen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der unmittelbaren Beeinträchtigung von Bestand und Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder aber unmittelbar um Gefährdungen von Leben oder Gesundheit von Personen. Im Vordergrund steht vielmehr die Abwehr von Gefahren bzw. Aufklärung von Straftaten im Hinblick auf außenwirtschaftliche Vorgänge, welche in ihrer Schwere sehr unterschiedlich einzusetzen sind. Während hier Bestimmungen des Kriegswaffenkontrollrechts, des Betäubungsmittelrechts und vergleichbare Regelungen hochwertige Rechtsgüter schützen sollen, ist dies bei anderen Regelungskomplexen des Zollrechts durchaus anders. Ihnen geht es insbesondere um die Einhaltung von Ordnungsvorschriften oder die Erhebung vorgeschriebener Abgaben, also um – nicht unwesentliche – finanzielle Interessen des Staates sowie andere außenwirtschaftlich relevante Belange. Dabei ist nicht zu verkennen, dass die beschriebenen finanziellen Interessen im Einzelfall durchaus sehr hochwertig sein können (es geht um zum Teil um erhebliche Summen). Auch ist festzustellen, dass die abzuwehren oder aufzuklärenden Gesetzesverstöße nicht selten einen Hintergrund aufweisen, welcher partiell von einem hohen Maß an Organisation, technischer Infrastruktur und krimineller Energie geprägt ist. Ein Gesetz, welches der Gesamtheit dieser Umstände Rechnung tragen muss, muss demnach notwendig differenziert vorgehen. Der hier vorgelegte Gesetzentwurf ist um ein angemessenes Differenzierungsniveau erkennbar bemüht. Dies lenkt den Blick auf sensible Bereiche, welche näher untersucht werden sollen.

• • •



II. Anforderungen des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)

Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält Eingriffsermächtigungen in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung in §§ 22a, 32a Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG-E). Sie unterscheiden sich sowohl in ihrer Durchführung wie auch ihrem Regelungsbedürfnis nach erheblich von sogenannten Lauschangriffen, welche Gegenstand der grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 109, 278 ff.) war. Dies ändert alles nichts daran, dass die dort genannten grundgesetzlichen Anforderungen an die Zulässigkeit staatlicher Eingriffsmaßnahmen im Wohnungsbereich – unter Wahrung der tatsächlichen und rechtlichen Besonderheiten von Eigensicherungsmaßnahmen – eingehalten werden müssen.

Als solche Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht herausgestellt:²

- strikte Einhaltung der Grundrechtsschrankenbestimmung aus Art. 13 III-VI GG,
- Respektierung des Kernbereichs der Persönlichkeitssphäre,
- grundsätzliches Erhebungsverbot personenbezogener Daten in jenem Kernbereich; sofern dies nicht möglich ist, gilt stattdessen ausnahmsweise ein Verwertungsverbot,
- gesetzliche Definition der Voraussetzungen eines Eingriffs. Insbesondere darf sich das Gesetz nicht ausschließlich auf die Nennung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beschränken und im Übrigen für die Konkretisierung der Anforderungen aus Gesetz und Grundgesetz den vollziehenden bzw. den rechtsprechenden Instanzen überlassen,
- ausreichende Regelung der Folgen schwerwiegender Grundrechtseingriffe, insbesondere von Verwendungsregeln hinsichtlich erhobener Daten. Informationen, welche nur zur Wahrung höchststrangiger Rechtsgüter erhoben werden dürfen, dürfen nicht einfach zur Durchsetzung beliebiger öffentlicher Belange gespeichert, verwendet oder übermittelt werden. Hierzu sind angemessene Verfahrensbestimmungen zu erlassen.

Vor dem Hintergrund jener – grundsätzlich unumstrittenen – grundgesetzlichen Anforderungen zeigen die §§ 22a, 32a ZFdG-E zahlreiche begrüßenswerte Ansätze, aber auch einzelne Lücken. Ausreichend scheint insbesondere die Einhaltung der grundgesetzlichen Schrankenbestimmungen, namentlich des Art. 13 IV GG.

