

Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben
in der digitalen Welt



ZUR EINFÜHRUNG EINER ÜBERWACHUNGS-GESAMTRECHNUNG

Policy Paper

Impressum

Zur Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung

Autorinnen und Autoren

Alexander Roßnagel^{1,2}, Tamer Bile¹, Christian Geminn¹, Marit Hansen³, Felix Bieker³, Murat Karaboga⁴,
Michael Friedewald⁴

Institutionen

- (1) Universität Kassel, Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (preovet) im Wissenschaftlichen Zentrum für Informationstechnik-Gestaltung (ITeG)
- (2) Hessischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Wiesbaden
- (3) Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel
- (4) Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Herausgeber

Michael Friedewald, Alexander Roßnagel, Christian Geminn, Murat Karaboga

Reihe

Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der digitalen Welt

ISSN-Print 2199-8906

ISSN-Internet 2199-8914

DOI <https://doi.org/10.24406/isi-n-648494>

Veröffentlicht

Februar 2022, 1. Auflage

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe

Zitierempfehlung

Roßnagel et al. (2022): Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung. Hrsg. Michael Friedewald et al., Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der digitalen Welt, Policy Paper, Karlsruhe: Fraunhofer ISI.

Hinweise

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Die Informationen wurden nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis zusammengestellt. Die Autorinnen und Autoren gehen davon aus, dass die Angaben in diesem Bericht korrekt, vollständig und aktuell sind, übernehmen jedoch für etwaige Fehler, ausdrücklich oder implizit, keine Gewähr. Die Darstellungen in diesem Dokument spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des Auftraggebers wider.



Inhaltsverzeichnis

1	Der Stand der Überwachung	5
2	Transparenz und Diskussion von Überwachungsgesetzen.....	6
3	Bisherige Ansätze für eine Überwachungsgesamtrechnung	9
4	Ein pragmatischer Ansatz für eine Überwachungsgesamtrechnung	12
5	Vorschlag zur Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung.....	13
5.1	Zielsetzung	13
5.2	Instrumente.....	13
5.3	Institutionalisierung.....	16
5.4	Verfahren	17
6	Erhoffte Wirkung	18

1 Der Stand der Überwachung

Die rechtlichen Möglichkeiten zur staatlichen Überwachung von einzelnen Personen und Gruppen werden ebenso immer wieder erweitert, ergänzt oder vermehrt wie die Überwachung von Orten, Infrastrukturen oder gesellschaftlichen Beziehungen und Entwicklungen. Mit den technischen Möglichkeiten der Überwachung wachsen permanent auch die Forderungen, diese für die Aufgaben der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und der nachrichtendienstlichen Aufklärung zu nutzen.

Da die verschiedenen Gesetzgeber auf Landes-, Bundes- und Unions-Ebene seit Jahrzehnten immer wieder neue Überwachungsgesetze erlassen, aber so gut wie nie Überwachungsgesetze zurücknehmen, stellt sich seit einiger Zeit und in zunehmendem Maße die Frage, wie viel Überwachung ein demokratischer Rechtsstaat aushält. Anstatt reflexhaft immer weitere Befugnisse zu fordern, ist es geboten, zunächst die bestehenden Überwachungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen und sodann die Rücknahme von anderen Maßnahmen in den Fokus zu setzen.

Dieses Policy Paper unterbreitet einen pragmatischen Ansatz zur Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung und verfolgt damit zwei Anliegen: Einerseits sollte der Gesetzgeber dringend eine Übersicht über die bestehenden Überwachungsgesetze und damit verbundenen Grundrechtsbeschränkungen gewinnen. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass das bestehende Ausmaß der Überwachung bereits problematisch ist. Andererseits kann dieser Ansatz durch eine solche transparente Übersicht des Status quo zu der gesellschaftlichen Debatte über das Maß der Überwachung beitragen und diese strukturieren. Dabei geht es nicht um die Frage, wann eventuelle rote Linien überschritten sind, sondern um die Frage, ob und wie Überwachung zurückgenommen und künftig begrenzt werden kann.

Im Folgenden werden zunächst die Diskussion zu Überwachungsgesetzen und insbesondere die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Überwachungsgesamtrechnung dargestellt (Kapitel 2). Sodann werden verschiedene bestehende Ansätze zur Umsetzung dieser Anforderungen sowie ihre Vor- und Nachteile diskutiert (Kapitel 3). Daraus wird gefolgert, dass es eines pragmatischen Ansatzes bedarf, damit die Überwachungsgesamtrechnung zügig in der Praxis umgesetzt werden kann (Kapitel 4). Im Anschluss wird ein Vorschlag zur schrittweisen Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung und ihrer konkreten Ausgestaltung und Institutionalisierung unterbreitet (Kapitel 5). Abschließend werden die erhofften Wirkungen der Umsetzung der vorgeschlagenen Überwachungsgesamtrechnung dargestellt (Kapitel 6).

2 **Transparenz und Diskussion von Überwachungsgesetzen**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung 2010 eine Obergrenze für eine fortschreitende Überwachung der Gesellschaft angedeutet, ohne diese genau zu bestimmen: „Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung kann [...] nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung. Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland.“¹

