



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1494

Datum: 5. Januar 2004

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Eingriffen in das Beichtgeheimnis zur Gefahrenabwehr und deren Vereinbarkeit mit zwischen Land und Kirchen geschlossenen Staatsverträgen

A. Auftrag

Der von der Landesregierung eingebrachte „Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes und anderer Gesetze“ - Drucksache 14/2287 - sieht in mehreren Bestimmungen Regelungen vor, nach denen - etwa im Rahmen einer verdeckten Datenerhebung - Eingriffe auch in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse möglich sind. Davon betroffen ist unter anderem das Beichtgeheimnis.

Zur Beurteilung etwaiger verfassungsrechtlicher Risiken hat die Fraktion der SPD den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die gesetzliche Regelung solcher Eingriffsbefugnisse mit dem Grundrecht der Glaubensfreiheit zu vereinbaren ist.

Des weiteren ist um Stellungnahme gebeten worden, ob die vorgesehenen Regelungen möglicherweise mit den zwischen Rheinland-Pfalz und den Kirchen geschlossenen (Staats-) Verträgen kollidieren könnten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst die Darstellung jener Vorschriften, die nach dem Gesetzentwurf zu Eingriffen in das Beichtgeheimnis ermächtigen (unter I.). Gegenstand der sich anschließenden Prüfung ist sodann die Frage, ob die vorgesehenen Eingriffsbefugnisse dem Grundrecht der Glaubensfreiheit angemessen Rechnung tragen (unter II.). Etwaigen Kollisionen mit den zwischen Land und Kirchen geltenden Verträgen soll im Anschluss nachgegangen werden (unter III.).

I. Rechtslage nach dem Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes und anderer Gesetze

Bevor die einzelnen Regelungen näher dargestellt werden, ist noch darauf hinzuweisen, dass der Regierungsentwurf für durch Amts- und Berufsgeheimnisse geschützte Vertrauensverhältnisse weitgehend an die entsprechenden Bestimmungen der Strafprozessordnung über das Zeugnisverweigerungsrecht (§§ 53 bis 53 a) anknüpft. Zu den danach Zeugnisverweigerungsberechtigten gehören auch Geistliche¹ (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO), wobei sich deren Zeugnisverweigerungsrecht ausdrücklich nur auf solche Tatsachen erstreckt, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger anvertraut oder bekanntgeworden sind.

Eingriffe in das Beichtgeheimnis werden durch folgende Vorschriften des Gesetzentwurfs zugelassen, die - auszugsweise - lauten²:

„§ 9 a Befragung und Auskunftspflicht

(1) Die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei können jede Person befragen, wenn anzunehmen ist, dass sie sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten ordnungsbehördlichen oder polizeilichen Aufgabe erforderlich sind. Für die Dauer der Befragung kann die Person angehalten werden.

(2) Eine Person, deren Befragung nach Absatz 1 zulässig ist, ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift, Aufenthaltsort und Staatsangehörigkeit anzugeben. Zu einer Auskunft in der Sache ist sie nur verpflichtet, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist.

¹ Ob damit nur Geistliche der christlichen Kirchen und der sonstigen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften gemeint sind, ist streitig (vgl. hierzu Pelchen, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 3. Aufl. 1993, § 53, Rdnr. 11; Peters, Strafprozess, 4. Aufl. 1985, S. 350)

² Die Schutzbestimmungen im Hinblick auf Amts- und Berufsgeheimnisträger sind in der Darstellung durch Fettdruck hervorgehoben.

(3) Unter den in §§ 52 bis 55 der Strafprozessordnung genannten Voraussetzungen ist die betroffene Person zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Dies gilt nicht, wenn die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist. Die betroffene Person ist über ihr Recht zur Verweigerung der Auskunft zu belehren. Auskünfte, die gemäß Satz 2 erlangt wurden, dürfen nur für den dort bezeichneten Zweck verwendet werden.

§ 28

Besondere Mittel der verdeckten Datenerhebung

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten durch den Einsatz besonderer Mittel der verdeckten Datenerhebung nach Absatz 2 erheben über

1. die Verantwortlichen nach den §§ 4 und 5 und unter den Voraussetzungen des § 7 über die dort genannten Personen, soweit die Datenerhebung zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für bedeutende Sach- oder Vermögenswerte erforderlich ist,
2. Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie zukünftig Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen und die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung dieser Straftaten erforderlich ist,
3. Kontakt- und Begleitpersonen (§ 26 Abs. 3 Satz 2), soweit die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich ist, und
4. Personen im Umfeld einer in besonderem Maß als gefährdet erscheinenden Personen, soweit die Datenerhebung zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist.

(2) Besondere Mittel der verdeckten Datenerhebung im Sinne dieses Gesetzes sind

1. die planmäßig angelegte Beobachtung einer Person, die durchgehend länger als 24 Stunden oder über einen Zeitraum von mehr als einer Woche durchgeführt werden soll (längerfristige Observation),
2. der verdeckte Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes,
3. der Einsatz von Polizeibeamten unter einer ihnen auf Dauer angelegten Legende (verdeckte Ermittler),
4. der Einsatz von Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist (Vertrauenspersonen), und
5. der Einsatz technischer Mittel zur Feststellung des jeweiligen Standorts einer Person oder eines Fahrzeuges.

...

(4) Die Datenerhebung nach Absatz 1 darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. **In ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis im Sinne der §§ 53 und 53 a der Strafprozessordnung darf nur durch eine Datenerhebung nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 unter den Voraussetzungen des § 7 eingegriffen werden.**

§ 29

Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 in oder aus Wohnungen des Betroffenen zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit erheben über

1. die nach den §§ 4 und 5 Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 7 über die dort genannten Personen und
2. Kontakt- und Begleitpersonen (§ 26 Abs. 3 Satz 2), soweit die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung von besonders schwerwiegenden Straftaten nach Absatz 2 erforderlich ist.

Eine Datenerhebung nach Satz 1 Nr. 1 über die für eine Gefahr verantwortlichen Personen in oder aus Wohnungen von Personen, die nicht für die Gefahr verantwortlich sind, ist nur unter den Voraussetzungen des § 7 zulässig.

...

(3) Eine Datenerhebung nach Absatz 1 darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. **In ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis im Sinne der §§ 53 und 53 a der Strafprozessordnung darf nur durch eine Datenerhebung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 unter den Voraussetzungen des § 7 eingegriffen werden.**

§ 31

Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation, Auskunft über die Telekommunikation

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten durch den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation sowie durch Auskünfte über die Telekommunikation erheben über

1. die nach den §§ 4 und 5 Verantwortlichen und unter den Voraussetzungen des § 7 über die dort genannten Personen, soweit die Datenerhebung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für bedeutende Sach- und Vermögenswerte erforderlich ist,
2. Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass sie zukünftig besonders schwerwiegende Straftaten (§ 29 Abs. 2) begehen und die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich ist, und
3. Kontakt- und Begleitpersonen (§ 26 Abs. 3 Satz 2), soweit die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung besonders schwerwiegender Straftaten (§ 29 Abs. 2) erforderlich ist.

(2) Eine Datenerhebung nach Absatz 1 kann sich auf

1. die Inhalte der Telekommunikation,
 2. nähere Umstände der Telekommunikation,
 3. die Standortfestlegung eines Telekommunikationsteilnehmers und
 4. die Feststellung der Polizei nicht bekannter Telekommunikationsanschlüsse
- beziehen und darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. ... **In ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis im Sinne der §§ 53 und 53 a der Strafprozessordnung darf nur durch eine Datenerhebung nach Absatz 1 Nr. 1 und 2 unter den Voraussetzungen des § 7 eingegriffen werden.**"

II. Verfassungsrechtliche Prüfung

1. Vorbemerkung

Die Landesverfassung³ (LV) schützt insbesondere mit dem Recht der Unantastbarkeit der Menschenwürde und der freien Persönlichkeitsgestaltung (Art. 1) sowie der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 7) in Verbindung mit dem Übermaßverbot einen Kernbereich privater Lebensgestaltung. In diesem Bereich muss sich jedermann bewegen können, ohne damit rechnen zu müssen, Adressat staatlicher Überwachungs- und Informationsmaßnahmen zu werden. Zu den Bedingungen der Persönlichkeitsentfaltung gehört insbesondere ein Raum, in dem der Einzelne unbeobachtet ist oder in dem er mit Personen seines besonderen Vertrauens verkehren kann, ohne dabei staatliche Überwachung fürchten zu müssen⁴.

Aus diesem Grund ist es verfassungsrechtlich unzulässig, Personen zu überwachen, die weder für eine Gefahr verantwortlich sind noch den Verdacht der Begehung einer Straftat hervorgerufen haben oder einer polizeilichen Notstandspflicht unterliegen⁵.

