

Mehr Grundrechtsschutz bei verdeckten Ermittlungsmaßnahmen

Berlin, 18. April 2007

Das Bundeskabinett hat heute einen Gesetzentwurf beschlossen, der die Vorschriften zur Telekommunikationsüberwachung und anderen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen im Strafverfahren neu ordnet. Mit dieser Regelung wird der Rechtsschutz der Betroffenen erheblich verbessert. Der Regierungsentwurf trägt zudem Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, das einen gesetzlichen Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen gefordert hat. Ebenfalls enthalten sind Regelungen, mit denen Vorgaben aus dem Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität und der europäischen Richtlinie zur sog. Vorratsdatenspeicherung in nationales Recht umgesetzt werden.

„Der Staat kann auf verdeckte Ermittlungsmaßnahmen nicht verzichten, wenn es darum geht, schwerwiegende Straftaten aufzuklären, und mit herkömmlichen Mitteln kein Erfolg zu erzielen ist. Auch das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung hervorgehoben und das öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren betont. Gerade für Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität und der Transaktionskriminalität ist etwa die Telekommunikationsüberwachung ein erfolgreiches und unverzichtbares Instrument der Strafverfolgungsbehörden. Da verdeckte Ermittlungsmaßnahmen aber regelmäßig in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen, müssen für ihre Anordnung strenge Voraussetzungen gelten und der Rechtsschutz wirksam ausgestaltet sein. Mit den Neuregelungen gestalten wir die Anordnungsvoraussetzungen einheitlich, sorgen für Verfahrenssicherungen und verbessern die Möglichkeiten des Betroffenen, nachträglich die Rechtmäßigkeit einer solchen Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen“, sagte Bundesjustizministerin Brigitte Zypries.

Wesentliche Inhalte des Regierungsentwurfs:

1. Überarbeitung des § 100a StPO (Telekommunikationsüberwachung)

Der Katalog von Straftaten, die Anlass für eine Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme nach § 100a StPO sein können, wird auf schwere Straftaten begrenzt.

Aus dem Katalog gestrichen werden daher alle Straftaten, die im Höchstmaß mit weniger als fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind. Das betrifft zum Beispiel:

- die durch einen Nichtsoldaten begangene Anstiftung oder Beihilfe zur Fahnenflucht oder Anstiftung zum Ungehorsam (§§ 16, 19 Wehrstrafgesetzbuch);
- die Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB);
- die Zuwiderhandlung gegen ein Vereinsverbot nach dem Vereinsgesetz (§ 20 VereinsG) und das Angehören zu einer geheimen Ausländervereinigung (§ 95 Abs. 1 Nr. 8 AufenthaltsgG);
- fahrlässige Straftaten nach dem Waffengesetz (§ 51 Abs. 4 WaffG).

Neu in den Katalog aufgenommen werden schwere Straftaten aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität, das heißt:

- Korruptionsdelikte (z. B. Bestechlichkeit, Bestechung und Abgeordnetenbestechung),
- gewerbs- oder bandenmäßiger Betrug,
- gewerbs- oder bandenmäßige Urkundenfälschung sowie Fälschung von Zahlungskarten, Schecks und Wechseln sowie Euroscheckvordrucken,
- schwere Steuerdelikte, wie etwa der gewerbs- oder bandenmäßige Schmuggel.

Zudem wird eine Telekommunikationsüberwachung künftig möglich sein zur Aufklärung

- aller Menschenhandelsdelikte,

- bei jeder Form der Verbreitung von Kinderpornographie und des schweren sexuellen Missbrauchs von Kindern,
- von gemeinschaftlichen Vergewaltigungen oder sexuellem Missbrauch,
- aller Fälle des Raubes,
- gewerbs- oder bandenmäßigen Inverkehrbringens, Verschreibens oder Anwendens von Dopingmitteln,
- aller Verbrechen nach dem Völkerstrafgesetzbuch (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen),
- von Straftaten nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz betreffend Antipersonenminen (§ 20a Abs. 1 bis 3 KrWaffKontrG).

Der Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung wird gemäß den Vorgaben, die das Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) gemacht hat, durch entsprechende Regelungen bei der Telekommunikationsüberwachung gewährleistet. Eine Telekommunikationsüberwachung ist danach unzulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass durch die Überwachung allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung erlangt würden. Soweit dies erkennbar ist, hat die Maßnahme zu unterbleiben. Das damit statuierte Erhebungsverbot wird flankiert durch ein Verwertungsverbot, nach dem trotzdem erlangte Erkenntnisse nicht verwertet werden dürfen und unverzüglich zu löschen sind.