Eine feste Obergrenze festzulegen, wäre weder möglich noch sinnvoll, weil der Widerstreit zwischen Freiheit und Sicherheit immer zu einer Abwägung zwischen den Anforderungen beider führen muss. Diese Abwägung darf aber nicht allein auf die einzelne Maßnahme bezogen sein, sondern muss auch das Gesamtniveau der Überwachung und Freiheitsbeschränkung in den Blick nehmen. Dies lässt sich aus juristischer Sicht im Wege einer doppelten Verhältnismäßigkeitsprüfung erreichen. Zum einen ist die Verhältnismäßigkeit der konkreten Überwachungsmaßnahme zu bewerten. Zum anderen ist aber auch im Rahmen der Gesamtbetrachtung aller verfügbaren staatlichen Überwachungsmaßnahmen die Verhältnismäßigkeit der Gesamtbelastungen bürgerlicher Freiheiten zu prüfen. Demzufolge kann eine einzelne Überwachungsmaßnahme isoliert betrachtet verhältnismäßig sein, in einer Gesamtbetrachtung in Kombination mit allen verfügbaren Überwachungsmaßnahmen jedoch zu einer Beeinträchtigung der Freiheitswahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger führen und damit unverhältnismäßig sein. In diesem Fall darf der Gesetzgeber die konkrete Überwachungsmaßnahme mit bestehenden Überwachungsmaßnahmen nur austauschen, aber nicht kombinieren. Wenn er etwa auf die Vorratsdatenspeicherung des Telekommunikationsverkehrs setzt, darf er beispielsweise nicht gleichzeitig auf Vorrat Daten über den Straßen- und Luftverkehr und den Energieverbrauch speichern lassen. Dabei bringt das Bundesverfassungsgericht auch die Überlegung ins Spiel, dass eine weniger effektive Überwachungsmaßnahme gegen eine effektivere ausgetauscht werden könnte, sodass trotz einer neuen Überwachungsmöglichkeit das Gesamtüberwachungsniveau gleich bleibt oder sogar sinkt.²

Für die richtige Abwägung von Überwachungsmöglichkeiten und Freiheitsschutz ist zu beachten, dass auf beiden Seiten Grundrechte und Gemeinwohlinteressen auf dem Spiel stehen. Der Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum, der Strafanspruch des Staates, die Gefahrenabwehr sowie die Bestätigung der Rechtsordnung fordern im jeweils unvermeidbaren Umfang Möglichkeiten, Gefahren für diese Schutzgüter zu erkennen und Verletzungen zu ahnden. Diese Möglichkeiten dürfen aber die Menschenwürde nicht verletzen und die freie Entfaltung der Persönlichkeit und Selbstbestimmung, die Meinungsfreiheit sowie die Freiheit politischer Betätigung nur im geringst möglichen Maß einschränken. Zwischen den betroffenen Grundrechten und Gemeinwohlinteressen ist dabei ein optimaler Ausgleich zu schaffen, sodass keine Grundrechte verletzt werden. Dies ist sowohl für die einzelne Überwachungsmaßnahme wie auch für das gesamte System staatlicher Überwachung anzustreben.

Um diese erforderliche Abwägung zu verbessern ist vor allem eine ausreichende Kenntnis des jeweils bestehenden Niveaus an staatlicher Überwachung erforderlich. Nur wenn hierüber ausreichende Transparenz besteht, kann die politische und rechtliche Abwägung, wieviel

¹ BVerfGE 125, 260 (324).

² Roßnagel, Alexander, „Die 'Überwachungs-Gesamtrechnung' – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung“, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, No. 18, 2010, S. 1238-1242.

Überwachung mit Blick auf die legitimen Zielsetzungen erforderlich und mit Blick auf den Freiheitschutz erträglich ist, getroffen werden. Um diese Transparenz zu erreichen, ist eine „Überwachungsgesamtrechnung“ für den gesellschaftlichen Diskurs über staatliche Überwachungsmaßnahmen erforderlich. Ziel ist es, einen Überblick über bestehende Überwachungsgesetze und -praktiken sowie die hierdurch ermöglichten Eingriffe in Grundrechte zu geben, der die Entscheidung für oder wider neue Befugnisse anleiten soll. Bevor ein neues Überwachungsgesetz beschlossen wird, sollte im Rahmen der Überwachungsgesamtrechnung geprüft werden, ob vor dem Hintergrund bereits bestehender Überwachungsgesetze die Grundrechte zu stark beschnitten werden.

Die Diskussion über eine Überwachungsgesamtrechnung wird inzwischen breit geführt. Am 22. Februar 2021 fand eine Anhörung im Bundestag mit Sachverständigen aus der Wissenschaft zum Thema „Freiheit und Sicherheit schützen – Für eine Überwachungsgesamtrechnung statt weiterer Einschränkungen der Bürgerrechte“ statt. Im Zentrum der Anhörung stand die Frage nach der Umsetzbarkeit der Überwachungsgesamtrechnung. Die FDP-Bundestagsfraktion forderte bereits 2020 die Entwicklung einer Methodik für eine Überwachungsgesamtrechnung³ und fragte schließlich 2021 nach entsprechenden Grundlagen und Initiativen.⁴ Die damalige Bundesregierung ließ daraufhin wissen, dass man an der Möglichkeit einer Operationalisierung einer Überwachungsgesamtrechnung jenseits der „bisherigen Dogmatik und Methodik der Verhältnismäßigkeitsprüfung“ zweifele.⁵ Die Überwachungsgesamtrechnung war auch Teil der Wahlprogramme der Freien Demokraten und von Bündnis 90/Die Grünen zur Bundestagswahl 2021. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat eine Überwachungsgesamtrechnung als einen „Überblick darüber, welche gesetzlichen Regelungen gegen welche Gefahren bereits vorhanden sind und die gewünschte Wirkung entfalten“ gefordert.⁶ Ein „Konzept für ein periodisches Überwachungsbarometer“ wurde im Februar 2021 dem Deutschen Bundestag vorgestellt.⁷ Als Alternative wurde daraufhin eine „Freiheitsbestandsanalyse“ vorgeschlagen.⁸

Auch in Österreich ist eine intensive Diskussion über eine entsprechende Gesamtrechnung zu verzeichnen.⁹ Über den deutschsprachigen Raum hinaus ist das Konzept einer Überwachungsgesamtrechnung nicht bekannt, allerdings gibt es auf internationaler Ebene mit Privacy und Surveillance Impact Assessments differenzierte Methodiken für die Bewertung einzelner Überwachungsmaßnahmen.¹⁰

Diese breite Diskussion hat sich inzwischen von der ursprünglichen verfassungsrechtlichen Diskussion gelöst. Sie zielt nicht mehr (nur) auf eine Verwendung der Ergebnisse einer Überwachungsgesamtrechnung in gerichtlichen Prozessen, sondern zielt auf die politische Diskussion in den gesetzgebenden Organen und in der breiten interessierten Öffentlichkeit.

