

Rechtsfragen zum Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ und seiner Umsetzung

Teil II: Informationsaustausch mit dem Brandenburgischen Verfassungsschutz

Bearbeiter: Sebastian Lehmann

Datum: 12. Juni 2019

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	4
I.	Prüfungsmaßstab.....	4
II.	Datenschutzrechtlicher Rahmen des Informationsaustauschs.....	6
1.	Verfassungsrechtlicher Schutz von Daten.....	6
a)	Personenbezogene Daten	6
b)	Andere Daten mit Grundrechtsbezug.....	8
c)	Sonstige Daten	9
d)	Vorbehalt des Gesetzes.....	10
2.	Einfachrechtlicher Schutz von Daten.....	11
a)	Personenbezogene Daten natürlicher Personen, personenbezogene Daten juristischer Personen und andere Daten mit Grundrechtsbezug	11
b)	Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde	13
c)	Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde	14
aa)	Parlamentarische Kontrollkommission.....	14
bb)	G 10-Kommission.....	14
III.	Informationsaustausch.....	15
1.	Informationsaustausch mit der Koordinierungsstelle	15
a)	Informationsübermittlung an die Koordinierungsstelle.....	15
aa)	Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen	16
(1)	§ 1 Abs. 2 BbgVerfSchG	16
(2)	§ 16 Abs. 1 BbgVerfSchG	17
bb)	Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen	20
(1)	§ 16 Abs. 1 BbgVerfSchG	21
(2)	§ 6 Abs. 2 BbgVerfSchG	21
cc)	Übermittlung anderer Daten mit Grundrechtsbezug	24
(1)	Insbesondere: Daten, die durch Art. 8 GG geschützt werden	25
(2)	Insbesondere: Daten, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bzw. durch Ton- und/oder Bildaufnahmen in Wohnräumen erhoben werden	25

dd)	Grenzen für die Informationsübermittlung.....	28
b)	Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde.....	29
2.	Informationsaustausch mit den Mitgliedern des Beratungs- netzwerks	30
a)	Informationsübermittlung an die Mitglieder des Beratungs- netzwerks.....	30
aa)	Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen	30
(1)	Information der Öffentlichkeit	30
(a)	§§ 5, 18 BbgVerfSchG	30
(b)	Staatliche Informationstätigkeit.....	33
(2)	§ 16 Abs. 3 BbgVerfSchG	33
bb)	Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug	35
cc)	Grenzen für die Informationsübermittlung.....	36
b)	Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde.....	36
aa)	Offene Informationserhebung	37
(1)	§ 6 Abs. 2 BbgVerfSchG	37
(2)	Offenbarung von Daten zum Zweck der Informationsbeschaffung.....	38
(a)	Offenbarung personenbezogener Daten natürlicher Personen.....	38
(b)	Offenbarung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug	39
(3)	§ 14a BbgVerfSchG	40
bb)	Verdeckte Informationserhebung.....	40
cc)	Ungefragt an die Verfassungsschutzbehörde über- mittelte Informationen	41
dd)	Mögliche Staatsnähe der Mitglieder des Beratungs- netzwerks und rechtliche Folgen	42
IV.	Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes	45
1.	§§ 5, 18 BbgVerfSchG.....	45
2.	§ 7 Abs. 2 BbgVerfSchG	46
3.	§ 7a BbgVerfSchG.....	47
4.	§ 14a BbgVerfSchG.....	48
5.	§ 19 Abs. 2 BbgVerfSchG	48
V.	Zusammenfassung	49

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde um rechtliche Prüfung von Fragen zum Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“¹ und seiner Umsetzung gebeten. Die Fragen 1 bis 13 wurden in Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) „Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV“ abgehandelt².

In diesem Teil II des Gutachtens wird auf Frage 14 des Gutachtenauftrags eingegangen:

„Verstößt der oben genannte wechselseitige Informationsaustausch zwischen dem Landesverfassungsschutz und der Koordinierungsstelle ‚Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg‘ und/oder derjenige zwischen dem Landesverfassungsschutz und den privatrechtlichen, ‚zivilgesellschaftlichen‘ Akteuren des Beratungsnetzwerks ‚Tolerantes Brandenburg‘ gegen einfaches Recht, insbesondere gegen das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz, oder gar gegen verfassungsrechtliche Vorschriften? (Wenn nein, wo sind die rechtlichen Grenzen hinsichtlich des Inhalts des jeweiligen Austauschs?)“

B. Stellungnahme

I. Prüfungsmaßstab

Prüfungsmaßstab für den Informationsaustausch zwischen dem Brandenburgischen Verfassungsschutz (nachfolgend: Verfassungsschutzbehörde) und der Koordinierungsstelle bzw. den Mitgliedern des Beratungsnetzwerks sind das Grundgesetz (GG), die Verfassung des Landes Brandenburg (LV) und das Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz – BbgVerfSchG)³. Aus diesen verfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben ergeben sich auch die rechtlichen Grenzen für den Inhalt des Informationsaustauschs.

¹ „‘Tolerantes Brandenburg‘ - für eine starke und lebendige Demokratie. Handlungskonzept der Landesregierung für eine demokratische Gesellschaft mit Zivilcourage gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“, www.tolerantes.brandenburg.de/media_fast/5791/Handlungskonzept.pdf.

² Auf S. 4 finden sich der von der Auftraggeberin mitgeteilte Sachverhalt und auf S. 12 ff. Darstellungen des Handlungskonzepts und der Organisationsstruktur (Beratungsnetzwerk, Koordinierungsstelle und Förderung).

³ Vom 5. April 1993 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2018 (GVBl. I S. 10).

Die gesetzlichen Regelungen müssen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen. Insoweit sind insbesondere die Grundrechte der durch den Informationsaustausch Betroffenen zu beachten. Die einzelnen Maßnahmen müssen sich innerhalb des rechtlichen Rahmens halten, den die jeweils einschlägige Norm eröffnet.

Das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG)⁴ enthält zwar Vorgaben für die Organisation der Verfassungsschutzbehörden der Länder und für die Zusammenarbeit von diesen mit dem Bundesverfassungsschutz, macht für den Informationsaustausch mit der Verfassungsschutzbehörde hingegen keine unmittelbaren Vorgaben. Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ist für die rechtliche Beurteilung des Informationsaustauschs bereits seinem Anwendungsbereich nach nicht einschlägig (vgl. § 1 Abs. 1 BDSG⁵).

Das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten im Land Brandenburg (Brandenburgisches Datenschutzgesetz – BbgDSG)⁶ und die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO)⁷ finden nach Maßgabe von § 27 BbgVerfSchG Anwendung.

Die Regelungen des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes, deren Vorgaben über die der Vorschriften des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes hinausgehen, sind von der Anwendung ausgenommen. Insbesondere sind § 8 BbgDSG („Übermittlung personenbezogener Daten“) und § 24 BbgDSG („Verarbeitung besonderer Kategorien perso-

⁴ Vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097).

⁵ § 1 Abs. 1 BDSG: „Dieses Gesetz gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch 1. öffentliche Stellen des Bundes, 2. öffentliche Stellen der Länder, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist und soweit sie a) Bundesrecht ausführen oder b) als Organe der Rechtspflege tätig werden und es sich nicht um Verwaltungsangelegenheiten handelt. Für nichtöffentliche Stellen gilt dieses Gesetz für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, es sei denn, die Verarbeitung durch natürliche Personen erfolgt zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten.“

⁶ Vom 8. Mai 2018 (GVBl. I/18 [Nr. 7], S. 1).

⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. EU 2016, L 119, S. 1.

nenbezogener Daten“) nicht anzuwenden, was die bisherige Rechtslage widerspiegeln soll⁸.

Die Datenschutz-Grundverordnung findet keine unmittelbare, sondern nur eine (teilweise) entsprechende Anwendung⁹, soweit die Regelungen „für die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Verfassungsschutzbehörde erforderlich sind und keiner bereichsspezifischen Regelung unterliegen“¹⁰. Insoweit ist insbesondere auf Art. 5 („Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten“) und Art. 6 („Rechtmäßigkeit der Verarbeitung“) DSGVO zu verweisen, die auch die Verfassungsschutzbehörde binden und im Rahmen der Erhebung und Übermittlung von Daten zu beachten sind¹¹.

Die Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Richtlinie im Bereich von Justiz und Inneres – JI-RL)¹² findet auf die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde keine Anwendung¹³.

II. Datenschutzrechtlicher Rahmen des Informationsaustauschs

1. Verfassungsrechtlicher Schutz von Daten

a) Personenbezogene Daten

Sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassung gewährleisten den Schutz personenbezogener Daten. Während die Landesverfassung diesen in Art. 11 Abs. 1 LV un-

⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 6/7947, S. 22 f.

⁹ Keine unmittelbare Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung auf die Verfassungsschutzbehörde, da „die nationale Sicherheit“ gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Vertrag über die Europäische Union in die alleinige Verantwortung der Mitgliedsstaaten fällt und die Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a) DSGVO daher ausgeschlossen ist (vgl. *Bäcker*, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 27. Edition, Stand: 1. August 2018, Rn. 9 zu Art. 2 DSGVO; *Zerdick*, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutzgrundverordnung, 2. Auflage 2018, Rn. 8 zu Art. 2 DSGVO). Siehe auch Art. 72 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Vgl. zu den Komponenten einer nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union *Rüß*, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, S. 459, Rn. 3 ff.

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 6/7947, S. 22 f.

¹¹ Auf Art. 5 f. DSGVO wird nachfolgend unter III. hingegen nicht weiter eingegangen, da die materiellen Vorgaben für den durch den Gutachterauftrag bezeichneten Sachzusammenhang letztlich nicht über die des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes bzw. dessen Auslegung etwa im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit hinausgehen.

¹² Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. EU 2016, L 119, S. 89.

¹³ Art. 2 Abs. 3 Buchst. a) JI-RL; es gilt auch hier die in Fn. 9 wiedergegebene Begründung.

mittelbar normiert, ist er dem Grundgesetz durch Auslegung von Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG als sog. Recht auf informationelle Selbstbestimmung – eine Ausprägung bzw. Ausformung des sog. allgemeinen Persönlichkeitsrechts – zu entnehmen¹⁴. Unterschiede in der Sache bestehen dabei nicht, da sich der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 LV entsprechend dem des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bestimmt¹⁵.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung „gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“¹⁶. Dies gilt nicht nur für den Bereich der automatischen Datenverarbeitung¹⁷ und beschränkt sich nicht nur auf intime Vorgänge¹⁸. Auch Informationen mit geringem Informationswert unterliegen dem Grundrechtsschutz¹⁹. Geschützt werden allerdings nur persönliche bzw. personenbezogene Daten, mithin Daten zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer Person²⁰. Der Schutz besteht vor staatlichen Eingriffen in Gestalt der Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten²¹. Hierunter fällt auch die systematische Erhebung, Sammlung und Erfassung von öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten²².

Neben den natürlichen Personen sind gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen bzw. Personenmehrheiten Träger des Grundrechts auf informationelle

¹⁴ BVerfG in st. Rspr., vgl. Beschl. vom 10. März 2008, Az. 1 BvR 2388/03, juris, Rn. 56; BVerfG, Beschl. vom 7. Dezember 2011, Az. 2 BvR 2500/09, juris, Rn. 137, m.w.N.

¹⁵ BbgVerfG, st. Rspr., vgl. Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BbgVerfG, Urt. vom 30. Juni 1999, Az. VfGBbg 3/98, juris, Rn. 65; BbgVerfG, Beschl. vom 15. November 2001, Az. VfGBbg 49/01, juris, Rn. 15; BbgVerfG, Beschl. vom 19. Mai 2017, Az. VfGBbg 9/17, juris, Rn. 18.

¹⁶ BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, juris, Rn. 86, m.w.N.; BVerfG, Urt. vom 27. Februar 2008, Az. 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, juris, Rn. 198, m.w.N.

¹⁷ BVerfG, Beschl. vom 9. März 1988, Az. 1 BvL 49/86, juris, Rn. 27.

¹⁸ BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, juris, Rn. 153.

¹⁹ BVerfG, Urt. vom 11. März 2008, Az. 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, juris, Rn. 66.

²⁰ BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83, juris, Rn. 147.

²¹ BVerfG, Urt. vom 24. November 2010, Az. 1 BvF 2/05, juris, Rn. 160.

²² Vgl. BVerfG, Urt. vom 11. März 2008, Az. 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07, juris, Rn. 67; BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 17.

Selbstbestimmung²³, so dass auch deren personenbezogene Daten grundrechtlich geschützt werden (nachfolgend: personenbezogene Daten juristischer Personen)²⁴. Die Ausprägung des grundrechtlichen Schutzes kann sich im Einzelfall für juristische Personen allerdings anders darstellen als für natürliche Personen:

„Staatliche informationelle Maßnahmen können Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit juristischer Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken (vgl. BVerfGE 113, 29 <46>). In dieser Hinsicht besteht ein Schutzbedürfnis, das dem natürlicher Personen im Ansatz entspricht. Allerdings ergibt sich insoweit ein Unterschied, als der Tätigkeitskreis juristischer Personen anders als der natürlicher Personen in der Regel durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird. Die Unterschiede, die zwischen den Schutzbedürfnissen natürlicher und juristischer Personen im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestehen, sind bei der Bestimmung der grundrechtlichen Gewährleistung zu beachten.“²⁵

b) Andere Daten mit Grundrechtsbezug

Neben dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung können auch andere Freiheitsrechte Schutz vor der Verarbeitung von Daten gewähren. Insoweit kann etwa mit Bezug auf die Pressefreiheit²⁶ an öffentliche Äußerungen über eine Zeitung bzgl. ihrer Erwähnung in einem Verfassungsschutzbericht²⁷, mit Bezug auf die Versammlungsfreiheit²⁸ an Rahmendaten von Versammlungen oder die Aufzeichnung einer Versammlung auf Datenträger²⁹, mit Bezug auf die Vereinigungsfreiheit³⁰ an Daten von Vereinigungen oder ihrer

²³ BVerfG, Beschl. vom 9. Oktober 2002, Az. 1 BvR 1611/96, juris, Rn. 38 ff.; BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03, juris, Rn. 149 ff.

²⁴ Vgl. zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und zur Aufnahme eines eingetragenen islamischen Vereins in einen Verfassungsschutzbericht BayVGh, Beschl. vom 16. Juli 2010, Az. 10 CE 10.1201, juris, sowie zur Aufnahme einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts in einen Verfassungsschutzbericht BremOVG, Urt. vom 19. April 2016, Az. 1 LB 25/14, juris; zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und zu Unterlassungsansprüchen einer Vereinigung von Muslimen BVerwG, Urt. vom 21. Mai 2008, Az. 6 C 13/07, juris; zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht einer Partei bei Äußerungen des Bundesamts für Verfassungsschutz VG Köln, Beschl. vom 16. Februar 2019, Az. 13 L 202/19, juris.

²⁵ BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03, juris, Rn. 154.

²⁶ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 19 Abs. 2 LV.

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 24. Mai 2005, Az. 1 BvR 1072/01, juris, Rn. 45 ff., 91.

²⁸ Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 Abs. 1 LV.

²⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 17. Februar 2009, Az. 1 BvR 2492/08, juris, insbesondere Rn. 111; BVerfG, Beschl. vom 18. Dezember 2018, Az. 1 BvR 2795/09, juris, Rn. 62.

³⁰ Art. 9 Abs. 1 GG bzw. Art. 20 Abs. 1 LV.