2. Umsetzung europäischer Vorgaben

- Die EU-Richtlinie zur so genannten Vorratsdatenspeicherung soll entsprechend den Vorgaben des Deutschen Bundestages mit einer Speicherungsfrist von sechs Monaten umgesetzt werden. Die Speicherpflicht für Telekommunikationsunternehmen umfasst, wer mit wem wann und – bei der Mobilfunktelefonie – von wo aus telefoniert hat; hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die genutzten Rufnummern und Kennungen, die Uhrzeit und das Datum der Verbindungen sowie – bei der Mobilfunktelefonie – die Standorte bei Beginn der Mobilfunkverbindung. Aus dem Bereich des Internets sind nur Daten über den Internetzugang sowie über E-Mail-Kommunikation und Internettelefonie erfasst. Die genannten Daten müssen auch dann gespeichert werden, wenn sie für die Gebührenabrechnung nicht oder nicht mehr benötigt werden, das heißt auch Anbieter so genannter Flatrates müssen die Daten speichern. Der Inhalt der Kommunikation und Daten, die Aufschluss über aufgerufene Internetseiten geben, dürfen dagegen nicht gespeichert werden.
- Die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Übereinkommens des Europarats über Computerkriminalität werden umgesetzt, um Computer- und Internetkriminalität noch wirksamer zu begegnen. So wird bei den Regelungen über die Durchsuchung etwa klargestellt, dass sich die offene Durchsuchung auch auf vorgefundene Computer und mit diesen verbundene Speichermedien (z. B. externe Server), auf die der Besitzer des Computers den Zugang zu gewähren berechtigt ist, erstrecken darf. Mit der Neuregelung wird ein Zugriff auf in Netzwerken gespeicherte Daten ermöglicht. Eine verdeckte Onlinedurchsuchung – wie sie derzeit in anderem Zusammenhang diskutiert wird – ist dagegen nicht Gegenstand der Regelung.

3. Grundrechtsschutz durch Verfahrenssicherungen

- **Harmonisierung:** Die Vorschriften der verdeckten Ermittlungsmaßnahmen in der Strafprozessordnung werden harmonisiert, indem die formellen Anordnungsvoraussetzungen (z. B. Richtervorbehalt) und die Vorschriften zum Rechtsschutz gegen solche Maßnahmen (z. B. Benachrichtigung, nachträglicher Rechtsschutz) vereinheitlicht werden.

Verdeckte Ermittlungsmaßnahmen sind nach geltendem Recht:

- § 98a StPO sog. Rasterfahndung
- § 99 StPO Postbeschlagnahme
- § 100a StPO Telekommunikationsüberwachung
- § 100c StPO akustische Wohnraumüberwachung
- § 100f StPO akustische Überwachung außerhalb von Wohnungen
- § 100g StPO Verkehrsdatenerhebung
- § 100h StPO Bildaufnahmen; technische Observationsmittel (bisher: § 100f StPO)
- § 100i StPO sog. IMSI-Catcher

- § 110a StPO Verdeckter Ermittler
- § 163d StPO sog. Schleppnetzfehndung
- § 163e StPO Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung
- § 163f StPO längerfristige Observation
- **Zuständigkeitskonzentration:** Zuständig für die Anordnung einer verdeckten Ermittlungsmaßnahme wird generell ein darauf spezialisiertes Gericht sein – das Ermittlungsgericht am Sitz der Staatsanwaltschaft. Diese Konzentration der Zuständigkeit wird zu zunehmender Spezialisierung und mehr Fachkompetenz bei Ermittlungsrichterinnen und -richtern führen, weil sie künftig häufiger solche Entscheidungen über Maßnahmen treffen, die nicht nur ein rechtliches sondern auch ein technisches Grundverständnis erfordern (z. B. Telekommunikationsüberwachungen, Verkehrsdatenauskünfte). Die Zuständigkeitskonzentration stärkt damit den Richtervorbehalt und verbessert den Grundrechtsschutz der Betroffenen bereits vor Durchführung der Maßnahme.
- **Benachrichtigung:** Der nachträgliche Rechtsschutz wird verbessert, indem bei allen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen Benachrichtigungspflichten zugunsten des Betroffenen eingeführt und je nach Maßnahme spezifisch konkretisiert werden. Bislang finden sich solche Regelungen verstreut an verschiedenen Stellen in der StPO, beziehen aber beispielsweise längerfristige Observationsmaßnahmen oder den Einsatz des „IMSI-Catchers“ nicht ein. Der Gesetzentwurf schafft hier einheitliche Regelungen für alle verdeckten Ermittlungsmaßnahmen.
- **Gerichtliche Kontrolle über die Einhaltung der Benachrichtigungspflicht:** Will die Staatsanwaltschaft den Betroffenen länger als 12 Monate nach Abschluss der letzten Maßnahme – etwa, weil sonst die noch laufenden Ermittlungen gefährdet würden – vorerst nicht unterrichten, muss sie das Gericht einschalten, das dann die weiteren Entscheidungen trifft – beispielsweise über eine befristete Zurückstellung der Benachrichtigung.
- **Nachträglicher Rechtsschutz:** Bei allen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen wird den Betroffenen ausdrücklich die Möglichkeit eines nachträglichen Rechtsschutzes ohne verfahrensrechtliche Hürden eröffnet. Im Gegensatz zu den allgemeinen Prozessrechtsgrundsätzen muss ein Betroffener in diesen Fällen kein besonderes Rechtsschutzbedürfnis nachweisen.
- **Einheitliche Verwendungsregelungen:** Die Regelungen, zu welchen Zwecken die aus einer verdeckten Ermittlungsmaßnahme gewonnenen Erkenntnisse außerhalb eines Strafverfahrens (z. B. zur polizeilichen Gefahrenabwehr) verwendet werden dürfen, werden vereinheitlicht.
- **Kennzeichnungspflichten:** Alle Erkenntnisse, die aus verdeckten Ermittlungsmaßnahmen gewonnen wurden, müssen als solche gekennzeichnet werden. Damit wird die Einhaltung der entsprechenden Verwendungsregelungen gesichert – und damit der Datenschutz verbessert.
- **Einheitliche Löschungspflichten:** Für alle Erkenntnisse aus verdeckten Ermittlungsmaßnahmen gilt künftig gleichermaßen, dass sie unverzüglich gelöscht werden müssen, wenn sie weder zur Strafverfolgung noch zur gerichtlichen Überprüfung der Maßnahme erforderlich sind.