³ BT-Drs. 19/23695.

⁴ BT-Drs. 19/32124.

⁵ BT-Drs. 19/32456, S. 3.

⁶ BT-Drs. 19/26221, S. 2 f.

⁷ Ausschuss für Inneres und Heimat, Ausschussdr. 19(4)732 E; Poscher, Ralf, Michael Kilchling, Katrin Kappler, et al., *„Entwicklung eines periodischen Überwachungsbarometers für Deutschland“*, Zwischenbericht Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam-Babelsberg, 2021.

⁸ Pohle, Jörg, *Freiheitsbestandsanalyse statt Überwachungs-Gesamtrechnung: Ein Alternativvorschlag*, *FifF-Kommunikation*, Jg. 36, Nr. 4, 2019, pp. 37-42.

⁹ Tschohl, Christoph, Ewald Scheucher, Dieter Kargl, et al., *Handbuch zur Evaluation der Anti-Terror-Gesetze in Österreich 1.2*, epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik, Wien, 2016.; weiterentwickelt in: Adensamer, Angelika, Andreas Czák, Alina Hanel, et al., *Handbuch Überwachung*, epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik, Wien, 2020.

¹⁰ Vgl. z.B. Wright, D.; Friedewald, M.; Gellert, R. I. (2015): Developing and Testing a Surveillance Impact Assessment Methodology. In: *International Data Privacy Law*, Vol. 5, No. 1, S. 40-53.

3 Bisherige Ansätze für eine Überwachungsgesamtrechnung

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion sind jüngst verschiedene Überlegungen entwickelt, aufgegriffen und erörtert worden, wie eine Überwachungsgesamtrechnung konzipiert und durchgeführt werden sollte, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen.

Im Rahmen der Entwicklung eines *periodischen Überwachungsbarometers* für Deutschland wird vorgeschlagen¹¹, neben der Auflistung der Titel der Überwachungsgesetze auch deren Wirkung in der Überwachungspraxis zu erfassen. Zu diesem Zweck sollen zunächst sowohl die relevanten Erlaubnistatbestände für anlasslose Massenüberwachung als auch die damit adressierten (auch privaten) Datenbestände aufgelistet werden. In einem weiteren Schritt soll eine erste Quantifizierung der Überwachungslast erfolgen, indem empirisch die Häufigkeit der Zugriffe auf die Datenbestände ermittelt wird. Damit eine auch qualitative Bewertung der Zugriffsintensität ermöglicht wird, sollen die Zugriffe in einem weiteren Schritt nach verfassungsrechtlichen Kriterien (z.B. betroffener Lebensbereich, Zugriffsart, -dauer, -breite und -tiefe) bewertet werden. Unter Hinzuziehung von Quantität und Qualität der Zugriffe soll schließlich die Eingriffsschwere als Indexwert bestimmt und in Form eines Barometers veranschaulicht werden. Fraglich ist dabei, ob und inwiefern die Kombination aus Zugriffshäufigkeit und der zugrunde gelegten qualitativen Kriterien eine hilfreiche Bewertung der realen Wirkung von Überwachungsmaßnahmen darstellt. Unklar ist auch, wie unterschiedliche Aspekte der Überwachung (z.B. Heimlichkeit, Breitenwirkung, Intensität des individuellen Eingriffs, Eingriffsschwellen, Schutzmaßnahmen für Grundrechte) gegeneinander „verrechnet“ werden und in den Indexwerte eingehen. Dabei darf nicht durch Heranziehung pseudo-mathematischer Berechnungen verschleiert werden, dass es sich letztlich um eine juristische Beurteilung handelt. Die Diskussion dieser Form der Quantifizierung und Bewertung von Überwachungsmaßnahmen befindet sich, auch weil das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, noch in ihren Anfängen. Insofern liegen hierzu noch keine belastbaren Vorschläge vor, sondern bedürfen weiterer Forschung.

Ein weiterer Vorschlag sieht eine Umkehrung der „Beweislast“ von den Überwachten auf den Gesetzgeber vor.¹² Im Rahmen einer „*Freiheitsbestandsanalyse*“ soll der Staat aufzeigen müssen, welche Freiheitsräume noch von Überwachung unberührt sind. Dabei sind auch Daten zu möglichen Abschreckungseffekten auf die Ausübung der betroffenen Grundrechte einzubeziehen. Diese „Umkehrung“ könne Kritik an der Überwachung vereinfachen, weil sich so politische Behauptungen, es existierten trotz der Vielfalt an Überwachungsmaßnahmen noch Freiheitsräume, diskursiv leichter widerlegen ließen. Zudem sollen empirische Daten aus der Umsetzungspraxis des Gesetzes berücksichtigt werden. Wie genau sich dies ausgestalten und operationalisieren ließe, führt der Ansatz jedoch nicht aus. So wird auch nicht klar, wie bei der ex-ante-Beurteilung einer Maßnahme, deren Auswirkungen in der Praxis berücksichtigt werden sollen. Dieses Konzept bedürfte noch weiterer Ausarbeitung, um in der politischen Diskussion praktikabel zu sein. Nur nach verbliebenen Freiheitsräumen zu fragen, dürfte zudem unzureichend sein, um die unterschiedlichen Beiträge von Überwachungsgesetzen zur öffentlichen Sicherheit zu erfassen und mit den bewirkten Grundrechtsbeschränkungen abzuwägen. Für eine Operationalisierung der Überwachungsgesamtrechnung dürfte jedoch der Hinweis auf die Berücksichtigung von Abschreckungseffekten hilfreich sein. Auch die Kritik daran, die Verantwortung für die

¹¹ Poscher, Ralf, Michael Kilchling, Lukas Landerer, Esther Bauer und Joy Schilling, *Überwachungsbarometer für Deutschland – ein Modellkonzept*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam-Babelsberg, 2022; Poscher, Ralf, Michael Kilchling, Katrin Kappler, and Lukas Landerer, *Entwicklung eines periodischen Überwachungsbarometers für Deutschland*, Zwischenbericht Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam-Babelsberg, 2021.