Mitglieder, mit Bezug auf die Berufsfreiheit³¹ oder die Eigentumsgarantie³² an Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse³³ und mit Bezug auf den verfassungsrechtlichen Schutz von Parteien³⁴ an staatliche Äußerungen mit negativer Wirkung³⁵ gedacht werden. Darüber hinaus kommen dem Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis³⁶ sowie der Unverletzlichkeit der Wohnung³⁷ besonderer Schutz zu, so dass auch die Folgeverwendung von Daten, die durch Eingriffe in diese Grundrechte erhoben worden sind, an diesen Grundrechten zu messen ist³⁸.

c) Sonstige Daten

Daten ohne grundrechtlichen Bezug bedürfen für ihre Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe keiner gesetzlichen Eingriffsgrundlage. Allerdings muss die tätig werdende Stelle für die konkrete Maßnahme sachlich, funktionell und organisatorisch zuständig sein, so dass letztlich das Vorhandensein einer Aufgabennorm genügt³⁹. Eine solche steht mit § 1 Abs. 2, § 3 BbgVerfSchG für die Verfassungsschutzbehörde zur Verfügung, so dass Maßnahmen ohne grundrechtlichen Bezug innerhalb ihres Aufgabenbereichs unproblematisch sind.

³¹ Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 49 Abs. 1 LV.

³² Art. 14 Abs. 1 GG bzw. Art. 41 Abs. 1 LV.

³³ Vgl. zur Berufsfreiheit: BVerfG, Urt. vom 21. Oktober 2014, Az. 2 BvE 5/11, juris, Rn. 181, 185; BVerfG, Urt. vom 24. November 2010, Az. 1 BvF 2/05, juris, Rn. 202; BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, Az. 1 BvR 2087/03, juris, Rn. 81; *Breuer*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 3. Auflage 2010, Rn. 38 zu § 171.

Vgl. zur Eigentumsgarantie: BVerfG, Beschl. vom 1. Oktober 1987, Az. 2 BvR 1178/86, juris, Rn. 110; BVerwG, Beschl. vom 12. Januar 2006, Az. 20 F 12/04, juris, Rn. 7; BVerwG, Urt. vom 20. Dezember 2001, Az. 6 C 7/01, juris, Rn. 18; *Breuer*, in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 3. Auflage 2010, Rn. 38 zu § 171.

³⁴ Art. 21 Abs. 1 GG bzw. Art. 12 Abs. 1 und 2, Art. 20 Abs. 1 und 3 Satz 2, Art. 21 LV (vgl. BbgVerfG, Beschl. vom 21. Dezember 2006, Az. VfGBbg 20/06, juris, Rn. 23; BbgVerfG, Urt. vom 18. April 1996, Az. VfGBbg 11/96, juris, Rn. 32).

³⁵ Vgl. zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht einer Partei bei Äußerungen des Bundesamts für Verfassungsschutz VG Köln, Beschl. vom 16. Februar 2019, Az. 13 L 202/19, juris.

³⁶ Art. 10 Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 LV.

³⁷ Art. 13 Abs. 1 GG bzw. Art. 15 Abs. 1 LV.

³⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 81, 224 ff. m.w.N.

³⁹ *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2016, Rn. 36 f.; *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage 2018, Rn. 41, 43 zu § 2.

d) Vorbehalt des Gesetzes

Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung sind gemäß Art. 1 Abs. 3 GG bzw. Art. 5 Abs. 1 LV unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Sofern die Verarbeitung von Daten grundrechtlich geschützt ist, bedürfen die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von Daten wegen des Vorbehalts des Gesetzes einer gesetzlichen Grundlage⁴⁰. Einschränkend lässt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die staatliche Informationstätigkeit (Information und Warnung der Öffentlichkeit) verfassungsunmittelbare Ausnahmen zu⁴¹.

Die jeweilige gesetzliche Grundlage muss Inhalt, Zweck und Ausmaß des Grundrechtseingriffs hinreichend klar definieren⁴². Dabei können die Anforderungen an das Gesetz je nach betroffenem Grundrecht unterschiedlich sein. So können an die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten etwa besondere prozedurale Anforderungen zu stellen sein⁴³: „Angesichts der bereits dargelegten Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber mehr als früher auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken“⁴⁴. Aber auch andere Grundrechte können spezifische Anforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrensrechts stellen⁴⁵. Die Verfassungsmäßigkeit des Eingriffsgesetzes bzw. der konkreten

⁴⁰ „Der (allgemeine) Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch ein förmliches Gesetz legitimiert wird ..., mit der Folge, dass Maßnahmen der Exekutive ohne die erforderliche formell-gesetzliche Ermächtigung rechtswidrig sind“ (Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Auflage 2018, Rn. 69 sowie Rn. 70 ff. zu Art. 20 unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1998, Az. 1 BvR 1640/97, juris, Rn. 132 f.).

Ausführlicher: Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) „Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV“, S. 25 f.

⁴¹ BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris; BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris; vgl. ausführlich dazu: Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) (Fn. 40), S. 28 f.

⁴² Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, juris, Rn. 151 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. vom 22. Juni 1977, Az. 1 BvR 799/76, juris, Rn. 81 m.w.N.

⁴³ Vgl. zu Art. 11 Abs. 1 LV: BbgVerfG, Urt. vom 30. Juni 1999, Az. VfGBbg 3/98, juris, Rn. 91, unter Bezugnahme auf SächsVerfGH, Urt. vom 14. Mai 1996, Az. Vf. 44-II-94, juris, Rn. 259 ff.

⁴⁴ Vgl. zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht und dem Recht auf Gegendarstellung BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, juris, Rn. 151 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. vom 8. Februar 1983, Az. 1 BvL 20/81, juris, Rn. 31; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 24. November 2010, Az. 1 BvF 2/05, juris, Rn. 194 f.

⁴⁵ Vgl. mit Bezug auf Art. 2 Abs. 2 GG BVerfG, Beschl. vom 20. Dezember 1979, Az. 1 BvR 385/77, juris, Rn. 56 f.; mit Bezug auf Art. 5 Abs. 1 GG BVerfG, Urt. vom 22. Februar 1994, Az. 1 BvL 30/88, juris,

Maßnahme setzt insbesondere die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit voraus. Dieser gebietet, dass der gesetzliche bzw. gesetzlich legitimierte Eingriff zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinn) ist⁴⁶.

2. Einfachrechtlicher Schutz von Daten

Datenschutz wird nicht nur durch das Verfassungsrecht, sondern auch durch das einfache Recht gewährleistet. Aus den Anforderungen der jeweils betroffenen Grundrechte an die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ergeben sich spezifische Vorgaben für die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen. Diese können sich als besondere materielle Voraussetzungen darstellen⁴⁷, aber auch als besondere verfahrensrechtliche Bestimmungen⁴⁸.

a) Personenbezogene Daten natürlicher Personen, personenbezogene Daten juristischer Personen und andere Daten mit Grundrechtsbezug

Da die jeweils einschlägigen Grundrechte in Abhängigkeit vom betroffenen Rechtsgut, der Intensität des Eingriffs, der Art der Maßnahme und dem verfolgten Zweck unterschiedliche Anforderungen an die Datenverarbeitungsregelungen stellen, ist für die rechtliche Beurteilung des Informationsaustauschs – unter anderem – nach der Art der jeweils betroffenen Daten zu differenzieren. Der Fokus des Gesetzgebers lag hingegen – wohl allein – auf den personenbezogenen Daten natürlicher Personen⁴⁹.

Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz enthält Vorgaben für die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von Informationen und/oder personenbezogener Daten. Jenen kommt besonderer Schutz zu. Für den Begriff der personenbezogenen Daten wird in § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG auf Art. 4 DSGVO Bezug genommen. Art. 4 Nr. 1 DSGVO definiert als „personenbezogene Daten“

Rn. 164; mit Bezug auf Art. 8 GG BVerfG, Beschl. vom 14. Mai 1985, Az. 1 BvR 233/81, juris, Rn. 83 m.w.N.

⁴⁶ BVerfG in st. Rspr., vgl. etwa Urt. vom 24. November 2010, Az. 1 BvF 2/05, juris, Rn. 171 ff.; BVerfG, Beschl. vom 11. Januar 2011, Az. 1 BvR 3588/08, juris, Rn. 42 ff.

⁴⁷ Etwa Schutz besonderer Rechtsgüter (vgl. § 7 Abs. 1 BbgVerfSchG).

⁴⁸ Etwa Dokumentationspflichten (vgl. § 16 Abs. 3 Satz 2 BbgVerfSchG) oder Prüfbefugnisse anderer Stellen (vgl. §§ 23 ff. BbgVerfSchG).

⁴⁹ Vgl. LT-Drs. 1/1445, S. 27 f.

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person ... beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann“.

Die personenbezogenen Daten juristischer Personen unterfallen dieser Begriffsbestimmung nicht⁵⁰.

Abzugrenzen sind ferner sachbezogene Daten, die per se keinen Personenbezug, sondern einen Objektbezug aufweisen; sie werden von der Datenschutz-Grundverordnung nicht definiert⁵¹. Lassen sachbezogene Daten neben ihrem eigentlichen Objektbezug ebenfalls einer Person zuordenbare Aussagen zu oder werden sie mit personenbezogenen Daten verknüpft, so teilen sie das rechtliche Schicksal der personenbezogenen Daten⁵². Auch andere Daten mit Grundrechtsbezug lassen sich schon begrifflich nicht unter die personenbezogenen Daten im Sinne des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes fassen⁵³.

Soweit Daten sowohl als personenbezogene Daten natürlicher Personen als auch als Daten mit anderem Grundrechtsbezug anzusehen sind, ist ein einheitlicher Rückgriff auf gesetzliche Bestimmungen, die sich auf personenbezogene Daten natürlicher Personen beziehen, grundsätzlich möglich⁵⁴. Dadurch mag sich in Teilbereichen das zunächst auszumachende Problem fehlender Rechtsgrundlagen auflösen. Es bleibt allerdings auch inso-

⁵⁰ Vgl. *Karg*, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, Rn. 43 ff. zu Art. 4 Nr. 1. Ebenso die Rechtslage auf Bundesebene: § 27 Nr. 2 BVerfSchG in Verbindung mit § 46 Nr. 1 BDSG.

Vgl. zu den Erwägungen des Gesetzgebers mit Bezug auf § 3 Abs. 1 BDSG a. F. (in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 [BGBl. I S. 66], zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30. Juni 2017 [BGBl. I S. 2097, 2132]), nur den Schutz personenbezogener Daten natürlicher Personen einzubeziehen *Dammann*, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Auflage 2014, Rn. 17 ff. zu § 3. Der Hinweis, dass personenbezogene Daten juristischer Personen, die zugleich personenbezogene Daten natürlicher Personen sind, als jene geschützt und gesetzlich erfasst sind (vgl. Rn. 19), betrifft für den hier zu beurteilenden Sachzusammenhang nicht alle Konstellationen; vgl. Fn. 26 ff.

⁵¹ Vgl. *Karg* (Fn. 50), Rn. 21 zu Art. 4 Nr. 1.

⁵² Vgl. *Karg* (Fn. 50), Rn. 21 zu Art. 4 Nr. 1; etwa: Standortdaten eines Mobiltelefons, die wegen der engen Nutzungsbeziehung zur Person als personenbezogene Daten zu behandeln sind.

⁵³ Ob die jeweilige Norm in diesem Sinn abschließend ist und ob in diesem Fall ein Rückgriff auf allgemeinere Regelungen zulässig ist, wird nachstehend unter III. erörtert.

⁵⁴ Vgl. *Dammann* (Fn. 50), Rn. 41 ff. und 57 ff. zu § 3.

weit zu beachten, dass die jeweilige gesetzliche Grundlage den Anforderungen aller betroffenen Grundrechte genügt.

b) Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde

Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz gewährleistet Datenschutz mit Bezug auf einzelne Maßnahmen auch durch materielle Bestimmungen für die Datenverarbeitung. Solche Vorschriften beziehen sich teilweise auf die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde⁵⁵, die sich aus § 3 BbgVerfSchG ergeben.

Die Verfassungsschutzbehörde hat danach u. a. die Aufgabe, Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen u. a. über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, zu sammeln und auszuwerten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BbgVerfSchG). Solche Bestrebungen sind politisch bestimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der darauf gerichtet ist, die in § 4 Abs. 3 BbgVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BbgVerfSchG).

§ 4 Abs. 3 BbgVerfSchG⁵⁶ normiert Ausprägungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Bestrebungen gegen diese sind etwa solche, die auf eine Beseitigung des demokratischen Rechtsstaats und eine Wiedererrichtung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft⁵⁷ oder die Errichtung einer dem Nationalsozialismus wesensverwandten Staats- und Gesellschaftsordnung gerichtet sind⁵⁸ sowie das Propagieren von Rassismus und Antisemitismus⁵⁹. Insoweit erfasst der Begriff des Extremismus – ohne dass es für diesen eine allgemeinverbindliche Definition gäbe – politische Einstellungen

⁵⁵ Vgl. § 6 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG.

⁵⁶ § 4 Abs. 3 BbgVerfSchG: „Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen: 1. die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte, 2. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen, 3. die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, 4. das Recht auf die Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition, 5. die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, 6. die Unabhängigkeit der Gerichte und 7. der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft.“

⁵⁷ BVerwG, Urt. vom 5. August 2009, Az. 6 A 3/08, juris, Rn. 59.

⁵⁸ BVerwG, Urt. vom 5. August 2009, Az. 6 A 3/08, juris, Rn. 44.

⁵⁹ BVerwG, Urt. vom 5. August 2009, Az. 6 A 3/08, juris, Rn. 67 ff.

und Bestrebungen jenseits der freiheitlichen demokratischen Grundordnung⁶⁰. Hierzu abzugrenzen ist der Begriff des Radikalismus, der für politische Einstellungen am Rand, aber noch innerhalb des demokratischen Spektrums verwendet wird⁶¹.

Der Auftrag an die Verfassungsschutzbehörde, Informationen zu sammeln und auszuwerten, bezweckt, Informationen über die aktuelle Entwicklung verfassungsfeindlicher Gruppen bzw. Parteien im Vorfeld konkreter Gefährdungen zu gewinnen⁶², so dass Regierung und Öffentlichkeit in die Lage versetzt werden, verfassungsfeindlichen Bestrebungen mit politischen Mitteln entgegenzuwirken⁶³.

c) Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde

Letztlich sichert auch die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde den Datenschutz⁶⁴.

aa) Parlamentarische Kontrollkommission

Die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde wird gemäß § 23 BbgVerfSchG durch die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) ausgeübt. Sie besteht grundsätzlich aus maximal neun Abgeordneten (§ 24 Abs. 1 Satz 2 BbgVerfSchG). Die Kontrollrechte der PKK ergeben sich aus § 25 BbgVerfSchG. Die PKK kann von der Landesregierung gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 BbgVerfSchG insbesondere alle für ihre Kontrollaufgaben erforderlichen Auskünfte, Unterlagen und Akten verlangen, so dass sie auch die Anwendung von Bestimmungen des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes im Einzelfall kontrollieren kann.

bb) G 10-Kommission

Die Überwachung der Durchführung des Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10)⁶⁵ obliegt dem dafür zuständigen par-

⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 3000 - 286/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/573146/ea018c4489306fd008d81110336bd76c/WD-3-286-18-pdf-data.pdf>, S. 3 f.

⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, (Fn. 60), S. 4; <https://www.verfassungsschutz.de/de/service/faq/>, „Was ist der Unterschied zwischen radikal und extremistisch?“.

⁶² Vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Februar 2008, Az. 1 BvR 370/07, juris, Rn. 255; BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 116.

⁶³ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 29. Oktober 1975, Az. 2 BvE 1/75, juris, Rn. 17; BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 24, 31.

⁶⁴ Vgl. auch Art. 11 Abs. 3 Satz 1 LV.

lamentarischen Kontrollgremium, der G 10-Kommission (vgl. Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG, § 25 Abs. 4 BbgVerfSchG, §§ 14 ff. G 10)⁶⁶. Sie besteht aus der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden und zwei Beisitzerinnen oder Beisitzern und kontrolliert die vom Ministerium des Innern und für Kommunales gemäß § 10 Abs. 1 G 10⁶⁷ angeordneten Beschränkungsmaßnahmen. Für diese ist die Verfassungsschutzbehörde antragsbefugt (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 G 10⁶⁸). Die sich aus der Anordnung ergebenden Beschränkungsmaßnahmen werden in der Verantwortung der Verfassungsschutzbehörde durchgeführt (§ 11 Abs. 1 G 10).

