



BVerfG, 20. 6. 1984 — 1 BvR 1494/78. Zur Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen der Post- und Telefonkontrolle

Source: *JuristenZeitung*, 40. Jahrg., Nr. 1 (4. Januar 1985), pp. 32-36

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20817303>

Accessed: 30-07-2020 13:45 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *JuristenZeitung*

Entscheidungen

Verfassungs- und Verwaltungsrecht

GG Art. 10 Abs. 1; G 10 § 3.

1. Für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen der Post- und Telefonkontrolle nach § 3 des Gesetzes zu Art. 10 GG (G 10) reicht es aus, wenn der Bürger darlegt, daß er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die Anordnung des Bundesministers der Verteidigung in seinen Grundrechten aus Art. 10 Abs. 1 GG verletzt sei.

2. Das grundrechtseinschränkende Gesetz zu Art. 10 GG ist aus der Erkenntnis der grundlegenden Bedeutung des Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnisses auszulegen und so in seiner grundrechtsbegrenzenden Wirkung selbst wieder im Lichte dieser Grundrechte einzuschränken.

3. Mit Art. 10 GG ist es nicht vereinbar, Überwachungsmaßnahmen nach § 3 G 10 zur Gefahrenabwehr für die innere Sicherheit einzusetzen.

4. Für die zuständigen Anordnungsbehörden besteht bei Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 G 10 keine verfassungsrechtlich gebotene Verpflichtung, diese den davon betroffenen Personen mitzuteilen.

BVerfG, Beschluß v. 20. 6. 1984 – 1 BvR 1494/78.

Die Beschwerdeführerin hat in der Vergangenheit mit Verwandten in der DDR korrespondiert und wird dies nach ihrem Vortrag auch in Zukunft tun. Ihr Brief- und Telefonverkehr bezieht sich auf die Städte Potsdam und Karl-Marx-Stadt. Ihre Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die durch den Bundesminister der Verteidigung angeordneten Maßnahmen zur Überwachung des Brief- und Telefonverkehrs von und nach den Ländern des Warschauer Paktes (Art. 1 § 3 des Gesetzes zu Art. 10 GG).

Aus den Gründen:

B. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. 1. Grundsätzlich ist eine Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen ist. Bei der strategischen Überwachung nach § 3 G 10 handelt es sich aber um einen Ausnahmefall, weil nach dem gesamten Geschehensablauf der Einzelne nicht weiß und nicht wissen kann, ob er tatsächlich von Maßnahmen nach § 3 G 10 betroffen ist. Der Bundesminister der Verteidigung weist in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hin, die Besonderheit einer Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen nach § 3 G 10 liege darin, daß im einzelnen nicht festgestellt werden könne, ob der Beschwerdeführer tatsächlich betroffen sei. Da die strategische Kontrolle sach- und nicht personenbezogen ist, sind von der Überwachung betroffene Personen weder im voraus festgelegt noch sind sie nachträglich feststellbar. In Anbetracht dieses Gesamtbildes darf nicht außer acht bleiben, daß auch bei Telefongesprächen jeder davon ausgeht, die Unterhaltung werde ungestört geführt und von keinem Dritten heimlich mitgehört. Die Überwachung der Korrespondenz und des Telefons ist daher ein Eingriff in den privaten Lebensbereich des Bürgers, dessen Schutz Art. 10 GG gewährleistet. Er ist durch die strategische Überwachung einer Post- und Telefonkontrolle ausgesetzt, von der er in keinem Stadium etwas erfährt und deren Rechtmäßigkeit er schon deshalb nicht nachprüfen kann. Für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde muß es deshalb ausreichen, wenn der Bürger darlegt, daß er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die Anordnung des Bundesministers der Verteidigung in seinen Grundrechten verletzt sei, auch wenn

er im einzelnen nicht vortragen kann, er sei tatsächlich von Maßnahmen der strategischen Kontrolle betroffen.

2. Die Beschwerdeführerin hat unter Berufung auf von ihr im einzelnen vorgelegte Presseberichte vom November 1978 behauptet, daß 1,6 Millionen Briefe überprüft wurden, denen die Zahl der überwachten Telefonate hinzuzurechnen sei. Der für den Bundesnachrichtendienst zuständige Chef des Bundeskanzleramtes hat diese Maßnahmen der strategischen Überwachung von Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen nach Ländern des Warschauer Paktes gegenüber der Presse als „etwa richtig abgegriffen“ bestätigt (vgl. Der Spiegel, Nr. 47/1978 S. 25). Der Bundesminister der Verteidigung stellt in seinen Stellungnahmen die von der Beschwerdeführerin allgemein behaupteten strategischen Überwachungsmaßnahmen ebenfalls nicht in Abrede.

3. Die Verfassungsbeschwerde ist deshalb zulässig, soweit sie sich auf die gerügten Maßnahmen nach § 3 G 10 bezieht, die Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Städten Potsdam sowie Karl-Marx-Stadt betreffen; sie können damit den Brief- und Telefonverkehr der Beschwerdeführerin von und nach den genannten Städten erfassen.

II. Nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ist die Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn die Beschwerdeführerin zuvor den Rechtsweg erschöpft hat. Das setzt aber voraus, daß ein Rechtsweg gegeben ist, was hier nicht zutrifft. „Rechtsweg“ im Sinne dieser Vorschrift ist jede gesetzlich normierte Möglichkeit der Anrufung eines Gerichts. Gerichte sind die von der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt verschiedenen unabhängigen und nur dem Gesetz unterworfenen staatlichen Organe der rechtsprechenden Gewalt (*Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer*, BVerfGG, Stand September 1979, § 90 Rdnr. 195). Die Beschwerdemöglichkeit im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 3 G 10 gehört nicht zum Rechtsweg im Sinne des § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, weil sie keinen Weg zu einem unabhängigen Gericht eröffnet. Die Kommission ist ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt, das als Ersatz gerade für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz dient (vgl. *BVerfGE* 30, 1 [23] = JZ 1971, 171 [dazu *Häberle* S. 145]).

C. Die Verfassungsbeschwerde ist indessen nicht begründet.

1. Prüfungsmaßstab ist ausschließlich Art. 10 GG. An dieser Grundrechtsnorm ist unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen, ob die angegriffenen Maßnahmen des Bundesministers der Verteidigung verfassungsmäßig sind. Soweit – wie hier – ein besonderer Lebensbereich durch ein spezielles Grundrecht geschützt ist, kann sich der Einzelne bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit nicht auf das allgemeine Grundrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG berufen (vgl. *BVerfGE* 6, 32 [37] = JZ 1957, 167 [*Dürig*]; st. Rspr.).

1. Das Grundgesetz weist den in Art. 10 Abs. 1 GG garantierten Grundrechten des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses hohen Rang zu. Es gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor den Augen der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Nachrichten, Gedanken und Meinungen (Informationen) und wahrt damit die Würde des denkenden und freiheitlich handelnden Menschen (vgl. *Dürig* in *Maunz/Dürig*, GG, [Stand 1983] Art. 10 Rdnr. 1 [Stand 1973]).

Das Briefgeheimnis schützt den brieflichen Verkehr der Einzelnen untereinander gegen eine Kenntnisnahme der öffentlichen Gewalt von dem Inhalt des Briefes (*BVerfGE* 33, 1 [11] = JZ 1972, 357).

Das Postgeheimnis gewährleistet den Schutz für den durch die Post vermittelten Verkehr nicht nur gegenüber der Post, sondern auch gegenüber allen anderen Staatsgewalten, insbesondere der postfremden Exekutive. Es erstreckt sich insbesondere auf den konkreten Inhalt der übermittelten Sendung und schützt vor der Offenbarung (Übermittlung, Weitergabe), wer mit wem durch die Post Briefe und Sendungen wechselt, vor der Öffnung verschlossener Sendungen, vor Nachforschungen nach ihrem Inhalt und vor Eingriffen postfremder Stellen (vgl. *BVerwGE* 6, 299 [300 f.] = *JZ* 1959, 89 [Oehler]).

Das Fernmeldegeheimnis sichert den Einzelnen nicht nur gegenüber der Post, sondern auch Bürger und Post gegenüber anderen staatlichen Stellen. Es schützt den privaten und den geschäftlichen Fernmeldeverkehr vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Die grundrechtliche Gewährleistung umfaßt nicht nur den Inhalt geführter Telefongespräche, sondern auch die näheren Umstände des Fernmeldeverhältnisses. Dazu gehört insbesondere die Tatsache, ob und wann zwischen welchen Personen und Fernmeldeanschlüssen Fernmeldeverkehr stattgefunden hat oder versucht worden ist (vgl. *OVG Münster NJW* 1975, S. 1335).

2. Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden (Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG). Der Gesetzesvorbehalt bedeutet – ähnlich wie die Einschränkung in Art. 5 Abs. 2 GG – keinen absoluten Vorrang jedes einschränkenden Gesetzes (*BVerfGE* 27, 88 [102] = *JZ* 1970, 103; 30, 1 [17]); er deckt aber insbesondere ein Gesetz, das aus Gründen des Staatsschutzes Einschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zur Abwehr von Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes des Staates vorsieht (*BVerfGE* 27, 88 [102]; 30, 1 [17 f.]). Dies ist durch das Gesetz zu Art. 10 GG geschehen. Die Beziehung zwischen den grundrechtseinschränkenden Gesetzen – hier des Gesetzes zu Art. 10 GG – und den Grundrechten aus Art. 10 Abs. 1 GG ist dabei nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft der Grundrechte aufzufassen; vielmehr ist das grundrechtseinschränkende Gesetz seinerseits aus der Erkenntnis der grundlegenden Bedeutung dieser Grundrechte auszulegen und so in seiner grundrechtsbegrenzenden Wirkung selbst wieder im Lichte dieser Grundrechte einzuschränken (vgl. *BVerfGE* 7, 198 [208 f.] = *JZ* 1958, 119; st. Rspr., zuletzt *BVerfGE* 59, 231 [264 f.] = *JZ* 1982, 366 – Rundfunkmitarbeiter –; 60, 234 [240] = *JZ* 1982, 675 – Kredithaie –; 61, 1 [10 f.], jeweils zu Art. 5 Abs. 2 GG; *BGHSt.* 29, 244 [249] = *JZ* 1980, 776 [dazu *Riegel* S. 757] zu Art. 10 GG; *BGHSt* 19, 325 [333] = *JZ* 1965, 32 [dazu *Sax* S. 1] zu Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG). Die Begrenzung muß mithin verhältnismäßig sein (*BVerfGE* 7, 377 [404 ff.] = *JZ* 1958, 472 [dazu *Bachof* S. 468]; 30, 1 [29]; 30, 292 [316]).

II. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muß die hier in Frage stehende Grundrechtsbegrenzung (strategische Überwachung) geeignet sein, den Schutz des Rechtsguts (rechtzeitiges Erkennen und Begegnen der Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland) zu bewirken. Sie muß dazu erforderlich sein, was nicht der Fall ist, wenn ein milderes Mittel ausreicht. Schließlich muß sie im engeren Sinne verhältnismäßig sein, das heißt in angemessenem Verhältnis zu dem Gewicht und der Bedeutung des Grundrechts stehen (vgl. *BVerfGE* 30, 292 [316 f.]).

1. Das Mittel ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (*BVerfG*, aaO; *BVerfGE* 33, 171 [187]). Unter diesem Gesichtspunkt geht es darum, ob die strategische Überwachung nach § 3 G 10, also die Kontrolle von Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen, überhaupt zur Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte geeignet ist, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr

eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

a) Die Beschwerdeführerin hält die strategische Überwachung schon deshalb für ungeeignet, weil eine pauschale Überprüfung des Post- und Telefonverkehrs allenfalls ein kaum repräsentatives Bild über die Stimmungslage in den betreffenden Ländern geben könne. Dabei geht es um die Frage, ob tatsächlich, wie die Beschwerdeführerin meint, die generelle Überprüfung des Post- und Fernmeldeverkehrs mit den Ländern des Warschauer Paktes vorgesehen ist. Das ist nicht der Fall; eine globale oder pauschale Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs findet nicht statt und wäre von § 3 G 10 auch nicht gedeckt. Danach dürfen Beschränkungen nach § 1 G 10 nur für bestimmte Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen angeordnet werden, die sich jeweils gegen eine unbestimmte Vielzahl von Post- und Fernmeldevorgängen richten, wobei die Identität der an den Kommunikationsvorgängen beteiligten Personen ohne Bedeutung sein muß. Notwendig ist eine geographische Raumbezogenheit der Maßnahmen sowie das Fehlen einer konkreten Beziehung zu den betroffenen Einzelpersonen. Der Bundesminister der Verteidigung bestimmt mit Zustimmung des Abgeordnetengremiums nach § 9 Abs. 1 G 10 diejenigen Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen, für die Beschränkungen angeordnet werden können. Die ergehende Einzelanordnung des Bundesministers der Verteidigung muß die zu überwachende Post- oder Fernmeldeverkehrsbeziehung festlegen und bestimmen, auf welche postalische Einrichtungen und auf welchen Zeitraum sie sich erstreckt. Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehung bezeichnet einen planmäßig festgelegten Post- und Fernmeldeverkehr zwischen zwei bestimmten Endpunkten in beiden Richtungen. Darunter ist beispielsweise ein bestimmtes, stets grenzüberschreitendes Sammelkabel zwischen zwei Fernsprechknoten zu verstehen, das in der Regel nach internationalem Brauch oder Verträgen mit einer Kennnummer bezeichnet ist. Entsprechende Festlegungen bestehen zwischen den einzelnen nationalen Postverwaltungen auch für die regelmäßige Versendung (Übergabe) von mit Brief- oder Paketpost gefüllten Postsäcken (*Claus Arndt*, in: *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, 1981, S. 43 [51]). Aus alledem ergibt sich, daß keine generelle Überprüfung des Post- und Telefonverkehrs mit Ländern des Warschauer Paktes stattfinden darf und nach der Stellungnahme der Bundesregierung auch nicht stattfindet.

b) Zweck der strategischen Überwachung ist die Gewinnung einer bestimmten Art prinzipiell nicht personenbezogener Nachrichten, die zur Information der Bundesregierung über verteidigungspolitische Tatsachen dienen (*Claus Arndt*, aaO). Ziel ist die Sammlung von sachbezogenen Informationen, nicht aber von personenbezogenen Daten (*Claus Arndt*, aaO; unzutreffend *Schwan* *NJW* 1980, S. 1992 [1997]). Es geht darum, aus Nachrichten (Mosaiksteinchen) über Sachverhalte im Sinne des § 3 G 10 – etwa auch in der Zusammenschau mit Erkenntnissen aus anderen Quellen – verteidigungspolitisch relevante Tatsachen zu gewinnen, also um die nachrichtendienstliche Erkenntnis von Tatsachen zur rechtzeitigen Aufklärung bewaffneter Angriffe auf die Bundesrepublik Deutschland (vgl. *BTDrucks.* V/1880 S. 9).

