

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 897

Informationsbeschaffung beim Mitbürger

Von

Joachim Pohl



Duncker & Humblot · Berlin

JOACHIM POHL

Informationsbeschaffung beim Mitbürger

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 897

Informationsbeschaffung beim Mitbürger

Von

Joachim Pohl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2001
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10833-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Sperrig liest sich der Titel. Die Suche nach Anschaulicherem war erfolglos: Zu unterschiedlich scheinen die Gegenstände dieser Arbeit, und vielleicht ist es ihr erstes Verdienst, das Gemeinsame in der Vielfalt herauszustellen. Das Phänomen begegnet uns ständig: „Der Staat“ fragt seine Bürger, was er oder sie über einen anderen weiß. Ein Polizist fragt, wann die Nachbarin abends nach Hause kommt, die Richterin fragt einen Zeugen nach dem Verhalten der Angeklagten während der Tat. Die Antwort auf solche Fragen wird mal als „Verrat“ oder „Denunziation“ verurteilt, mal als Bürgersinn und Zivilcourage gelobt.

Eine kurze Zeitungsnachricht über Prämien für die Anzeige vermeintlicher Steuerrückzieher und die Reportagen über die Verurteilung von Taxifahrern, die fremdländisch aussehende Fahrgäste dem Bundesgrenzschutz zur Überprüfung vorführen sollten, haben diese Arbeit angestoßen. Schnell fanden sich zahllose Beispiele für den Zugriff auf Mitbürger als Informationsquelle, es fanden sich auch reichlich gesetzliche Regelungen. Eine rechtliche Untersuchung oder dogmatische Aufarbeitung suchte ich vergeblich. Ich lege sie nun vor.

Die Arbeit ist vor dem 11. September 2001 abgeschlossen.

Herrn Prof. Dr. Alexander Blankenagel, an dessen Lehrstuhl ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war, danke ich sehr herzlich für seine großzügige Förderung und für die Freiheit, die ich während dieser Zeit genießen durfte. Herrn Prof. Dr. Bernhard Schlink danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Dem Bundesministerium des Innern danke ich für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Berlin, Februar 2002

Joachim Pohl

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
1. Teil	
Bestandsaufnahme staatlicher Informationsbeschaffung beim Mitbürger	
<i>1. Abschnitt</i>	
Anzeige- und Auskunftspflichten	
A. Informationspflichten nicht individualisierter Adressaten – Anzeigepflichten	25
I. Anzeigepflichten, die alle Personen treffen	25
1. Pflicht zur Anzeige geplanter Straftaten nach § 138 StGB	25
2. Anzeigepflichten aus § 258 StGB	27
3. Anzeigepflicht als Konkretisierung der Hilfspflicht aus § 323c StGB	29
4. Anzeigepflicht als Konkretisierung der Handlungspflicht bei unechten Unterlassungsdelikten	29
5. Faktische Anzeigepflicht zur Abwendung eines primär von anderen geschaffenen Risikos	30
II. Anzeigepflichten, die einen begrenzten Personenkreis treffen	31
1. Anzeigepflichten wegen Handlungen des Verpflichteten	32
a) Anzeigepflichten wegen der Betrauung Dritter mit bestimmten Aufgaben	32
b) Anzeigepflichten wegen anderer Tatbestände	33
aa) Anzeigepflichten über die Abgabe überwachungsbedürftiger Stoffe und Gegenstände nach § 12 II 1 BtMG und § 34 III WaffG	34
bb) Anzeigepflicht riskanter Kreditgeschäfte nach §§ 13 ff. KWG	34