Sofern sich „Lausch- und Spähmaßnahmen“ gegen Personen richten, deren berufliche Tätigkeit eng mit der Entstehung und Aufrechterhaltung besonderer Vertrauensverhältnisses verbunden ist, bestehen zusätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen. Die Landesverfassung schützt dabei eine Reihe besonderer Vertrauensverhältnisse, deren Funktionsfähigkeit Amts- und Berufsgeheimnisse voraussetzen. So umfasst das Recht auf ungestörte Religionsausübung aus Art. 8 LV den Schutz des Beichtgeheimnisses⁶. Die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 58 LV umfasst für die beratenden und die Heilberufe den Schutz des Berufsgeheimnisses. Die Pressefreiheit aus Art. 10 LV beinhaltet den Schutz des Redaktionsgeheimnisses einschließlich des Quellenschutzes. Daneben sind auch vertrauliche Angaben gegenüber Abgeordneten geschützt (Art. 95 LV).

³ vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), BS 100-1

⁴ Eingehend hierzu: Baldus, NVwZ 2003, 1289, 1295 f., vgl. auch BVerfGE 39, 238, 245

⁵ Baldus, a.a.O., 1289, 1295

⁶ So für die entsprechende Bestimmung des Art. 19 des Freistaates Sachsen: SächsVerfGH, DVBl. 1996, 1423, 1432

Bei den Trägern verfassungsrechtlich geschützter Amts- oder Berufsgeheimnisse genügt es nicht, dass Gefahrverursachung, Tatverdachtsverantwortung oder Notstandspflicht vorliegen; vielmehr sind Eingriffe in das grundrechtlich geschützte Vertrauensverhältnis nur zum Schutz mindestens gleichrangiger Rechtsgüter wie etwa Leben, Gesundheit und Freiheit zulässig⁷. Auch die Bekämpfung schwerer und schwerster Kriminalität ist dabei eine staatliche Aufgabe von Verfassungsrang⁸. Sie steht der Schutzwürdigkeit der Vertrauensverhältnisse jedenfalls dann nicht nach, wenn der durch die Verfassung geschützte Geheimnisträger selbst eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen will oder wenn Tatsachen für die Annahme sprechen, dass er dies will. In einer solchen Situation kann ein Eingriff in das Vertrauensverhältnis zugunsten der Verhinderung der Straftat je nach Lage des Falls verhältnismäßig sein. Denn wer als Träger eines Amts- oder Berufsgeheimnisses eine Straftat von erheblichem Gewicht begehen will, ist nicht schutzwürdiger als andere potentielle Straftäter. Der Gesetzgeber ist dementsprechend von Verfassungs wegen nicht gehindert, der Polizei in dieser Situation die Möglichkeit eines Eingriffs an die Hand zu geben⁹.

Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse bedürfen - zusammenfassend gesagt - eines formellen Gesetzes, das Ausmaß und Grenzen möglicher Beeinträchtigungen unter Beachtung der für das betroffene Grundrecht geltenden Schranken und des Verhältnismäßigkeitsprinzips hinreichend konkret festlegt. Hinzu kommt, dass Eingriffe selbst bei Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr das einzige erfolgversprechende Mittel (ultima ratio) zur Informationsgewinnung darstellen müssen, die durch den Eingriff gewonnene Information dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter dienen müssen und durch weiteres Zuwarten die begründete Gefahr einer irreversiblen Schädigung dieser Rechtsgüter zu bejahen sein muss¹⁰. Nur unter diesen engen Bedingungen ist die gesetzliche Eröffnung einer Eingriffsmöglichkeit in geschützte Vertrauensverhältnisse verfassungsrechtlich hinzunehmen, wobei für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zusätzlich noch danach zu differenzieren ist, ob es sich um eine Datenerhebung bei oder über Störer und bei oder über unbeteiligte Dritte handelt¹¹.

Ob der Gesetzentwurf den dargestellten Anforderungen im Hinblick auf das verfassungsrechtlich geschützte Beichtgeheimnis gerecht wird, ist Gegenstand nachfolgender Prüfung.

⁷ SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432; MVVerfG, LKV 2000, 345, 352

⁸ BbgVerfG, LKV 1999, 450, 457

⁹ BbgVerfG, a.a.O., 450, 457

¹⁰ SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

¹¹ Vgl. zu dieser Differenzierung: SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

2. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Glaubensfreiheit (Art. 8 LV)

Von einer Grundrechtsverletzung wäre nach dem Gesagten auszugehen, wenn durch die erwähnten Vorschriften in den Schutzbereich der Glaubensfreiheit eingegriffen würde und dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist.

a) Schutzbereich

Art. 8 Abs. 1 LV schützt die „Freiheit des Glaubens“, die zunächst die innere Freiheit erfasst, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu bilden und zu haben (forum internum)¹². Zugleich erfasst die Garantie auch die äußere Freiheit des Glaubens (forum externum), das heißt das Recht, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen auszusprechen und nach diesem Bekenntnis handeln zu können (Ausübungsfreiheit)¹³. Zur Religionsausübung gehören dabei alle kultischen Handlungen und die Ausübung sowie Beachtung religiöser Gebräuche¹⁴, zu denen auch die Beichte gehört¹⁵.

Eine Beeinträchtigung der Glaubensfreiheit liegt dementsprechend vor, wenn der Staat das geschützte forum internum oder forum externum regelt oder faktisch in nicht nur unerheblicher Weise behindert¹⁶. Nach dem Bundesverfassungsgericht enthält die - von den Gewährleistungen des Art. 8 LV nicht abweichende¹⁷ - Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nicht nur ein individuelles Abwehrrecht, das dem Staat die Einmischung in den höchstpersönlichen Bereich des Einzelnen verbietet, sondern sie gebieten auch im positiven Sinn, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung zu sichern¹⁸.

¹² Lücke, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 8, Rdnr. 11

¹³ BVerfGE 24, 236, 245; 93, 1, 15

¹⁴ BVerfGE 24, 236, 246

¹⁵ SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

¹⁶ Lücke, a.a.O., Art. 8, Rdnr. 16 m.w.N.

¹⁷ Lücke, a.a.O., Art. 8 Rdnr. 3

¹⁸ BVerfGE 41, 29, 49

b) Schranken

Art. 8 LV enthält für die Glaubensfreiheit keinen ausdrücklichen Schrankenvorbehalt. Absoluten Schutz genießt die Glaubensfreiheit nach der Verfassung gleichwohl nicht. Anerkannt ist, dass auch vorbehaltlos gewährte Grundrechte Schranken unterliegen¹⁹. Die Grenzen der Glaubensfreiheit dürfen dabei jedoch nur von der Verfassung selbst bestimmt werden (verfassungsimmanente Schranken). Ein Eingriff ist daher nur zum Schutz mindestens gleichrangiger Rechtsgüter zulässig. Kommt es zu Konflikten zwischen der Glaubensfreiheit und anderen Gütern von Verfassungsrang bedarf es daher einer Güterabwägung, die im Folgenden für die hier zu prüfenden Vorschriften vorgenommen werden soll.

aa) Verfassungsmäßigkeit der Befragung und Auskunftspflicht nach Art. 1 Nr. 4 (§ 9 a) des Gesetzentwurfs

(1) Regelungsinhalt

Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf soll durch diese Bestimmung die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, Auskünfte von Personen zur Erfüllung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben auch unterhalb der Schwelle der konkreten Gefahr erlangen zu können²⁰. Zur Auskunft in der Sache ist die Person allerdings nur verpflichtet, wenn die Informationen zur Abwehr einer konkreten Gefahr erforderlich sind (Abs. 2 Satz 2 des § 9 a²¹). Absatz 3 des § 9 a regelt dabei ein Auskunftsverweigerungsrecht für Amts- und Berufsheimnisträger analog den Bestimmungen der §§ 52 bis 55 StPO, die für entsprechend anwendbar erklärt werden.

Dies bedeutet zunächst, dass Geistliche zwar grundsätzlich auskunftspflichtig sind, sie eine Sachauskunft jedoch unter den Voraussetzungen des Zeugnisverweigerungsrechts des § 53 Abs. 1 Nr. 1 StPO, über das sie zu belehren sind (§ 9 a Abs. 3 Satz 3), verweigern können. Ein Recht zur Verweigerung der Auskunft besteht jedoch auch in diesem Fall nicht, wenn die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist (§ 9 a Abs. 3 Satz 2).

¹⁹ statt aller: Kokott, in: Sachs [Hrsg.], Grundgesetz, 3. Aufl. 2002, Art. 4, Rdnr. 115; näher zur Schranken-systematik: Fischer/Groß, DÖV 2003, 932-939

²⁰ LT-Drucks. 14/2287, S. 34

²¹ Soweit nicht anders gekennzeichnet sind Paragraphen ohne Angabe solche des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes und anderer Gesetze - Drucksache 14/2287 -

(2) Verfassungsmäßigkeit

(a) Soweit die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht zur Sachauskunft der Geistlichen reicht, stellt sie auch einen Eingriff in den Schutzbereich der Glaubensfreiheit dar, da die Auskunftspflicht auch solche Tatsachen erfasst, die dem Geistlichen in seiner Eigenschaft als Seelsorger anvertraut oder bekannt geworden sind.