c) Mit Hilfe der Überwachung von Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen kann die Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte im Sinne des § 3 Abs. 1 G 10 gefördert werden. Ob damit der gewünschte Erfolg tatsächlich eintritt, ist nicht entscheidend. Zumindest erleichtert die Post- und Telefonkontrolle, aus aufgefangenen Informationsbruchstücken ein militärpolitisches Mosaik der Lage im Gefahrengebiet zusammenzufügen. Es ist auch nicht auszuschließen, daß durch die Kontrolle allein oder in Zusammenschau mit ande-

ren Erkenntnisquellen Nachrichten über verteidigungspolitische Sachverhalte, etwa Truppenbewegungen in einem anderen Land, erlangt werden können. Das genügt für die Geeignetheit des vom Gesetzgeber zugelassenen Mittels. Die Geeignetheit des Mittels im Sinne der Möglichkeit, den angestrebten Zweck zu fördern, bedeutet entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht, der Erfolg müsse in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht werden oder erreichbar sein. Die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Die Beschwerdeführerin verkennt, daß es bei der Überwachung von Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen nicht um das Mitlesen oder Mitschneiden ganzer Briefe oder Gespräche um ihrer selbst willen geht, die dann im einzelnen ausgewertet werden, sondern lediglich um ganz bestimmte einzelne Sachverhalte, zum Beispiel Truppenbewegungen, auf die hin die Post durchgesehen und Telefongespräche mitgehört oder mitgeschnitten oder aufgrund bestimmter Merkmale durch Computer ausgewertet werden. Nur solche Teilaspekte sind Ziel der Überwachung. Sie werden aus dem Kontrollmaterial herausgefiltert ohne Rücksicht auf den sonstigen Inhalt des übermittelten und die am einzelnen Brief- oder Fernmeldeverkehr beteiligten Personen.

d) Zu Unrecht meint die Beschwerdeführerin, bei der Geeignetheit des Mittels müsse nach ein- und ausgehender Post differenziert werden. Die Kontrolle der aus der Bundesrepublik Deutschland ausgehenden Post sei nicht geeignet, Aufschluß über einen bevorstehenden Angriff zu geben, da eine Postüberwachung nach § 3 G 10 nur zur Aufklärung eines bewaffneten Angriffs von außen, nicht aber zum Schutz gegen Bedrohung des inneren Friedens vorgesehen sei. Auch die Kontrolle der ausgehenden Post kann den gewünschten Erfolg fördern. Immerhin ist es denkbar, daß ein ausgehender Brief auf eine Mitteilung, die der Schreiber erhalten hat, eingeht und damit eine Nachricht über einen Sachverhalt im Sinne des § 3 Abs. 1 G 10 liefert. Daß diese Wahrscheinlichkeit geringer sein könnte als bei Sendungen aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland, ist dabei unerheblich. Für sich gesehen ist auch die Kontrolle ausgehender Briefe geeignet, zu dem gesetzgeberisch gewünschten Erfolg beizutragen. Dem entspricht die Stellungnahme des Bundesministers der Verteidigung, daß die Kontrolle ausgehender Post einen in der Regel weniger großen Erkenntniswert habe. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß eine Vielzahl von Erkenntnisquellen, von denen die Postüberwachung einschließlich der ausgehenden Post nur eine ist, dazu führen kann, die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland zu erkennen.

2. Das Mittel ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber die Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 GG nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können (vgl. *BVerfGE* 30, 292 [316] m. w. N.).

a) Wenn anderweitig eine ausreichende Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 G 10 ohne Gefährdung von Menschen (Auskunftspersonen im Gefahrengebiet) und ohne Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 GG möglich ist, darf das Mittel der strategischen Überwachung nach § 3 G 10 nicht eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang kommt dem Einsatz moderner Techniken große Bedeutung zu. So ist die Anordnung von strategischen Überwachungsmaßnahmen, die in Grundrechte der Bürger, insbesondere in die aus Art. 10 Abs. 1 GG eingreift, nicht erforderlich und mit dem Grundgesetz unvereinbar, wenn die Erkenntnisse zum Beispiel durch den Einsatz von Satelliten gewonnen werden können, die in der Lage sind, aus großer Höhe jede Bewegung in anderen Staaten exakt zu übermitteln. Solange und soweit ein für den erstrebten Zweck allein ausreichendes, Art. 10 Abs. 1 GG nicht oder weniger

berührendes Mittel nicht zur Verfügung steht, kann nach den Vorschriften des Gesetzes zu Art. 10 GG die strategische Überwachung zeitlich und räumlich auf bestimmte Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen begrenzt eingesetzt werden.