III. Informationsaustausch

Für die rechtliche Beurteilung des Informationsaustauschs ist nach den betroffenen Grundrechten, deren Schutz die jeweiligen Daten unterfallen⁶⁹, dem Übermittler bzw. dem Adressaten der Übermittlung⁷⁰, der Art der Daten⁷¹ und der Art der Datenerhebung durch die Verfassungsschutzbehörde⁷² zu differenzieren. Auf dieser Grundlage sind die einschlägigen gesetzlichen Regelungen zu bestimmen und an den verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen. Die jeweilige Datenübermittlung muss sich innerhalb der auf diese Weise aufgefundenen gesetzlichen Bestimmung halten.

1. Informationsaustausch mit der Koordinierungsstelle

a) Informationsübermittlung an die Koordinierungsstelle

Für die Übermittlung grundrechtsrelevanter Daten an die Koordinierungsstelle ist wegen des damit verbundenen Grundrechtseingriffs eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

⁶⁵ Vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202, 3212).

⁶⁶ Vgl. auch Gesetz zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes (G10AGBbg) vom 14. Dezember 1995 (GVBl. I S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. September 2002 (GVBl. I S. 154, 155).

⁶⁷ In Verbindung mit § 1 Abs. 1 G10AGBbg.

⁶⁸ Leiter der Verfassungsschutzabteilung im Ministerium des Innern und für Kommunales (§ 1 Abs. 2 G10AGBbg).

⁶⁹ Vgl. oben, Fn. 26 ff.

⁷⁰ Öffentliche oder private Stelle.

⁷¹ Personenbezogene Daten natürlicher oder juristischer Personen oder andere Daten mit Grundrechtsbezug. Für die Übermittlung sonstiger Daten genügt das Vorhandensein einer Aufgabennorm (§ 1 Abs. 2, § 3 BbgVerfSchG) und ist insgesamt unproblematisch (siehe oben, S. 9).

⁷² Daten, die durch Eingriff in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bzw. die Unverletzlichkeit der Wohnung erhoben worden sind, und Daten mit anderem Grundrechtsbezug.

Der Verfassungsschutzbehörde kommt keine Befugnis zu, als quasi verlängerter Arm der Landesregierung in Wahrnehmung einer verfassungsunmittelbaren Informations- bzw. Warnkompetenz grundrechtsrelevante Daten ohne gesetzliche Grundlage zu übermitteln. Zwar ist die Durchführung des Handlungskonzepts der staatsleitenden Tätigkeit zuzuordnen⁷³, auch ist es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass für Informationen bzw. Warnungen in Ausübung staatsleitender Tätigkeit eine gesetzliche Grundlage grundsätzlich nicht erforderlich ist, selbst wenn diese mit mittelbar-faktischen Beeinträchtigungen verbunden sind⁷⁴. Die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde stellt sich aber bereits mit Blick auf ihre Aufgaben (§ 3 BbgVerfSchG) nicht nur als Information bzw. Warnung der Öffentlichkeit dar. Das Aufgabespektrum ist breiter angelegt und die ihr zur Verfügung stehenden Mittel können einschneidend sein (vgl. § 6 Abs. 3 BbgVerfSchG).

Überdies steht es dem Gesetzgeber frei, für die Informationsübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde gesetzliche Regelungen zu schaffen, an die dann auch die Landesregierung für die Ausübung ihrer Kompetenz zur Information bzw. Warnung der Öffentlichkeit gebunden ist. Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz setzt durch seine spezialgesetzlichen Regelungen für die Informationsübermittlung (§§ 13 ff. BbgVerfSchG) einen verbindlichen Rahmen. Diesen darf die Landesregierung für die Information bzw. Warnung der Öffentlichkeit durch die Verfassungsschutzbehörde nicht verlassen⁷⁵.

aa) Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen

Als Rechtsgrundlagen für die Übermittlungen personenbezogener Daten natürlicher Personen sind § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG und § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG zu erörtern.

(1) § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG

Die Landesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Koordinierungsstelle ‚Tolerantes Brandenburg/Bündnis

⁷³ Siehe Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) (Fn. 40), S. 22 ff.

⁷⁴ BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 670/91, juris, Rn. 72 ff.; BVerfG, Beschl. vom 26. Juni 2002, Az. 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, juris, Rn. 42 ff.; BVerfG, Beschl. vom 18. August 2002, Az. 1 BvR 1241/97, juris, Rn. 11; ausführlicher siehe Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) (Fn. 40), S. 28 f.

⁷⁵ Vgl. VG Köln, Beschl. vom 26. Februar 2019, Az. 13 L 202/19, juris, Rn. 83 ff.

für Brandenburg“⁷⁶ für die Rechtmäßigkeit der Informationsübermittlung an die Koordinierungsstelle auf § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG („Auftrag der Verfassungsschutzbehörde“) Bezug genommen⁷⁷. § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG lautet:

„Die Verfassungsschutzbehörde unterrichtet die Landesregierung und andere zuständige Stellen über Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Dadurch soll es ihnen insbesondere ermöglicht werden, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahren zu ergreifen.“

Wie sich bereits aus der systematischen Stellung⁷⁸ und der Normüberschrift ergibt, enthält § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG eine allgemeine Aufgabenbeschreibung, wofür auch die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung spricht⁷⁹:

„Abs. 2 macht deutlich, daß die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde nicht Selbstzweck ist. Sie soll der Landesregierung - und anderen zuständigen Stellen - Analysen und Lagebilder liefern, damit diese die erforderlichen Maßnahmen gegen verfassungsfeindliche Aktivitäten ergreifen können. Hierin zeigt sich die Aufgabe des Verfassungsschutzes als ‚Frühwarnsystem‘, das auch im Vorfeld oder außerhalb strafrechtlicher Tatbestände wirkt. Als Gegenmaßnahmen der Landesregierung kommen solche der polizeilichen Prävention, der Strafrechtspflege und der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne eines Verfassungsschutzes durch Aufklärung, aber auch solche im sozialpolitischen Bereich in Betracht.“

Danach ist § 1 Abs. 2 BbgVerfSchG Aufgabennorm, die der Verfassungsschutzbehörde lediglich die sachliche Zuständigkeit zuweist, so dass auf dieser Grundlage allein nicht grundrechtsrelevante Daten übermittelt werden dürfen⁸⁰.

(2) § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG

Die Verfassungsschutzbehörde kann sich für die Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen auf § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG („Übermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörde“) stützen:

„Die Verfassungsschutzbehörde darf personenbezogene Daten an inländische Behörden übermitteln, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist

⁷⁶ LT-Drs. 6/10028, Kleine Anfrage 4086.

⁷⁷ LT-Drs. 6/10289, S. 2, Antwort der Landesregierung zu Frage Nr. 6.

⁷⁸ „Erster Abschnitt, Allgemeine Vorschriften“, nicht: „Vierter Abschnitt, Informationsübermittlung“.

⁷⁹ LT-Drs. 1/1445, S. 30 f.

⁸⁰ Siehe oben, S. 99.

oder die empfangende Behörde die Daten zum Schutz vor Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1, zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung (§ 4 Abs. 5) benötigt oder wenn eine andere gesetzliche Vorschrift dies vorsieht. Die Übermittlung ist festzuhalten. Die empfangende Behörde darf die übermittelten Daten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur zu dem Zweck verwenden, zu dem sie ihr übermittelt wurden.“

Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz enthält keine Definition des Behördenbegriffs, auch der Gesetzentwurf schweigt hierzu⁸¹. § 1 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg⁸² definiert Behörde als jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, was sich mit § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG)⁸³ deckt. Gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz)⁸⁴ sind die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident oberste Landesbehörde. Da die Koordinierungsstelle keine eigenständige Organisation, sondern eine unselbständige Organisationseinheit der Staatskanzlei ist⁸⁵, könnte sie daher bei einheitlicher Betrachtung als Teil der Staatskanzlei dem Behördenbegriff unterfallen⁸⁶.

Andererseits differenziert § 2 Abs. 1 Satz 1 BbgDSG zwischen „Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes“, so dass rechtssystematisch durchaus Raum dafür besteht, eine öffentliche Stelle nicht als „Behörde“ einzuordnen, sie aber dennoch – bei entsprechender gesetzlicher Formulierung – datenschutzrechtlichen Regelungen zu unterwerfen. Der Bundesgesetzgeber hatte beispielsweise eine Regelungslücke in der vergleichbaren Übermittlungsvorschrift des heutigen § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG⁸⁷ erkannt und die Wörter „inländische Behörden“ durch „inländische öffentliche Stellen“ er-

⁸¹ LT-Drs. 1/1445, S. 55 ff.

⁸² Vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262, 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2018 (GVBl. I S. 4).

⁸³ Neugefasst durch Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (GVBl. I 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GVBl. I 2639).

⁸⁴ Vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04 [Nr. 9], S. 186), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I/14 [Nr. 28]).

⁸⁵ Siehe Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. Iwers) (Fn. 40), S. 20 f.

⁸⁶ Vgl. zur Begriffsbestimmung mit Bezug auf die Kontrollbefugnisse aus Art. 56 Abs. 3 LV BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96, juris, Rn. 20 f.; BbgVerfG, Urt. vom 21. April 2017, Az. VfGBbg 21/16, juris, Rn. 130 ff.

⁸⁷ § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG n. F. entspricht § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG a. F., der durch das Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (GVBl. I S. 2) geändert wurde.

setzt⁸⁸. Auch daher könnte die Beurteilung, ob eine Stelle „Behörde“ im Sinne von § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG ist, nicht einheitlich, sondern differenziert nach der jeweils ausgeübten Tätigkeit vorzunehmen sein, also danach, ob die Stelle Verwaltungs- oder Regierungsaufgaben wahrnimmt⁸⁹. So können Verfassungsorgane sowohl in Ausübung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als auch verwaltend tätig werden⁹⁰.

Wird dieser tätigkeitsbezogenen Sichtweise gefolgt, könnte eine Einordnung der Koordinierungsstelle als „Behörde“ ausscheiden. Denn die Koordinierungsstelle nimmt Aufgaben im Rahmen des Handlungskonzepts in Ausübung staatsleitender Tätigkeit wahr⁹¹, vollzieht keine Gesetze und handelt auch sonst nicht hoheitlich. Die Behördeneigenschaft – jedenfalls mit Bezug auf § 1 Abs. 4 VwVfG – wäre daher wohl zu verneinen⁹².

Im Ergebnis dürfte die Koordinierungsstelle (bzw. die Staatskanzlei) im Wege der Gesetzesauslegung noch als zulässiger Adressat der Informationsübermittlung gem. § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG angesehen werden. Sind selbst nachgeordnete Behörden befugt, Adressat einer Informationsübermittlung gem. § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG zu sein, so dürfte dies erst recht für eine oberste Landesbehörde unabhängig von der jeweiligen konkreten Tätigkeit gelten. Der Gesetzgeber dürfte insoweit von einer einheitlichen Betrachtung ausgegangen

⁸⁸ Zur Begründung führt der Gesetzentwurf aus (BR-Drs. 545/06, S. 32): „Die Regelung schließt eine Regelungslücke. Der bisherige Wortlaut der Vorschrift regelt lediglich Übermittlungen an ‚Behörden‘. Dieser Begriff wird im Bundesverfassungsschutzgesetz selbst nicht definiert. Da die Anwendung des § 2 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) durch § 27 BVerfSchG nicht verdrängt wird, ist der Begriff „Behörde“ im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG als Unterfall des Oberbegriffs ‚öffentliche Stellen‘ im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 BDSG zu verstehen. Andere „öffentliche Stellen“ sind nach der letztgenannten Vorschrift u. a. die Organe der Rechtspflege (Gerichte des Bundes und der Länder) und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes und der Länder, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Da sich der Regelungsgehalt des § 19 Abs. 4 BVerfSchG ausweislich der amtlichen Begründung (BTDr. 11/4306, S. 63) auf ‚Private‘ beschränkt, liegt für die anderen öffentlichen Stellen eine Regelungslücke vor. Der Umstand, dass nach § 19 Abs. 3 BVerfSchG sogar Übermittlungen an ausländische öffentliche Stellen zulässig sind, deutet darüber hinaus auf ein Formulierungsversehen im damaligen Gesetzgebungsverfahren hin. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass in – dem § 19 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG entsprechenden – landesrechtlichen Regelungen (z.B. Artikel 14 Abs. 1 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz (BayVSG), § 14 Abs. 1 Landesverfassungsschutzgesetz Rheinland-Pfalz (LVerfSchG RP), § 14 Abs. 1 Thüringer Verfassungsschutzgesetz (ThürVSG), § 14 Abs. 1 Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz (HmbVerfSchG)) ausdrücklich inländische ‚öffentliche Stellen‘ als Übermittlungsadressaten genannt werden.“

⁸⁹ Vgl. VG Köln, Urt. vom 14. Mai 1993, Az. 20 K 268/92, juris, Rn. 80 ff.

⁹⁰ Vgl. *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 19. Auflage 2018, Rn. 53b zu § 1, m.w.N.

⁹¹ Siehe Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 40), S. 22 f.

⁹² Vgl. *Ramsauer* (Fn. 90), Rn. 56 zu § 1.

sein; jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass er dies gerade nicht beabsichtigt hat. Allerdings besteht gesetzlicher Klarstellungsbedarf.

Die Datenübermittlung ist nur zulässig, wenn eine der Tatbestandsvarianten von § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG erfüllt ist. Auf Grundlage des durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhangs kommt vorrangig eine Übermittlung zum Schutz vor Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, in Betracht (Var. 2). Dabei muss der Empfänger an der Bekämpfung dieser Bestrebungen beteiligt sein und die zu übermittelnden Daten zu diesem konkreten Zweck verwenden dürfen⁹³. Mit Blick auf die Aufgaben der Koordinierungsstelle bestehen insoweit im Grundsatz keine Bedenken. Auch eine Übermittlung zur Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde ist grundsätzlich denkbar (Var. 1). Dabei muss ein hinreichender inhaltlicher Zusammenhang zwischen den übermittelten Daten und den Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde bestehen.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Daten übermittelt werden, ist eine Ermessensentscheidung der Verfassungsschutzbehörde, die sie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. § 6 Abs. 6 BbgVerfSchG⁹⁴) zu treffen hat⁹⁵. Die Koordinierungsstelle ist gemäß § 16 Abs. 1 Satz 3 BbgVerfSchG bei der Datenverwendung an die durch die Verfassungsschutzbehörde vorgenommene Zweckbestimmung gebunden. Diese muss hinreichend klar sein.

bb) Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen

Auch für die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen ist aus den bereits dargelegten Gründen eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Insoweit kommen § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG und § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG in Betracht.

⁹³ Vgl. zu § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG Bock, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, Rn. 17 zu § 19 BVerfSchG.

⁹⁴ § 6 Abs. 6 BbgVerfSchG: „Von mehreren geeigneten Maßnahmen hat die Verfassungsschutzbehörde diejenige zu wählen, die die betroffene Person voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.“

⁹⁵ Vgl. zu § 19 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG Bock (Fn. 93), Rn. 21 und 9 zu § 19 BVerfSchG.

(1) § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG

Auf Grundlage der in § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG in Verbindung mit Art. 4 Nr. 1 DSGVO vorgenommenen Begriffsbestimmung unterfallen die personenbezogenen Daten juristischer Personen nicht dem Anwendungsbereich des § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG⁹⁶. Eine entsprechende Anwendung der Norm dürfte ausscheiden, da der Gesetzgeber deren Anwendungsbereich ausdrücklich auf „personenbezogene Daten“ beschränkt und diese durch den Verweis in § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG als Daten nur natürlicher Personen definiert hat⁹⁷. Auch eine erweiternde Auslegung der Norm kommt nicht in Betracht, da der Wortlaut keinen Anhaltspunkt dafür bietet. § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG bezieht sich gerade nur auf „personenbezogene Daten“; anders hingegen etwa § 6 Abs. 2, § 8 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 20 Abs. 1 und 2 BbgVerfSchG („Informationen einschließlich personenbezogener Daten“) bzw. § 14 Abs. 1 BbgVerfSchG („Tatsachen einschließlich personenbezogener Daten“)⁹⁸.