cc) Anzeigepflicht nach § 34b GewO i.V.m. § 5 VerstVO	34
dd) Anzeigepflicht zur Sicherstellung der Erhebung von Kommunalabgaben	35
2. Anzeigepflichten, die bei Gelegenheit einer Handlung entstehen	35
a) Anzeigepflichten bei geldwäscheverdächtigen Handlungen nach § 11 GwG	35
b) Pflicht zur Anzeige des Abbruchs einer Entziehungstherapie nach § 35 IV BtMG	40
c) Anzeigepflicht über die Vernachlässigung Behinderter durch Sorgeberechtigte nach §§ 124 f. BSHG	42
d) Anzeigepflicht der Geburt eines Kindes nach §§ 16 ff. PStG	43
e) Mitteilungspflicht über den Abbruch einer geförderten Ausbildung nach § 47 III BAföG	43
f) Anzeigepflicht zur Verfolgung der Verletzung melderechtl. Pflichten	43
g) Anzeigepflichten im Gesundheitswesen nach §§ 6 ff. InfSchG	44
Exkurs: Pflicht zur Meldung Geschlechtskranker nach §§ 12, 13 GeschlechtskrankheitenG	44
Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BSeuchenG in bezug auf HIV-Infektionen	45
h) Pflicht zur Anzeige von Meuterei und Sabotage nach § 43 I WStG	46
i) Anzeigepflicht über Beteiligungsverhältnisse nach § 24 I Nr. 11 KWG ...	46
j) Faktische Pflicht zur Anzeige des Endes eines Versicherungsverhältnisses nach § 29c I StVZO	47
B. Individualisierte Adressaten – Auskunftspflichten	47
I. Auskunftspflichten auf Grundlage der allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehördengesetze der Länder und der Bundespolizeien	47
1. Auskunftspflichten nach Landespolizei- und -ordnungsrecht	47
2. Auskunftspflichten nach Bundespolizeirecht	55
II. Zeugnisspflichten am Beispiel der Regelungen der StPO	55
1. Zeugnispflicht gegenüber dem Richter	56
2. Zeugnispflicht gegenüber der Staatsanwaltschaft	60

III. Auskunftspflicht im Steuerungs-, Steuerfahndungs- und Zollfahndungsverfahren	60
IV. Auskunftspflichten im Zusammenhang mit der Erbringung von Fernmelde- und Postdienstleistungen	62
1. Auskunftspflichten nach § 1 G-10	62
2. Auskunftspflichten nach § 89 VI TKG	63
3. Informationsbereitstellungspflichten nach § 90 TKG	63
V. Auskunftspflichten im Einwohnermelderecht	64
1. Mitwirkung am Meldeverfahren bei langfristiger Wohnraumüberlassung	65
2. Hotelmeldepflicht	65
3. Regelung für Krankenhäuser etc.	66
VI. Auskunftspflichten im Sozialrecht	66
1. § 116 II BSHG, § 98 I SGB-X, § 47 V BAföG	67
2. § 97a IV KJHG	67
VII. Faktische Auskunftspflichten	68
1. Abwendungsauskünfte	68
2. Faktische Auskunftspflicht zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 31a StVZO	69

2. Abschnitt

Anreize zur Auskunfterteilung 70

A. Auskunftersuchen an die Allgemeinheit	70
I. Prämierung durch Straferlaß oder -milderung – Informationsbeschaffung bei strafbaren Personen	71
1. Kronzeugenregelungen	73
a) § 31 BtMG	74
b) Exkurs: Kronzeugenregelung bei terroristischen und organisiert begangenen Straftaten	75
c) § 129 VI StGB	76
d) § 261 X StGB	76

e) Strafzumessung nach § 46 II StGB und Strafaussetzung zur Bewährung nach § 56 I StGB	77
f) Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer allgemeinen Kronzeugenregelung in § 46b StGB und ähnliche Entwürfe	78
2. Tätige Reue und Rücktritt vom Versuch bei Mittätern	79
a) Tätige Reue – §§ 83a und 84 V StGB	79
b) Rücktritt vom gemeinschaftlichen Versuch – § 24 II und § 31 I StGB	79
3. Mischformen zwischen Kronzeugenregelung und tätiger Reue	80
a) § 153e I 2 StPO	80
b) § 154c StPO	81
c) § 261 IX StGB	81
d) §§ 87 III und 98 II StGB	81
II. Belohnungen für Informationsleistungen anderer Personen	82
1. Auslobung von Geldbeträgen in konkret bezeichneten Fällen	82
2. Exkurs: Generelle Belohnung für Informationen – Prämien für die Anzeige von Steuerstraftaten?	83
B. Prämierung von Informationsersuchen bei individualisierten Auskunftgebern	84
I. Informationsbeschaffung durch Gewährung von Prämien ausschließlich für Straftäter	84
II. Belohnung anderer Personen	84
III. Auskunftleistungen als Voraussetzung für den Zugang zu staatlichen Leistungen und Verfahren	85
1. Informationspreisgabe für den Zugang zu staatlichen Leistungen	85
2. Informationspreisgabe für den Zugang zu anderen Verfahren	85
<i>3. Abschnitt</i>	
Informationserhebung ohne Einwirkung auf das Aussageverhalten	86
A. Aufrufe an die Allgemeinheit	87
I. Aufrufe zur Informationsweitergabe in konkret bezeichneten Sachverhalten ...	87
1. Suche nach Personen – Fahndungsaufrufe	87