b) Diesem Erfordernis hat der Gesetzgeber selbst schon Rechnung getragen. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 G 10 ist im Antrag darzulegen, daß die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Der Bundesminister der Verteidigung hat noch zusätzlich erklärt, der Bundesnachrichtendienst nehme alle außerhalb des Verfahrens nach dem Gesetz zu Art. 10 GG gegebenen und erschließbaren Möglichkeiten zur Erforschung der in § 3 Abs. 1 Satz 2 G 10 genannten Sachverhalte wahr, soweit die Nutzung dieser Möglichkeiten unter dem Gesichtspunkt der Güterabwägung zu verantworten sei. Er bezieht sich dabei im wesentlichen auf den Einsatz von Aufklärungspersonen im Gebiet des Warschauer Paktes. Wenn die Beschwerdeführerin diese Ausführungen als „unbestimmt gehalten und wenig einleuchtend“ bezeichnet und rügt, es sei nicht dargetan, daß die Maßnahmen zur rechtzeitigen Erkenntnis einer Gefahr unentbehrlich seien, so verkennt sie zweierlei: Es handelt sich um einen sicherheitssensiblen Bereich, was verständlicherweise ausschließt, in diesem Zusammenhang auf alle Einzelheiten einzugehen. Außerdem geht es nicht um Maßnahmen, die zur rechtzeitigen Erkenntnis der Gefahr eines bewaffneten Angriffs unentbehrlich sind, sondern um die Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte im Sinne des § 3 Abs. 1 G 10. Es ist daher davon auszugehen, daß die strategische Überwachung im Sinne des § 3 G 10 zumindest auch erforderlich war, um den erstrebten Zweck zu erreichen, weil andere denkbare Mittel, jedes für sich oder alle zusammen genommen, im Jahre 1978 nicht für die Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 G 10 genügten.

3. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muß die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein (*BVerfGE* 30, 292 [316]). Die Maßnahme darf den Betroffenen nicht übermäßig belasten (*BVerfGE* 48, 396 [402]). Das erforderliche Mittel, die Post- und Fernmeldeverkehrskontrolle, steht zu dem erstrebten Zweck, Nachrichten über Sachverhalte im Sinne des § 3 G 10 zu sammeln, nicht außer Verhältnis. Ziel der Überwachungsmaßnahmen ist die Sicherung des Bestandes des Staates vor bewaffneten Angriffen von außen. Daher ist das eingesetzte Mittel (strategische Kontrolle) für den einzelnen Betroffenen nicht unzumutbar.

Folgt man der vom Chef des Bundeskanzleramtes als annähernd richtig bezeichneten Zahl von 1,6 Millionen kontrollierter Briefe (vgl. *Der Spiegel*, NR. 47/1978 S. 25), so ist bei einem Postvolumen von allein 188,4 Millionen Briefen von und nach der DDR im Jahre 1978 (Posttechnisches Zentralamt, Referat für Statistik, Poststatistik, Auswertung der Statistik 130 S. 2 in Verbindung mit Auswertung der StP 3 1978) und rund 60 Millionen Briefen von und nach den übrigen Ländern des Warschauer Paktes im Jahre 1978 die Wahrscheinlichkeit, von einer derartigen Kontrolle „getroffen“ zu werden, für den Einzelnen äußerst gering.

Abgesehen davon ist eine übermäßig belastende Wirkung des Mittels der strategischen Kontrolle auf den von der Maßnahme „getroffenen“ Bürger durch die damit verbundene Beeinträchtigung des Post- und Fernmeldegeheimnisses nicht gegeben. Da Absender und Empfänger von Briefen und Telefonaten nicht registriert werden, die von Maßnahmen der strategischen Überwachung Betroffenen in aller Regel daher anonym bleiben, stellt sich bei objektiver Betrachtungsweise das gelegentliche Lesen der Briefe, das Abhören und Mitschneiden von Ferngesprächen als relativ geringfügige Belastung des Einzelnen und damit als ein Grundrechtseingriff von geringerer Intensität dar.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die bilateralen und multilateralen Bemühungen um den Abbau der Konfrontation und den Ausbau der politischen Zusammenarbeit in Europa zu relativer politischer Entspannung in dem für diese Entscheidung maßgebenden Zeitraum geführt haben. Wie der Chef des Bundeskanzleramtes am 8. 3. 1979 für die Bundesregierung im Bundestag betont, hat, haben diese Bemühungen bis dahin jedoch nicht zu einem Abbau militärischer Potentiale geführt. Die Bundesregierung muß im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung für die äußere Sicherheit die Maßnahmen ergreifen können, die zur rechtzeitigen Aufklärung der Gefahr bewaffneter Angriffe auf das Bundesgebiet unumgänglich sind. Hierzu gehört auch die Möglichkeit zur Überwachung bestimmter Post- und Fernmeldeverkehrsverbindungen unter strikter Beachtung der Voraussetzungen des Gesetzes zu Art. 10 GG. Um die in § 3 G 10 beschriebenen Gefahren eines bewaffneten Angriffs von außen erkennen zu können, kann die strategische Kontrolle nicht erst einsetzen, wenn die Gefahr bereits eingetreten ist. Um ihr rechtzeitig mit politischen Mitteln begegnen zu können, muß es möglich sein, die Überwachungsmaßnahmen nicht erst in Spannungszuständen, sondern bereits in relativ ruhigen Zeiten zu treffen.