Auffällige Lücken finden sich hingegen an zwei Stellen:

(1) Der vom Bundesverfassungsgericht mehrfach angesprochene „Kernbereich der Privatsphäre“ wird zwar erwähnt, aber nicht näher umschrieben. Dies wurde in der Gesetzesbegründung sogar ausdrücklich abgelehnt, da dieses Konzept nicht ausreichend beschreibbar sei. In diesem Sinne nennt die Gesetzesbegründung denn auch nur Ausnahmen, aber keine Inhalte jenes Kernbereichs (S. 29). Dies bleibt hinter den Anforderun-

² C. Gusy, Juristische Schulung (JuS) 2004, 457 ff.

• • •



gen des Bundesverfassungsgerichts zurück, welches ausdrücklich gefordert hat, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Anforderungen selbst umsetzt und nicht durch Verweise auf das Grundgesetz auf die gesetzesanwendenden Instanzen delegiert. Die Aufgabe der Formulierung verfassungsgemäßer Eingriffstatbestände ist somit eine Aufgabe der Legislative, welche der vorliegende Entwurf nicht in ausreichendem Maße erfüllt.³

(2)Eindeutig hinter den grundgesetzlichen Anforderungen zurück bleibt allerdings die Verwendungsregelung der §§ 22a III, 32a III ZFdG-E. Lässt die Verwendung der erhobenen Daten „zur Gefahrenabwehr“ und zur „Strafverfolgung“ zu. Dabei werden weder die Gefahren noch die aufzuklärende Straftat in irgendeiner Form begrenzt. Es wäre demnach also möglich, auch bei wenig konkreten Gefahren für weniger hochstehende Rechtsgüter oder der Aufklärung geringfügiger Straftaten solche Daten zu verwenden. Dies wird der Intensität des Grundrechtseingriffs im Bereich der Wohnung nicht gerecht. Das gilt auch dann nicht, wenn im Gesetz ausdrücklich die „Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ angemahnt würde: Dieser allein reicht gewiss nicht aus, eine zureichende Qualifikation von zulässigen bzw. von unzulässigen Informationsverwendungen zu ermöglichen. Noch einmal: Der Gesetzgeber muss die maßgeblichen Tatbestandsmerkmale selbst normieren und darf nicht allein auf das Grundgesetz, etwas das Übermaßverbot verweisen. Die hier angewandte Gesetzgebung hat das Bundesverfassungsgericht bereits ausdrücklich gerügt,⁴ und sogar für Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 10 GG, welche deutlich weniger schwer wiegen als solche in Art. 13 GG.

In den beiden zuletzt genannten Punkten besteht also im Gesetzgebungsverfahren erkennbar Nachbesserungsbedarf.

III. Das Grundrecht des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG)

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer Serie von Entscheidungen mit dem Grundrecht des Post- und Fernmeldegesetzes und seiner Bedeutung für die polizeiliche Informationserhebung befasst.⁵ Hierbei hat es folgende Anforderungen formuliert:⁶

³ Dabei soll nicht verkannt werden, dass der vorliegende Entwurf die Kernbereichsfragen nur am Rande betrifft. Denn hier handelt es sich um die Sondersituation der Eigensicherung eines ermittelnden Beamten, der in der Wohnung persönlich präsent ist. Ob und inwieweit er Zugang zu kernbereichsrelevanten Informationen erhält, ist von ganz anderen Faktoren abhängig als die Erhebung solcher Informationen durch heimliche technische Aufzeichnungen (Minispione u.a.). Die faktische Situation eines Kernbereichseingriffs wird hier demnach deutlich seltener eintreten als in der vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzten Wohnraumüberwachung.

⁴ BVerfGE 113, 348, 384 f.