Inhaltsverzeichnis	11
a) Fahndungsaufrufe zu Zwecken der Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung	87
b) Fahndung nach Personen zu Zwecken der Gefahrenabwehr	90
2. Informationserhebung zur Ermittlung von Informationen über bestimmte Personen – Exkurs: Aufgebot nach § 12 EheG	91
II. Aufrufe zur Informationsweitergabe ohne Benennung eines konkreten Sachverhaltes – Bürgertelephone, „Hotlines“ und Internetangebote	92
III. Gesetzlich normierte Aufrufe zur Informationsweitergabe	93
B. Befragung individualisierter Personen	93
I. Befragungen nach allgemeinem Gefahrenabwehrrecht	93
1. Polizeiliche Befragung	93
2. Informatorische Befragung zur Gefahrenabwehr	97
II. Befragungen nach dem BGSg durch BGS und BKA	98
III. Befragungen zu Zwecken der Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung	98
1. Vernehmung	99
2. Informatorische Befragung	100
a) Informatorische Befragungen ohne Vorliegen eines konkreten Verdachts	101
b) Informatorische Befragungen als vernehmungähnliche Datenerhebung ..	102
IV. Befragungen zu Zwecken des Verfassungsschutzes	103
V. Befragungen im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen	103
VI. Befragungsbefugnisse aus Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen	104
VII. Befragungsbefugnis aus § 13 BDSG?	104

4. Abschnitt

2. Teil

Interpretation der Regelungen und Praktiken 107*1. Abschnitt***Gründe für den Rückgriff auf Mitbürger** 108

- A. Unkenntnis über das Vorliegen eines relevanten Sachverhaltes oder Unkenntnis, wer Betroffener ist 109
- B. Rechtliche Unmöglichkeit der Informationserhebung beim Betroffenen 109
- C. Möglichkeit zum Datenabgleich durch mehrere Informationsquellen 110
- D. Ressourcenschonung bei der Informationsbeschaffung 110
- E. Erschließung zusätzlicher Durchsetzungsressourcen 111
- F. Erhöhung des allgemeinen Präventionspotentials 111

*2. Abschnitt***Sicherung der Informationserlangung** 112

- A. Einflußnahme auf die Entscheidung, Informationen preiszugeben 112
 - I. Gründe für die Gewährung von Anreizen für die Informationspreisgabe 113
 - 1. Rechtliche Unzulässigkeit einer Verpflichtung 113
 - 2. Tatsächliche Unmöglichkeit, eine Verpflichtung durchzusetzen 114
 - 3. Erweiterung der abgeschöpften Informationen 115
 - 4. Prämien als flexibleres Steuerungsinstrument 115
 - II. Gründe für die Regelung nicht durchsetzbarer oder nicht prämierter Auskunftsersuchen 115
 - 1. Möglichkeit zum Übergang auf sanktionierte Formen 116
 - 2. Irrtum über das Bestehen einer Rechtspflicht 116
 - 3. Ausnutzen paralleler Anreize 118

