

19. Wahlperiode

Antrag

der Fraktion der FDP

Privat vor Staat – Eine Überwachungsgesamtrechnung für Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Belastbare Informationen zur Gesamtheit tatsächlich durchgeführter Überwachungsmaßnahmen und deren Eingriffsintensität sind bislang unzureichend verfügbar. Daher ist es dem Berliner Gesetzgeber nicht möglich, über die Erforderlichkeit und Angemessenheit von neuen und bestehenden Grundrechtseingriffen zu urteilen und damit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 581/01, 1 BvR 256/08) nachzukommen. Vor allem aber bleibt den Bürgerinnen und Bürgern ihr Recht auf Informationsfreiheit verwehrt, was es ihnen unmöglich macht nachzuvollziehen, in welcher Intensität ihre Bürgerrechte eingeschränkt werden.

Diese Feststellung ist besonders im Angesicht von personenbezogenen Datensätzen bedenklich, welche zunehmend in den Fokus von Sicherheitsbehörden geraten. Zahlreiche Sicherheitsgesetze, die dies ermöglichen, schränken Bürgerrechte bereits grundlegend ein. Hierdurch können Strafverfolgung und Strafvereitelung effizienter gestaltet werden, dennoch gilt auch für diese Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Um einen hinreichenden Überblick zu erhalten, damit das Recht auf Informationsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch künftig gewährleistet werden kann, wird der Senat aufgefordert:

- ein Konzept für eine Überwachungsgesamtrechnung zu entwickeln, umzusetzen und dem Abgeordnetenhaus das Ergebnis bis zum 31. Dezember 2023 vorzulegen. Die Überwachungsgesamtrechnung ist anhand der folgenden Kriterien zu entwickeln:
 1. Identifizierung einzubeziehender Zugriffsrechte auf private Datensammlungen als Ausgangspunkt zur Erstellung einer Datengrundlage;

2. Analyse, auf Basis welcher rechtlichen Grundlage und unter welchen Bedingungen Sicherheitsbehörden diese Zugriffsrechte gewährt werden;
 3. Ermittlung der absoluten Zugriffszahlen für jeden ausgewählten Sachverhalt;
 4. Gewichtung der Zugriffsrechte auf Grundlage der verfassungsrechtlichen, vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien. Hieraus ist ein spezifischer Intensitätswert für jeden Zugriffspfad zu errechnen;
 5. Errechnung einzelner Indexwerte für die spezifischen Überwachungsszenarien. Diese Formel soll die Anzahl der Zugriffe mit dem jeweiligen Intensitätswert berücksichtigen;
 6. Die Überwachungsindizes für einzelne Zugriffsrechte aggregieren, um die Überwachungslast von spezifischen Überwachungssachverhalten nach Region und weiteren Faktoren zu errechnen. Diese Berechnungsschritte ermöglichen eine transparente Darstellung der Zusammensetzung der Überwachungslast.
- Im Rahmen der Überwachungsgesamtrechnung eine Evaluation der Überwachungsbefugnisse von Sicherheitsbehörden durchzuführen und über die Effizienz jährlich zu berichten.
 - Die Überwachungsgesamtrechnung öffentlich zugänglich zu machen, indem die Daten leicht verständlich und anschaulich dargestellt werden. Zusätzlich soll durch die Veröffentlichung der Ausgangsdaten und der Berechnungsweise eine wissenschaftliche Prüfung sowie Diskussion ermöglicht werden, um die Überwachungsgesamtrechnung stetig zu optimieren.
 - Einen Beauftragten für eine regelmäßige Überwachungsevaluation bestellen, welcher zusammen mit Expertinnen und Experten aus Rechtswissenschaften und Zivilgesellschaft die Daten der Überwachungsgesamtrechnung analysiert, freiheitseinschränkende Überwachungsmaßnahmen bewertet sowie beratend an den Gesetzgebungsverfahren mitwirkt.

Begründung

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber bereits vor 17 Jahren mit seinem wegweisenden Urteil vom 12. April 2005 – 2 BvR 581/01 – das Folgende aufgegeben (Leitsatz):

„Wegen des schnellen und für den Grundrechtsschutz riskanten informationstechnischen Wandels muss der Gesetzgeber die technischen Entwicklungen aufmerksam beobachten und notfalls durch ergänzende Rechtssetzung korrigierend eingreifen. Dies betrifft auch die Frage, ob die bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen angesichts zukünftiger Entwicklungen geeignet sind, den Grundrechtsschutz effektiv zu sichern und unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden verlässlich zu verhindern.“