(b) Zu prüfen ist, ob der in der Auskunftspflicht liegende Eingriff in das Vertrauensverhältnis verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

(aa) Nach Maßgabe der Befugnis des § 9 Abs. 3 Satz 2 setzt die Auskunftspflicht des Geistlichen voraus, dass die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person erforderlich ist. Die Auskunftspflicht dient insoweit dem von der Verfassung geforderten Schutz hochrangiger und zumindest gleichwertiger Verfassungsgüter.

(bb) Kennzeichnend für den Eingriff ist allerdings, dass er wohl regelmäßig nicht den für die Gefahr Verantwortlichen treffen dürfte. Der auskunftspflichtige Geistliche wird nämlich der Gefahr, die abgewendet werden soll, ganz überwiegend fern stehen. Nach dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot dürfen aber Dritte, die keine Verantwortlichkeit für die Gefahr trifft, nicht mehr als unvermeidbar betroffen werden. Deswegen müssen auch Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse subsidiär gegenüber Eingriffen sein, die das Vertrauensverhältnis nicht berühren²². Soweit Träger von Amts- und Berufsgeheimnissen für die Gefahr nicht verantwortlich sind, können sie demnach nur als Notstandspflichtige unter den Voraussetzungen des § 7 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz²³ (POG) zur Sachauskunft verpflichtet sein. Das Vorliegen der Notstandsvoraussetzungen wird in der vorgesehenen Regelung des § 9 a - anders als bei den §§ 28 Abs. 4 Satz 1, 29 Abs. 3 Satz 2 und 31 Abs. 2 Satz 5 - allerdings nicht - jedenfalls nicht ausdrücklich - verlangt.

Dies könnte zunächst dafür sprechen, dass der jeweilige Amts- oder Berufsgeheimnisträger auch unabhängig von den Notstandsvoraussetzungen auskunftspflichtig sein soll, was aus den dargelegten Gründen verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erschiene.

²² MVVerfG, a.a.O., 345, 352

²³ in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), BS 2012-1

In der Natur der geregelten Auskunftspflicht liegt es jedoch, dass Maßnahmen gegen die für die Gefahr Verantwortlichen ohne die aus der Auskunft gewonnenen Informationen in aller Regel noch gar nicht möglich sind oder zumindest keinen Erfolg versprechen. Die Auskunft verfolgt ja gerade den Zweck, ein Informationsdefizit mit dem Ziel auszugleichen, die Ordnungsbehörden und die Polizei überhaupt in die Lage zu versetzen, der Gefahr noch rechtzeitig begegnen zu können. Soweit die Abwehr der Gefahr effektiv auch ohne die Information möglich ist, besteht die Notwendigkeit der Einholung der Auskunft von vornherein nicht. Dementsprechend normiert der Gesetzentwurf eine Auskunftspflicht auch nur insoweit, als die Auskunft zur Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person „erforderlich“ ist (§ 9 a Abs. 3 Satz 2).

Die Regelung dürfte insoweit unausgesprochen von der Situation eines anders nicht zu behebenden Informationsnotstands ausgehen, in der die Auskunft des Amts- oder Berufsgeheimnisträgers als die einzige Möglichkeit einer effektiven Gefahrenabwehr zu kennzeichnen ist. Unter diesem Aspekt könnte es möglicherweise verzichtbar erscheinen, die Auskunftspflicht ausdrücklich von dem Vorliegen der Voraussetzungen des § 7 POG abhängig zu machen, da der Regelung die dort vorausgesetzte Notstandssituation immanent ist. Zur Klarstellung der Subsidiarität der Auskunftspflicht dürfte es dann jedoch geboten sein, die Auskunftspflicht davon abhängig zu machen, dass sie zur Abwehr der Gefahr „zwingend erforderlich“ oder „unerlässlich“ sein muss; andernfalls wäre zu erwägen, die Auskunftspflicht im Normtext ausdrücklich von den Voraussetzungen des § 7 POG abhängig zu machen.

Nach der vorgesehenen Regelung des § 9 a Abs. 3 Satz 2 genügt das Vorliegen einer (einfachen) Gefahr für die dort genannten Schutzgüter, was mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip ebenfalls nicht völlig bedenkenfrei erscheint. Denn Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse setzen die Notstandspflichtigkeit des Geheimnisträgers voraus und diese verlangt nach der Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 POG, dass eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist. Nach der vorgesehenen Regelung würden hingegen auch etwa einfache, die Bagatellgrenze kaum überschreitende Körperverletzungen²⁴ die Auskunftspflicht auslösen, was wegen der Bedeutung des geschützten Vertrauensverhältnisses wohl als unverhältnismäßig anzusehen sein dürfte.

²⁴ wie zum Beispiel eine Ohrfeige (vgl. Tröndle, StGB, § 223, Rdnr. 3 m.w.N.)

Neben der Erheblichkeit trägt auch die Gegenwärtigkeit der Gefahr der Bedingung Rechnung, dass Eingriffe in verfassungsrechtlich abgesicherte Vertrauensverhältnisse nur als letztes Mittel der Informationsgewinnung (ultima ratio) in Betracht kommen und - jedes - weitere Zuwarten die begründete Gefahr einer sonst drohenden Schädigung der Rechtsgüter wahrscheinlich macht. Nur in dieser Ausnahmesituation ist die Durchbrechung des Schutzes von Vertrauensverhältnissen gerechtfertigt²⁵. Von daher wäre zu erwägen, die Gefahr um die Merkmale der Gegenwärtigkeit und Erheblichkeit zu qualifizieren, um die dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen, soweit die Auskunftspflicht nicht explizit von dem Vorliegen der Notstandsvoraussetzungen des § 7 abhängig gemacht werden sollte.

Ob die vorgeschlagenen Ergänzungen mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot verfassungsrechtlich zwingend sind, hängt davon ab, welche Anforderungen insoweit an den Gesetzgeber gestellt werden. Zwar können von dem Gesetzgeber keine normativen Detailregelungen verlangt werden. Von Verfassungs wegen ist er nur im Rahmen des gesetzestechisch Machbaren zu einer tatbestandlichen Ausdifferenzierung verpflichtet und kann im übrigen auf allgemeine Formulierungen oder unbestimmte Rechtsbegriffe wie die „Erforderlichkeit“ des Eingriffs zurückgreifen²⁶. Ermöglichen allerdings gesetzliche Regelungen der Exekutive Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen, so ist der Gesetzgeber aufgrund des Rechtsstaatsprinzips sowie des Demokratiegebots verpflichtet, die Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe im Wesentlichen selbst festzulegen und diese nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive zu überlassen²⁷.

Dem dürfte nur eine Regelung gerecht werden, welche die Auskunftspflicht zusätzlich von den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands abhängig macht oder für die Auskunftspflicht eine gegenwärtige und erhebliche Gefahr verlangt.

(cc) Ist der Geheimnisträger - anders als bei der soeben dargelegten Situation - selbst für die Gefahr verantwortlich oder steht er im Verdacht, eine Straftat begehen zu wollen, die zu einer erheblichen Gefährdung für die genannten Schutzgüter führt, begegnet die Auskunftspflicht keinen durchgreifenden Bedenken. Der von der Auskunftspflicht betroffene Geheimnisträger

²⁵ SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

²⁶ BbgVerfG, a.a.O., 450, 456

²⁷ SächsVerfGH, a.a.O. 1423, 1432; Baldus, a.a.O., 1289, 1296 m.w.N.

ist insoweit nicht schutzwürdiger als andere Störer oder potentielle Straftäter, die unzweifelhaft auskunftspflichtig sind²⁸. Ein Eingriff in das geschützte Vertrauensverhältnis ist dabei auch kaum denkbar, insbesondere fehlt es - anders als beim Einsatz technischer Mittel zum Abhören des nicht öffentlich gesprochenen Wortes, bei der die Erkenntnisse unmittelbar aus der Kommunikation mit einem Dritten gewonnen werden - auch an einem vergleichbaren Drittbezug der offen erfolgenden Befragung.

(dd) Entsprechendes gilt, wenn der Geheimnisträger kollusiv mit einem Dritten bloß unter dem Deckmantel des Vertrauensverhältnisses zusammenwirkt und mit ihm Straftaten verabredet, die zu einer erheblichen Gefährdung für eines der aufgezählten Schutzgüter führt. Auch diese Situation bringt keine Probleme mit sich, weil weder der Geheimnisträger noch der Dritte schutzwürdig sind. Insoweit bedarf die - im Ergebnis zu verneinende - Frage, ob bei einem solchen Zusammenwirken von Geheimnisträger und Dritten überhaupt die Berufung auf ein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauensverhältnis möglich ist²⁹, keiner weiteren Behandlung. Denn das Grundrecht gewährleistet den Beichtstuhl nicht als Ort zur Verabredung schwerer Straftaten.

(ee) Schließlich stellt sich die Frage, ob durch die Normierung einer Auskunftspflicht für Geistliche nicht der Kerngehalt des Grundrechts der Glaubensfreiheit angetastet wird. Das Bundesverfassungsgericht erkennt nämlich einen unantastbaren Kernbereich an, bei dem selbst eine Abwägung nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausscheidet³⁰.