4. Rechtlich und tatsächlich sanktionslose Regelungen	118
III. Gründe für die Auskunfterteilung trotz Fehlens eines Auskunftersuchens	119
1. Mobilisierung staatlicher Fahndungs- und Ermittlungsressourcen	119
2. Mobilisierung staatlicher Hilfsressourcen	120
3. Mobilisierung staatlicher Entscheidungs- und Durchsetzungsressourcen	121
4. Mobilisierung staatlicher Sanktionen zur Verfolgung privater Zwecke	123
5. Exkurs: Informationsweitergabe zur Erlangung anderer Vorteile	123
B. Ausschaltung rechtlicher Hemmnisse der Informationspreisgabe	124
I. Ausschaltung von Sanktionen als Folge der Weitergabe zutreffender Informa- tionen	124
1. Ausschaltung strafrechtlicher Sanktionsfolgen aus § 203 StGB	125
2. Ausschaltung gesetzlich vorgesehener Haftungsfolgen	126
3. Ausschaltung vertraglicher Haftungsfolgen	126
II. Senkung von Sorgfalts- und Haftungsmaßstäben	128
1. Senkung von Haftungsmaßstäben bei Strafsanktionen	128
a) Senkung des Sorgfaltsmaßstabes bei § 186 StGB	129
b) Senkung des Sorgfaltsmaßstabes bei § 164 StGB	130
c) Senkung des Sorgfaltsmaßstabes bei § 145d StGB	131
2. Senkung des Haftungsmaßstabes bei der Kostenfolge nach §§ 469, 471 StPO	132
3. Senkung der Haftungsmaßstäbe für zivilrechtliche Ersatzansprüche	133
C. Ausschaltung faktischer Risiken für den Anzeigenden	134
I. Geheimhaltung der Identität eines Informanten, der nicht als Zeuge benötigt wird	135
1. Geheimhaltung der Identität des Informanten	135
a) Auskunftsanspruch unmittelbar gegen die informationsverarbeitende Be- hörde	135
b) Feststellung des Informanten durch Strafanzeige	138
2. Möglichkeit anonymer Information	140
II. Geheimhaltung der Identität eines Informanten, der als Zeuge benötigt wird ...	141

3. Abschnitt

Steigerung des Informationsertrages	142
A. Erhöhung des Informationsertrages bei rechtlichen oder faktischen Pflichten zur Informationsweitergabe	142
I. Sicherstellung der Vollständigkeit von Informationen bei Verpflichtungen	142
II. Erweiterung des Umfangs der preisgegebenen Informationen	143
1. Ermittlungspflichten	143
2. Pflichten zur Vorverarbeitung der Informationen	143
3. Pflicht zur Auffrischung der Kenntnisse	144
B. Erhöhung des Informationsertrages bei durch Anreiz begleiteten Auskunftersuchen	144
I. Variation der Prämie nach dem Umfang der Informationen	144
II. Gewährung einer Prämie nur bei Eintritt eines Erfolges	145

3. Teil

Verfassungsrechtliche Grenzen der Informationsbeschaffung beim Mitbürger	146
---	-----

1. Abschnitt

Allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen für die Informationserhebung beim Mitbürger	148
A. Grenzen durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	149
I. Schutzbereich des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung	150
II. Schutz gegen Informationsbeschaffung bei Dritten durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	152
1. Geltung des Rechtes nur in Teilbereichen staatlichen Handelns?	152
2. Ausschluß von „Trivialkommunikation“ und „alltäglichen Erhebungsmethoden“?	153
3. Eingriff auch ohne Zwang gegenüber dem Betroffenen?	154

Inhaltsverzeichnis	15
4. Geltung des Rechtes nur bei maschineller Datenverarbeitung?	155
Zwischenergebnis	156
B. Der Schutz vor staatlichem Zugriff auf die Privatsphäre	156
I. Privatsphäre als Schutz gegen den Zugriff auf Geheimnisse	157
II. Privatsphäre als Beziehung zu einer begrenzten Umwelt	159
1. Privatsphäre in der Rechtsprechung zur Kontrolle von Gefangenenpost	159
2. Privatsphäre in der Rechtsprechung zum Asylrecht	161
III. Konkurrenz oder Kombination der Inhalte des Privatsphärenschutzes?	161
Zwischenergebnis	162
C. Schutz von Vertrauensverhältnissen	162
I. Kein Schutz von Vertrauensverhältnissen als Element der Privatsphäre	163
II. Schutz von Vertrauensverhältnissen aus speziellen Grundrechtsgarantien	167
1. Der Schutz von Ehe und Familie	167
2. Schutz von Vertrauensbeziehungen im Rahmen von Grundrechten, die nur gemeinsam ausgeübt werden können?	168
III. Vertrauensbeziehungen als eigener Gegenstand des Allgemeinen Persönlich- keitsrechts	169
Zwischenergebnis	171
D. Mittelbare Beeinträchtigung von Grundrechtspositionen	171
Zwischenergebnis	174
E. Beeinträchtigung von Kommunikation und Verhalten	174
Zwischenergebnis	179
F. Schutz gegen die Preisgabe von Informationen an um Auskunft angegangene Dritte	179
Zwischenergebnis	181
G. Gestaltung der Verfahren zur Informationsbeschaffung	181