Das Ausmaß staatlicher Überwachungsmöglichkeiten ist seitdem noch weitaus unübersichtlicher geworden. Für die Parlamente wird es immer schwieriger, die Effektivität der vorhandenen Maßnahmen und die Erforderlichkeit neuer Eingriffe zu beurteilen. Die bestehenden Evaluationsdaten zu Überwachungsmaßnahmen reichen für eine Folgenabschätzung nicht aus. Gleiches gilt für die Bürgerinnen und Bürger, denen es verwehrt bleibt, die Intensität der Eingriffe in ihre Bürgerrechte zu überblicken und kritisch zu hinterfragen. Dies verletzt nicht nur

das Recht auf Informationsfreiheit, sondern verhindert aktiv eine öffentliche und kritische Diskussion am staatlichen Handeln, welche das Fundament unserer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft bildet. Für eine qualifizierte parlamentarische wie auch gesellschaftliche Diskussion über Maßnahmen wie Videoüberwachung an Bahnhöfen, den Einsatz von Drohnen oder Kennzeichenüberprüfung fehlt eine verlässliche Datengrundlage sowie eine Evaluation.

Hier bietet eine Überwachungsgesamtrechnung einen wirksamen Ansatz für mehr Transparenz. Sie ermöglicht – im Sinne der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 256/08) – einen Überblick über bestehende Sicherheitsgesetze und die mit ihnen bereits verbundenen Grundrechtseingriffe.

Eine solche Überwachungsgesamtrechnung ist mit der Implementierung der Vorratsdatenspeicherung und mit den immer weiterwachsenden Möglichkeiten der Auswertung großer Datenmengen noch wichtiger geworden: Die Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche schreitet massiv voran, der digitale Fußabdruck wird täglich größer, die Datensammlungen eines jeden Einzelnen werden immer umfangreicher. Derartige Datensätze sind auch für Sicherheitsbehörden von enormem Interesse, denn wegen der zunehmenden Kommunikations- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten im digitalen Raum ergibt sich auch ein verändertes Gefahrenpotential durch Kriminalität und Terrorismus. Zur Verhinderung von Straftaten wird den Behörden durch eine Vielzahl von Sicherheitsgesetzen der Zugriff auf personenbezogene Datensätze ermöglicht. Dabei steht vermehrt auch der Zugriff auf private Datensammlungen im Fokus der Sicherheitsbehörden, was ein neues Ausmaß an Überwachung darstellt. Anlasslos gespeicherte Massendaten können nicht mehr als Einzelfälle abgetan werden. Problematisch hierbei ist vor allem, dass aktuell keinerlei Übersicht und Klarheit darüber bestehen, mit welcher Intensität in die Grundrechte eingegriffen wird und welchen Mehrwert und Umfang die Eingriffe bei der Strafverfolgung haben. Hinzu kommt erschwerend, dass Befugnisse unterschiedlicher Behörden oftmals in verschiedenen Gesetzen geregelt sind. Dieses unübersichtliche Geflecht von Überwachungsmöglichkeiten lässt das Ausmaß der Eingriffsbefugnisse nicht mehr erkennen. Es bedarf dringend einer Gesamtschau sämtlicher Überwachungsgesetze, um dann die sogenannte Überwachungsgesamtrechnung – also die Erfassung der kumulierten Überwachungslast – in Berlin zu ermöglichen.

Die Ampel-Koalition hat sich auf Bundesebene das Ziel gesetzt, die bestehenden Sicherheitsgesetze und ihre Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie zu evaluieren. Diesem Vorhaben muss sich der Berliner Senat anschließen und ein Konzept für eine Überwachungsgesamtrechnung entwickeln, um ein Gesamtbild der Überwachungslast auf die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten. Dieses muss den Berlinerinnen und Berlinern öffentlich zugänglich gemacht werden. Vorbild könnte ein eigens hierfür theoretisch und empirisch unterlegtes Konzept, entwickelt durch das Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht sein. Hier wird mit der Hilfe eines Überwachungsbarometers die reale Überwachungslast der Bürger, und somit deren Freiheitsbelastung, erfasst.

Darüber hinaus ist es dringend notwendig, einen Beauftragten für Überwachungsevaluation zu bestellen, diesem ein Beratungsgremium an die Seite zu stellen und dauerhaft zu etablieren, um auch zukünftig die Daten der Überwachungsgesamtrechnung zu analysieren sowie freiheitsbeschränkende Überwachungsmaßnahmen zu bewerten. Dabei soll der Beauftragte weder Gerichte noch eine lebendige Opposition in den Parlamenten ersetzen. Vielmehr soll der Fokus auf Freiheitseinschränkungen gelenkt und die Regierenden angehalten werden, ihr

Handeln stärker zu rechtfertigen. Dem Gesetzgeber in Regierung und Opposition sollen die Daten wirksame Grundlagen für künftige Entscheidungen liefern. Mit diesem überparteilichen Expertengremium könnte dem Wert der Freiheit wieder eine stärkere Stimme gegeben werden.

Berlin, 15. März 2022

Czaja, Rogat
und die weiteren Mitglieder
der Fraktion der FDP im Abgeordnetenhaus von Berlin