Die Beichte ist ein Gespräch, das seinem Inhalt nach höchstpersönlichen Charakter hat. Hinzu kommt, dass das von der Glaubensfreiheit geschützte forum internum, das heißt die Bildung eines Glaubens in sich selbst, staatlichem Zugriff nicht zugänglich ist. Dieser Bereich soll nach Ansicht des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern berührt sein, wenn jemand seine Gewissensnot einem Seelsorger anvertraut³¹. Das Verfassungsgericht ließ mit dieser Begründung und unter Hinweis auf den spezifischen, mit der Menschenwürde verknüpften Gehalt des Grundrechts der Glaubensfreiheit eine Regelung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern unbeanstandet, nach der ein Eingriff mit technischen Mitteln nur für das Beichtgeheimnis ausdrücklich ausgeschlossen ist (§ 33 Abs. 6 Satz 2).

²⁸ BbgVerfG, a.a.O., 450, 457

²⁹ Näher hierzu: Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 4, Rdnr. 84

³⁰ BVerfGE 39, 238, 245

³¹ MVVerfG, a.a.O., 345, 353

Demgegenüber dürfte das Beichtgespräch nicht dem forum internum, sondern der Ausübungsfreiheit (forum externum) zuzuordnen sein. Denn zur Religionsausübung gehören alle kultischen Handlungen und die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche, zu denen auch die Beichte zählt³². Ohnehin dürfte es im Ergebnis auch nur schwer zu begründen sein, dass durch die Normierung einer Auskunftspflicht für Geistliche der Kernbereich jener Ausübungsfreiheit angetastet wird.

Die Bestimmung des jeder Abwägung entzogenen Kernbereichs ist durch Rechtsprechung und Lehre noch nicht abschließend geklärt. Der Bundesgerichtshof hat allerdings in der Kommunikation zwischen Ehepartnern einen solchen Kernbereich gesehen³³. Indessen lässt sich der unantastbare Kernbereich nicht abstrakt und allgemein bestimmen, etwa in der Weise, dass niemals aus einem Gespräch zwischen Eheleuten in der Wohnung oder aus einem Gespräch des Rechtsanwalts mit seinem Mandanten in der Kanzlei Daten erhoben werden dürften. Vielmehr richtet sich der Umfang des Kernbereichs wesentlich auch nach dem Zweck des Eingriffs und dem Gewicht des mit ihm verfolgten Allgemeininteresses³⁴. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht in seiner so genannten zweiten Tagebuchentscheidung den Kernbereich ausdrücklich nur für das Strafverfahren bestimmt³⁵. Ebenso lassen sich aus der Auffassung des Bundesgerichtshofs über den Schutz von Gesprächen unter Eheleuten keine zwingenden Schlüsse über das Strafverfahren hinaus ziehen. Denn die vorliegend auf dem Prüfstand stehenden Vorschriften betreffen die polizeiliche Prävention. Durch sie werden Eingriffsbefugnisse normiert zum Zweck der Abwehr künftiger großer Schäden für besonders hochrangige Rechtsgüter. Soweit im Strafverfahren das Zeugnisverweigerungsrecht des Geistlichen uneingeschränkt besteht, kann dies zur Folge haben, dass der Täter einer geschehenen Straftat möglicherweise nicht überführt wird. Bei der Prävention hingegen geht es darum, dass erhebliche Schäden für hochwertige Rechtsgüter noch verhindert werden können. Die Befugnis dazu dürfte der Polizei auch in der Weise eingeräumt werden können, dass notfalls tief in Vertrauensverhältnisse eingegriffen werden darf. Wäre es der Polizei untersagt, als ultima ratio Auskünfte auch von Geistlichen zu verlangen, so könnte ihr das einzige Mittel genommen sein, durch das sie ein schweres Verbrechen verhindern könnte³⁶.

³² SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

³³ BGHSt 31, 296, 299 f.

³⁴ MVVerfG, a.a.O., 345, 352

³⁵ BVerfGE 80, 367, 374

³⁶ MVVerfG, a.a.O., 345, 352

Von daher dürfte der unantastbare Kernbereich des Grundrechts der Glaubensfreiheit durch die Regelung einer Auskunftspflicht für Geistliche noch nicht berührt sein. Denn der Eingriff dient dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter (Leib, Leben und Freiheit), für die andernfalls die begründete Gefahr einer erheblichen und irreversiblen Schädigung bestünde.

(ff) Daraus, dass das Strafgesetzbuch Geistliche von der Anzeigepflicht des § 138 ausnimmt, dürfte sich im Ergebnis auch keine nach Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) relevante Kollisionslage zu der Auskunftspflicht des vorgesehenen § 9 a Abs. 3 Satz 2 ergeben.

Nach § 138 Abs. 1 StGB hat jeder, der von dem Vorhaben oder Ausführung einer der dort genannten Straftaten erfährt, rechtzeitig Anzeige zu machen, so dass die Ausführung oder der Erfolg der geplanten Tat noch abgewendet werden können. Für Geistliche trifft § 139 Abs. 2 StGB jedoch eine Sonderregelung. Danach besteht für sie keine Anzeigepflicht hinsichtlich dessen, was ihnen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger anvertraut worden ist. Diese Regelung geht auf „eine alte Tradition zurück und löst einen komplizierten Konflikt insbesondere - aber nicht nur - mit Rücksicht auf das katholische Beichtgeheimnis“³⁷.

Strafrechtliche Anzeigepflicht und Auskunftspflicht zur Abwehr von Gefahren sind zwar insoweit - teilweise - kongruent, als sie beide das durch eine geplante Straftat bedrohte Rechtsgut vor einer Schädigung schützen wollen. Allerdings ist ihr jeweiliger Rechtsgrund ein anderer: Bei der Nichtanzeige geplanter Straftaten geht es um die Ahndung des für strafwürdig erachteten Unterlassens einer Anzeige mit Geld- oder Freiheitsstrafe. Rechtsgrund der nach dem Gesetzentwurf bestehenden Auskunftspflicht ist hingegen nicht das staatliche Interesse an strafrechtlicher Sanktionierung, sondern ausschließlich die Gefahrenabwehr. Insoweit begegnet die Normierung einer Auskunftspflicht auch mit Blick auf Art. 31 GG keinen durchgreifenden Bedenken.

Bestätigt wird dies auch mit Blick auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung.

³⁷ Hanack, LK 10. Aufl. 1988, § 139, Rdnr. 5 m.w.N.

Als allgemeines Gefahrenabwehrrecht fällt die in § 9 a vorgesehene Auskunftspflicht in die Regelungskompetenz der Länder (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Die strafrechtliche Anzeigepflicht des § 138 StGB gehört hingegen zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Trotz teilweiser identischer Zielrichtung von präventiver Auskunfts- und strafrechtlicher Anzeigepflicht liegen Kompetenzkonflikte wegen der insoweit unterschiedlichen Regelungsbefugnisse zur Prävention und Repression nicht vor³⁸.

(c) Bezüglich der zwangsweisen Durchsetzung der Erteilung der Auskunft soll abschließend noch auf Folgendes hingewiesen werden: Der vorgesehene § 9 a Abs. 5 verweist auf § 136 a StPO. Nach dessen Absatz 1 Satz 2 darf Zwang nur angewandt werden, soweit das Strafverfahrensrecht dies zulässt. Von den geregelten Zwangsmöglichkeiten des Strafverfahrensrechts kommt zur Durchsetzung der Auskunftserteilung die Vorschrift des § 70 Abs. 2 StPO in Betracht, nach der zur Erzwingung des Zeugnisses die Beugehaft angeordnet werden kann, dies allerdings nur, soweit das Zeugnis ohne gesetzlichen Grund verweigert wird. Ohne gesetzlichen Grund verweigert der Zeuge nach der Strafprozessordnung die Auskunft allerdings nur, wenn ihm kein Weigerungsrecht nach den Vorschriften der 52 ff. StPO zusteht. Zu den danach Zeugnisverweigerungsberechtigten gehören allerdings auch Geistliche, so dass Zwangsmittel ihnen gegenüber wohl nicht in Betracht kommen, was im Ergebnis dazu führen könnte, dass die Auskunftserteilung nicht durchsetzbar wäre. Vor diesem Hintergrund dürfte eine Klarstellung sachdienlich sein. Die entsprechende Regelung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (§ 28 Abs. 2 Satz 2) sieht im korrespondierenden Regelungszusammenhang vor, dass §136 a StPO mit Ausnahme des Absatzes 1 Satz 2 entsprechend gilt.