Allerdings müssen in dem Antrag des Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes oder dessen Stellvertreters gemäß § 4 Abs. 2 G 10 schriftlich die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Maßnahme dargelegt werden. Das bedeutet im Einzelfall, daß für die Entscheidungen nach § 9 G 10 nachprüfbar tatsächliche Anhaltspunkte für die Notwendigkeit der Einleitung der Beschränkungsmaßnahmen vorliegen müssen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 G 10). Auch muß nachprüfbar begründet werden, warum die Erforschung des Sachverhalts durch andere, die Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 GG weniger berührende Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert ist (§ 4 Abs. 3 Satz 2 G 10). Dazu wäre es nicht ausreichend, wenn der nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 G 10 antragsberechtigte Bundesnachrichtendienst lediglich darauf hinweisen würde, die zu überwachenden Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen beständen zu Ländern, die dem Warschauer Pakt angehören. Solche unsubstantiierten Hinweise würden das Erfordernis der Darlegung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit der strategischen Kontrollmaßnahme (§ 4 Abs. 3 G 10) unterlaufen und damit zu einer dem Gesetz zu Art. 10 GG nicht entsprechenden Anordnung und somit unzulässigen Beschränkung der Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 GG führen. Dafür spricht zusätzlich, daß nach § 5 Abs. 3 G 10 die Anordnung auf höchstens drei Monate zu befristen ist und Verlängerungen um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate auf Antrag zulässig sind, soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen. Auch insoweit wäre eine Prüfung der Voraussetzungen sinnlos, wenn die Anordnung stets ohne einen im einzelnen zu begründenden Anlaß zulässig wäre.

III. Es sind keine Anzeichen dafür erkennbar, daß die strategische Kontrolle zu sachfremden Zwecken mißbraucht wird, etwa zur Einzelüberwachung von Personen oder zur Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte, deren Kenntnis notwendig ist, um Gefahren für die innere Sicherheit (den inneren Frieden) der Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

1. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 3 G 10 dürfen Beschränkungen für Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen zur Gefahrenabwehr für die innere Sicherheit des Staates nicht eingesetzt werden. Dadurch würden die staatlichen Stellen in jedem Fall in unzulässiger Weise in die durch Art. 10 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte eingreifen.

2. Auch bei einer zulässigen Maßnahme der strategischen Überwachung nach § 3 G 10 würde ein verfassungswidriger Mißbrauch der Kontrolle vorliegen, wenn diese durch Verwertung von Zufallserkenntnissen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 G 10)

gezielt zur Sammlung von Anhaltspunkten im Sinne des § 2 Abs. 1 G 10 verwendet und dadurch eine Überwachung unter Umgehung von § 2 G 10 durchgeführt würde. Die Beschwerdeführerin nimmt zu Unrecht an, durch die praktizierte strategische Kontrolle würde dies geschehen, und die Voraussetzungen des § 2 G 10 würden damit übertreten.

a) Die Beschwerdeführerin verkennt – wie bereits dargetan –, daß sich die strategische Überwachung nicht gegen bestimmte Personen richtet, sondern aus Gründen der äußeren Sicherheit Post- und Telefonverkehr ohne jeden Bezug auf einzelne Personen überwacht wird. Die technischen Verfahrensabläufe der strategischen Kontrolle zeigen im übrigen, daß diese Überwachung nicht geeignet ist, gezielt Anhaltspunkte im Sinne des § 2 Abs. 2 G 10 zu sammeln. Da eine Auswahl der Postsendungen nach individuellen Merkmalen – nach bestimmten Absendern und/oder Empfängern – aufgrund des vom Bundespostminister der Verteidigung in seiner Stellungnahme dargelegten und durch § 3 Abs. 1 G 10 gebotenen Verfahrens unmöglich ist, kann die strategische Kontrolle nicht dazu verwendet werden, Einzelüberwachung zu betreiben.

Bei der Postkontrolle ist zwar theoretisch das Festhalten von Absender und Empfänger möglich. Mit Recht weist aber der Bundesminister der Verteidigung darauf hin, daß der Versuch, die Post einer bestimmten Person mit Maßnahmen der strategischen Überwachung zu erfassen, schon an der Wahrscheinlichkeitsrechnung scheitern muß. Es ist kaum möglich, genau die Postsäcke zu „greifen“, in denen sich die Post eines bestimmten Absenders oder Empfängers befindet. Die Überwachung einzelner Personen im Rahmen der strategischen Kontrolle ist aufgrund der modernen postalischen Abwicklung, insbesondere durch die Automatisierung des Telefonverkehrs und den Massenverkehr im Postbereich, aus technischen Gründen weitgehend praktisch ausgeschlossen (vgl. *Claus Arndt*, in: *Recht und Politik*, 1980, S. 43). Bei Ferngesprächen werden die Teilnehmer schon deshalb nicht gezielt festgehalten, weil regelmäßig computergesteuert Gespräche nur mitgeschnitten werden, in denen bestimmte Begriffe oder Silben enthalten sind. Allein solche Auswertungsverfahren sind für den Zweck der Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 G 10 ertragreich, die sich ohne Zwischenschaltung menschlicher Arbeitskraft unmittelbar moderner Methoden der automatischen Datenauswertung bedienen. Dann bleiben die Partner der Gespräche ohnehin unbekannt (vgl. *Claus Arndt*, in: *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, 1981, S. 52). Gezielte Überwachungsmaßnahmen gegen einzelne Personen oder Fernsprechanlüsse sind ferner deswegen unmöglich, weil im automatisierten Telefonnetz nicht vorhersehbar ist, welchen Weg ein Telefongespräch nehmen, das heißt durch welche Kabel es fließen wird (*Claus Arndt*, aaO). Auch sonst ist es im Fernsprechverkehr in der Regel technisch nicht möglich, die Gesprächspartner zu identifizieren, wenn sie nicht selbst, was selten genug der Fall ist, sich im Verlauf des Gesprächs über die Identität äußern (*Claus Arndt*, aaO).