H. Rechtsschutzgarantie und Schutz durch Verfahren	182
I. Prozedurale Anforderungen aus Art. 19 IV GG	184
1. Bekanntgabe des Eingriffs	184
2. Protokollierung der Erhebungsvorgänge	186
II. Prozedurale Anforderungen der speziellen Grundrechtsgarantien	186
Zwischenergebnis	187
I. Offenheit staatlichen Handelns und Gewährung rechtlichen Gehörs als eigenständige Maßstäbe?	187
Ergebnis des 1. Abschnitts	188

2. Abschnitt

Verfassungsrechtliche Anforderungen an spezielle Regelungstypen	189
A. Sicherung der Informationsbeschaffung durch Informationspflichten	189
I. Negative Meinungsfreiheit	190
1. Gibt es eine negative Seite der Meinungsfreiheit?	190
2. Gewährleistungsinhalt der negativen Meinungsfreiheit	191
a) Schutzbereich der negativen Meinungsfreiheit	191
b) Schutz gegenüber speziellen Eingriffstypen	193
3. Die Schrankenregelung des Art. 5 II GG	193
Zwischenergebnis	194
II. Unzulässige Vernehmungsmethoden – Rechtsstaatsprinzip und Menschenwürde als selbständige Grenzen?	194
B. Förderung der Informationspreisgabe durch Anreize	195
I. Gleichbehandlung bei der Zuweisung von Vorteilen	197
II. Zusammenhang zwischen Anreizinstrument und erreichtem Handeln	198

Inhaltsverzeichnis	17
III. Erhaltung der Handlungsfreiheit des Informationsgebers	200
IV. Grenzen der Verhaltenssteuerung aus dem Gebot der Ressourcenschonung?	202
Zwischenergebnis	203
C. Informationserhebungen, die weder sanktionsbedroht noch durch Anreize begleitet sind	204
I. Irrtumszurechnung unter Berücksichtigung der Rechtsordnung insgesamt	205
II. Aufklärungspflichten in Teilbereichen der Rechtsordnung	206
III. Folgen für die rechtlichen Anforderungen an Auskunftsverlangen, bei denen über die Auskunftspflicht typischerweise Irrtümer bestehen	207
Zwischenergebnis	208
<i>3. Abschnitt</i>	
Informationsbeschaffung ohne Informationserhebung	208
Zwischenergebnis	211
Fazit	
	212
Literaturverzeichnis	216
Sachregister	233

Würden wir restlos auf die Mithilfe von Spitzeln verzichten, hätte die Allgemeinheit den Schaden davonzutragen. Vollständig können wir es aber auch ohnehin nicht, da immer wieder Menschen kommen werden, die Angaben machen. Und das können und wollen wir doch auch gar nicht verhindern, fordern wir doch täglich in der Tagespresse, durch Rundfunk, Fernsehen und so weiter dazu auf, der Polizei Angaben zu machen und Hinweise zu geben.

W. G., Kriminalistik 1964, S. 240.

Im Grunde befinden wir uns doch auf winzig kleinen und in den Randbereichen immer mehr erodierenden Inseln im Meer des Totalitarismus. Daß wir hier auch weiterhin leben dürfen, ist keine Selbstverständlichkeit. Es bedarf vielmehr der steten Vorsicht, daß unser Staatswesen nicht wiederum in die Unfreiheit abdriftet.

Schwan, VerwArch 66 (1975), S. 120, 122.