(2) § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG

Die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen könnte auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG („Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde“) gestützt werden:

„Die Verfassungsschutzbehörde darf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten verarbeiten, soweit nicht Bestimmungen des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes, die gemäß § 27 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zur Anwendung kommenden Bestimmungen der ... Datenschutz-Grundverordnung ... oder besondere Regelungen in diesem Gesetz entgegenstehen.“

§ 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ist eine Generalbefugnis der Verfassungsschutzbehörde („Grundtatbestand“⁹⁹) und umfasst grundsätzlich auch die Befugnis zur Übermittlung von Daten¹⁰⁰.

⁹⁶ Siehe oben, S. 12 f.

⁹⁷ Vgl. Gesetz zur Anpassung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an die Verordnung EU 2016/679 vom 8. Mai 2018 (GVBl. I/18 [Nr. 8], S. 12). Zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung war die Unterscheidung zwischen personenbezogenen Daten natürlicher Personen einerseits und personenbezogenen Daten juristischer Personen andererseits bereits offenkundig.

⁹⁸ Anders auch beispielsweise Art. 25 Abs. 1 Bayerisches Verfassungsschutzgesetz („Informationsübermittlung durch das Landesamt“): „Das Landesamt darf Informationen einschließlich personenbezogener Daten ... übermitteln ...“.

⁹⁹ LT-Drs. 1/1445, S. 38.

¹⁰⁰ Vgl. die Begriffsbestimmung gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG in Verbindung mit Art. 4 Nr. 2 DSGVO, wonach zur „Verarbeitung“ u. a. die „Offenlegung durch Übermittlung“ zählt. Die Bezugnahme dort auf personenbezogene Daten natürlicher Personen ist wegen der durch § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2

Der Rückgriff auf eine Generalklausel ist jedoch versperrt, wenn speziellere Normen einschlägig sind, unabhängig davon, ob im Einzelfall ihre tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen oder nicht¹⁰¹. Vorliegend könnte die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörde in § 16 BbgVerfSchG abschließend geregelt sein. Allerdings enthält die Norm gerade keine Regelung für die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen, so dass sich hierfür unmittelbar aus § 16 BbgVerfSchG keine Sperrwirkung ergeben dürfte.

Eine Sperrwirkung könnte sich jedoch daraus ergeben, dass die Verfassungsschutzbehörde nur dann Informationen verarbeiten darf, soweit nicht „besondere Regelungen in diesem Gesetz entgegenstehen“ (§ 6 Abs. 2 BbgVerfSchG am Ende). In der juristischen Literatur wird ein generelles Rückgriffsverbot erwogen, „das verbiete, eine Maßnahme von gleicher oder höherer Eingriffsintensität wie eine Standardmaßnahme auch außerhalb des Anwendungsbereichs [der Spezialermächtigung] auf die Generalklausel zu stützen. Die Spezialermächtigungen bzw. Standardmaßnahmen markierten eine Intensitätsschwelle für Grundrechtseingriffe, die von der Generalklausel bzw. den auf sie gestützten Maßnahmen nicht überschritten werden dürfe“¹⁰². Diese Sichtweise begegnet jedoch Bedenken, da letztlich die von dem jeweils betroffenen Grundrecht ausgehend zu bestimmende Schwelle, ab der eine Spezialermächtigung erforderlich ist, durch einen vergleichenden Rückgriff auf das einfache Recht bestimmt wird. Dies ist systematisch wohl verfehlt, da es Standardmaßnahmen geben mag, die ihren Grund im Klarstellungsbedürfnis des Gesetzgebers und nicht in den grundrechtlichen Anforderungen finden mögen.

Nach anderer Ansicht soll nach der Typik bzw. Atypik des Einzelfalls zu entscheiden sein: Für typische Situationen stehe die Spezialermächtigung bereit, während auf die Generalklausel nur für atypische Situationen zurückgegriffen werden dürfe¹⁰³. Insoweit kann auch ein zeitlich begrenzter Rückgriff auf die Generalklausel in Betracht kommen, der nach dem Übergang von einer atypischen zu einer typischen Situation für eine Übergangszeit noch

BbgVerfSchG angeordneten (nur) entsprechenden Anwendung für die Begriffsbestimmung der „Verarbeitung“ hier unschädlich.

¹⁰¹ Vgl. LT-Drs 1/1445, S. 38; *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, S. 227; *Schenke* (Fn. 39), Rn. 38; *Kingreen/Poscher* (Fn. 39), Rn. 14 zu § 5.

¹⁰² *Kingreen/Poscher* (Fn. 39), Rn 16 zu § 5 m.w.N.; vgl. auch *Schenke* (Fn. 39), Rn. 38.

¹⁰³ *Kingreen/Poscher* (Fn. 39), Rn 18 zu § 5 m.w.N.

zulässig ist¹⁰⁴. Vorliegend kann allerdings angesichts der etablierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz der personenbezogenen Daten juristischer Personen von einer atypischen Situation nicht (mehr) ausgegangen werden.

Unabhängig von systematischen Fragen einer Sperrwirkung muss § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG den Anforderungen, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung an Datenübermittlungsnormen stellt, genügen¹⁰⁵. Auch insoweit bestehen Zweifel.

Denn zum einen müssten die personenbezogenen Daten juristischer Personen in § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG als „Informationen“ eingeordnet werden können, während die Einordnung der personenbezogenen Daten natürlicher Personen als „personenbezogene Daten“ dem Normtext sprachlich unmittelbar zu entnehmen ist. Dies wird die Anwendung der Norm auf personenbezogene Daten juristischer Personen allerdings nicht ausschließen, da ein Verbot, die Norm in diesem Sinn auszulegen, nicht ersichtlich ist.

Zum anderen müsste § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllen, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Bezug auf juristische Personen an ein dieses Grundrecht einschränkendes Gesetz stellt. Sollten die Anforderungen dieselben wie beim Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung natürlicher Personen sein, wäre auch hier eine inhaltlich hinreichend ausgestaltete Eingriffsnorm erforderlich¹⁰⁶. Eine solche ist § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG jedoch nicht. Für die Verfassungsmäßigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen auf Grundlage von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG könnte allenfalls sprechen, dass der Schutz, den das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Bezug auf juristische Personen in dem hier maßgeblichen Sachzusammenhang gewährt, niederschwelliger sein könnte als mit Bezug auf natürliche Personen¹⁰⁷. Auch wird mit Bezug auf die Generalklausel auf Bundesebene vertreten, dass dieser im Bereich verdeckter Informationserhebung ein Anwendungsbereich zukommt, und zwar dann, wenn spezielle Normen nicht existieren oder

¹⁰⁴ BVerwG, Beschl. vom 24. Oktober 2001, Az. 6 C 3/01, juris, Rn. 54.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, juris, Rn. 150 ff.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfG, Urt. vom 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209/83, juris, Rn. 155; *Schenke* (Fn. 39), Rn. 49 f., 176.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03, juris, Rn. 154 ff.; Rn. 154: „Die Unterschiede, die zwischen den Schutzbedürfnissen natürlicher und juristischer Personen im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestehen, sind bei der Bestimmung der grundrechtlichen Gewährleistung zu beachten.“

es sich um „weniger schwer wiegende Eingriffe“ handelt¹⁰⁸. Insoweit mag § 6 Abs. 2 Bbg-VerfSchG als Übermittlungsnorm für Trivialdaten noch in Betracht kommen. Wurden Daten jedoch mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben (vgl. § 6 Abs. 3 BbgVerfSchG)¹⁰⁹ oder kommt ihnen innerhalb des grundrechtlichen Schutzes sonst ein gesteigerter Stellenwert zu¹¹⁰, so dürfte deren Übermittlung auf Grundlage von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ausscheiden¹¹¹.

Zusammenfassend begegnet die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen auf Grundlage von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG verfassungsrechtlichen Bedenken und dürfte jedenfalls teilweise unzulässig sein. Der Gesetzgeber könnte § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG auf die personenbezogenen Daten juristischer Personen erstrecken und so Abhilfe bzw. Rechtsklarheit schaffen.

cc) Übermittlung anderer Daten mit Grundrechtsbezug

Für Daten, denen ein Bezug zu anderen Grundrechten als dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zukommt¹¹², gelten die vorstehenden Ausführungen entsprechend. Auch für diese gibt es – da keine personenbezogenen Daten natürlicher Personen – keine speziellen Übermittlungsvorschriften¹¹³.

Auch hier bleibt allenfalls ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG. Mit Blick auf die sprachliche Differenzierung in § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG („Informationen“ einerseits, „personenbezogener Daten“ andererseits) ließen sich diese anderen Da-

¹⁰⁸ Vgl. zu § 8 Abs. 1 BVerfSchG *Roth*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, Rn. 1 zu § 8 BVerfSchG; *Lampe*, Die Schwierigkeiten mit der Rechtfertigung nachrichtendienstlicher Tätigkeit, NStZ 2015, 361 (366).

¹⁰⁹ Vgl. zur Art der Erhebung als Differenzierungskriterium BVerfG, Urt. vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09, juris, Rn. 286.

¹¹⁰ Insoweit könnte sich – wenn auch nicht abschließend – an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG orientiert werden.

¹¹¹ Die Anwendungsbreite der Generalklausel für die Datenübermittlung dürfte sich auf Grundlage der Wesentlichkeitstheorie (vgl. BVerfG, Urt. vom 24. Mai 2006, Az. 2 BvR 669/04, juris, Rn. 85) bestimmen. Insoweit sind auch die Gebote der Normenklarheit und der hinreichend begrenzenden Ausgestaltung der Norm zu beachten (vgl. BVerfG, Urt. vom 27. Februar 2008, Az. 1 BvR 370/07, juris, Rn. 208 ff.; BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 134, 136.). Eine abschließende allgemeine Einschätzung kann wegen der Vielzahl der denkbaren Einzelfälle hier jedoch nicht gegeben werden. Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Nutzung von Daten, zu denen auch die Übermittlung gehört, BVerfG, Urt. vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09, juris, Rn. 276 ff., vgl. insbesondere für die Übermittlung Rn. 287.

¹¹² Siehe oben, S. 8 f.

¹¹³ Bzgl. Daten mit mehrfachem Grundrechtsbezug siehe oben, S. 12 f.

ten zwar als „Informationen“ verstehen. Die jeweils betroffenen Grundrechte könnten aber – ebenso wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – für die Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs inhaltlich hinreichend ausgestaltete Regelungen erfordern¹¹⁴. Es lässt sich auch hier nicht abschließend allgemein beurteilen, wie sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen im Einzelnen bestimmen¹¹⁵. Jedenfalls begegnet die Übermittlung anderer Daten mit Grundrechtsbezug auf Grundlage von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG auch hier verfassungsrechtlichen Bedenken und dürften jedenfalls in Teilbereichen unzulässig sein.

(1) Insbesondere: Daten, die durch Art. 8 GG geschützt werden

Mit Bezug auf durch Art. 8 GG geschützte Daten ist zu beachten, dass Art. 8 GG einschränkende Gesetze das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV) einhalten müssen¹¹⁶. § 29 BbgVerfSchG benennt jedoch lediglich das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 LV) und das Recht auf Datenschutz (Art. 11 Abs. 1 LV) als eingeschränkte Grundrechte. Auch wenn die rechtlichen Einzelheiten des Zitiergebots teilweise umstritten sind¹¹⁷, erstreckt sich dieses jedenfalls auf Gesetze, die in Art. 8 GG eingreifen¹¹⁸. Somit kann die Übermittlung von Informationen, die in Art. 8 GG eingreifen, nicht in verfassungskonformer Weise auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG gestützt werden¹¹⁹.

(2) Insbesondere: Daten, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bzw. durch Ton- und/oder Bildaufnahmen in Wohnräumen erhoben werden

Besonderheiten ergeben sich ferner für die Übermittlung von Daten, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 LV) er-

¹¹⁴ Vgl. mit Bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG BVerwG, Beschl. vom 24. Oktober 2001, Az. 6 C 3/01, juris, Rn. 53; BVerwG, Urt. vom 23. Februar 1960, Az. I C 240.58, juris, Rn. 9 ff.

¹¹⁵ Siehe mit Bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG Fn. 114.

¹¹⁶ Vgl. mit Bezug auf Art. 8 Abs. 1 GG BVerfG, Beschl. vom 18. Dezember 2018, Az. 1 BvR 2795/09, juris, Rn. 61 f. und mit Bezug auf Art. 8 Abs. 2 GG BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 80; siehe bereits *Alberts*, Die Bedeutung des Zitiergebots, Art. 19 Abs. 1 S. 2, insbesondere für die neuere Polizeigesetzgebung, JA 1986, 72 (75 ff.).

¹¹⁷ Vgl. *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Rn. 71 ff. zu Art. 19; vgl. auch zur restriktiven Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht: *Alberts* (Fn. 116), S. 72 f.

¹¹⁸ Vgl. *Alberts* (Fn. 116), S. 75 f.

¹¹⁹ Vgl. *Huber* (Fn. 117), Rn. 100 zu Art. 19, der von der Teilnichtigkeit solcher Normen ausgeht.

hoben worden sind. Deren Übermittlung ist nur unter den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zulässig, die auch für die Erhebung dieser Daten gelten¹²⁰. Es bedarf daher einer bereichsspezifischen Regelung für die Datenübermittlung.

§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 10 BbgVerfSchG („Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde“) erlaubt die „Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs nach Maßgabe des Artikel 10-Gesetzes“. Das Artikel 10-Gesetz gilt auch für die Verfassungsschutzbehörden der Länder (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 G 10)¹²¹. § 4 Abs. 4 G 10 regelt die Übermittlung von nach diesem Gesetz erhobenen personenbezogenen Daten „an andere ... Stellen“ (§ 4 Abs. 4 Satz 1 G 10¹²²) als die Verfassungsschutzbehörden und die sonstigen Sicherheitsbehörden des Bundes und knüpft diese an enge tatbestandliche Voraussetzungen.

Der Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung zu § 4 Abs. 4 G 10 ist insoweit zu entnehmen, dass die Gesetzesänderung – Einfügung des Adressatenkreises („an andere Stellen“) – „Klarstellungen zum Regelungsinhalt“ treffe: „Gemeint ist damit die Weitergabe u. a. an Exekutivbehörden.“¹²³ Der Adressatenkreis lässt sich bereits mit Blick auf die materiellen Voraussetzungen für eine Übermittlung eingrenzen, da die Übermittlung nur zur Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Vorbereitung und Durchführung eines Partei- oder Vereinsverbotsverfahrens zulässig ist. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass Adressaten der Übermittlung inländische Behörden seien, „die mit präventiv-polizeilichen Aufgaben oder mit der Verfolgung von Straftaten betraut sind“¹²⁴.

Es bestehen daher Bedenken, ob die Staatskanzlei, deren unselbständiger Teil die Koordinierungsstelle ist, hierzu zu zählen ist. Sie besitzt keine eigenen präventiven polizeilichen Befugnisse und wird auch nicht strafverfolgend tätig. Zwar ist das Ministerium des Innern und für Kommunales Verfassungsschutzbehörde, das für diese Aufgaben eine be-

¹²⁰ Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 81, 224 ff. m.w.N.

¹²¹ Zu den Bedenken gegen die insoweit bestehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes *Huber*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, Rn. 21 zu Artikel 10-Gesetz.

¹²² § 4 Abs. 4 G 10 in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254) beschränkte den Adressatenkreis zunächst nicht. § 4 Abs. 4 Satz 1 G 10 wurde durch Gesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097, 2131) ergänzt.

¹²³ BT-Drs. 18/11325, S. 127.