(d) Zwischenergebnis

Wie gezeigt, sind Eingriffe auch in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse möglich; sie dürfen jedoch nur unter besonders restriktiv gefassten Voraussetzungen in der Situation des polizeilichen Notstandes als ultima ratio zugelassen werden lassig. In ihrer jetzigen Fassung dürfte die vorgesehene Auskunftspflicht von verfassungsrechtlichen Bedenken nicht völlig frei sein. Die Bedenken gründen im Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem

³⁸ Vgl. näher zur polizeilichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern Papier, DVBl. 1992, 1 ff.

nicht ausreichend Rechnung getragen sein dürfte, weil die Auskunftspflicht die Inanspruchnahme des Geistlichen als Notstandspflichtigen nicht hinreichend klar zum Ausdruck bringt. Ein geeigneter Weg zur Ausräumung der Bedenken wäre, den in der Auskunftspflicht liegenden Eingriff zusätzlich von den Voraussetzungen des § 7 POG abhängig zu machen.

bb) Verfassungsmäßigkeit von Art. 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfs hinsichtlich des Einsatzes besonderer Mittel der verdeckten Datenerhebung (§ 28), der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (§ 29) sowie der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation (§ 31)

(1) Regelungsinhalt

Während § 28 die Datenerhebung der Polizei durch den Einsatz besonderer Mittel der verdeckten Datenerhebung regelt, enthält § 29 die Befugnis der Polizei zur Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes in oder aus Wohnungen. § 31 berechtigt die Polizei zur präventiven Datenerhebung mittels Telekommunikationsüberwachung.

Da die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen besonderen Schutzbestimmungen im Hinblick auf Amts- und Berufsgeheimnisse gleichlautend sind, werden die geregelten Eingriffsbefugnisse im Zusammenhang geprüft. Nach § 28 Abs. 4 Satz 2, § 29 Abs. 3 Satz 2 und § 31 Abs. 2 Satz 5 darf in ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis im Sinne der §§ 53 und 53 a StPO jeweils nur unter den Voraussetzungen des § 7 POG eingegriffen werden. Daten dürfen dabei über Handlungs- und Zustandsstörer sowie unter den Voraussetzungen des § 7 POG auch über polizeirechtlich nicht verantwortliche Personen erhoben werden (§ 28 Abs. 1 Nummer 1, § 29 Abs. 1 Nummer 1 und § 31 Abs. 1 Nummer 1).

Die verdeckte Datenerhebung ist bei Maßnahmen nach § 28 und § 31 auch über Personen zulässig, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass diese zukünftig Straftaten von erheblicher Bedeutung oder besonders schwerwiegende Straftaten begehen werden und die Datenerhebung zur vorbeugenden Bekämpfung derselben erforderlich erscheint (§ 28 Abs. 1 Nummer 2, § 31 Abs. 1 Nummer 2).

Schließlich enthalten die Vorschriften jeweils die Bestimmung, dass die Datenerhebung auch durchgeführt werden kann, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind (§ 28 Abs. 4 Satz 1, § 29 Abs. 3 Satz 1 und § 31 Abs. 2 Satz 1).

(2) Verfassungsmäßigkeit

(a) Vor der eigentlichen Prüfung ist darauf hinzuweisen, dass die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen und die zu ihnen gegebenen Begründungen nicht kongruent sind.

Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf sollen Eingriffe in ein durch ein Amts- oder Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis nämlich nur zulässig sein, wenn der Geheimnisträger selbst als Störer oder zukünftiger Straftäter infrage kommt und zusätzlich die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands analog § 7 POG vorliegen³⁹. Demgegenüber lassen die genannten Bestimmungen ausdrücklich auch Datenerhebungen über polizeirechtlich nicht verantwortliche Personen zu. Danach wäre eine verdeckte Datenerhebung auch dann möglich, wenn zwar die Notstandsvoraussetzungen des § 7 POG vorliegen, der Geheimnisträger selbst allerdings weder als zukünftiger Straftäter noch als Störer in Frage kommt. Da Begründung und tatsächliche Regelung insoweit auseinanderfallen, bedarf es der Klarstellung des tatsächlich Gewollten.

Ungeachtet der nicht aufzulösenden Widersprüchlichkeit hinsichtlich der eigentlich gewollten Regelungsaussage ist die jeweilige Norm, wie sie im Gesetzentwurf ihren Niederschlag gefunden hat, Grundlage der folgenden Prüfung.

(b) Bei den durch den Gesetzentwurf eröffneten Eingriffsbefugnissen ist zunächst zu berücksichtigen, dass die verdeckte und deshalb von dem Betroffenen mit den Mitteln des abwehrenden gerichtlichen Rechtsschutzes nicht zu verhindernde Gewinnung und Verwertung personenbezogener Daten als schwerwiegender Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Vertrauensverhältnisse zu kennzeichnen ist. Anders als bei der Gewinnung von Informationen über offen zutage tretende und damit von dem Betroffenen in gewissem Sinn von sich aus in den öffentlichen Raum entäußerten Lebensumständen greift der Staat hier nämlich in den privatesten Bereich der Person ein.

³⁹ LT-Drucks. 14/2287, S. 35

Dieser schwerwiegenden Beeinträchtigung stehen allerdings die erheblichen Gefahren gegenüber, die für hochrangige Rechtsgüter drohen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die vorgesehenen Maßnahmen der verdeckten Datenerhebung sich nicht gegen jeden beliebigen Dritten richten. Zwar regelt der Gesetzentwurf seinem Wortlaut nach nur, über wen personenbezogene Daten erhoben dürfen. Dieser aber ist zugleich auch die einzige Person, bei der diese Daten erhoben werden dürfen. Ein Umweg über gezielte Eingriffe bei unbeteiligten Dritten ist der Polizei versperrt. Dies folgt daraus, dass das heimliche Filmen oder Abhören eines Dritten, auch wenn es der Erhebung personenbezogener Daten über den Störer oder zukünftigen Straftäter dient, regelmäßig zugleich eine - gezielte - Erhebung personenbezogener Daten des Dritten selbst darstellen würde. Dies aber ist, wie sich aus den einzelnen Regelungen ergibt, unzulässig, es sei denn, es handelt sich um eine Person, die nach § 7 POG notstandspflichtig ist. Davon abgesehen, dürfen unbeteiligte Dritte nur mit-erfasst werden, soweit es zur Durchführung einer sich gegen den Störer oder zukünftigen Straftäter richtenden Datenerhebung unvermeidbar ist. Darauf wird bei der nachfolgenden verfassungsrechtlichen Prüfung zurückzukommen sein.

(c) Soweit der Träger eines Amts- oder Berufsgeheimnisses eine Straftat von erheblichem Gewicht begehen will, ist dieser zunächst nicht schutzwürdiger als andere zukünftige Straftäter oder Störer⁴⁰. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Eingriff nicht nur den Geheimnisträger - als Zielperson - trifft, da bei der verdeckten Datenerhebung mit technischen Mitteln zum Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlichen gesprochenen Wortes die Erkenntnisse unmittelbar aus der Kommunikation mit einem anderen gewonnen werden. Der Gesprächspartner kann zwar ebenfalls für die Gefahr verantwortlich oder Beteiligter der zu verhindernden Straftat sein; dann ergibt sich auch für ihn keine besondere Schutzbedürftigkeit⁴¹. Vielfach aber wird der Gesprächspartner oder Geheimnisträger der abzuwehrenden Gefahr oder Straftat fern stehen.

Die Eigentümlichkeit einer verdeckten Datenerhebung, mit denen in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse eingegriffen wird, ist dadurch gekennzeichnet, dass durch den Eingriff stets zumindest zwei Personen, nämlich der Geheimnisträger und sein Gesprächspartner, betroffen werden, und zwar auch dann, wenn an sich nur eine von ihnen Zielperson

⁴⁰ BbgVerfG, a.a.O., 450, 457

⁴¹ MVVerfG, a.a.O., 345, 351 f.

der heimlichen Überwachungsmaßnahme ist, weil der andere in aller Regel unvermeidbar mitbetroffen ist. Dabei genügen zur Rechtfertigung des Eingriffs nicht bereits Bestimmungen, nach denen die verdeckte Datenerhebung auch dann zulässig ist, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind; denn bei der verdeckten Datenerhebung aus Vertrauensverhältnissen wird der Dritte nicht mehr oder weniger zufällig von der Maßnahme betroffen, sondern ganz gezielt, weil gerade aus der Kommunikation mit dem Geheimnisträger oder dessen Gesprächspartner die Erkenntnisse gewonnen werden sollen.

Auch wenn es für verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse keinen generell-absolute Schutz gibt, gebietet doch ihre Bedeutung ein gesetzgeberischen Schutzkonzept, nach dem Eingriffe nur ausnahmsweise und unter besonders restriktiv gefassten Voraussetzungen möglich sind⁴². Das Eindringen in ein durch ein Amts- und Berufsgeheimnis geschütztes Vertrauensverhältnis ist dabei nur als ultima ratio nur in der extremen Ausnahmesituation zulässig, dass dies zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie etwa Leib, Leben oder Freiheit einer Person unerlässlich ist, weil die Situation des polizeilichen Notstands vorliegt⁴³. Dann darf ausnahmsweise auch Kenntnis über solche Geheimnisse verschafft werden, bei deren Preisgabe die Vertrauensperson selbst einen Straftatbestand des § 203 StGB erfüllen würde⁴⁴. Wenn eine für die nahe Zukunft drohende Verletzung hochrangiger Rechtsgüter, der noch begegnet werden kann, anders als durch einen Eingriff in das Vertrauensverhältnis nicht mit Aussicht auf Erfolg abzuwenden ist, muss dieses von Verfassungs wegen hingenommen werden, damit die gefährdenden und gleichrangigen Rechte anderer Personen nach Möglichkeit noch vor einem irreversiblen Schaden gewahrt werden können⁴⁵. In diesem Fall muss das Interesse an ungestörter Ausübung der Beichte zurücktreten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass der die Beichte Ablegende eine Straftat von erheblicher Bedeutung begehen will.