Möglicherweise erschien dem Informanten das Verhalten des Klägers sonderbar, zumindest aber unerklärlich, so daß er sich unter Berufung auf seine allgemeine staatsbürgerliche Pflicht für berechtigt ansah, der Polizei seine Wahrnehmungen mitzuteilen.

VGH München, NJW 1990, S. 198, 199.

Tout système judiciaire, qu'il soit libéral ou autoritaire, repose sur un ensemble de dénonciations. On la cache en lui donnant des noms divers. La chose est pourtant là, omniprésente et indispensable.

Gayraud, Dénonciation, S. 16.

Einleitung

„Die Polizei will alles, alles wissen; und besonders Geheimnisse“, läßt Lessing den Wirt in „Minna von Barnhelm“ sagen. Dieser Satz galt den Inquisitoren im Mittelalter und totalitären Regimen zu allen Zeiten; er gilt auch für die Bundesrepublik in der Gegenwart. Besonders brisante Informationen sind meist schwer zu erhalten. Deshalb wurde und wird der Mitbürger als Informationsquelle ausgeschöpft, als Anzeigender, als Zeuge, als Leumund.

Informationsversorgung ist legitim, solange der Zweck legitim ist, dem die Information dient – so meint man gemeinhin. Wohl deshalb haben Geschichts- und Rechtswissenschaften die alltägliche Auskunft über Mitbürger in der Bundesrepublik bisher ausgeblendet.¹ Daß der *Zweck* der Informationsbeschaffung legitim ist,

ist aber nur die erste Voraussetzung. Legitim muß auch die *Quelle* sein, aus der der Staat schöpft, und legitim bedeutet im Verfassungsstaat: verfassungslegal. Der massenhafte Einsatz „besonderer Mittel“ der Informationsbeschaffung hat dies in jüngerer Zeit bewußt gemacht: Verdeckte Ermittler, „Wohnraumüberwachung“ und Abhöreinrichtungen sind uns verdächtig.

Der Rückgriff auf Mitbürger hat einen ähnlichen Verdacht nicht wecken können, er war schon da, als jene „besonderen Mittel“ auftauchten, die die besonderen Mittel als Begriff erst geboren haben. Daß nur das Neue Aufmerksamkeit erregt, heißt nicht, daß nicht auch das Alte nunmehr erkannten Maßstäben genügen müsse. Diese Arbeit soll das herkömmliche Mittel verfassungsrechtlich untersuchen, das über die neuen „besonderen Mittel“ vergessen worden ist. Die Bundesrepublik hat auf den Balken im Auge ihres Bruders gezeitigt und sich erschrocken, wie systematisch die Stasi die Zivilgesellschaft durch Mißtrauen zersetzt hat. Es ist deshalb um so angebrachter, das eigene Auge nach Splintern zu untersuchen.

Konkret: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik verlangt die Informationsweitergabe über den Mitbürger, fördert sie durch Prämien und Anreize, erlaubt jedenfalls die Nachfrage über die Angelegenheiten anderer. Der Staat fragt den Mitbürger nicht nur zu Zwecken der Strafverfolgung; wir finden entsprechende Regelungen im Gefahrenabwehrrecht im weitesten Sinne, im Steuerrecht und überall dort, wo dem Bürger mißtraut wird. Noch weit über diese Regelungen hinaus geht die Praxis der Verwaltung, auch ohne gesetzliche Grundlage in weitem Umfang Kenntnisse der Mitbürger abzuschöpfen. Die Rechtsordnung regelt zwar auch Hemmnisse: Schweigepflichten, Strafsanktionen und Schadenersatzansprüche. Doch diese Hemmnisse weichen dort, wo sie die staatliche Informationsversorgung hindern könnten.

Dies soll im ersten Teil der Arbeit nachgewiesen werden durch eine Bestandsaufnahme der Informationsbeschaffung beim Mitbürger. Der Blick auf einzelne Regelungen enthüllt das Phänomen aber nur zum Teil. Erst die Abstraktion von der Einzelregelung und die Einbeziehung anderer Regelungsbereiche macht gemeinsame Strukturen deutlich. Warum erhebt der Staat die Informationen nicht direkt beim Betroffenen? Wie gelingt es, Informationen vom Mitbürger überhaupt und in möglichst großem Umfang zu erhalten? Diese Fragen sollen im zweiten Teil der Arbeit beantwortet werden.