¹²⁴ Vgl. *Huber* (Fn. 121), Rn. 17 zu § 4 Artikel 10-Gesetz.

sondere Abteilung unterhält (§ 2 Abs. 1 BbgVerfSchG), so dass dem Ministerpräsidenten im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz (Art. 89 Satz 1 LV) grundsätzlich Einwirkungsmöglichkeiten zustehen. Insoweit ist aber gegenläufig das Ressortprinzip (Art. 89 Satz 2 LV) zu beachten, so dass es zumindest im Regelfall keinen unmittelbaren Durchgriff in Einzelfragen gibt. Daher ist die Zulässigkeit der Übermittlung von Daten gemäß § 4 Abs. 4 G 10 an die Staatskanzlei im Ergebnis abzulehnen.

Sodann sind Daten im Sinne von § 4 Abs. 4 G 10 nur personenbezogene Daten (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 G 10). Diese definiert das Artikel 10-Gesetz nicht eigenständig, so dass auf die Begriffsbestimmung in Art. 4 Nr. 1 DSGVO zurückzugreifen ist¹²⁵. Wie bereits ausgeführt, fallen hierunter nur die personenbezogenen Daten natürlicher Personen, so dass von § 4 Abs. 4 G 10 – bzw. vom Artikel 10-Gesetz insgesamt – Daten juristischer Personen und Personenmehrheiten nicht erfasst werden¹²⁶.

Unabhängig davon, ob aus systematischen und kompetentiellen Gründen ein Rückgriff auf das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz überhaupt zulässig wäre, enthält dieses keine Regelungen für die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen oder anderer Daten mit Grundrechtsbezug, die den Anforderungen von Art. 10 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügen¹²⁷. Ein Rückgriff auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG kommt daher nicht in Betracht.

Das Problem der Folgeverwendung und der verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Datenübermittlung stellt sich auch in Fällen, in denen Daten durch Ton- und/oder Bildaufnahmen in Wohnräumen erhoben worden sind¹²⁸. Allerdings ist der Verfassungsschutzbehörde die Erhebung von Daten im grundrechtlich geschützten Wohnbereich nicht erlaubt (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und 6 BbgVerfSchG), so dass hierauf nicht weiter einzugehen ist.

¹²⁵ Vgl. *Huber* (Fn. 121), Rn. 3 zu § 4 Artikel 10-Gesetz.

¹²⁶ Vgl. *Huber* (Fn. 121), Rn. 3 zu § 4 Artikel 10-Gesetz. Siehe auch oben, S. 12 f., insbesondere Fn. 50.

¹²⁷ Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 81, 224 ff. m.w.N.

¹²⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. April 2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 81, 224 ff. m.w.N.

dd) Grenzen für die Informationsübermittlung

Grenzen für die Informationsübermittlung ergeben sich aus § 13 BbgVerfSchG und § 19 BbgVerfSchG:

„§ 13 Zulässigkeit von Ersuchen

Wird nach den Bestimmungen dieses Abschnittes um die Übermittlung von personenbezogenen Daten ersucht, dürfen nur die Daten übermittelt werden, die bei der ersuchten Behörde bekannt sind oder aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können.“

„§ 19 Übermittlungsverbote

Die Übermittlung nach den Vorschriften dieses Abschnittes unterbleibt, wenn

1. eine Prüfung durch die übermittelnde Stelle ergibt, daß die Information zu löschen oder für die empfangende Stelle nicht mehr erforderlich ist,
2. für die übermittelnde Stelle erkennbar ist, daß unter Berücksichtigung der Art der Information und ihrer Erhebung die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person das öffentliche Interesse an der Übermittlung überwiegen, wovon in der Regel auszugehen ist, wenn die Information die engere Persönlichkeitssphäre der betroffenen Person berührt,
3. überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern oder
4. besondere gesetzliche Übermittlungsregelungen entgegenstehen; die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, bleibt unberührt.“

In dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang mag insbesondere § 19 Nr. 2 BbgVerfSchG von Relevanz sein. Die Feststellung des Überwiegens eines rechtlich geschützten Interesses gegenüber einem anderen erfordert eine vergleichende Bewertung von Gewicht und Bedeutung der einander gegenüberstehenden Interessen, wobei insbesondere die Tiefe und die Art des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, aber auch die Sachhaltigkeit und die Verfassungsschutzrelevanz der Information zu berücksichtigen sind¹²⁹. Die Zulässigkeit einer konkreten Datenübermittlung ist auch hier Frage des Einzelfalls. Bei einer entgegen § 19 BbgVerfSchG erfolgten Da-

¹²⁹ Vgl. zu § 23 BVerfSchG Bock (Fn. 93), Rn. 4 f. zu § 23 BVerfSchG.

tenübermittlung ist die empfangende Behörde an einer Nutzung der Daten rechtlich gehindert und hat diese zu vernichten¹³⁰.

b) Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde

Auch die Informationsübermittlung durch die Koordinierungsstelle an die Verfassungsschutzbehörde bedarf, soweit sie sich auf grundrechtsrelevante Daten bezieht, einer gesetzlichen Grundlage. Hierfür kommt § 14 Abs. 1 BbgVerfSchG („Übermittlung von Informationen an die Verfassungsschutzbehörde“) in Betracht¹³¹:

„Die Behörden, Betriebe und Einrichtungen des Landes sowie die der Aufsicht des Landes Brandenburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterrichten von sich aus die Verfassungsschutzbehörde über die ihnen bekannt gewordenen Tatsachen einschließlich personenbezogener Daten, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 genannten Schutzgüter gerichtet sind.“

Danach ist die Koordinierungsstelle – als unselbständiger Teil einer Behörde¹³² – zur Übermittlung von Tatsachen unter Einschluss personenbezogener Daten verpflichtet, wenn diese Daten Bestrebungen erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt – unter Einschluss von Vorbereitungshandlungen – gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind. Ob der Koordinierungsstelle bekannte Tatsachen den erforderlichen Bezug aufweisen, ist Frage des Einzelfalls. Einerseits setzt die Verpflichtung zur Informationsübermittlung eine Gewalttat gerade nicht voraus, sondern greift bereits vorher ein. Andererseits ist nicht jede beliebige Information darunter zu fassen, da zumindest auf die Anwendung von Gewalt gerichtete Vorbereitungshandlungen vorausgesetzt werden.

§ 14 Abs. 1 BbgVerfSchG bezieht sich insbesondere auf „personenbezogene Daten“, so dass die Anwendung der Norm mit Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen unproblematisch ist. Die Norm umfasst aber auch personenbezogene Daten juristischer Personen und andere Daten mit Grundrechtsbezug, da diese als „bekannt gewordene Tatsachen“ eingeordnet werden können. Angesichts der in § 14 Abs. 1 BbgVerfSchG

¹³⁰ Vgl. zu § 23 BVerfSchG *Bock* (Fn. 93), Rn. 2 zu § 23 BVerfSchG.

¹³¹ Vgl. zu § 18 Abs. 1 BVerfSchG *Bock* (Fn. 93), Rn. 2 ff. zu § 18 BVerfSchG.

¹³² Zur Frage, ob die Koordinierungsstelle „Behörde“ ist, siehe oben, S. 18 ff.

genannten Rechtsgüter dürfte den an die Zulässigkeit eines Grundrechtseingriffs durch das jeweils betroffene Grundrecht gestellten Anforderungen grundsätzlich genügt sein. Abschließend lässt sich dies jedoch nur anhand des konkreten Einzelfalls beurteilen.

Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz enthält keine weitere einschlägige Übermittlungsvorschrift¹³³.

2. Informationsaustausch mit den Mitgliedern des Beratungsnetzwerks

a) Informationsübermittlung an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks

Durch die Übermittlung von Daten mit Grundrechtsbezug an Private „wird die Nutzung exekutiver Daten aus dem grundrechtlich unmittelbar geregelten, staatlich verantworteten und beherrschbaren Bereich hinaus in den Bereich mittelbarer Grundrechtswirkung, überwiegend privatrechtlicher Ausgestaltung und kaum vorhandener exekutiver Kontrollmechanismen bewirkt“¹³⁴. Dies stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, so dass das Erfordernis gesetzlicher Regelungen erst recht besteht¹³⁵. Auch hier ist nach dem Übermittler bzw. dem Adressaten der Übermittlung, nach der Art der Daten und der Art der Datenerhebung durch die Verfassungsschutzbehörde zu differenzieren¹³⁶.

aa) Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen

Als Rechtsgrundlagen für die Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen sind §§ 5, 18 BbgVerfSchG und § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG zu erörtern.

(1) Information der Öffentlichkeit

(a) §§ 5, 18 BbgVerfSchG

Die Landesregierung nimmt in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Koordinierungsstelle ‚Tolerantes Brandenburg/Bündnis für Brandenburg‘“¹³⁷ zur Frage, auf welcher Grundlage der „Austausch zwischen der staatlichen Koordinierungsstelle und privaten Dritten über vom Verfassungsschutz erhaltene

¹³³ Vgl. zu § 8 Abs. 1 BVerfSchG Bock (Fn. 93), Rn. 1 zu § 8 BVerfSchG; Droste (Fn. 101), S. 227.

¹³⁴ Gusy, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, S. 384, Rn. 76.

¹³⁵ Vgl. mit Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen Gusy (Fn. 134), S. 384, Rn. 76 und S. 381 f., Rn. 67 ff.

¹³⁶ Sie bereits oben, S. 15.

¹³⁷ LT-Drs. 6/10028, Kleine Anfrage 4086.

Informationen“ erfolge, auf § 5 BbgVerfSchG Bezug und verweist auf den Auftrag der Verfassungsschutzbehörde zur „Informierung“ der Öffentlichkeit¹³⁸. Auch das Handlungskonzept nimmt auf die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde Bezug, „die Öffentlichkeit über Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung zu informieren“¹³⁹. Daher könnte die Informationsübermittlung gemäß §§ 5, 18 BbgVerfSchG zulässig sein.

„§ 5 Unterrichtung der Öffentlichkeit

Die Verfassungsschutzbehörde informiert die Öffentlichkeit in zusammenfassenden Berichten über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1. Sie unterrichtet jährlich die Öffentlichkeit über die Summe ihrer Haushaltsmittel und über die Gesamtzahl ihrer Bediensteten.“

„§ 18 Übermittlung personenbezogener Informationen an die Öffentlichkeit

Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörde dürfen personenbezogene Daten nur bekanntgegeben werden, wenn dies für das Verständnis des Zusammenhanges oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen zwingend erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person überwiegen. Personenbezogene Informationen über Personen der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger in Ausübung ihres Amtes dürfen veröffentlicht werden, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen dieser Personen nicht beeinträchtigt werden.“

Einer Informationsübermittlung exklusiv an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks dürfte jedoch entgegenstehen, dass lediglich diese, nicht aber die Öffentlichkeit insgesamt informiert werden. Sie wären mit Bezug auf die übermittelten Informationen nicht Teil der Öffentlichkeit, sondern stünden neben ihr. Es handelte sich um eine einseitige, andere Teile der Öffentlichkeit ausschließende Informationsübermittlung. Ferner haben die Betroffenen, deren Daten übermittelt werden, keine Möglichkeit, sich über die Informationsübermittlung und damit über die Bekanntgabe ihrer personenbezogenen Daten an Dritte zu informieren.

Wollte man eine Informationsübermittlung mit der Landesregierung als Information der Öffentlichkeit dennoch für zulässig erachten, wären die vorgenannten Gesichtspunkte bei der gemäß § 18 Satz 1 Halbsatz 2 BbgVerfSchG im Einzelfall vorzunehmenden Abwä-

¹³⁸ LT-Drs. 6/10289, S. 2 f., Antwort zu Frage Nr. 8.

¹³⁹ Handlungskonzept (Fn. 1), S. 11.

gung zu gewichten und könnten einer Informationsübermittlung im Einzelfall entgegenstehen.

Überdies erlaubt und gebietet § 5 BbgVerfSchG, dass die Verfassungsschutzbehörde die Öffentlichkeit „in zusammenfassenden Berichten“ informiert. Den Verfassungsschutzberichten kommt eine Aufklärungs-, Warn- und Abwehrfunktion zu¹⁴⁰. Eine allgemeine Befugnis, die Öffentlichkeit losgelöst von den Verfassungsschutzberichten über Einzelfälle zu informieren, kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil die Norm keine spezifische Ermächtigung für die Übermittlung personenbezogener Daten enthält. Diese Befugnis regelt § 18 BbgVerfSchG, der an die „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ – so die Überschrift von § 5 BbgVerfSchG – anknüpft, jedoch selber keine Regelungen für die Informationsübermittlung im Einzelfall enthält. §§ 5, 18 BbgVerfSchG sind daher keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Information der Öffentlichkeit durch die Verfassungsschutzbehörde außerhalb von Verfassungsschutzberichten. Dafür spricht vergleichsweise auch, dass das Bundesverfassungsschutzgesetz zwischen der Information der Öffentlichkeit durch den Bundesverfassungsschutz über Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BVerfSchG¹⁴¹ (§ 16 Abs. 1 BVerfSchG), die Information der Öffentlichkeit im Rahmen von Verfassungsschutzberichten durch das Bundesministerium des Innern (§ 16 Abs. 2 BVerfSchG) und der Befugnis zur Bekanntgabe von personenbezogenen Daten bei der Information (§ 16 Abs. 3 BVerfSchG) unterscheidet.

Allenfalls könnte die Information der Öffentlichkeit in Einzelfällen außerhalb von Verfassungsschutzberichten als von § 18 BbgVerfSchG mitgedacht bzw. von §§ 5, 18 BbgVerfSchG mitumfasst angesehen werden. Wenn es der Verfassungsschutzbehörde schon erlaubt ist, über ihre Arbeit insgesamt und unter Nennung von Einzelfällen zu berichten, so könnte ihr diese Befugnis auch in einem im Vergleich zum Verfassungsschutzbericht untergeordneten Umfang zustehen. Eine solche erweiternde Gesetzesauslegung überzeugt im Ergebnis jedoch nicht. Dem Gesetzentwurf lässt sich für die Information der Öffentlich-

¹⁴⁰ Vgl. zu § 16 Abs. 2 BVerfSchG *Mallmann*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, Rn. 6 zu § 16 BVerfSchG.

¹⁴¹ Im Wesentlichen identisch mit § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG.

keit in Einzelfällen nichts entnehmen¹⁴². Zudem dient die Information der Öffentlichkeit anderen Zwecken als die Übermittlung von Daten an einen beschränkten Personenkreis.

(b) Staatliche Informationstätigkeit

Auch eine verfassungsunmittelbare Befugnis zur Information der Öffentlichkeit¹⁴³ ist wegen des Vorbehalts des Gesetzes, insbesondere wegen der besonderen Kompetenzen, mit denen die Verfassungsschutzbehörde ausgestattet ist, für den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang abzulehnen¹⁴⁴. Überdies handelte es sich auch hier um eine exklusive Informationsübermittlung an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks, was einer Information der (gesamten) Öffentlichkeit entgegensteht.

(2) § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG

Die Übermittlung personenbezogener Daten an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks kann hingegen auf § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG („Übermittlung personenbezogener Daten durch die Verfassungsschutzbehörde“) gestützt werden:

„Personenbezogene Daten dürfen an andere Stellen nicht übermittelt werden, es sei denn, daß

1. die betroffene Person zugestimmt hat,
2. dies zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder
3. zum Schutz der in § 3 Abs. 2 Nr. 2 genannten Einrichtungen erforderlich ist

und der Minister des Innern oder von ihm besonders bestellte Beauftragte ihre Zustimmung im Einzelfall erteilt haben. Die Verfassungsschutzbehörde führt hierüber einen Nachweis, aus dem der Zweck der Übermittlung, ihre Veranlassung, die Fundstelle und der Empfänger hervorgehen. Der Nachweis ist gesondert aufzubewahren, gegen unberechtigten Zugriff zu sichern und am Ende des zweiten Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung folgt, zu vernichten. Die empfangende Stelle darf die übermittelten Daten nur für den Zweck verwenden, zu dem sie ihr übermittelt wurden. Sie ist auf die Verwendungsbeschränkung und darauf hinzuweisen, daß die Verfassungsschutzbehörde sich vorbehält, um Auskunft über die Verwendung der Daten zu bitten.“

¹⁴² Vgl. LT-Drs. 1/1445, S. 58: „Die Unterrichtung der Öffentlichkeit erfolgt vornehmlich durch die Herausgabe von Verfassungsschutzberichten und sonstigem Informationsmaterial sowie durch Informationsveranstaltungen wie Vorträge und Seminare, aber auch durch Pressekontakte.“

¹⁴³ Siehe oben, S. 10, insbesondere Fn. 41.