Lediglich dann, wenn dies im polizeilichen Notstand nicht zu vermeiden ist, darf folglich auch ein Dritter - zur Zielperson - der Überwachung gemacht werden. Sind jene Voraussetzungen erfüllt, kommt es nicht mehr darauf an, welche der in dem Vertrauensverhältnis

⁴² MVVerfG, a.a.O., 345, 352

⁴³ SächsVerfGH, a.a.O., 1423, 1432

⁴⁴ MVVerfG, a.a.O., 345, 353

⁴⁵ MVVerfG, a.a.O., 345, 353

partizipierenden Personen für die Gefahr oder den Verdacht der zukünftigen Straftatbegehung verantwortlich ist. Dies bedeutet, dass Maßnahmen der verdeckten Datenerhebung verfassungsrechtlich nicht nur dann zulässig sind, wenn der Geheimnisträger selbst Störer oder zukünftiger Straftäter ist, sondern auch dann, wenn dies für seinen Gesprächspartner gilt. Allerdings dürfte die gesetzliche Ermächtigung, in einem verfassungsrechtlich geschützten Vertrauensverhältnis gegen unbeteiligte Dritte mit informationellen Einflußmaßnahmen vorzugehen, eine Grenzlinie rechtsstaatlichen Polizeirechts markieren.

(d) Den dargelegten Anforderungen ist in dem Entwurf hinreichend Rechnung getragen worden, weil Eingriffe nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für hochrangige Rechtsgüter (Leib, Leben, Freiheit sowie bedeutende Sach- und Vermögenswerte) oder zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung beziehungsweise besonders schwerwiegenden Straftaten jeweils unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zugelassen werden. Dabei handelt es sich um die höchste denkbare materielle Anforderung an ein Gesetz, das der Polizei die Befugnis gibt, mit technischen Mitteln in verfassungsrechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse einzugreifen⁴⁶.

Bestätigung findet dieses Ergebnis auch durch eine jüngere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁷, in der es sich - wenn auch nur beiläufig - zum Schutz von Berufsgruppen geäußert hat, die in besonderer Weise auf Vertrauensverhältnisse angewiesen sind. Das Gericht hat festgestellt, dass die Schutzregelungen der Strafprozessordnung nicht notwendig abschließend und im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen seien; ginge es aber um eine Straftat von erheblicher Bedeutung und werde ein konkreter Tatverdacht und eine hinreichend sichere Tatsachenbasis für die Anordnung der Maßnahme verlangt, bestünden ausreichend hohe Hürden für einen Eingriff in die Grundrechte dieser Berufsgruppe⁴⁸. Dem ist - wie ausgeführt - in den entsprechenden Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs Rechnung getragen worden.

⁴⁶ Vgl. hierzu MVVerfG, a.a.O., 345, 352

⁴⁷ BVerfG, NJW 2003, 1787 ff.

⁴⁸ BVerfG, NJW 2003, 1787, 1794

(e) Zwischenergebnis

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse zum heimlichen Eingriff in das Beichtgeheimnis dürften dem Grundrecht der Glaubensfreiheit hinreichend Rechnung tragen. Sie anerkennen die verfassungsrechtliche Gewährleistungsdimension des grundrechtlich geschützten Beichtgeheimnisses, in dem sie verdeckte Datenerhebungen aus dem Vertrauensverhältnis nur als letztes Mittel eines anders nicht zu behebenden Informationsnotstandes zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter oder zur Verhütung besonders erheblicher Straftaten zulassen. Damit ist der Verfassung Genüge getan.

III. Verstoß gegen Staatskirchenverträge

Gegenstand der nachfolgenden Prüfung ist die Frage, ob das Land durch den Erlass des Gesetzes zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes gegen das - hier allein in Betracht kommende - Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933⁴⁹ verstoßen würde, das im Reichsgesetzblatt vom 18. September 1933 (II S. 679) samt Schlussprotokoll veröffentlicht wurde. Aus dem Reichskonkordat, dessen deutscher und italienischer Text gemäß Art. 34 gleiche Kraft haben, ist die Vorschrift des Artikels 9 von Bedeutung, die lautet:

„Geistliche können von Gerichtsbehörden und anderen Behörden nicht um Auskünfte über Tatsachen angehalten werden, die ihnen bei Ausübung der Seelsorge anvertraut worden sind und deshalb unter die Pflicht der seelsorgerischen Verschwiegenheit fallen.“

Die Untersuchung muss dabei mit der Prüfung beginnen, ob für Rheinland-Pfalz eine Pflicht besteht, die genannte Bestimmung des Reichskonkordats zu beachten.

1. Pflicht des Landes Rheinland-Pfalz zur Beachtung des Reichskonkordats

a) Das Reichskonkordat, das nach seiner Präambel das „Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem Staat für den Gesamtbereich des Deutschen Reichs dauernd regeln“ will, hat durch den Zusammenbruch der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft seine Geltung nicht

⁴⁹ RGBl. II, S. 679; abgedruckt in: H. Weber [Hrsg.], Staatskirchenverträge (Textsammlung) 1967, A 1 b

verloren⁵⁰. Obgleich das Deutsche Reich Vertragspartner war, hat die Errichtung einer staatlichen Organisation für das Gebiet der westlichen Besatzungszonen durch das Grundgesetz an der Geltung des Reichskonkordats zwischen den Vertragschließenden nichts geändert. Wenn auch die durch das Grundgesetz geschaffene Organisation in ihrer Geltung auf einen Teil des Reichsgebiets beschränkt ist, so ist doch die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich identisch mit dem Deutschen Reich. Daraus ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland an die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge gebunden ist⁵¹.

Für die vom Deutschen Reich geschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach dem Grundgesetz die Landesgesetzgebung zuständig ist, bestimmt die Vorschrift des Art. 123 Abs. 2 GG, dass sie unter den dort genannten Voraussetzungen in Kraft bleiben, und zwar „bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt“. Keiner dieser Beendigungsgründe trifft auf das Reichskonkordat zu. Neue Staatsverträge sind nicht abgeschlossen worden⁵².

Die völkerrechtliche Weitergeltung des Reichskonkordats hat zur Folge, dass die sich daraus ergebenden beiderseitigen Verpflichtungen von den Vertragsparteien zu erfüllen sind. Im Geltungsbereich des Grundgesetzes ist als Partner des Reichskonkordats die Bundesrepublik Deutschland - das sind verfassungsrechtlich der Bund und die Länder als Ganzes - anzusehen.

Die Verpflichtung aus Art. 9 des Reichskonkordats kann für das allgemeine Polizeirecht nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes allerdings ausschließlich von den Ländern erfüllt werden, da dem Bund auf diesem Gebiet die Gesetzgebungskompetenz fehlt (Auseinanderfallen von Vertragspartnerschaft und Gesetzgebungszuständigkeit). Deswegen ist die Frage nach der Geltung des Reichskonkordats zunächst dahin zu präzisieren, ob der Bund die Beachtung der Bestimmung von den Ländern verlangen kann. Sie ist dann zu bejahen, wenn sich ergibt, dass die Länder gegenüber dem Bund verfassungsrechtlich verpflichtet sind, diese Bestimmungen bei der Gestaltung des allgemeinen Polizeirechts einzuhalten.

⁵⁰ BVerfGE 6, 309, 336; vgl. auch Erg. zu Anm. 1 zum Reichskonkordat, in: Staat und Kirche und Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, Teil 2.B.1 (S. 16)

⁵¹ BVerfGE 6, 309, 338

⁵² BVerfGE 6, 309, 338

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Schulbestimmungen des Reichskonkordats (Art. 21 bis 24) festgestellt, dass eine solche Bindung der Länder gegenüber dem Bund nicht besteht.

Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

Die einzige Bestimmung des Grundgesetzes, welche die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Verträge, zu denen auch das Reichskonkordat zählt, ausdrücklich erwähnt, sei Art. 123 Abs. 2 GG⁵³.

Aus Art. 123 Abs. 2 GG lasse sich aber eine verfassungsrechtliche Pflicht der Länder dem Bund gegenüber, die Schulbestimmungen des Reichskonkordats zu beachten, nicht herleiten. Art. 123 Abs. 2 GG sage für das Reichskonkordat zunächst nur aus, dass er in Kraft bleibe, obwohl er einem Vertrag entstamme, der nicht von den nunmehr zur Verfügung über den Gegenstand ausschließlich befugten Ländern geschlossen worden sei. Aus der systematischen Stellung des Art. 123 Abs. 2 GG in der Nachbarschaft der Art. 123 Abs. 1, 124, 125 GG ergebe sich, dass er nur das Fortgelten des einem völkerrechtlichen Vertrag entsprechenden Rechts anordne, ohne den nunmehr zuständigen Landesgesetzgeber an der Änderung dieses Rechts zu hindern⁵⁴.