b) Wenn bei Maßnahmen der strategischen Überwachung nach § 3 Abs. 1 G 10 dennoch zufällig personenbezogene Erkenntnisse anfallen, verbietet das Gesetz (§ 3 Abs. 2 Satz 1 G 10) ausdrücklich, die so erlangten Kenntnisse und Unterlagen zum Nachteil von Personen zu verwenden. Eine Ausnahme ist nur dann zugelassen, wenn gegen die Person eine Beschränkung nach § 2 G 10 angeordnet ist oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand eine der in § 2 G 10 oder eine andere der in § 138 StGB genannten Handlungen plant, begeht oder begangen hat (§ 3 Abs. 2 Satz 2 G 10): Von dieser gesetzlich eng begrenzten Möglichkeit der Weitergabe personenbezogener Angaben abgesehen, ist jede Übermittlung mit den Grundrechten aus Art. 10 Abs. 1 GG unvereinbar.

c) Eine Reihe von Verfahrensregelungen ist darüber hinaus geeignet, Mißbrauch zu verhüten. Zunächst sind hier von Bedeutung die Vorschriften über das Antragsfordernis und die unterschiedlichen Antragsberechtigungen (§ 4 Abs. 1 und 2 G 10). Wenn tatsächlich Zufallserkenntnisse auf bestimmte Personen bezogen gewonnen werden, etwa bei der Postkontrolle, so ist sichergestellt, daß durch eine ausnahmsweise zulässige Übermittlung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 G 10 die übrigen Voraussetzungen des Gesetzes zu Art. 10 GG für die personenbezogene Überwachung nicht unterlaufen werden. Die personenbezogenen Informationen darf der Bundesnachrichtendienst nur an die für die Einzelüberwachung antragsbefugten Stellen (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a bis d G 10) weitergeben. Diese müssen dann erst die Anordnung von Beschränkungen nach den §§ 1 und 2 G 10 unter Beachtung der hierfür besonders vorgesehenen Verfahrensbestimmungen (§§ 5 und 6 G 10) beantragen.

Da der Einzelne von der Einleitung strategischer Überwachungsmaßnahmen aus Gründen des Staatsschutzes nichts erfährt, ist es ihm auch nicht möglich, die Verwendung und Verwertung der in den Verfahren nach dem Gesetz zu Art. 10 GG gewonnenen Daten selbst zu kontrollieren. Nach den Berichten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz hält sich indessen die Weitergabe personenbezogener Angaben, die bei Überwachungsmaßnahmen nach § 3 Abs. 1 G 10 zufällig gewonnen worden sind, streng im Rahmen des § 3 Abs. 2 G 10 (vgl. Zweiter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 18. 1. 1980 [BTDrucks. 8/3570 S. 50]; Dritter Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz vom 9. 1. 1981 [BTDrucks. 9/93 S. 55]).

IV. Für die zuständigen Anordnungsbehörden besteht bei Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 1 G 10 keine Verpflichtung, diese den davon betroffenen Personen mitzuteilen.

1. Wortlaut, systematische Stellung und Entstehungsgeschichte des § 5 Abs. 5 G 10 gestatten entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin die von der Bundesregierung zugrunde gelegte Auslegung, eine Unterrichtung der von Maßnahmen der strategischen Überwachung Betroffenen sei gesetzlich nicht geboten.

Aus dem Wortlaut, dem Satzteil „den Betroffenen nach ihrer Einstellung“ (der Beschränkungsmaßnahmen), kann entnommen werden, daß nur Maßnahmen gemeint sind, die sich gegen einzelne Personen richten, nicht aber solche, welche die Überwachung bestimmter Post- und Fernmeldeverkehrsbeziehungen zum Gegenstand haben. Allerdings ist richtig, daß § 5 G 10 als eine Regelung sowohl für Überwachungsfälle nach § 2 als auch für Maßnahmen nach § 3 G 10 verstanden werden könnte, wie sich aus § 5 Abs. 1 bis 4 G 10 ergibt, wo von Anordnungen nach § 1 oder von Anordnungen oder Beschränkungsanordnungen die Rede ist. Auch galt § 5 Abs. 5 in der Fassung vom 13. 8. 1968 (BGBl. I S. 949) – a. F. –, wonach der Betroffene über Beschränkungsmaßnahmen nicht zu unterrichten war, für beide Fallgruppen. Wenn aber die Unterrichtungspflicht schon für die Fälle des § 2 G 10 nicht vorgesehen war, konnte sie der Gesetzgeber für die nicht gegen bestimmte Personen gerichtete Überwachung nach § 3 G 10 erst recht für überflüssig halten.

2. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß § 5 Abs. 5 G 10 durch das Gesetz vom 13. 9. 1978 (BGBl. I S. 1546) neu gefaßt wurde, weil § 5 Abs. 5 a. F. G 10 insoweit mit Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG nicht vereinbar und nichtig war, als er die Unterrichtung des Betroffenen über Beschränkungsmaßnahmen auch ohne eine Gefährdung des Zwecks der Überwachungsmaßnahmen und eine Gefährdung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes ausschloß (*BVerfGE* 30, 1 [31] – Abhörurteil –). Aus den Entscheidungsgründen des Abhörurteils ergibt sich, daß nur

vom Vorhandensein eines der Tatbestände des § 2 G 10 ausgegangen wurde (*BVerfGE* 30, 1 [19 f., 22]). Es ist dort nur von Gruppen und Personen die Rede, die in den Verdacht „verfassungsfeindlichen“ Verhaltens geraten sind, also von Beschränkungsmaßnahmen (Briefkontrolle und Abhören von Telefongesprächen) gegen einzelne Personen.

3. Die Benachrichtigung ist schließlich bei der strategischen Kontrolle technisch nicht möglich, da die Identität der einzelnen von strategischen Kontrollmaßnahmen nach § 3 G 10 betroffenen Bürger nicht festgestellt wird. Selbst wenn ausnahmsweise technisch keine Hindernisse bestehen wie bei Postsendungen, so würde der Zweck, der mit der strategischen Überwachung erreicht werden soll, durch eine Benachrichtigung vereitelt oder doch gefährdet. Auch die nachträgliche Offenlegung und Erörterung einer strategischen Kontrollmaßnahme kann Anhaltspunkte für die Arbeitsweise sowie den konkreten Beobachtungsbereich des Bundesnachrichtendienstes bieten und dadurch deren Wirksamkeit in hohem Maße beeinträchtigen. Die Befugnis, den von einer strategischen Überwachungsmaßnahme Betroffenen nicht in Kenntnis zu setzen, dient der Effektivität der Arbeit des Bundesnachrichtendienstes und macht die strategische Überwachung, das Abhören von Telefongesprächen und das Öffnen von Briefen, erst sinnvoll.

4. Verfassungsrechtlich hingenommen werden kann dies bei der hohen Bedeutung der Grundrechte sowohl als Abwehrrechte des Einzelnen als auch als objektive Prinzipien der gesamten Rechtsordnung nur deshalb, weil die Kontrolle der Maßnahmen der strategischen Überwachung durch unabhängige und an keine Weisung gebundene staatliche Organe und Hilfsorgane (Kontrollkommission [§ 9 Abs. 4 G 10] und Datenschutzbeauftragte) sichergestellt ist (vgl. *BVerfGE* 30, 1 [23, 31]; 65, 1 [46]).

GG Art. 6 Abs. 2 Satz 1, 7 Abs. 3 Satz 2; RKEG § 5 Satz 1; LV Rh.-Pf. Art. 35 Abs. 1; VwGO §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 4.

1. Die Eltern eines minderjährigen, über vierzehn Jahre alten Kindes sind aufgrund ihres Erziehungsrechts aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG befugt, Klage zu erheben mit dem Ziele, daß ihr Kind entsprechend seinem Wunsch am Religionsunterricht einer Religionsgemeinschaft, der es nicht angehört, teilnehmen darf.

2. Ob und in welchem Umfang bekenntnisfremde Schüler zum Religionsunterricht zugelassen werden, haben die Religionsgemeinschaften gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG zu entscheiden.

BVerwG, Urteil v. 2. 9. 1983 – 7 C 169.81 (OVG Koblenz).

Die Beteiligten streiten darum, in welchem Umfang die dem katholischen Bekenntnis zugehörige Klägerin zu 3 berechtigt war, am Unterricht im Grundfach evangelische Religionslehre in der gymnasialen Oberstufe der Staatlichen Gesamtschule Altenkirchen teilzunehmen. Die Klägerin zu 3 besuchte diesen Unterricht in den zwei Halbjahren der Jahrgangsstufe 11. Ihren gemeinsam mit ihren Eltern, den Klägern zu 1 und 2, gestellten Antrag, sie auch in den Jahrgangsstufen 12 und 13 zur uneingeschränkten Teilnahme am Grundfach evangelische Religionslehre zuzulassen, lehnten die Schule mit Bescheid vom 13. 2. 1978 und die Bezirksregierung Koblenz mit Widerspruchsbescheid vom 8. 3. 1978 unter Hinweis auf ein Rundschreiben des Kultusministeriums von Rheinland-Pfalz vom 20. 2. 1977 ab, wonach entsprechend den übereinstimmenden Entscheidungen der evangelischen Landeskirchen und der katholischen (Erz-)Diözesen in Rheinland-Pfalz Schüler, die in der gymnasialen Oberstufe am Grundfach Religionslehre teilnehmen, mindestens drei der fünf zu besuchenden Halbjahreskurse im Religionsunterricht der eigenen Konfession belegen müssen.

Die Kläger erhoben Verpflichtungsklage, die das VG abwies. Es hielt die Klage der Eltern wegen der Religionsmündigkeit der Tochter für unzulässig, die Klage der Tochter für unbegründet.