⁵ BVerfGE 107, 299; 110, 33; 113, 348.

⁶ Dazu näher C. Gusy, GA 2003, 399 ff.; ders., in: Schaar (Hg.), Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung, 2005, S. 35; ders., NdsVBl. 2006, 65.

...



- der Schutzbereich des Grundrechts ist weit zu ziehen und umfasst nicht nur den Inhalt, sondern auch die Umstände des Kommunikationsvorgangs und daher auch sogenannter „Verbindungsdaten“,
- die grundsätzliche Zulässigkeit der Datenerhebung auch zu präventiv-polizeilichen Zwecken, aber nur im Rahmen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes,
- Zulässigkeit von Eingriffen nur zum Schutz hochwertiger Rechtsgüter,
- Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der Privatsphäre,
- Schutz des Kernbereichs durch Verwendungsbeschränkung erhobener Informationen,
- Kennzeichnungspflicht erhobener Daten im Kontext der Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe solcher Informationen,
- Beschränkung der Verarbeitung und Weitergabe derartiger Informationen wegen der Schwere des Grundrechtseingriffs bei der Informationserhebung.

Der vorgelegte Entwurf enthält hier nur geringfügige Änderungen der §§ 23a ff. ZFdG. Hier entsteht demnach weniger die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Einzelheiten des Entwurfs selbst, sondern eher die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des geltenden Rechts bzw. der Verpflichtung des Gesetzgebers, hier grundgesetzlich gebotene Nachbesserung vorzunehmen. Dabei zeigt sich:

- Der vorgelegte Entwurf erstreckt die Befugnisse zu Eingriffen in das Grundrecht des Art. 10 GG auch auf präventiv-polizeiliche Maßnahmen (§ 23g ZFdG-E) entsprechend § 100g, h StPO. Diese Regelung ist grundsätzlich verfassungsgemäß.
- Der Kernbereich der Persönlichkeit ist in § 23a IV a) ZFdG-E angesprochen. Die Regelung ist hinreichend differenziert: Erhebungen ausschließlich in diesem Bereich sind unzulässig; soweit Informationen aus dem Bereich bei Gelegenheit einer zulässigen Maßnahme erlangt worden sind, entsteht ein Verwendungsverbot. Doch ist auch hier der Kernbereich nicht gesetzlich definiert, obwohl dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (s. o. II.) geboten wäre.
- Die Kennzeichnungspflicht hinsichtlich erhobener Daten ist – wie es grundgesetzlich geboten ist – vorhanden (§ 23c III ZFdG).
- Hinsichtlich der Übermittlungsregelungen finden sich hingegen einige Defizite: Die *Übermittlungsregelung an den Verfassungsschutz* ist sehr weit (§ 23d IV ZFdG): Sie umfasst im Wesentlichen alle Aufgaben dieser Behörden auch über diejenigen Fälle hinaus, in welchen sie selbst entsprechend dem G-10 Informationen durch Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis erlangen könnten. Auf diese Weise kann also der Verfassungsschutz seinerseits Informationen aus der Post- und Telekommunikation auch außerhalb des Geltungsbereichs des G-10 erlangen. Auch die *Übermittlungsregelungen an die Genehmigungsbehörden* im Rahmen des Außenwirtschaftsrechts ist sehr weit (§ 23d III ZFdG). Hier geht es um eine grundsätzlich unbeschränkte Information über alle Informationen, welche für die Enthaltung von Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs von Bedeutung sind und außenwirtschaftsrechtliche Genehmigungspflichten begründen können. Wohlgemerkt: Dies betrifft sämtliche Verpflichtungen nach dem AWG, keineswegs nur solche nach dem KWG oder sonstige Regelungen hinsichtlich besonders sensibler Güter. Damit wird praktisch jeder mögliche Verstoß gegen

...



außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften zu einem Übermittlungstatbestand; ein Aspekt, welcher angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs bei der Erhebung der Daten über das grundgesetzlich vorgesehene Maß hinausgeht. Sehr weitreichend sind auch die *Übermittlungsermächtigungen an ausländische Stellen* (§§ 23d VII ZFdG; 34 I ZFdG-E). Hier werden Übermittlungsbefugnisse geschaffen, ohne das in irgendeiner Form sichergestellt wäre, welche datenschutzrechtlichen Anforderungen im Ausland oder bei ausländischen Stellen zu beachten wären. Die Formulierung in § 34 IV letzter Satz ZFdG lässt diesbezüglich praktisch alle relevanten Fragen offen („Wenn im Empfängerland kein angemessener Datenschutzstandard gewährleistet wäre“); Ähnliches gilt schon jetzt für § 23d VII ZFdG. Dieser Einwand ist umso wesentlicher, als diese Art von Übermittlung keineswegs allein an solche Staaten erfolgen darf, welche etwa als Mitglieder der EU, des Europarates oder der OECD an gewissen gemeinsame Standards gebunden wären. Vielmehr ist der Kreis potenzieller Datenempfänger nach den betroffenen Staaten in keiner Weise eingeschränkt.

Namentlich die Bestimmungen des § 23d III, IV, V, VII ZFdG legen einen grundsätzlichen Einwand nahe. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt sich die Tendenz durch,⁷ wonach die Verwendung jedenfalls solcher Informationen, welche besondere Geheimnisbereiche einer Person betreffen oder durch Einbruch in besonders geschützte Privatsphären einer Person gewonnen worden sind, besonderer Regelungen bedürfen. Insbesondere reicht es danach nicht mehr aus, wenn die Bestimmungen lediglich

- die Übermittlung personenbezogener Daten regelt,
- die Erforderlichkeit für die Aufgabenerfüllung der beteiligten Behörden nennt und
- die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit benennt.

Vielmehr bedarf es der qualifizierten Regelung der Frage, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zweck der Datenübermittlungsvorgang erfolgen muss. Wohlgemerkt: Dies betrifft nicht alle Daten, sondern primär solche, welche grundrechtlich besonders geschützte Privatsphären betreffen. Doch bleibt festzuhalten: Dies ist in § 23d ZFdG nicht ausreichend berücksichtigt.

IV. Der Schutz verfassungsrechtlich anerkannter Vertrauensverhältnisse

Neben den grundrechtlich besonders geschützten Privatsphären der Wohnung, der Telekommunikation und der Familie unterliegen auch bestimmte Vertrauensverhältnisse einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Sie sind in §§ 52, 53 StPO genannt und vom Bundesverfassungsgericht als solche ausdrücklich anerkannt worden. Derartige Vertrauensverhältnisse begründen grundsätzlich nicht nur ein Aussage- bzw. Zeugnisverweigerungsrecht, sondern darüber hinaus auch besonderen Schutz gegenüber sonstigen staatlichen Ermittlungsmaßnahmen. Insbesondere darf das Zeugnisverweigerungsrecht nicht mit technischen oder

⁷ Seit BVerfGE 100, 313 ff.

...



sonstigen Hilfsmitteln umgangen werden. Der Schutz solcher Vertrauensverhältnisse ist vom Bundesverfassungsgericht erst jüngst⁸ näher konkretisiert worden. Dies gilt insbesondere für das Vertrauensverhältnis zwischen Journalisten und ihren Informanten, welches in der Vergangenheit zu zahlreichen fach- und verfassungsgerichtlichen Entscheidungen Anlass gegeben hat. Hier hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: Es gibt verfassungsrechtlich anerkannte Vertrauensverhältnisse, welche polizeiliche und sonstige behördliche Ermittlungstätigkeit einschränken können. Die sind teils durch besondere Grundrechte, teils durch das subsidiäre Auffanggrundrecht des Art. 2 I GG besonders geschützt. Dabei ist deren Schutz allerdings kein schematischer: Er darf vom Gesetzgeber ausgestaltet und gegebenenfalls differenziert werden. Grundsätzliche Bedenken hinsichtlich einer im Einzelfall unterschiedlichen gesetzlichen Behandlung unterschiedlicher Vertrauensstatbestände werden vom Bundesverfassungsgericht also nicht erhoben.