¹⁴⁴ Vgl. VG Köln, Beschl. vom 26. Februar 2019, Az. 13 L 202/19, juris, Rn. 83 ff.

Insoweit mag es Bedenken begegnen, ob die Mitglieder des Beratungsnetzwerks „andere Stellen“ im Sinne der Norm sind. Mit Bezug auf die entsprechende bundesrechtliche Norm des § 19 Abs. 4 BVerfSchG wird vertreten, dass nur bestimmte Private – etwa „die Parteien, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie die Träger kritischer Infrastrukturen“¹⁴⁵ – hierunter fallen. Begründet wird dies mit ihrer zentralen Bedeutung für das materielle und politische Funktionieren der verfassten Demokratie und ihrer Hervorhebung in der demokratischen und gesellschaftlichen Ordnung¹⁴⁶.

Derartige Einschränkungen lassen sich jedoch weder dem Gesetzentwurf für das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz¹⁴⁷ noch dem Gesetzentwurf für das Bundesverfassungsschutzgesetz¹⁴⁸ entnehmen. Hierfür ist auch kein zwingendes Bedürfnis erkennbar, da § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG allein eine an besondere Voraussetzungen geknüpfte Übermittlungsbefugnis, nicht jedoch eine Übermittlungspflicht normiert.

Wollte man im Wege einer an Sinn und Zweck orientierten restriktiven Auslegung den Kreis potentieller Adressaten einschränken, wofür die Ausgestaltung der Norm als Übermittlungsverbot mit Ausnahmeverbehalt sprechen könnte, gibt es dennoch Gründe für eine Einbeziehung der Mitglieder des Beratungsnetzwerks in den Kreis potentieller Adressaten der Informationsübermittlung. Soweit in der Kommentierung zu § 19 Abs. 4 BVerfSchG auf die herausgehobenen Funktionen der genannten Stellen für die Demokratie abgestellt wird, überzeugt dies nicht. Denn es kommt mit Blick auf die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde (§ 3 BbgVerfSchG) letztlich nicht auf die Stellung der Privaten im verfassungsrechtlichen Gefüge an, sondern auf deren Möglichkeit, durch die Informationserlangung in zulässiger Weise Zwecke zu verfolgen, die in § 16 Abs. 3 Satz 1 BbgVerfSchG genannt werden. Andernfalls könnte es zu dem unbefriedigenden Ergebnis kommen, dass eine Informationsübermittlung aus der Sicht der Verfassungsschutzbehörde zur Erreichung der in § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG genannten Zwecke erforderlich ist, die Übermitt-

¹⁴⁵ Vgl. zu § 19 Abs. 4 BVerfSchG Bock (Fn. 93), Rn. 36 zu § 19 BVerfSchG.

¹⁴⁶ Zu § 19 Abs. 4 BVerfSchG: Art. 21 Abs. 1 GG mit Bezug auf Parteien, Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG mit Bezug auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie „die Träger kritischer Infrastrukturen als unverzichtbare Grundlage auch grundrechtlich gewährleisteter Sicherheit in einer entwickelten Industriegesellschaft“ (Bock [Fn. 93], Rn. 36 zu § 19 BVerfSchG).

¹⁴⁷ LT-Drs. 1/1445, S. 56: „Abs. 3 knüpft die Datenübermittlung an andere als die in Abs. 1 und 2 genannten Stellen, also vor allem an Privatpersonen oder private Einrichtungen, an besondere Voraussetzungen.“

¹⁴⁸ BT-Drs. 11/4306, S. 63.

lung aber gleichwohl unzulässig ist, weil dem potentiellen Adressaten keine hinreichende Stellung im Verfassungsgefüge zukommt. Daher ist selbst bei restriktiver Auslegung von § 16 Abs. 3 Satz 1 BbgVerfSchG mit Blick auf den durch das Handlungskonzept verfolgten Zweck und mit Blick auf die Ziele des Art. 7a LV¹⁴⁹ davon auszugehen, dass das Beratungsnetzwerk durch seine Mitglieder einen wichtigen Beitrag zum Erhalt demokratischer Strukturen im Land Brandenburg leistet und daher potentieller Adressat einer Informationsübermittlung sein kann.

Unabhängig von den vorstehenden Erwägungen muss die Informationsübermittlung einem der in § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG aufgeführten Zwecken dienen. Mit Blick auf den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang kann davon ausgegangen werden, dass die Verfassungsschutzbehörde den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verfolgt (§ 16 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG). § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG gestattet hingegen keine Übermittlung personenbezogener Daten aus rein informatorischen Gründen. Die Frage der Erforderlichkeit der Informationsübermittlung ist ebenso Frage des Einzelfalls wie die Einhaltung der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen (Zustimmung des Ministers des Inneren oder von ihm besonders bestellten Beauftragten, Nachweispflicht, Zweckbindung durch den Empfänger, Verwendungsbeschränkung, Auskunftspflicht).

Andere spezialgesetzliche Grundlagen stehen für eine Informationsübermittlung an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks nicht zur Verfügung. Auch der Rückgriff auf die Generalklausel des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ist aus Spezialitätsgründen ausgeschlossen.

bb) Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug

Die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug auf Grundlage von § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG ist wegen des Verweises in § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG auf die Begriffsbestimmung in Art. 4 Nr. 1 DSGVO nicht zulässig, da sich diese Norm nur auf die Übermittlung personenbezogener

¹⁴⁹ Art. 7a LV („Schutz des friedlichen Zusammenlebens“): „Das Land schützt das friedliche Zusammenleben der Menschen und tritt der Verbreitung rassistischen und fremdenfeindlichen Gedankenguts entgegen.“

Daten natürlicher Personen bezieht¹⁵⁰. Eine solche Übermittlung ließe sich allenfalls auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG stützen. Es bestehen hier aber dieselben Bedenken wie vorstehend für die Datenübermittlung an die Koordinierungsstelle gemäß § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG. Diese Zweifel werden noch verstärkt, da die eingangs genannten Daten aus der grundrechtlich unmittelbar gebundenen staatlichen Sphäre in die nicht unmittelbar grundrechtsgebundene Sphäre privater Akteure überführt werden. Insbesondere wegen dieser eigenständigen Eingriffsqualität ist die Übermittlung dieser Daten ohne inhaltlich hinreichend ausgestaltete gesetzliche Grundlage abzulehnen¹⁵¹. § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG genügt insoweit nicht.

Für die Übermittlung von Daten, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bzw. durch Ton- und/oder Bildaufnahmen in Wohnräumen erhoben werden, ist § 4 Abs. 4 G 10 die einzig verfügbare Rechtsgrundlage. Aus den dargelegten Gründen¹⁵² ist eine Einordnung des Beratungsnetzwerks bzw. seiner Mitglieder als „andere ... Stellen“ im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 G 10 abzulehnen. Die Übermittlung von Daten, die auf Grundlage des Artikel 10-Gesetzes gewonnen worden sind, ist daher sowohl auf Grundlage dieses Gesetzes als auch auf Grundlage des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes unzulässig.

cc) Grenzen für die Informationsübermittlung

Es ist auf die obigen Ausführungen zu §§ 13, 19 BbgVerfSchG zu verweisen¹⁵³.

b) Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde

Die Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde kann ihren Ursprung in einer durch die Verfassungsschutzbehörde aktiv betriebenen – offenen oder verdeckten – Informationserhebung haben. Daneben können Informationen auch unverlangt an die Verfassungsschutzbehörde übermittelt werden.

¹⁵⁰ Bzgl. Daten mit mehrfachem Grundrechtsbezug siehe oben, S. 12 f.

¹⁵¹ Vgl. mit Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen *Gusy* (Fn. 134), S. 384, Rn. 76.

¹⁵² Siehe oben, S. 26 f.

¹⁵³ Siehe oben, S. 28 f.

aa) Offene Informationserhebung

Die offene Informationserhebung im grundrechtlich geschützten Bereich bedarf – wie sonst auch – einer gesetzlichen Grundlage. Insoweit kommt § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG in Betracht.

(1) § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG

Die offene Informationserhebung kann sich auf die Generalklausel des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG stützen. Unter Erhebung ist die aktive, intendierte Informationsbeschaffung zu verstehen¹⁵⁴. Die personenbezogenen Daten natürlicher Personen werden in § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG explizit genannt, personenbezogene Daten juristischer Personen und andere Daten mit Grundrechtsbezug lassen sich unter den Begriff der „Informationen“ fassen. Die Befugnis zur Informationsverarbeitung umfasst auch die Erhebung und Verwendung der Informationen (§ 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BbgVerfSchG in Verbindung mit Art. 4 Nr. 2 DSGVO). Insoweit kommt § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG als Rechtsgrundlage grundsätzlich in Betracht. Die allgemeine Bestimmung dessen Anwendungsbereichs für die Datenerhebung bereitet aber auch hier Probleme¹⁵⁵. Die Erhebung von Daten, denen wegen der Art und Weise ihrer Gewinnung eine besondere Eingriffsintensität zukommt, ist in § 7 BbgVerfSchG („Besondere Formen der Datenerhebung“) geregelt. Der Anwendungsbereich von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG beschränkt sich daher jedenfalls auf die Erhebung von Informationen mit den Mitteln der offenen Informationsbeschaffung¹⁵⁶. Zu den Mitteln der offenen Informationsbeschaffung gehören sowohl die Auswertung offener Quellen (etwa: Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehsendungen, nicht passwortgeschützte Internetangebote) als auch die offene Befragung des Betroffenen¹⁵⁷ oder Dritten, ohne dass insoweit Auskunftspflichten bestünden¹⁵⁸. Soweit es sich nicht um die Erhebung von

¹⁵⁴ Vgl. zu § 8 Abs. 1 BVerfSchG BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 17.

¹⁵⁵ Siehe zur Bestimmung des Anwendungsbereichs für die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen oben, S. 21 ff.

¹⁵⁶ Vgl. zu § 8 Abs. 1 BVerfSchG BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 18.

¹⁵⁷ Vgl. § 6 Abs. 5 BbgVerfSchG: „Werden personenbezogene Daten bei der betroffenen Person mit ihrer Kenntnis erhoben, so ist sie über den Verwendungszweck aufzuklären. Die Aufklärungspflicht umfaßt bei einer beabsichtigten Übermittlung auch den Empfänger der Daten. Die Aufklärung kann unterbleiben, wenn die Tatsache, daß die Erhebung für Zwecke der Verfassungsschutzbehörde erfolgt, aus besonderen Gründen nicht bekannt werden soll. Die betroffene Person ist auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen.“

¹⁵⁸ Vgl. Rechtsgedanke des § 6 Abs. 5 Satz 4 BbgVerfSchG. Vgl. auch zu § 8 BVerfSchG Roth (Fn. 108), Rn. 9 ff. zu § 8 BVerfSchG; Droste (Fn. 101), S. 230.

Trivialdaten handelt, mag die Erhebung von Daten, denen innerhalb des grundrechtlichen Schutzes ein gesteigerter Stellenwert zukommt, im Einzelfall unzulässig sein. So mag etwa die Erhebung von Sozial- oder Gesundheitsdaten – unabhängig von Schweigepflichten und -rechten der Auskunftsperson – einer inhaltlich besonders ausgestalteten Rechtsgrundlage bedürfen. Allerdings fragt sich bereits grundsätzlich, ob die Mitglieder des Beratungsnetzwerks über solch sensible Daten überhaupt verfügen können.

Die Verfassungsschutzbehörde ist auf die Verarbeitung von Daten „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ beschränkt. Unbedenklich ist daher, wenn die Verfassungsschutzbehörde bei den Mitgliedern des Beratungsnetzwerks etwa allgemeine Informationen erfragt, solange bei diesen keine Zweifel über die Freiwilligkeit der Informationsübermittlung bestehen¹⁵⁹. Insofern kann die Pflicht der Verfassungsschutzbehörde angenommen werden, die Befragten auf die Freiwilligkeit ihrer Angaben hinzuweisen¹⁶⁰. Je intensiver sich der grundrechtliche Schutz der nachgefragten Daten darstellt, desto eher wird eine spezielle Datenerhebungsvorschrift erforderlich sein.

(2) Offenbarung von Daten zum Zweck der Informationsbeschaffung

Im Einzelfall mag für die Verfassungsschutzbehörde das Bedürfnis bestehen, Dritten personenbezogene Daten oder andere Daten mit Grundrechtsbezug zu offenbaren, um so etwa den Gegenstand der Befragung deutlich zu machen oder präzise nach Einzelheiten zu fragen. Es ist zweifelhaft, ob die Preisgabe solcher Daten zum Zweck der Informationsbeschaffung auf eine gesetzliche Grundlage gestützt werden kann. Soweit für eine solche Datenübermittlung eine originäre Übermittlungsnorm vorhanden ist und deren Voraussetzungen beachtet werden, bestehen keine Bedenken.

(a) Offenbarung personenbezogener Daten natürlicher Personen

Mit Bezug auf die personenbezogenen Daten natürlicher Personen kommt insoweit § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG in Betracht. Für die Anwendung der Norm mit Bezug auf die Mitglieder des Beratungsnetzwerks ist auf die obigen Ausführungen zu verweisen¹⁶¹. Insbesondere müsste in jedem Einzelfall die Zustimmung des Ministers des Innern oder des von

¹⁵⁹ Droste (Fn. 101), S. 231.

¹⁶⁰ Droste (Fn. 101), S. 231.

¹⁶¹ Siehe oben, S. 33 ff.

ihm besonders bestellten Beauftragten vorliegen und eine jede Datenübermittlung im Sinne von § 16 Abs. 3 Satz 1 BbgVerfSchG erforderlich sein.

Andere gesetzliche Grundlagen stehen für eine Informationsübermittlung an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks nicht zur Verfügung. Der Rückgriff auf die Generalklausel des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ist aus Spezialitätsgründen ausgeschlossen.

(b) Offenbarung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug

Die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug an Private auf Grundlage der originären Übermittlungsvorschrift des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ist unzulässig¹⁶². Dies gilt insbesondere auch für die Übermittlung von Daten, die durch Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis bzw. durch Ton- und/oder Bildaufnahmen in Wohnräumen erhoben worden sind. § 4 Abs. 4 G 10 ist insoweit die einzig verfügbare originäre Übermittlungsvorschrift. Mit Bezug auf diese ist aus den dargelegten Gründen¹⁶³ eine Einordnung des Beratungsnetzwerks bzw. seiner Mitglieder als „andere ... Stellen“ abzulehnen.

Etwas andere könnte allenfalls gelten, wenn man die Datenübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde zum Zweck der eigenen Informationsbeschaffung als eigenständige, einheitlich zu bewertenden und im Ergebnis gemäß § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG rechtlich zulässige Informationserhebung ansehen würde¹⁶⁴. Dies setzt jedoch voraus, dass § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG hinreichend konkret die Voraussetzungen normiert, unter denen die Verfassungsschutzbehörde die eingangs genannten Daten zum Zweck der eigenen Informationsbeschaffung preisgeben darf. Überdies müsste der Rückgriff auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG zulässig und nicht wegen der spezialgesetzlichen Normierung in § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG gesperrt sein¹⁶⁵. Die Preisgabe von Daten als Teil offener Ermittlungsmaßnahmen ist jedoch nicht weniger schützenswert als eine entsprechende isolierte Datenübermittlung, nur, weil sie dem Zweck der Informationsbeschaffung dient. Überdies ist auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der im Einzelfall gebieten

¹⁶² Siehe oben, S. 35 f.

¹⁶³ Siehe oben, S. 25 ff.