¹² Pohle (Fn. 8).

Überwachungsgesamtrechnung dem Gesetzgeber zu übertragen, kann aufgegriffen werden. Denn dies könnte leicht zu einem strategischen Kleinrechnen der Überwachungsmaßnahmen führen.

Eine andere Vorgehensweise verfolgt das österreichische Projekt zur Erstellung eines „*Handbuch zur Evaluation der Anti-Terror-Gesetze*“ (HEAT). Dieses enthält einen Überblick über alle österreichischen Gesetze, die Überwachungsbefugnisse vorsehen, arbeitet die einschlägige Rechtsprechung auf, erhebt die für Sicherheitsbehörden verfügbaren sowie eingesetzten Technologien und skizziert eine Technikfolgenabschätzung. Außerdem erfasst es den rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmen polizeilicher Überwachung im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, sowie im Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes in Österreich.¹³ Um den Überwachungsdruck auf die Bevölkerung in seiner Gesamtheit zu erkennen, werden auch die Bezüge einzelner Überwachungsmaßnahmen zueinander dargestellt. Durch diesen Anspruch und die ihm entsprechende Vorgehensweise wird die Überwachungsgesamtrechnung zu einer umfassenden wissenschaftlichen Aufgabe, die eigentlich fortdauernd erfüllt werden muss. Ziel des Handbuchs ist in erster Linie die Information der Bürgerinnen und Bürger. Das Ziel, den Gesetzgeber zu konkreten Schritten zu bewegen, Überwachungsgesetze zu überprüfen und eventuell zurückzunehmen, wird nur indirekt durch den öffentlichen Diskurs verfolgt. Die im Handbuch verfolgte Vorgehensweise eignet sich daher eher für eine wissenschaftliche Evaluation der Überwachungsgesetze und eine Aufklärung der breiten Öffentlichkeit als für die vom Bundesverfassungsgericht vorausgesetzte Überwachungsgesamtrechnung.

Im Rahmen der *internationalen, englischsprachigen Literatur* sind keine Ansätze zu einer Überwachungsgesamtrechnung im engeren Sinne zu finden. Bestehende Vorschläge dienen der Abschätzung und Untersuchung der Wirkung von konkreten Überwachungsmaßnahmen. Als Ausfluss der Debatten zu Privacy Impact Assessments (PIAs) und zu Technikfolgenabschätzungen im Allgemeinen entwickelte sich zunächst der Diskurs rund um Surveillance Impact Assessments (SIAs): In einem Risikoabschätzungsprozess werden die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Risiken in Folge von Überwachungsmaßnahmen identifiziert, die damit verbundenen individuellen und gesellschaftlichen Folgen aufzeigt und Maßnahmen zur Eindämmung der identifizierten Risiken bestimmt. Zur Durchführung des SIA soll die für die Verarbeitung verantwortliche Stelle unter Einbindung weiterer (betroffener) Interessengruppen verpflichtet sein.¹⁴ Aus der Kritik, dass sowohl PIAs als auch SIAs einen zu engen Blick auf Überwachungsmaßnahmen hätten, entstanden punktuell weitere Vorschläge zur Abschätzung der Folgen von Datenverarbeitungen: Ethical Impact Assessments¹⁵, Human Rights Impact Assessments¹⁶, Algorithmic Impact Assessments¹⁷ und Facial Recognition Impact Assessments.¹⁸ Durchaus hilfreich ist die genannte Literatur einerseits aufgrund der im Laufe der Jahre zunehmend präzisierten Prozessvorschläge (Wann sollte was von wem durchgeführt werden?) und andererseits im Hinblick auf die Bestimmung der Kriterien zur Operationalisierung der Risikoabschätzung (Wie lässt sich untersuchen, welche Rechte und gesellschaftlichen Werte in welcher Weise berührt sind?). Da die Vorschläge sich jedoch

¹³ Adensamer, Angelika, Andreas Czák, Alina Hanel u. a. *Handbuch Überwachung*, epicenter.works – Plattform Grundrechtspolitik, Wien, 2020.

¹⁴ Wright, et al. (Fn. 10).

¹⁵ Wright, D.; Friedewald, M. (2013): Integrating privacy and ethical impact assessment. In: *Science and Public Policy*, Vol. 40, No. 6, pp. 755-766.

¹⁶ Mantelero, Alessandro, *AI and Big Data: A blueprint for a human rights, social and ethical impact assessment*, *Computer Law and Security Review*, Vol. 34, No. 4, 2018, pp. 754-772.

¹⁷ Reisman, Dillon, Jason Schultz, Kate Crawford, et al., *Algorithmic Impact Assessment: A Practical Framework for Public Agency Accountability*, New York University, AI Now Institute, 2018.

¹⁸ Castelluccia, Claude and Daniel Le Métayer, *Position Paper: Analyzing the Impacts of Facial Recognition*, in Antunes, Luís, et al. (eds.), *Privacy Technologies and Policy. 8th Annual Privacy Forum, APF 2020. Lisbon, Portugal, October 22–23, 2020. Proceedings*, Springer International, Cham, 2020.

ausschließlich auf die Untersuchung einzelner Überwachungsmaßnahmen konzentrieren und keine Gesamtrechnung mehrerer Maßnahmen zum Ziel haben, sind sie auch nur bedingt für eine Überwachungsgesamtrechnung nutzbar. Offen und im Rahmen weiterer Forschung zu untersuchen bliebe daher, ob und inwiefern die genannten positiven Aspekte der vorgestellten Ansätze sich in das Gerüst einer Überwachungsgesamtrechnung einfügen ließen.

4 Ein pragmatischer Ansatz für eine Überwachungsgesamtrechnung

Die genannten Schwierigkeiten und Widersprüche bisheriger Ansätze setzen noch viele konzeptionelle Überlegungen und Diskussionen voraus, bis ein Konzept einer Überwachungsgesamtrechnung alle geltend gemachten Anforderungen erfüllt. Auch ist es möglich, dass sich nicht sämtliche Widersprüche auflösen und alle Anforderungen erfüllen lassen.