Die Annahme, Art. 123 Abs. 2 GG wolle über die Anordnung und Fortgeltung des Rechts hinaus den Landesgesetzgeber kraft Verfassungsrechts an das Vertragsrecht binden, stünde im Widerspruch zur sonstigen Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern durch das Grundgesetz⁵⁵. Die vom Grundgesetz garantierte Freiheit der Länder im Bereich ihrer eigenen Gesetzgebung würde danach für alle Gegenstände, für die vertragliche Regelungen bestehen, erheblich eingeschränkt. Diesem Gesichtspunkt komme besondere Bedeutung deswegen zu, weil Art. 123 Abs. 2 GG selbst die Fortgeltung des transformierten Vertragsrechts nicht ohne Rücksicht auf die neue Rechtsordnung des Grundgesetzes angeordnet habe, sondern nur insoweit, als das bisherige Vertragsrecht dem Grundgesetz nicht widerspreche. Aus diesem allgemeinen Gedanken sei herzuleiten, dass auch die Vorschriften des Grundgesetzes über die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern bei der

⁵³ BVerfGE 6, 309, 340 f.

⁵⁴ BVerfGE 6, 309, 344

⁵⁵ BVerfGE 6, 309, 346

Prüfung der Frage zu beachten sind, ob die Länder gegenüber dem Bund verpflichtet sind, sich an den Inhalt der Verträge zu halten⁵⁶. Es könne daher nicht angenommen werden, die Vorschrift enthalte über die Anordnung der Fortgeltung bestehenden Rechts hinaus im Widerspruch zu Grundentscheidungen des Grundgesetzes über den Hoheitsbereich der Länder eine an die Länder gerichtete Norm, dass das Vertragsrecht auch dann nicht abgeändert werden dürfe, wenn sich der Vertrag auf den ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder bezieht.

Die Annahme, dass der Landesgesetzgeber an die Schulbestimmungen des Reichskonkordats gebunden sei, würde demnach eine Grundentscheidung des Grundgesetzes, nämlich die Garantie der alleinigen Länderzuständigkeit auf dem Gebiet des Schulrechts (Kulturhoheit), gegenstandslos machen. Die verfassungsrechtliche Bindung der Länder stünde daher in offensichtlichem Widerspruch zur Befugnis der Länder, das Schulrecht innerhalb der sachlichen Schranken des Grundgesetzes frei zu gestalten⁵⁷.

Vorstehende Erwägungen dürften in gleicher Weise auch für die Bestimmung des Art. 9 des Reichskonkordats gelten. Denn wie das Schulrecht gehört auch das allgemeine Polizeirecht in die alleinige Regelungszuständigkeit der Länder⁵⁸. Die Annahme einer Bindung der Länder gegenüber dem Bund auf dem Gebiet des allgemeinen Polizeirechts stünde demnach - ebenso wie bei den Schulbestimmungen - im Widerspruch zur Kompetenzordnung des Grundgesetzes, nach der allein die Länder zur Gesetzgebung des allgemeinen Polizeirechts befugt sind (Art. 70 Abs. 1 GG).

b) Gleichwohl ist die Fortgeltung und damit die Verbindlichkeit des Reichskonkordats in Rheinland-Pfalz nie umstritten gewesen. In einer Erklärung vom 10. Dezember 1949 hat der Ministerpräsident die Verbindlichkeit des Reichskonkordats für das Land-Rheinland-Pfalz gegenüber dem Vertreter des Heiligen Stuhls anerkannt⁵⁹. Im Vertrag, den Rheinland-Pfalz am 29. April 1969 mit dem Heiligen Stuhl „zur Ergänzung und Änderung der konkordatären

⁵⁶ BVerfGE 6, 209, 347

⁵⁷ BVerfGE 6, 309, 246 f.

⁵⁸ BVerfGE 3, 407, 438; 8, 143, 150; 97, 198, 214 (mit Abgrenzung zum Bundesgrenzschutz als gegenständlich beschränkter „Sonderpolizei“ des Bundes)

⁵⁹ Beilage zum Gesetz- und Verordnungsblatt, 1950, Nr. 27 „Staatsbesuche in Rheinland-Pfalz“

Bestimmungen“ geschlossen hat⁶⁰, wird gemäß der Präambel „von der Tatsache ausgegangen, dass die Konkordate mit Bayern (1924), mit Preußen (1929) und dem Deutschen Reich vom 2. Juli 1933 in Geltung stehen“.

Ob die Erklärung des Ministerpräsidenten vom 10. Dezember 1949 über die Verbindlichkeit des Reichskonkordats für das Land Rheinland-Pfalz zur In-Kraft-Setzung des Reichskonkordats geführt hat, dürfte aus verfassungsrechtlicher Sicht zweifelhaft sein. Als Staatsvertrag hätte das Reichskonkordat der nach Art. 101 S. 2 LV erforderlichen gesetzlichen Zustimmung des Landtags bedurft. Zwar wird die Weitergeltung des Staatskirchenvertragsrechts durch die Bestimmung des Art. 137 Abs. 1 LV angeordnet, was eine Zustimmung des Landtags entbehrlich erscheinen lassen könnte; Art. 123 Abs. 2 GG trifft jedoch eine Spezialregelung für die Fortgeltung von Staatsverträgen, die der Bestimmung des Art. 137 Abs. 1 LV vor geht⁶¹.

Mit der gesetzlichen Zustimmung des Landtags zu dem am 29. April 1969 unterzeichneten Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz zur Ergänzung und Änderung der konkordatären Bestimmungen könnte der Landtag möglicherweise zugleich auch dem Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933 zugestimmt haben, weil in der Präambel ausdrücklich von der Tatsache ausgegangen wird, dass das Reichskonkordat in Geltung steht. Die Präambel ist zwar Bestandteil jenes Vertrags vom 29. April 1969. Allerdings legt der Wortlaut der Präambel die Annahme nahe, dass es sich weniger um eine konstitutive als vielmehr um eine deklaratorische und bekräftigende Bekundung handeln soll, der Rechtsverbindlichkeit im Sinne einer gleichzeitigen Zustimmung auch zum Reichskonkordat wohl nicht beizumessen sein dürfte. Darüber hinaus wurden durch den am 29. April 1969 unterzeichneten Vertrag einzelne Bestimmungen des Reichskonkordats nicht geändert. Von daher dürfte einiges dafür sprechen, dass das Reichskonkordat für Rheinland-Pfalz innerstaatlich nicht wirksam in Kraft gesetzt wurde, weil die Zustimmung des Parlaments nicht (wirksam) erteilt wurde.

⁶⁰ GVBl. S. 165

⁶¹ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O., Art. 137, Rdnr. 3

Ungeachtet der insoweit bestehenden Zweifel hinsichtlich einer wirksamen In-Kraft-Setzung des Reichskonkordats für das Land Rheinland-Pfalz, soll für die nachfolgende Prüfung unterstellt werden, dass das Reichskonkordat für Rheinland-Pfalz verbindlich ist. Dies rechtfertigt sich daraus, dass - völkerrechtlich - ein ratifizierter Staatsvertrag mit einem staatsähnlichen Rechtssubjekt wie dem Vatikan⁶² dem Vertragspartner gegenüber als gültig angesehen wird, auch wenn das Parlament die Zustimmung versagt hat⁶³. Dementsprechend soll nachfolgend geprüft werden, ob die im Gesetzentwurf vorgesehenen Eingriffsbefugnisse im Widerspruch zu Art. 9 des Reichskonkordats stehen.

2. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Art. 9 des Reichskonkordats

Nach Art. 9 des Reichskonkordats können Geistliche von Gerichtsbehörden und anderen Behörden nicht um Auskunft über Tatsachen angehalten werden, die ihnen bei Ausübung der Seelsorge anvertraut worden sind und deshalb unter die Pflicht zur seelsorgerischen Verschwiegenheit fallen.

a) Befragung und Auskunftspflicht (§ 9 a)

Die in § 9 a Abs. 3 Satz 2 geregelte Auskunftspflicht für Geistliche dürfte mit der Regelung des Art. 9 des Reichskonkordats zumindest teilweise nicht zu vereinbaren sein. Art. 9 des Reichskonkordats verbietet das behördliche Verlangen um Auskunft über Tatsachen, die dem Geistlichen bei Ausübung der Seelsorge anvertraut worden sind. Offenbart sich eine Person dem Geistlichen und vertraut er ihm im Rahmen des Beichtgesprächs einen Sachverhalt an, der die Annahme einer Gefahr für die in § 9 a Abs. 3 Satz 2 genannten Schutzgüter rechtfertigt, widerspricht die Normierung einer Auskunftspflicht dem Verbot des Art. 9 des Reichskonkordats, was sich unmittelbar aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt. Eine gegenläufige Vertragsauslegung kommt angesichts der Eindeutigkeit des insoweit klaren Wortlauts nicht in Betracht.