¹⁶⁴ Vgl. zu § 8 Abs. 1 BVerfSchG Roth (Fn. 10893), Rn. 15 f. zu § 8 BVerfSchG; Droste (Fn. 101), S. 231, Fn. 736.

¹⁶⁵ Vgl. zu diesem Problemkreis nach dem BVerfSchG Droste (Fn. 101), S. 231 ff.

kann, von einer offenen Informationserhebung unter Preisgabe personenbezogener Daten zu Gunsten anderer Mittel einschließlich eines verdeckten Vorgehens abzusehen¹⁶⁶.

Auch ein Vergleich mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz erhärtet die vorgenannten rechtlichen Bedenken, da § 8 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG („Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz“) eine entsprechende Regelung trifft: „Ein Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz um Übermittlung personenbezogener Daten darf nur diejenigen personenbezogenen Daten enthalten, die für die Erteilung der Auskunft unerlässlich ist.“ Im Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetz fehlt es an einer entsprechenden Bestimmung, unbeschadet der Frage, ob und in welchem Umfang eine solche zulässig wäre. Es überwiegen daher die rechtlichen Bedenken gegen die Offenbarung personenbezogener Daten juristischer Personen und anderer Daten mit Grundrechtsbezug zum Zweck der Informationsbeschaffung außerhalb einer originären Übermittlungsnorm.

(3) § 14a BbgVerfSchG

Die durch § 14a BbgVerfSchG geregelte offene Datenerhebung im Wege besonderer Auskunftsverlangen durch die Verfassungsschutzbehörde ist für den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang bereits wegen der Tätigkeitsbereiche und Erkenntnismöglichkeiten der Mitglieder des Beratungsnetzwerks nicht einschlägig. Von einer Erörterung wird daher abgesehen¹⁶⁷.

bb) Verdeckte Informationserhebung

Von der offenen Informationserhebung ist die verdeckte Informationserhebung gemäß § 7 BbgVerfSchG in Verbindung mit § 6 Abs. 3 BbgVerfSchG abzugrenzen, die für den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang allerdings keine Relevanz hat. Daher soll der rechtliche Rahmen insoweit nur cursorisch dargestellt werden:

§ 7 Abs. 1 BbgVerfSchG („Besondere Formen der Datenerhebung“) erlaubt der Verfassungsschutzbehörde die Informationsgewinnung unter Einsatz der in § 6 Abs. 3 BbgVerfSchG genannten Mittel. Dabei sind insbesondere die von § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

¹⁶⁶ Vgl. BVerwG, Urt. vom 19. November 1997, Az. 1 C 25/95, juris, Rn. 16.

¹⁶⁷ Lediglich: Die von § 1 Abs. 1 BbgVerfSchG in Bezug genommenen Absätze des § 8 BVerfSchG („Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz“) wurden mit Wirkung zum 11. Januar 2007 durch das Gesetz vom 5. Januar 2007 (GVBl. I S. 2) aufgehoben, so dass das Landesrecht auf nicht mehr existente bundesrechtliche Regelungen Bezug nimmt.

und 2 BbgVerfSchG gestellten besonderen Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad zu beachten. Während bei Nr. 1 noch „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht der Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1“ genügen, fordert Nr. 2, dass die dort genannte Eigenschaft einer Person „aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist“.

§ 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 BbgVerfSchG schreibt überdies die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vor. Dieser gilt zwar stets für staatliches Handeln, hat aber an dieser Stelle gesonderte Erwähnung gefunden, um vor jeder Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel vor Augen zu führen, dass die beabsichtigten Eingriffe in die Privatsphäre von Bürgern auf das unerlässliche Minimum zu beschränken sind und ggf. auf schonendere Erkenntnisquellen zurückzugreifen ist¹⁶⁸.

Schließlich unterliegt die Verarbeitung der mit den Mitteln des § 6 Abs. 3 BbgVerfSchG gewonnenen Informationen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 BbgVerfSchG einer strengen Zweckbindung¹⁶⁹. Dies gilt im Falle einer Datenübermittlung auch für die empfangende Stelle¹⁷⁰.

cc) Ungefragt an die Verfassungsschutzbehörde übermittelte Informationen

Informationen können von den Mitgliedern des Beratungsnetzwerks auch ungefragt an die Verfassungsschutzbehörde übermittelt werden. Während die Übermittlung durch Private vorgenommen wird und daher datenschutzrechtliche Pflichten der Verfassungsschutzbehörde nicht auslösen kann, ist der unmittelbare Akt der Entgegennahme von jener zu verantworten. Die „zufällige Erlangung von Informationen beispielsweise durch unverlangte Mitteilungen“ soll – anders als die „zielgerichtete Sammlung öffentlicher Verhaltensweisen oder Äußerungen einer bestimmten Person“ – noch keine Informationserhebung sein¹⁷¹.

An die Erlangung der Daten schließt sich deren Bereithalten im Herrschaftsbereich der Verfassungsschutzbehörde an, das – in welcher Form auch immer, selbst wenn nur kurz zu deren Sichtung – als Erfassung bzw. Speicherung einzuordnen ist (vgl. Art. 4 Nr. 2

¹⁶⁸ Vgl. *Mallmann* (Fn. 140), Rn. 10 ff. zu § 9 BVerfSchG; BVerfG, Urt. vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, juris, Rn. 103 ff.; BVerwG, Urt. vom 19. November 1997, Az. 1 C 25/95, juris, Rn. 14 ff.

¹⁶⁹ § 7 Abs. 2 Satz 2 und 3 BbgVerfSchG sehen Ausnahmen hierzu vor.

¹⁷⁰ Vgl. § 16 Abs. 1 Satz 3, § 16 Abs. 2 Satz 4, § 16 Abs. 3 Satz 4 BbgVerfSchG.

¹⁷¹ BVerwG, Urt. vom 21. Juli 2010, Az. 6 C 22/09, juris, Rn. 17.

DSGVO). Daher sind für personenbezogene Daten natürlicher Personen § 8 BbgVerfSchG („Verarbeitung und Verarbeitungseinschränkungen personenbezogener Daten“) und § 21 BbgVerfSchG („Pflichten der empfangenden Stelle“) zu beachten¹⁷². Für personenbezogene Daten juristischer Personen und andere Daten mit Grundrechtsbezug ist § 8 BbgVerfSchG ebenfalls unmittelbar zu beachten. Es fehlt jedoch an einer § 21 BbgVerfSchG entsprechenden Regelung. Es ist nicht erkennbar, warum die empfangende Stelle den in § 21 BbgVerfSchG normierten Pflichten nur mit Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen unterfallen soll. Solange eine entsprechende gesetzliche Regelung nicht besteht, ist es zweifelhaft, ob die ungefragt an die Verfassungsschutzbehörde übermittelten Informationen verarbeitet werden dürfen. Eine entsprechende Anwendung von § 21 BbgVerfSchG ist problematisch, da § 21 BbgVerfSchG die Datenverarbeitung in verfassungskonformer Weise erst mit ermöglicht.

dd) Mögliche Staatsnähe der Mitglieder des Beratungsnetzwerks und rechtliche Folgen

Dem Gutachtenauftrag sind Bedenken dahingehend zu entnehmen, dass eine mögliche Staatsnähe der Mitglieder des Beratungsnetzwerks besondere Rechtsfolgen auslösen kann¹⁷³. Für die Daten- bzw. Informationsübermittlung könnte sich insoweit die Frage ergeben, ob aus der finanziellen Förderung der Mitglieder des Beratungsnetzwerks¹⁷⁴ in Verbindung mit einem zumindest auf gewisse Regelmäßigkeit angelegten Informationsaustausch besondere gesetzliche Anforderungen folgen, etwa das Erfordernis einer spezifischen, inhaltlich hinreichend ausgestalteten Grundlage für die Erhebung und Übermittlung von grundrechtsrelevanten Daten durch die Mitglieder des Beratungsnetzwerks¹⁷⁵.

Sollten die Mitglieder des Beratungsnetzwerks der staatlichen Sphäre zuzuordnen sein, bedürfte es einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage für deren Datenerhebung und Wei-

¹⁷² Vgl. zum Bundesverfassungsschutzgesetz *Droste* (Fn. 101), S. 229 f.

¹⁷³ Vgl. Zusammenschau der Fragen 2, 4, 5, 6, 7, 8 und 10.

¹⁷⁴ Vgl. LT-Drs. 6/10184, Kleine Anfrage 4121 und LT-Drs. 6/10331, S. 2 ff., Antwort der Landesregierung zu den Fragen 2, 10 und 11.

¹⁷⁵ Vgl. für den Fall der finanziellen Förderung BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris, Rn. 33 ff. Siehe unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Förderung zur Frage, ob die Landesregierung dem Staat nicht eröffnete Grundrechtseingriffe „auslagert“ und damit die Grundrechtsbindung umgeht, Teil I dieses Gutachtens vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 40), S. 29. Vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*), Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, S. 43 ff. und S. 55 ff.

terleitung dieser Daten an die Verfassungsschutzbehörde. § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG genügt diesen Anforderungen nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Frage der Zuordnung von Privatrechtsrechtssubjekten zur staatlichen Sphäre ausgeführt, dass von „der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen ... ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung“ unterliegen¹⁷⁶. „Sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung auch an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Rechtsform er handelt. Dies gilt auch, wenn er für seine Aufgabenwahrnehmung auf das Zivilrecht zurückgreift. Eine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht mit der Folge, dass der Staat unter Freistellung von Art. 1 Abs. 3 GG als Privatrechtssubjekt zu begreifen wäre, ist ihm verstellt“¹⁷⁷. Ein Kriterium hierfür ist die Beherrschung durch die öffentliche Hand¹⁷⁸, was schon frühzeitig bei vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Unternehmen anerkannt war¹⁷⁹, aber auch für Mischbeteiligungen von privaten und öffentlichen Anteilseignern gilt, „wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden“¹⁸⁰. „Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen“¹⁸¹.

Ob eine Beherrschung durch die öffentliche Hand vorliegt, muss sich jedoch nicht zwingend aus dem Halten von Anteilen ergeben, sondern könnte ihren Grund auch in finanziellen Abhängigkeiten haben¹⁸². Entsprechende Wertungen lassen sich auch § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung¹⁸³, § 4 Abs. 1 Satz 2 Raumordnungsgesetz¹⁸⁴, § 23

¹⁷⁶ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 46.

¹⁷⁷ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 48.

¹⁷⁸ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 49.

¹⁷⁹ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 50, m.w.N.

¹⁸⁰ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 51.

¹⁸¹ BVerfG, Urt. vom 22. Februar 2011, Az. 1 BvR 699/06, juris, Rn. 53, 60.

¹⁸² Vgl. BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris, Rn. 175.

¹⁸³ „Öffentliche Auftraggeber sind 1. ... , 2. andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, sofern a) sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder 3 einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise finanziert werden, b) ... oder c) mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 bestimmt worden sind; dasselbe gilt, wenn diese juristische Person einer anderen juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts einzeln oder gemeinsam mit anderen

Abs. 2 Satz 1 Abgeordnetengesetz¹⁸⁵ (alte Fassung¹⁸⁶) und § 12 Abs. 3 Satz 2 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz¹⁸⁷ entnehmen.

Im Ergebnis ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die Verfassungsschutzbehörde Informationen mit den Mitgliedern des Beratungsnetzwerks nur auf Grundlage einer – nicht existenten – spezifischen Rechtsgrundlage austauschen darf. Denn die staatliche Zuwendung ist kein Akt der Beleihung, „sondern regelmäßig ein Akt der staatlichen Grundrechtsvorsorge, dient also der Realisierung grundrechtlicher Freiheit und nicht ihrer Beschränkung und Überführung in eine grundrechtliche Bindung der Empfänger“¹⁸⁸. Dies gilt zumindest für die Fälle, in denen staatliche Mitwirkungsrechte – etwa in Gestalt personeller Einwirkungsmöglichkeiten¹⁸⁹ – nicht bestehen. Es ist ferner auch nicht erkennbar, dass das Land Brandenburg oder andere öffentliche Stellen im Wege einer Mitgliedschaft in den Organisationen bzw. durch das Halten mehrheitlicher Anteile bzw. im Wege von Aufsichts-

die überwiegende Finanzierung gewährt, über deren Leitung die Aufsicht ausübt oder die Mehrheit der Mitglieder eines zur Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organs bestimmt hat, 3. ... , 4. natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie nicht unter Nummer 2 fallen, in den Fällen, in denen sie für Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Wettbewerbe von Stellen, die unter die Nummern 1, 2 oder 3 fallen, Mittel erhalten, mit denen diese Vorhaben zu mehr als 50 Prozent subventioniert werden.“

¹⁸⁴ „Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt entsprechend bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.“

¹⁸⁵ „Absatz 1 gilt entsprechend für Angestellte juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Religionsgemeinschaften und für Angestellte von Kapitalgesellschaften, Vereinen, Anstalten, Verbänden oder Stiftungen, wenn juristische Personen des öffentlichen Rechts mehr als 50 Prozent des Kapitals halten oder zu mehr als 50 Prozent Mitglieder sind, das Stiftungsvermögen bereitgestellt haben oder die Aufwendungen tragen.“

¹⁸⁶ Abgeordnetengesetz (AbgG) in der Fassung vom 19. Juni 2013 (GVBl I, Nr. 23, S. 1). § 23 AbgG ist durch Gesetz vom 20. April 2017 (GVBl I, Nr. 7, S. 1) inzwischen geändert worden.

¹⁸⁷ „Die mehrheitliche Beteiligung erfasst die Gewährträgerschaft und neben den Fällen einer Kapitalbeteiligung mit einem Anteil von mehr als 50 vom Hundert auch die Fälle, in denen die Gebietskörperschaft aufgrund ihrer Stimmenmehrheit in Aufsichts- und Kontrollorganen oder in sonstiger Weise entscheidenden Einfluss auf die Unternehmensführung besitzt.“

¹⁸⁸ BVerfG, Beschl. vom 17. Oktober 2007, Az. 2 BvR 1095/05, juris, Rn. 101 m.w.N., mit Bezug auf die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Vgl. auch BayVGh, Beschl. vom 7. April 1992, Az. 7 CE 92.10001, juris, Rn. 10, mit Bezug auf weitgehende finanzielle Förderung kirchlicher Hochschulen durch den Staat.

¹⁸⁹ Vgl. mit Bezug auf die Stiftung Warentest *Heyers*, Meinungsfreiheit bei Warnungen vor Produkten oder Leistungen durch staatliche und staatsnahe Institutionen, AfP 2017, 118 (123).

und/oder Besetzungsrechten in der Lage ist, auf die Mitglieder des Beratungsnetzwerks Einfluss zu nehmen¹⁹⁰.

IV. Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes

Die SPD-Fraktionen und die Fraktion DIE LINKE haben am 26. März 2019 einen Gesetzentwurf für das Dritte Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes in den Landtag eingebracht¹⁹¹. Zu diesem liegt ein Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 9. April 2019 vor¹⁹². Der Landtag hat den Gesetzentwurf in seiner 75. Sitzung am 10. April 2019 an den Ausschuss für Inneres und Kommunales überwiesen¹⁹³. Der Änderungsantrag gilt als mitüberwiesen (§ 48 Abs. 2 Satz 1 Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg).

Die nachfolgenden Vorschriften geben mit Blick auf den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang Anlass zu Ausführungen:

1. §§ 5, 18 BbgVerfSchG

Der Gesetzentwurf sieht vor, § 5 BbgVerfSchG wie folgt zu fassen und § 18 BbgVerfSchG aufzuheben¹⁹⁴:

„§ 5 Unterrichtung der Öffentlichkeit

(1) Die Verfassungsschutzbehörde klärt die Öffentlichkeit durch zusammenfassende Berichte und andere Maßnahmen über Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1 auf, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen. Das umfasst auch personenbezogene Daten, wenn dies für das Verständnis des Zusammenhanges oder der Darstellung von Organisationen oder unorganisierten Gruppierungen zwingend erforderlich ist und die Interessen der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen überwiegen. Personenbezogene Informationen über Personen

¹⁹⁰ Vgl. allgemein zur Staatsnähe eines Zuwendungsempfängers: Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) „Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“, S. 47 f. und S. 56 f. Vgl. zum Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit finanzieller Förderung mangels entsprechender Rechtsgrundlage bei Warnungen durch Dritte BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris.