4. Besonderer Schutz bei Berufsheimnisträgern

Derzeit gibt es nur vereinzelte Vorschriften dazu, ob verdeckte Ermittlungsmaßnahmen auch bei nach § 53 StPO zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsheimnisträgern zulässig sind. Teilweise lösen diese Regelungen Wertungswidersprüche aus. So ist etwa die Erhebung von Verkehrsdaten (z. B. Rufnummer des angerufenen und des anrufenden Anschlusses) bei Seelsorgern, Verteidigern und Abgeordneten nach § 100h Abs. 2 StPO unzulässig, während eine entsprechende Regelung bei der inhaltlichen Überwachung der Telekommunikation nach § 100a StPO nicht vorhanden ist.

Der Regierungsentwurf sieht ein harmonisches Konzept für den Schutz bei Berufsheimnisträgern vor:

- Alle Berufsheimnisträger und deren Mitarbeiter, die nach § 53 StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht haben, behalten dies in vollem Umfang. Entsprechendes gilt für die in § 97 StPO geregelten Beschlagnahmeverbote bei Gegenständen, die sich im Gewahrsam zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger befinden.
- Das Vertrauensverhältnis zu Seelsorgern, Strafverteidigern und Abgeordneten wird künftig aber darüber hinaus durch umfassende Erhebungs- und Verwertungsverbote bei allen Ermittlungsmaßnahmen besonders geschützt. Aufgrund ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung werden Seelsorger, Verteidiger und Abgeordnete von allen strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen ausgenommen, die sich auf die Informationen beziehen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Berufsheimnisträger anvertraut wurden.
- Auch der Schutz bei Ärzten, Rechtsanwälten, Journalisten und allen anderen zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsheimnisträgern wird weiter verbessert. Es wird ausdrücklich klargestellt, dass sie in Ermittlungsmaßnahmen nur

nach einer sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsabwägung im Einzelfall in Ermittlungsmaßnahmen einbezogen werden dürfen.

Beispiel: Für die Entscheidung, ob die Observierung eines Journalisten zulässig ist, bedarf es danach in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsabwägung, bei der die Pressefreiheit einerseits sowie etwa die Schwere der aufzuklärenden Straftat andererseits gegeneinander abzuwägen sind. Dies gilt auch für die Entscheidung, ob die erlangten Erkenntnisse zu Beweis Zwecken im Strafverfahren verwendet werden dürfen.

- „Verstrickungsregelung“: Besteht gegen den Berufsgeheimnisträger, etwa einen Journalisten, selbst ein Beteiligungs- oder Begünstigungsverdacht, so können bereits nach geltendem Recht beispielsweise Unterlagen bei ihm beschlagnahmt werden, wenn diese für die Aufklärung einer Straftat relevant sind. Dabei soll es bleiben, allerdings unter erschwerten Bedingungen.