⁶² Vgl. Ebling, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], a.a.O., Art. 101, Rdnr. 6

⁶³ Ebling, a.a.O., Art. 101, Rdnr. 36 m.w.N.

Ist hingegen der Geistliche selbst für die Gefahr verantwortlich, handelt es sich nicht um Tatsachen, die ihm von einem Dritten anvertraut worden sind und deswegen auch nicht unter die Pflicht zur seelsorgerischen Verschwiegenheit fallen. In diesem Fall kann der Geistliche ohne Verstoß gegen Art. 9 des Reichskonkordats gesetzlich zur Auskunft verpflichtet werden.

Der teilweisen Unvereinbarkeit des § 9 a Abs. 3 Satz 2 mit Art. 9 des Reichskonkordats könnte in dem weiteren Gesetzgebungsverfahren Rechnung getragen werden durch die Einfügung eines neuen Satzes 3 in Absatz 3 des § 9 a des Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs, der lauten würde: „Ein Geistlicher ist auch in diesem Fall nicht verpflichtet, Auskunft über Tatsachen zu geben, die ihm in seiner Eigenschaft als Seelsorger anvertraut oder bekanntgeworden sind“. Diese Regelung entspricht § 18 Abs. 6 Satz 4 des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen.

Verbliebe es allerdings bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung der Auskunftspflicht auch für Geistliche, wäre nach den Konsequenzen für das Verhältnis zu Art. 9 des Reichskonkordats zu fragen.

Gegenstand juristischer Beurteilung ist grundsätzlich das Vertragsgesetz, das den Inhalt des Vertrages mit einfach-gesetzlichem Rang innerhalb der Rechtsordnung in Vollzug setzt⁶⁴. Fehlt allerdings - wie in Rheinland-Pfalz - das Vertragsgesetz, ist der Vertrag völkerrechtlich zwar wirksam⁶⁵. Die Verabschiedung eines gegenläufigen Gesetzes mag dazu führen, dass die jeweiligen Vertragsbestimmungen innerstaatlich faktisch aufgehoben sind. Als (konkludente) Vertragskündigung wird die Gegenseite das kollidierende Gesetz aber schon deswegen nicht auffassen dürfen, weil das Gesetzgebungsorgan zur Abgabe einer solchen einseitigen Erklärung nicht befugt ist⁶⁶.

Dass der Vertrag damit völkerrechtlich wirksam ist, würde den Landtag aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings nicht daran hindern, gegenläufige gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Denn ein späteres Gesetz würde dem Vertrag, das - wie das Vertragsgesetz - nur

⁶⁴ Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 59, Rdnr. 91 f.

⁶⁵ Kempen, a.a.O., Art. 59, Rdnr. 96 f.

⁶⁶ Kempen, a.a.O., Art. 59, Rdnr. 97

auf der Rangstufe des einfachen Gesetzes steht, schon nach der Normkollisionsregel *lex posterior derogat legi priori* vorgehen⁶⁷. Auch wenn insoweit keine Bedenken hinsichtlich der Normsetzungsbefugnis des Landtags bestehen, dürfte die Verabschiedung eines solchen Gesetzes - völkerrechtlich gesehen - eine Vertragsverletzung darstellen, die dem Land Rheinland-Pfalz zuzurechnen wäre.

b) Einsatz besonderer Mittel der verdeckten Datenerhebung (§ 28), der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in oder aus Wohnungen (§ 29) sowie der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation (§ 31)

Heimlich erfolgende Eingriffe in das Beichtgeheimnis nach §§ 28, 29 und 31 sind vom Wortlaut des Verbots des Art. 9 des Reichskonkordats jedenfalls nicht unmittelbar erfasst. Art. 9 des Reichskonkordats verbietet das Anhalten um Auskunft. Nach dem Wortlaut meint Anhalten um Auskunft die unmittelbare Befragung des Geistlichen durch die Behörden. Möglicherweise lässt eine Auslegung jedoch die Deutung zu, dass damit auch verdeckte Datenerhebungen ausgeschlossen sind.

Welchen Willen die damaligen Vertragsparteien mit der Regelung des Art. 9 des Reichskonkordats verfolgten, lässt sich heute kaum noch zuverlässig feststellen. Materialien, die hierüber Aufschluss geben könnten, liegen nicht vor. Das Schlussprotokoll zum Reichskonkordat enthält zu Art. 9 keine näheren Erklärungen. Von der dem Reichsminister des Innern erteilten Ermächtigung⁶⁸, die zur Durchführung der Bestimmungen des Reichskonkordats erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, wurde kein Gebrauch gemacht.

Ob der mit der Bestimmung des Art. 9 des Reichskonkordats verfolgte Zweck eine auch verdeckte Datenerhebungen verbietende Auslegung zulässt, ist zweifelhaft. So könnte die Vorschrift - statt der Gewährung eines absoluten Schutzes des Beichtgeheimnisses - auch lediglich der Zwangslage des Geistlichen vorbeugen wollen, dass er als Zeuge einerseits zur Wahrheit verpflichtet ist, aber andererseits befürchten muss, dadurch entgegen kirchlichem Recht zu handeln, das jeden Geistlichen zum absoluten Stillschweigen über Mitteilungen in

⁶⁷ Kempen, a.a.O., Art. 59, Rdnr. 93

⁶⁸ Gesetz zur Durchführung des Reichskonkordats vom 12. September 1933 (RGBl. I S. 625)

der Beichte verpflichtet. Jene konfliktbehaftete Situation tritt aber nur bei einem offen mitgeteilten Verlangen um Auskunft auf. Soweit demgegenüber und darüber hinaus auch das Vertrauensverhältnis zwischen Beichtendem und Geistlichem Schutzzweck des Verbots des Art. 9 des Reichskonkordats sein sollte, könnte eine sich am Sinn der Regelung orientierende Auslegung zu dem Ergebnis führen, dass jeglicher staatlicher Eingriff in das Beichtgeheimnis ausgeschlossen werden sollte.

Ungeachtet dessen muss aber jede Auslegung ihre Grenze im vom Wortlaut der Erklärung noch erfassten Bedeutungssinn finden. In Art. 9 des Reichskonkordats ist ausdrücklich die Rede vom Anhalten um Auskunft, was dem natürlichen Sprachgebrauch nach eine Befragung voraussetzt. Um Auskunft kann nur im Wege eines kommunikativen Kontakts angehalten werden. Darüber hinausgehende Interpretationen dürften mit dem Bedeutungsgehalt nicht mehr zu vereinbaren sein und sich in nicht unbedenklicher Weise vom Wortlaut entfernen.

Als Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass Art. 9 des Reichskonkordats einer verdeckt und mit technischen Mitteln erfolgenden Datenerhebung, mit der in das Beichtgeheimnis eingegriffen wird, nicht entgegenstehen dürfte.

c) Zwischenergebnis

Art. 9 des Reichskonkordats dürfte zumindest völkerrechtlich der Normierung einer Auskunftspflicht für Geistliche entgegenstehen. An der innerstaatlichen Geltungskraft der Auskunftspflicht vermag dieser Befund jedoch nichts zu ändern.

Verdeckte Datenerhebungen mit technischen Mitteln werden demgegenüber von dem Verbot des Art. 9 des Reichskonkordats nicht erfasst werden, so dass kollidierendes Kirchenstaatsvertragsrecht insoweit nicht gegeben sein dürfte. Etwas Anderes könnte nur dann gelten, wenn das durch das Beichtgeheimnis vermittelte Vertrauensverhältnis nach dem Reichskonkordat absoluten Schutz genießen würde, wofür zumindest der Wortlaut keinen Anhalt gibt.

C. Gesamtergebnis

Die in § 9 a Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Regelung begegnet verfassungsrechtlichen wie auch völkerrechtlichen Bedenken. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gründen vor allem im Verhältnismäßigkeitsprinzip, dem nicht ausreichend Rechnung getragen sein dürfte, weil die

Auskunftspflicht die Inanspruchnahme des Geistlichen als Notstandspflichtigen nicht hinreichend klar zum Ausdruck bringt. Darüber hinaus dürfte die vorgesehene Auskunftspflicht völkerrechtlich im Widerspruch zu Art. 9 des Reichskonkordats stehen, der das Anhalten um Auskunft über Tatsachen, die dem Geistlichen bei Ausübung der Seelsorge anvertraut worden sind, verbietet.

Die übrigen in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Bestimmungen dürften hingegen frei von verfassungsrechtlichen Bedenken sein, weil sie der Bedeutung des durch das Beichtgeheimnis geschützten Vertrauensverhältnisses angemessen Rechnung tragen. Eingriffe sind nach den Bestimmungen des Gesetzentwurfs nur als ultima ratio in der Ausnahmesituation des polizeilichen Notstands und zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter zulässig. Damit ist den verfassungsrechtlichen Vorgaben Genüge getan.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t