¹⁹¹ LT-Drs. 6/10948.

¹⁹² LT-Drs. 6/11155.

¹⁹³ BePr. 6/75, TOP 14.

¹⁹⁴ LT-Drs. 6/10948, Gesetzentwurf S. 3 (Nr. 4) und Gesetzentwurf S. 12 (Nr. 14).

der Zeitgeschichte, Inhaber politischer Funktionen oder Amtsträger in Ausübung ihres Amtes dürfen veröffentlicht werden, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen dieser Personen nicht beeinträchtigt werden. Die Verfassungsschutzbehörde unterrichtet jährlich die Öffentlichkeit über die Summe ihrer Haushaltsmittel und über die Gesamtzahl ihrer Bediensteten.

(2) Die Verfassungsschutzbehörde tritt verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Tätigkeiten auch durch Angebote zur Information und zum Ausstieg entgegen. Dabei hat sie verfassungsrechtlich vorgesehene gesellschaftliche Vielfalt und historische Entwicklungen zu berücksichtigen.“

Der Gesetzentwurf will die Möglichkeit eröffnen, neben den Verfassungsschutzberichten auch durch andere Maßnahmen die Öffentlichkeit aufzuklären, auch über sog. Verdachtsfälle¹⁹⁵. Die beabsichtigte Schaffung einer Informationsbefugnis neben den Verfassungsschutzberichten schafft für diesen Bereich Rechtssicherheit, bleibt für den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang allerdings ohne Relevanz, da die Mitglieder des Beratungsnetzwerks weiterhin nicht Teil der „Öffentlichkeit“ sind, solange ihnen Informationen exklusiv übermittelt werden¹⁹⁶.

2. § 7 Abs. 2 BbgVerfSchG

§ 7 Abs. 2 BbgVerfSchG soll wie folgt neugefasst werden¹⁹⁷:

„Die Verfassungsschutzbehörde darf personenbezogene Daten, die sie für einen bestimmten Zweck erhoben hat, für andere in § 3 Absatz 1 und 2 genannte Zwecke weiterverarbeiten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Daten als konkreter Ansatz zur Erfüllung des geänderten Zwecks geeignet sind. Soweit die Erhebung der Daten nur zum Schutz bestimmter Rechtsgüter zulässig ist, dürfen die erhobenen Daten nur weiterverarbeitet werden, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte erkennen lassen, dass die Zweckänderung dem Schutz eines mindestens vergleichbar bedeutsamen Rechtsguts dient. Personenbezogene Daten, die durch Maßnahmen nach § 14a Absatz 2 bis 4 erlangt wurden, dürfen nur unter entsprechender Anwendung des § 4 des Artikel 10-Gesetzes weiterverarbeitet werden.“

Die Neufassung regelt die Möglichkeit der Weiterverarbeitung von Daten zu einem anderen als zu dem Zweck, für den sie erhoben worden sind, und berücksichtigt die neuere

¹⁹⁵ LT-Drs. 6/10948, Begründung S. 8 (Nr. 4).

¹⁹⁶ Siehe oben, S. 30 ff.

¹⁹⁷ LT-Drs. 6/10948, Gesetzentwurf S. 6 (Nr. 8).

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹⁸. Diese Regelung eröffnet der Verfassungsschutzbehörde eine gewisse Flexibilität bei der Datenverwendung, beseitigt aber nicht die oben angemarkten Mängel bezüglich der Rechtsgrundlagen, obwohl in der Begründung zum Gesetzentwurf der Vorrang für die Informationsübermittlung von § 16 BbgVerfSchG vor dem allgemeinen Grundsatz des § 7 Abs. 2 BbgVerfSchG gesehen wird¹⁹⁹.

3. § 7a BbgVerfSchG

Die beabsichtigte Einfügung von § 7a BbgVerfSchG dient dem Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung und nimmt auf neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bezug²⁰⁰:

„§ 7a

Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

(1) Eine Datenerhebung darf nicht angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dadurch nicht nur zufällig Daten erhoben werden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind.

(2) Wenn sich während einer bereits laufenden Datenerhebung tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben werden, ist die Datenerhebung unverzüglich und so lange wie erforderlich zu unterbrechen, soweit dies informationstechnisch möglich ist und dadurch die Datenerhebung den Betroffenen nicht bekannt wird. Bereits erhobene Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung dürfen nicht gespeichert, verändert, genutzt oder übermittelt werden; sie sind unverzüglich unter Aufsicht einer oder eines besonders bestellten, mit der Auswertung nicht befassten Beschäftigten, die oder der die Befähigung zum Richteramt hat, zu löschen. Die Tatsache, dass Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben wurden, und deren Löschung sind zu dokumentieren. Die in der Dokumentation enthaltenen Daten dürfen ausschließlich zur Datenschutzhkontrolle verwendet werden. § 3a Satz 4 bis 7 des Artikel 10-Gesetzes gilt entsprechend.

(3) Ergeben sich erst bei der Speicherung, Veränderung oder Nutzung von Daten tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass Daten dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, so gilt Absatz 2 Sätze 2 bis 5 entsprechend.

¹⁹⁸ LT-Drs. 6/10948, Begründung S. 15 f. (Nr. 7 Buchst. a), unter Bezugnahme auf BVerfG, Urt. vom 20. April 2016, Az. 1 BvR 966/09, juris, Rn. 281 ff.

¹⁹⁹ LT-Drs. 6/10948, Begründung S. 16 (Nr. 7 Buchst. a).

²⁰⁰ LT-Drs. 6/10948, Gesetzentwurf S. 7 (Nr. 8) und Begründung S. 17 f. (Nr. 8).

(4) Daten aus dem durch das Berufsgeheimnis geschützten Vertrauensverhältnis nach den §§ 53 und 53a der Strafprozessordnung sind dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen.

(5) Bestehen Zweifel, ob Daten dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, so sind diese der Leiterin oder dem Leiter der Verfassungsschutzabteilung zur Entscheidung über die Zurechnung vorzulegen.“

Diese Regelung ist wegen ihres allgemeinen Charakters bei allen Maßnahmen der Datenverarbeitung durch die Verfassungsschutzbehörde zu beachten. Sie gibt daher rechtliche Grenzen auch für die Informationserhebung in dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang vor. Sie untersagt insbesondere die Übermittlung von aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erhobenen Daten (§ 7a Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 BbgVerfSchG). Da sich diese Einschränkung auch auf die Übermittlung gemäß § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG bezieht, werden letztlich Anforderungen, die sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ergeben, in die Generalklausel mit einbezogen. Die im Gutachten angemerkten Bedenken zur Anwendung von § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG im grundrechtsrelevanten Bereich dürften dadurch abgeschwächt werden. Diese Änderungen führen jedoch nicht dazu, dass die Generalklausel in § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG des Gesetzesentwurfs als hinreichend inhaltlich bestimmte Spezialvorschrift anzusehen ist.

4. § 14a BbgVerfSchG

Die Neufassung von § 14a BbgVerfSchG berücksichtigt nunmehr den Wegfall von § 8 Abs. 5 bis 8 BVerfSchG und schafft neue, an den bundesrechtlichen Bestimmungen orientierte Regelungen²⁰¹. Da die besonderen Auskunftersuchen bereits im Grundsatz für den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang nicht einschlägig sind, ist die Gesetzesänderung in diesem Zusammenhang ohne Relevanz.

5. § 19 Abs. 2 BbgVerfSchG

§ 19 Abs. 2 BbgVerfSchG des Gesetzesentwurfs lautet:

„Ein Überwiegen im Sinne von Absatz 1 Nummer 2 und 3 liegt nicht vor, soweit die Übermittlung von Informationen erforderlich ist zur

1. Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder

²⁰¹ LT-Drs. 6/10948, Gesetzesentwurf S. 9 ff. (Nr. 12) und Begründung S. 21 ff. (Nr. 12).

für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im besonderen öffentlichen Interesse geboten ist, oder

2. Verfolgung einer besonders schweren Straftat im Sinne von § 100b Absatz 2 der Strafprozessordnung,

es sei denn, dass durch die Übermittlung eine unmittelbare Gefährdung von Leib oder Leben einer Person zu besorgen ist und diese Gefährdung nicht abgewendet werden kann. Die Entscheidung, ob trotz des Vorliegens der Voraussetzungen nach Satz 1 Nummer 1 oder 2 ausnahmsweise von einer Übermittlung abgesehen wird, trifft die Leiterin oder der Leiter der Verfassungsschutzabteilung, bei Verhinderung die Vertretung. Über Ausnahmen sind die Innenrevision unbeschadet ihres Auftrags nach § 2 Absatz 2 sowie die Parlamentarische Kontrollkommission neben der Unterrichtung nach § 25 Absatz 2 Nummer 6 zu informieren.“

Diese Einfügung konkretisiert die im Rahmen von § 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BbgVerfSchG vorzunehmende Abwägungsentscheidung²⁰². Die Zulässigkeit einer konkreten Datenübermittlung bleibt eine Frage des Einzelfalls.

V. Zusammenfassung

1. Der Informationsaustausch mit der Verfassungsschutzbehörde muss den an die Datenverarbeitung (insbesondere: Erhebung, Speicherung, Verwendung und Übermittlung) gestellten Anforderungen, die sich aus dem Grundgesetz, der Verfassung des Landes Brandenburg und dem Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetz ergeben, gerecht werden. Die Datenschutzgrundverordnung und das Brandenburgische Datenschutzgesetz finden nach Maßgabe von § 27 BbgVerfSchG nur teilweise Anwendung.

2. Soweit der wechselseitige Informationsaustausch in Grundrechte Dritter eingreift, sind hinreichend ausgestaltete gesetzliche Regelungen erforderlich. Die Anforderungen ergeben sich aus dem jeweils einschlägigen Grundrecht. Insoweit können das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. der Datenschutz, die Pressefreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, die Berufsfreiheit und der Eigentumsschutz maßgeblich sein. Daneben sind der Post-, Brief- und Fernmeldeverkehr sowie der Wohnraum gegen Datenerhebungen besonders geschützt. Auf den grundrechtlichen Schutz können sich sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen bzw. Personenmehrheiten berufen. Haben Daten Bezug zu mehr als einem Grundrecht, kann die einen Grundrechts-

²⁰² LT-Drs. 6/10948, Gesetzentwurf S. 12 (Nr. 15 Buchst. b) und Begründung S. 24 (Nr. 15 Buchst. b).

eingriff rechtfertigende Norm grundsätzlich auch mit Bezug auf andere Grundrechte zur Rechtfertigung dieser Eingriffe herangezogen werden, wobei allerdings die Vorgaben aller betroffenen Grundrechte einzuhalten sind. Soweit Grundrechte nicht berührt werden, genügen für den Informationsaustausch die Aufgabennormen der § 1 Abs. 2, § 3 BbgVerfSchG.

3. Für die rechtliche Beurteilung des Informationsaustauschs ist nach den betroffenen Grundrechten, deren Schutz die jeweiligen Daten unterfallen, dem Übermittler bzw. dem Adressaten der Übermittlung, der Art der Daten und der Art der Datenerhebung durch die Verfassungsschutzbehörde zu differenzieren.

4. Zur Übermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde an die Koordinierungsstelle:

a) Die Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen lässt sich auf § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG stützen, wenn der Bezug zu den Aufgaben (§ 3 BbgVerfSchG) gegeben ist. Dabei sind – wie auch bei den übrigen Übermittlungen – die sich aus den §§ 13, 19 BbgVerfSchG ergebenden Grenzen einzuhalten. Die Koordinierungsstelle ist an den Zweck gebunden, für den die Daten übermittelt werden (§ 16 Abs. 1 Satz 3 BbgVerfSchG).

b) Die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen bzw. von Personengruppen ist auf Grundlage von § 16 Abs. 1 BbgVerfSchG unzulässig. Ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG begegnet zumindest verfassungsrechtlichen Bedenken und dürfte jedenfalls in Teilbereichen unzulässig sein.

c) Für die Übermittlung anderer Daten mit Grundrechtsbezug ist zunächst auf die Ausführungen zu b) zu verweisen. Mit Bezug auf durch Art. 8 GG geschützte Daten ist ein Verstoß gegen das Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) festzustellen, falls man § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG als tragfähige Rechtsgrundlage ansehen wollte. Mit Bezug auf grundrechtsrelevante Daten, die aufgrund von Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nach dem Artikel 10-Gesetz erhoben worden sind, ist § 4 Abs. 4 G 10 nur für die Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen tragfähige Rechtsgrundlage. In diesen Fällen dürfte aber der Übermittlungszweck des § 4 Abs. 4 G 10 regelmäßig nicht gegeben sein. Für andere Daten mit Grundrechtsbezug fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage.

5. Die Übermittlung von der Koordinierungsstelle an die Verfassungsschutzbehörde lässt sich für alle Daten mit Grundrechtsbezug auf § 14 Abs. 1 BbgVerfSchG stützen. Das Brandenburgische Verfassungsschutzgesetz enthält keine weitere einschlägige Übermittlungsvorschrift.

6. Zur Übermittlung durch die Verfassungsschutzbehörde an die Mitglieder des Beratungsnetzwerks:

a) Die Übermittlung grundrechtsrelevanter Daten ist im Rahmen der Information der Öffentlichkeit (§§ 5, 18 BbgVerfSchG oder als verfassungsunmittelbare staatliche Informationsstätigkeit) unzulässig.

b) Die Übermittlung personenbezogener Daten natürlicher Personen kann gemäß § 16 Abs. 3 BbgVerfSchG erfolgen. Dabei sind die Übermittlungsvoraussetzungen (Wahrung des Zwecks, Zustimmung des Ministers des Inneren oder von ihm besonders bestellten Beauftragten, Wahrung der Nachweispflicht, Wahrung der Zweckbindung durch die Empfänger, Verwendungsbeschränkung, Auskunftspflicht) einzuhalten. Andere gesetzliche Grundlagen stehen nicht zur Verfügung. Ein Rückgriff auf § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG ist aus Spezialitätsgründen ausgeschlossen.

c) Für die Übermittlung personenbezogener Daten juristischer Personen bzw. von Personenmehrheiten sowie anderer Daten mit Grundrechtsbezug dürfte wegen der Herausgabe von Daten aus der grundrechtlich unmittelbar gebundenen staatlichen Sphäre eine inhaltlich hinreichend ausgestaltete Rechtsgrundlage erforderlich sein. § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG genügt insoweit nicht.

7. Die Übermittlung durch die Mitglieder des Beratungsnetzwerks auf das Betreiben der Verfassungsschutzbehörde an diese kann als offene Informationserhebung gemäß § 6 Abs. 2 BbgVerfSchG zulässig sein, wenn über die Freiwilligkeit der Übermittlung keine Zweifel bestehen. Einschränkungen gibt es für Daten, denen ein gesteigerter grundrechtlicher Schutz zukommt. Die Übermittlung von durch die Verfassungsschutzbehörde nicht nachgefragten Daten begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

Offenbart die Verfassungsschutzbehörde zum Zweck der Informationsbeschaffung grundrechtsrelevante Daten, so bestimmt sich die Zulässigkeit nach den originären Datenüber-

mittlungsnormen. Eine darüberhinausgehende Befugnis zur Übermittlung zum Zweck der Informationsbeschaffung besteht nicht.

8. Es ergeben sich aus der finanziellen Förderung der Mitglieder des Beratungsnetzwerks in Verbindung mit einem zumindest auf gewisse Regelmäßigkeit angelegten Informationsaustausch keine Abweichungen von den dargestellten Ergebnissen. Es sind insbesondere keine spezifischen Rechtsgrundlagen erforderlich.

9. Die durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes vorgesehenen Gesetzesänderungen enthalten im Wesentlichen keine Regelungen, die zu einer anderen Bewertung des Informationsaustauschs führen.