Diese Interpretation entkleidet die einzelnen Regelungen und Praktiken ihres Kontextes. Sie öffnet den Weg für eine verfassungsrechtliche Prüfung dieses speziellen Weges staatlicher Informationsversorgung, die im dritten Teil der Arbeit ausgeführt ist. Es ist nicht notwendig, diesen Befund anschließend auf die einzel-

¹ Denunziation, Verrat und Informationsbeschaffung beim Mitbürger insgesamt zu anderen Zeiten und an anderen Orten haben in der Wissenschaft allerdings gegenwärtig Konjunktur: Vgl. dazu den Sammelband *Jerouschek et al., Denunziation, und Sauerlands Monographie ‚30 Silberlinge‘* mit den zahlreichen weiteren Verweisen dort. Historisches Material findet sich auch bei *Gayraud, dénonciation*, S. 59 ff.

nen Regelungen anzuwenden. Ob und in welchem Umfang Information durch Rückgriff auf den Mitbürger beschafft werden darf, ist Ergebnis einer Abwägung im Einzelfall. Die für die Abwägung entscheidenden Aspekte sollen hier aufgezeigt werden.

„Informationsbeschaffung beim Mitbürger“ meint nicht jede Form staatlicher Beschaffung beliebiger Informationen. Untersucht wird nur die Erhebung oder Entgegennahme personenbezogener Informationen durch staatliche Stellen. Nicht betrachtet werden Fälle, in denen die Information sich gerade auf den Informationsgeber bezieht oder in denen der Informationsgeber damit beauftragt ist, Informationen für staatliche Stellen zu beschaffen. Diese Abgrenzung soll erläutert und begründet werden.

Zunächst beschränkt sich die Betrachtung auf personenbezogene Informationen. Nach der allgemeinen Definition handelt es sich um Informationen über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person.² Eingeschlossen sind solche Informationen, die gerade auf eine Person hindeuten und einen Sachverhalt dieser Person zuordnen oder diesem Zweck dienen.

Es werden nur die Fälle betrachtet, in denen unmittelbarer Empfänger der Information eine staatliche Stelle ist, die hoheitliche Aufgaben wahrnimmt. Information bei diesen Stellen ermöglichen die Ausübung hoheitlicher Gewalt. Es werden nur die Fälle untersucht, in denen die Informationsquelle nicht damit beauftragt ist, Informationen über Dritte zu beschaffen, denn dort tritt die Informationsquelle dem Betroffenen gerade nicht in der Rolle als „Mitbürger“, sondern als „Staat“ gegenüber.

Schließlich meint Entgegennahme, daß der Staat nicht selbst auf die Information zugreift, wie z. B. bei einer Beschlagnahme. Untersucht werden vielmehr nur Fälle, in denen der Mitbürger die Information – gegebenenfalls nach staatlicher Einwirkung – mitteilt.³

Rechtlich problematisch sind Fälle, in denen der von der Informationsbeschaffung Betroffene typischerweise nicht wünscht, daß die Information an staatliche Stellen gelangt. Allein dies wird hier betrachtet. Ausgeschlossen sind danach Situationen, in denen die Beschaffung der Informationen beim Mitbürger dem zu erwartenden Willen des Betroffenen entspricht – etwa weil dieser die Informationen selbst nicht hat, nicht geben kann oder ihm die Erhebung lästig ist. Ausgeschlossen sind damit auch die Fälle, in denen ein solcher Wille des Betroffenen rechtlich fingiert oder vermutet wird, etwa bei Minderjährigen oder Hilflosen.

Der genaue Verlauf aller dieser Grenzen ist ungewiß. Es soll hier nicht darum gehen, die Grenze genau festzusetzen oder jeweils zu rechtfertigen; es erscheint ohnehin aussichtslos, alle bestehenden Regelungen und Praktiken zu erfassen.

² Vgl. § 3 I BDSG.

³ Untersucht wird also nur die *nicht vertretbare Handlung*, nicht aber die *Selbstvornahme* durch staatliche Stellen.