Hinsichtlich des Grundrechts der Pressefreiheit gilt danach: Staatliche Maßnahmen, welche in die Pressefreiheit eingreifen, müssen

- das Vertrauensverhältnis der Presse zu ihren Informanten grundsätzlich berücksichtigen,
- unzulässige Ausforschungen gegenüber der Presse vermeiden, und zwar sowohl im Hinblick auf mögliche Straftaten der Presse selbst wie aber auch hinsichtlich möglicher Straftaten Dritter,
- hinreichend bestimmte Eingriffstatbestände aufweisen.

Der vorgelegte Entwurf (§ 23a V ZFdG) verbessert den Schutz hinsichtlich einzelner grundrechtlich anerkannter Vertrauensverhältnisse. Demgegenüber wird gerade gegenüber der Presse (ebenso wie für Mitarbeiterinnen von Schwangerschaftskonfliktsberatungsstellen⁹ und Drogenberatungsstellen) der Vertrauensschutz auf dem bisherigen Niveau gelassen. Diese Ungleichbehandlung allein ist kein Verfassungsverstoß: Das gilt jedenfalls dann, wenn hierfür ausreichende Gründe vorgebracht werden können. Deutlich defizitär ist demgegenüber die Ausgestaltung des Vertrauensschutzes der Presse selbst. Dies betrifft namentlich zwei Umstände:

- Zunächst hinsichtlich des Umfangs des Vertrauensschutzes: Dieser ist „im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Würdigung des öffentlichen Interesses an dem von dieser Person wahrgenommenen Aufgaben und des Interesses an der Geheimhaltung der dieser Person anvertrauten oder bekannt gewordenen Tatsachen besonders zu berücksichtigen“. Diese Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe lässt nicht nur keinerlei Abwägungskriterien erkennen. Auch der Umfang des Schutzes bleibt letztlich offen: Wie und von wem die Vertrauensbeziehung der Presse zu ihren Informanten „besonders zu berücksichtigen“ ist, bleibt völlig offen. Insbesondere wird in keiner Weise gesagt, wie hierdurch das Vertrauensverhältnis noch gesichert werden kann. Eine derart allgemeine Abwägungsklausel wird dem Schutz der Presse, wie er namentlich vom Bundesverfassungsgericht jüngst wieder besonders hervorgehoben worden ist, in keiner Weise gerecht. Dies gilt umso mehr, als die

⁸ BVerfG, Urteil v. 27.2.2007, 1 BvR 538/06 („Cicero“). Dazu früher BVerfGE 107, 299 ff.; zum Ganzen C. Gusy, in: Wolter/Schenke, Zeugnisverweigerungsrechte bei (verdeckten) Ermittlungsmaßnahmen, 2002, S. 135 ff., 149 ff.

⁹ Deren Tätigkeit dürfte durch die Ermittlungshandlungen des Zolls kaum je betroffen sein.

• • •



Presse gerade bei der Kontrolle staatlicher Maßnahmen zur Strafverfolgung und Gefahrenabwehr eine hohe rechtliche und praktische Bedeutung erlangt.