Wenn mit der Umsetzung einer Überwachungsgesamtrechnung nicht so lange gewartet und bereits für die laufende Legislaturperiode des Bundestages ein Vorschlag eingebracht werden soll, dann sollte der Fokus auf einem pragmatischen Ansatz liegen, der unmittelbar umgesetzt werden kann. Dieser hat nicht den Anspruch, ein Lösung aller genannten Probleme und die Erfüllung aller vorgetragenen Wünschen zu bieten, sondern erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenderen Überwachungsgesamtrechnung verstanden werden, aber in der Praxis unmittelbar eingesetzt werden und nützliche Erkenntnisse liefern kann. Hierfür muss er sich zunächst auf einige wichtige Aspekte konzentrieren und schrittweise erweitert werden. Eine Überwachungsgesamtrechnung muss umsetzbar sein und für die politische Diskussion einen Mehrwert bieten. Dann kann darüber nachgedacht werden, ob und wie diese Umsetzung verbessert werden kann, und es können die praktikablen Verbesserungen nach und nach umgesetzt werden.

Die Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung muss dem Gesetzgeber verdeutlichen, dass es akuten Handlungsbedarf im Hinblick auf die Gesamtheit der Überwachungsmaßnahmen gibt. Sie darf nicht zu einem White Washing führen, d. h. sie darf nicht das bestehende Maß der Überwachung legitimieren, indem sie dieses unkritisch als Status quo akzeptiert.

Damit das Ziel der Strukturierung der öffentlichen Diskussion erreicht werden kann, muss die Überwachungsgesamtrechnung transparent aufzeigen, an welchen Stellen Bewertungen vorgenommen werden. Diese Bewertungen dürfen nicht hinter vermeintlich objektiven Zahlen verschleiert werden, sondern es muss gerade möglich sein, die dabei eingeflossenen Argumente und ihre Gewichtung öffentlich zu diskutieren.

Da sich der Vorschlag an den Bundesgesetzgeber richtet, sollte er sich auf Bundesgesetze beschränken. Die Länder, die ebenfalls in großem Umfang Überwachungsgesetze erlassen und immer wieder fortentwickeln, können diesen Vorschlag für ihre Überwachungsgesetzgebung übernehmen und damit die Überwachungsgesamtrechnung verbessern.

Begonnen werden sollte mit einer Zusammenstellung und ständigen Ergänzung der Gesetze des Bundes, die staatliche Überwachung ermöglichen. Dies sollte eine Beschreibung der wesentlichen Ermächtigungsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen, ihren Beziehungen zu anderen Überwachungsgesetzen, ihres Innovationsgehalts und ihres jeweiligen Anwendungsbereichs beinhalten (s. hierzu näher Kapitel 5.2).

Später erfasst werden kann die Überwachungspraxis, die die gesetzlichen Überwachungsermächtigungen nutzt, und deren Wirkung auf die Freiheitswahrnehmung in der Gesellschaft und einzelne Gruppen und Personen.

Nicht erfasst werden soll zunächst die Überwachung durch private Unternehmen und Personen, die Überwachungsdaten für ihre Geschäftsmodelle oder ihre Machtsteigerung verwenden wie z.B. das Zusammenführen von Erkenntnissen zu individuellen Nutzerprofilen, die aus der Beobachtung von Nutzenden digitaler Dienste gewonnen worden sind. Soweit Bundesgesetze jedoch den Zugriff staatlicher Stellen auf die privaten Datensammlungen ermöglichen oder solche Sammlungen vorschreiben, sollte dies in die Überwachungsgesamtrechnung mit eingehen.

5 Vorschlag zur Einführung einer Überwachungsgesamtrechnung

Der folgende Vorschlag enthält Überlegungen, wie eine zügige Umsetzung einer Überwachungsgesamtrechnung in dieser Legislaturperiode erreicht und bereits in der Startphase ein Nutzen erzielt werden kann.

5.1 Zielsetzung

Die Überwachungsgesamtrechnung soll die Transparenz der staatlichen Überwachung steigern und eine Übersicht über bereits erfolgte gesetzliche Grundrechtsbeschränkungen bieten. Ihr soll entnehmbar sein, welche Überwachungsmaßnahmen zur Erhöhung der öffentlichen und individuellen Sicherheit bereits geregelt sind und welche Eingriffsbefugnisse zu diesem Zweck bestehen. Dadurch soll sie die politische Diskussion zu staatlichen Überwachungsmaßnahmen strukturieren sowie die parlamentarische und öffentliche Kontrolle im Bereich der öffentlichen Sicherheit unterstützen und den Blick auch auf die Rücknahme von Überwachungsmaßnahmen und Reversibilität ihrer Auswirkungen lenken.

Diese Dokumentation soll darüber hinaus sowohl die Tätigkeit der für die Sicherheit verantwortlichen Stellen als auch die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen sowie die Berichterstattung durch die Medien befördern. Schließlich können auch wissenschaftliche und beratende Institutionen auf diese Dokumentation zurückgreifen.

Im Vordergrund sollte die Bereitung einer Diskussionsgrundlage für Gesetzgeber und Öffentlichkeit stehen, nicht eine eigene Bewertung des jeweils erreichten Sicherheits- und Überwachungsniveau – diese sollten die Adressaten treffen und in ihre politische Argumentation und Agenda einbauen. Diese Orientierung auf die Bereitung einer Diskussionsgrundlage für eine Vielzahl von Adressaten ist von besonderer Bedeutung für den qualitativen Anspruch der Überwachungsgesamtrechnung, der – vor allem am Anfang – nicht übersteigert werden darf.

5.2 Instrumente

Für die gebotene zügige Umsetzung einer solchen Überwachungsgesamtrechnung ist ein pragmatisches Vorgehen in verschiedenen Schritten notwendig: Im ersten Schritt sollte eine Übersicht der Bundesgesetze erstellt werden, die Überwachungsmaßnahmen durch staatliche Stellen erlauben, und die eine Beschreibung der wesentlichen Ermächtigungsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen enthält.

Um die einschränkende Wirkung für Grundrechte qualitativ bewerten zu können, sollte sodann sukzessive die Praktikabilität folgender Qualifizierungen geprüft und umgesetzt werden. Diese sollten – soweit möglich und sobald möglich – die schlichte Übersicht über die Überwachungsgesetze ergänzen:

- **Ausdifferenzierung einzelner Ermächtigungsgrundlagen:** Um die grundrechtsbeschränkende und sicherheitsfördernde Wirkung eines Gesetzes besser erkennen zu können, wäre es hilfreich, wenn die einzelnen Ermächtigungsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen differenziert erfasst werden können, wie z.B. Erfassung von Stammdaten, Kommunikationsverkehrsdaten, Bewegungsdaten, audio-visuelle Erfassung von Verhalten und Gesprächen, Abgleich von bereits gespeicherten Daten oder Weitergaben von Überwachungsdaten und -erkenntnissen.
- **Innovationsgehalt der Ermächtigungsgrundlagen:** Die politische und praktische Bedeutung der Ermächtigungsgrundlage hängt auch davon ab, ob sie ein Überwachungsinstrument, etwa eine bestimmte Technologie, völlig neu einführt oder bereits eingeführte Instrumente reformiert, in

ihrer Anwendungsmöglichkeit ausgestaltet oder ob sie ältere Instrumente an die Bedürfnisse neuer Praktiken anpasst (z.B. von analoger Kommunikation zu digitaler Kommunikation).

- Zusammenspiel der Ermächtigungsgrundlagen, ihrer Beschränkungen und Ausnahmen: Die Überwachungsgesetze entstanden in unterschiedlichen historischen Situationen und beinhalten unterschiedliche Systematiken. Sie ergänzen und beschränken sich gegenseitig. Die rechtliche Tragweite und die gesellschaftlichen Auswirkungen der Überwachungsgesetze lassen sich vielfach nur dann ausreichend erkennen, wenn die Verflechtungen zwischen den Ermächtigungsgrundlagen innerhalb eines Gesetzes und den Gesetzen untereinander durch Verweisungen, Verwendung gleicher Begriffe, gleicher Anwendungsbereiche, gesonderter Ausnahmen und zeitlicher Handlungsabfolgen erfasst und dargestellt werden.
- Anwendungsbereich der Ermächtigungsgrundlagen: Wichtig für die Bewertung von Überwachungsbefugnissen ist es, auch die personelle und geographische Reichweite der erlaubten Überwachung zu beschreiben. Ist die Überwachung nur gegenüber Einzelpersonen im Einzelfall möglich, erlaubt sie Überwachungen in öffentlichen Situationen mit mehreren betroffenen Personen, ermöglicht sie, Gruppen und Netze von Personen oder von Regionen zu erfassen, oder ermächtigt sie zu einer bundesweiten Überwachung des Verhaltens einer nicht abschließend bestimmbarer Anzahl von Personen?
- Anlass der Überwachung: Die Bewertung einer Ermächtigungsgrundlage hängt auch davon ab, unter welchen Voraussetzungen (Eingriffsschwellen) von ihr Gebrauch gemacht werden kann, insbesondere ob sie einen bestimmten Anlass voraussetzt. So kann es einen großen Unterschied machen, ob sie nur in einer klar definierten, eng umgrenzten Situation oder nach einer bestimmten Anlasstat eine Überwachungsmaßnahme ermöglicht oder ohne jeden Anlass oder für nur sehr generell definierte Anlässe. Damit sind die unterschiedlichen Anforderungen an die Gefahrenabwehr oder an die Strafverfolgung zu berücksichtigen.
- Zeitliche Dauer der Überwachung: Ebenso ist es bedeutsam, ob eine Überwachungsmaßnahme nur für eine begrenzte Dauer oder zeitlich unbegrenzt erfolgen darf. Dies gilt sowohl für die Erhebung wie für die Speicherung. Besteht eine Löschfrist, wäre auch diese von Bedeutung.
- Einsatz bestimmter Überwachungsmittel: Die Überwachungsintensität kann sehr unterschiedlich sein, je nach dem, welche technischen Instrumente zum Einsatz kommen können. Daher wäre es hilfreich, wenn man zu den einzelnen Gesetzen abstrakt erfahren könnte, welche gängigen Überwachungsmittel auf Basis der Ermächtigungsgrundlagen in der Praxis derzeit oder absehbar zum Einsatz kommen können.
- Informationen zum Gesetzgebungsverfahren: Für die politische Diskussion wären auch einfache Informationen interessant, die das Gesetzgebungsverfahren betreffen, z.B. wer den jeweiligen Regelungsentwurf in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat. Interessant wäre auch zu wissen, in welchem Stadium des Gesetzgebungsprozesses dies erfolgt ist und welche Möglichkeiten der politischen Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit dadurch eröffnet oder verhindert worden sind (z.B. Einführung in der letzten Sitzung des Innenausschusses vor der dritten Lesung im Bundestag durch das Bundesinnenministerium). Einfach feststellbar sind auch die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens und der Zeitraum, in dem die Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats die Entwürfe zur Kenntnis nehmen und diskutieren konnten. Diese quantitativen Daten könnten die umfassende Überwachungsgesamtrechnung bereichern.

Eine qualitative Bewertung der einzelnen Bundesgesetze, die Überwachungsmaßnahmen durch staatliche Stellen erlauben, wäre unvollständig, wenn nicht auch die zu ergreifenden geeigneten Garantien und Regelungen, die den besonderen Anforderungen zum Schutz der Freiheitsrechte dienen, berücksichtigt würden. Daher werden im Folgende solche Maßnahmen aufgelistet, die –

insbesondere vom Bundesverfassungsgericht – zum Schutz gegen Missbrauch der Überwachungsbefugnisse gefordert werden.