- Unbestimmt und unklar ist aber auch § 23a V a) ZFdG-E. Danach soll der – ohnehin schon stark eingeschränkte – Schutz des Redaktionsgeheimnis nicht gelten, wenn „Tatsachen, die Annahme rechtfertigen, dass die dort genannten Personen an der Vorbereitung einer Tat....beteiligt sind“. Dieser schwache Schutz bleibt sogar hinter demjenigen des § 97 V S. 2 StPO zurück, welcher vom Bundesverfassungsgericht erst jüngst einschränkend ausgelegt worden ist. Danach entfällt für die „normale“ Strafverfolgung der Schutz der Presse lediglich dann, wenn gegen sie bzw. ihre Angehörigen als „Beschuldigte“ ermittelt worden ist. Darüber geht § 23a V a) ZFdG-E aber noch hinaus, wenn hier ausschließlich auf die „Vorbereitung“ der Straftat abgestellt ist. Diese braucht nämlich ihrerseits noch nicht einmal selbst strafbar zu sein, wie § 23a II ZFdG zeigt. Hier soll also der Schutz der Presse bereits dann entfallen, wenn der Betroffene noch nicht einmal an einer Straftat beteiligt ist, insbesondere ihre Angehörigen noch nicht einmal in dem Verdacht stehen, selbst strafbar zu werden. Dies bleibt hinter den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts eindeutig zurück.

V. Ergänzend sei noch auf einzelne Detailfragen hingewiesen:

Die Regelungen des § 18 IV ZFdG-E, auf welche der Entwurf im Folgenden mehrfach Bezug nimmt, enthält eine Fortentwicklung gegenüber dem früheren Rechtszustand. Es sei hier allein darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung in anderen Rechtsgebieten inhaltlich durchaus unklar und umstritten ist. Der hier vergleichsweise eindeutig erscheinende Normtext ist also in anderen Rechtsgebieten nicht geeignet, trotz auftretender Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Sehr weit reicht auch die Vorschrift des § 11 ZollverwaltungsG-E. Diese Bestimmung ermöglicht außerordentlich weitreichende Datenübermittlungsrechte an ausländische und zwischenstaatliche Stellen. Sie betrifft nicht nur die Zollfahndung allgemein, sondern auch das Zollkriminalamt (§ 11 IV ZollverwaltungsG-E). Diese Bestimmung reicht auch wesentlich weiter als die Datenübermittlungsregelungen des ZFdG und des ZFdG-E. Inwieweit dadurch die zuvor genannten Übermittlungsregelungen und -grenzen unterlaufen oder entwertet werden können, ist zumindest im Normtext nach nicht erkennbar. Das Verhältnis jener Regelungen zueinander bedarf daher einer gesetzlichen Klärung.

VI. Schlussbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht hat aus den Grundrechten einzelne Anforderungen an staatliche Informationserhebungs- und -übermittlungsregelungen formuliert. Dabei bleibt festzuhalten: Die Grundrechte garantieren allein dasjenige Mindestmaß an Freiheit, welches vom Grundgesetz zwingend gefordert und dem Gesetzgeber verbindlich vorgeschrieben ist. Nur diese Mindestanforderungen sind hier auch zum Maßstab der Beurteilung der Gesetzentwürfe gemacht worden. Doch bleibt festzuhalten: Der Gesetzgeber ist bei der Wahrung individueller Freiheit keineswegs darauf beschränkt, das grundgesetzlich zwingend vorgesehene

• • •



Minimum einzuhalten. Er ist im Interesse eines freiheitlichen Gemeinwesens berechtigt, auch darüber hinauszugehen.

Insbesondere besteht keinerlei Verpflichtung des Gesetzgebers, die individuelle Freiheit bis an die Grenzen jener Mindestanforderungen einzuschränken, welche die Grundrechte vorgeben. Dies wird auch durch die staatlichen Sicherheitsaufgaben nicht gefordert. Sie fordern kein absolutes Maximum an Sicherheit, sondern eine differenzierte Abwägung konkret abzuwehrender Risiken mit konkret involvierten Freiheitsrechten. Das dabei die Freiheit stets zurücktreten müsste, soweit es die grundgesetzlichen Minimalstandards gerade noch zulassen, ist jedenfalls kein Anliegen des Grundgesetzes.

Bielefeld, 19.4.2007

Prof. Dr. Christoph Gusy