- Inhaltliche Begrenzungen wie Ausschluss der Erfassung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, Schutz von Berufsgeheimnissen, die Begrenzung der Überwachungszwecke oder Verwertungsverbote.
- Verfahrensbezogene Sicherungen wie ein Vorbehalt der Anordnung durch ein Gericht, periodische Überprüfung durch Datenschutzaufsichtsbehörden oder durch ein Kontrollgremium.
- Gesetzesbezogene Überprüfungen der Wirksamkeit und der Auswirkungen etwa durch eine (Datenschutz-)Folgenabschätzung durch den Gesetzgeber und regelmäßige Evaluation des Gesetzes.
- Projektbezogene Kontrollen wie Datenschutz-Folgenabschätzung der Datenverarbeitungsvorgänge – am besten mit einer Pflicht zur Veröffentlichung der wesentlichen, nicht geheimhaltungsbedürftigen Teile.
- Technische und organisatorische Maßnahmen wie Zugriffsbeschränkungen, Authentifizierung, Mandantentrennung, Vier-Augen-Prinzip, Protokollierung, Löschmanagement, datenschutzgerechte (System-)Gestaltung, datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Überprüfbarkeit aller Funktionen und regelmäßige System-Anpassungen.
- Transparenz gegenüber den betroffenen Personen durch entsprechende Informationspflichten und gegenüber der Öffentlichkeit durch Berichtspflichten.

Diese Auflistung kann nicht nur genutzt werden, um die Überwachungsgesetze zu bewerten, sondern auch, um bei künftigen Überwachungsgesetze entsprechende Grundrechtssicherungen einzufordern. Zudem sollten im Rahmen einer umfassenden und fortlaufenden Überwachungsgesamtrechnung auch diese Maßnahmen, die dem Grundrechtsschutz dienen, auf ihre Effektivität überprüft werden. So ist denkbar, dass sich einzelne Maßnahmen in der Praxis nicht bewähren, etwa weil sie aufgrund mangelnder Verankerung in den Organisationsprozessen unterlaufen werden oder im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen nicht effektiv für den Grundrechtsschutz der betroffenen Personen wirken, und erweitert oder ersetzt werden müssen.

Für die einzelnen Überwachungsgesetze wäre zu prüfen, ob eine einfache Unterscheidung (z.B. nach drei Klassen) möglich ist, die eine erste Gewichtung der Überwachungsintensität der durch das Gesetz erlaubten Überwachungsmaßnahmen vorsieht und sich klar ausweisen lässt. Diese Gewichtung soll in keiner Weise die politische oder rechtliche Bewertung der einzelnen Überwachungsgesetze und Überwachungsmaßnahmen ersetzen, die Aufgabe der Adressaten der Überwachungsgesamtrechnung bleiben muss. Sie soll lediglich dazu dienen, die Aufmerksamkeit auf die für die Sicherheitsgewährleistung und den Grundrechtsschutz wichtigeren und weniger wichtigen Gesetze zu lenken. Sie sollte helfen, die Fragen zu beantworten, welche der vielen Gesetze ein Adressat bei bestimmten neuen Überwachungsgesetzen in besonderer Weise beachten muss, weil sie bereits ein hohes Maß an Überwachung ermöglichen und welche Gesetze vor allem in die Überwachungsgesamtrechnung einzustellen sind, wenn es darum geht zu prüfen, welches Gesamtniveau an Überwachung (für einen bestimmten Bereich, bestimmte Grundrechte) bereits erreicht worden ist.

Für diese grobe Qualifizierung sollten sowohl die Kriterien für die Wirkung der verschiedenen Ermächtigungsgrundlagen in einem Gesetz als auch die Kriterien für die in dem Gesetz vorgesehenen Sicherungen für Grundrechte berücksichtigt werden. Solche qualitativen Einordnungen wären aber nur sinnvoll, wenn sie die politische Debatte über neue Überwachungsgesetze erleichtern und nicht erschweren. Hierfür müssten die Klassen eindeutig beschrieben und die Zuordnung eines Gesetzes zu diesen ziemlich einfach erkannt werden können,

sodass diese intuitiv nachvollziehbar und transparent sind, sodass sie in der politischen Diskussion für den Zweck einer ersten Orientierung akzeptiert werden.

5.3 Institutionalisierung

Die Überwachungsgesamtrechnung sollte für die gesetzgebenden Organe erfolgen und für die politische Öffentlichkeit offen sein. Die Aufgabe sollte aber nicht den an der Gesetzgebung beteiligten Organen – Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat – übertragen werden. Zwar könnte sie in den Geschäftsordnungen der mit dem Recht zur Gesetzesinitiative ausgestatteten Staatsorgane verankert werden und etwa die Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung in § 43 Abs. 1 Nr. 5 und § 44 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ergänzen. Jedoch würde dies zum einen gegen Art. 76 Abs. 1 GG verstoßen, der ein unbeschränktes Initiativrecht der gesetzgebenden Organe gewährleistet und einer zu starken Verrechtlichung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens klare Grenzen setzt. Zum anderen besteht die Gefahr, dass eine den gesetzgebenden Organen übertragene Überwachungsgesamtrechnung von den jeweils aktuellen politischen Interessen der Regierungsparteien beeinflusst wird. Schließlich ist die Überwachungsgesamtrechnung ein Instrument, das Grundrechte dadurch schützt, dass es den politischen Drang zu einer Verschärfung der Überwachungsgesetzgebung auf den Prüfstand stellt.

Die mit der Aufstellung der Überwachungsgesamtrechnung beauftragte Stelle müsste über eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung verfügen. Für diese Aufgabe könnten bestehende Institutionen wie die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags oder das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Bundestag in Frage kommen, wenn sie nach den genannten Kriterien weiterentwickelt werden, oder eine neue Institution gegründet werden.

Vorzugswürdig erscheint die Institutionalisierung einer Überwachungsgesamtrechnung als ständige Aufgabe einer unabhängigen und nach wissenschaftlichen Maßstäben arbeitenden Institution. Dabei sollte sichergestellt sein, dass ihre Ergebnisse im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt werden. Eine Verbindung zu ihrer Aufgabe, den Prozess der Gesetzgebung zu unterstützen, könnte dadurch gewährleistet werden, dass in ihren Aufsichtsgremien auch gewählte Mitglieder des Bundestages vertreten sind. Neben ihnen sollten in den Aufsichtsgremien Personen aus der Wissenschaft und aus Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten sein. Andererseits kann ein solches Aufsichtsgremium auch die Unabhängigkeit der Institution gefährden, insbesondere, wenn aufgrund der Besetzung parteipolitische Erwägungen in ihre Arbeit einfließen. Eine Rückkopplung an die Arbeit des Gesetzgebers ist letztlich von diesem in der konkreten Ausgestaltung der noch zu schaffenden Institution sicherzustellen.

Ergänzend zur Überwachungsgesamtrechnung sieht der Koalitionsvertrag (S. 108 f.) „eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation der Sicherheitsgesetze und ihrer Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie im Lichte technischer Entwicklungen“ vor. Solche Evaluationen sollten in regelmäßigen Abständen erfolgen, durch Untersuchungen unabhängiger Forschungsinstitutionen vorbereitet werden und die Arbeit an der Überwachungsgesamtrechnung unterstützen und ergänzen. Sie könnten vor allem die gesellschaftlichen Auswirkungen auf die Sicherheit und die Grundrechtsbeschränkungen in der Gesellschaft durch besonders relevante Gesetze oder das Zusammenwirken mehrerer Gesetze als langfristigen Prozess erfassen und kontinuierlich bewerten. Sie könnten auch in der Überwachungsgesamtrechnung (vorerst) nicht erfasste empirische Aspekte wie z.B. die Intensität der Ausnutzung einzelner Überwachungsbefugnisse, die Intensität der Überwachungseingriffe und das Entstehen von Abschreckungseffekten, die in den in Kapitel 3 beschriebenen Forschungsprojekten untersucht wurden, berücksichtigen. Dabei dürfen sie sich jedoch nicht auf rein quantitative Daten beschränken, sondern müssen die Folgen für die Grundrechte der betroffenen Personen bewerten. Die Evaluationen könnten so durch eine Verbesserung der Datengrundlage auch auf die Überwachungsgesamtrechnung Einfluss nehmen und diese qualitativ verbessern.

5.4 Verfahren

Die Erstellung und Pflege der Überwachungsgesamtrechnung erfordert eine fortdauernde Befassung mit der Übersicht über die Überwachungsgesetze und ihrer Qualifizierung. In der ersten Phase wird die Arbeit vor allem darin bestehen, die noch gültigen Überwachungsgesetze in die Übersicht aufzunehmen und nach den praktikablen, oben genannten Kriterien zu qualifizieren und zu klassifizieren. Sodann können schrittweise weitere der genannten Aspekte der Überwachungsgesamtrechnung eingeführt werden, damit diese ein wirklich umfassendes Bild über den aktuellen Stand der Überwachung liefern kann. Außerdem ist parallel dazu und später im Anschluss daran jedes neu verabschiedete Gesetz mit Ermächtigungen zu staatlichen Überwachungsmaßnahmen in die Überwachungsgesamtrechnung und in das Gesamtgefüge aufzunehmen und zu bewerten. Dabei können sich auch Rückschlüsse bezüglich bereits bestehender Gesetze mit ähnlichen Überwachungsmaßnahmen oder ähnlichen Überwachungszwecken ergeben.

6 Erhoffte Wirkung

Dieser Vorschlag ist als ein erster Schritt zur Umsetzung der Überwachungsgesamtrechnung anzusehen. Auf dem Weg zu einer gelebten Praxis kann und soll dieser Vorschlag weiter verfeinert und um weitere Aspekte, die die Überwachungsgesamtrechnung bereichern, ergänzt werden.

Bei aller dem Pragmatismus geschuldeten Unzulänglichkeit hat der vorgestellte Ansatz den Vorteil, dass er allen Interessierten transparent macht, wie weit die Überwachungsgesetzgebung bereits fortgeschritten ist und Grundrechte eingeschränkt hat. Auf dieser Grundlage kann dann leichter danach gefragt werden, ob mit einer vorgesehenen neuen Überwachungsmaßnahme ein Sicherheitsvorteil einhergeht und ob dieser die erwartete Grundrechtsbeschränkung vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Überwachungsmaßnahmen und Grundrechtsbeschränkungen rechtfertigt. Der Rückgriff auf die Überwachungsgesamtrechnung wird diese Diskussion anreichern und strukturieren, sodass auch die abschließende notwendige Abwägung nicht ersetzt, aber erleichtert und nachvollziehbarer gestaltet werden kann.

Durch die Erhöhung des Rechtfertigungsdrucks auf den Gesetzgeber wird dessen Verantwortung im Rahmen des demokratischen Gesetzgebungsprozesses betont. Diese Betonung der politischen Verantwortung kann dazu beitragen, dass die sozialen Kosten des Verlusts von Freiheiten und Vertrauen stärker zur Geltung kommen und in der Gesetzgebung berücksichtigt werden. Sie kann außerdem dazu führen, dass zukünftig nicht mehr Sicherheitsgesetze beschlossen werden, bei denen absehbar ist, dass das Bundesverfassungsgericht sie aufgrund von Verstößen gegen bereits bestehende Rechtsprechungslinien wieder aufhebt.

Neben der Wirkung auf den Gesetzgeber kann dieser Ansatz auch von anderen Stellen, wie etwa interessierten Gruppen und Organisationen der Zivilgesellschaft oder Datenschutzaufsichtsbehörden, genutzt werden, um auf übersichtliche Weise Überwachungsgesetze systematisch und anhand eines klaren Schemas zu beurteilen. Dadurch können problematische Aspekte neuer Überwachungsmaßnahmen leichter in die gesellschaftliche Diskussion eingebracht werden.



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

PROJEKTPARTNER



Natur
Technik
Kultur
Gesellschaft

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