Beispiel: Ein Journalist berichtet über einen Bankraub und verfügt über Informationen, die darauf hindeuten, dass er weiß, wer der Täter ist. Gegenüber den Strafverfolgungsbehörden beruft sich der Journalist auf sein Zeugnisverweigerungsrecht. Nach geltendem Recht kann die Strafverfolgungsbehörde auf den Verdacht hin, der Journalist könnte an der Tat beteiligt sein, im Rahmen des Ermittlungsverfahrens gegen den mutmaßlichen Bankräuber gleichwohl eine Durchsuchung beim Journalisten vornehmen und dabei Beweisunterlagen beschlagnahmen. Künftig soll das nur noch möglich sein, wenn die Strafverfolgungsbehörde zuvor gegen den Journalisten selbst ein Ermittlungsverfahren wegen Beteiligung am Bankraub oder wegen Begünstigung eingeleitet hat.

Zum besonderen Schutz der Pressefreiheit setzen verdeckte Ermittlungsmaßnahmen gegen Medienmitarbeiter bei Antrags- und Ermächtigungsdelikten zusätzlich voraus, dass der nach materiellem Strafrecht erforderliche Strafantrag gestellt bzw. die nach materiellem Strafrecht erforderliche Verfolgungsermächtigung der zuständigen obersten Behörde bereits erteilt wurde.

- Für die Berufshelfer von Berufsgeheimnisträgern (z. B. Rechtsanwaltsgehilfen) soll derselbe Schutz gelten wie für den Zeugnisverweigerungsberechtigten selbst.
- Die in § 100c Abs. 6 StPO enthaltene Privilegierung, wonach eine akustische Wohnraumüberwachung bei zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträgern grundsätzlich unzulässig ist, bleibt erhalten.

5. Berichts- und Statistikpflichten zur Ermöglichung der parlamentarischen Kontrolle

Die Richtlinie zur „Vorratsdatenspeicherung“ verpflichtet die Mitgliedstaaten, jährlich statistische Daten zu erheben, um die Entwicklung von Verkehrsdatenabfragen zu beobachten. Daher sind einheitliche Bestimmungen für statistische Erhebungen über solche Maßnahmen vorgesehen. Zudem sind solche statistischen Erhebungen auch für Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen nach § 100a StPO vorgesehen, um dem Gesetzgeber eine effektive Kontrolle zu ermöglichen. Zugleich wird die Telekommunikationswirtschaft von bestehenden Statistikpflichten entlastet; diese sollen künftig ausschließlich von den Strafverfolgungsbehörden obliegen.

Begriffserläuterungen:

Zeugnisverweigerungsberechtigte Berufsgeheimnisträger:

§ 53 StPO

(1) Zur Verweigerung des Zeugnisses sind ferner berechtigt

1. Geistliche über das, was ihnen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
2. Verteidiger des Beschuldigten über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
3. Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, Ärzte, Zahnärzte, Psychologische Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten, Apotheker und Hebammen über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist, Rechtsanwälten stehen dabei sonstige Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer gleich;
- 3a. Mitglieder oder Beauftragte einer anerkannten Beratungsstelle nach den §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
- 3b. Berater für Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit in einer Beratungsstelle, die eine Behörde oder eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts anerkannt oder bei sich eingerichtet hat, über das, was ihnen in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden ist;
4. Mitglieder des Bundestages, eines Landtages oder einer zweiten Kammer über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst;
5. Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben.

Die in Satz 1 Nr. 5 genannten Personen dürfen das Zeugnis verweigern über die Person des Verfassers oder Einsenders von

Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen, über deren Inhalt sowie über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dies gilt nur, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen, Mitteilungen und Materialien für den redaktionellen Teil oder redaktionell aufbereitete Informations- und Kommunikationsdienste handelt.

(2) Die in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bis 3b Genannten dürfen das Zeugnis nicht verweigern, wenn sie von der Verpflichtung zur Verschwiegenheit entbunden sind. Die Berechtigung zur Zeugnisverweigerung der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 genannten über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand entsprechender Wahrnehmungen entfällt, wenn die Aussage zur Aufklärung eines Verbrechens beitragen soll oder wenn Gegenstand der Untersuchung

1. eine Straftat des Friedensverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats oder des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 80a, 85, 87, 88, 95, auch in Verbindung mit § 97b, §§ 97a, 98 bis 100a des Strafgesetzbuches),
2. eine Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174 bis 176, 179 des Strafgesetzbuches oder
3. eine Geldwäsche, eine Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte nach § 261 Abs. 1 bis 4 des Strafgesetzbuches ist und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Der Zeuge kann jedoch auch in diesen Fällen die Aussage verweigern, soweit sie zur Offenbarung der Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten oder der ihm im Hinblick auf seine Tätigkeit nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 gemachten Mitteilungen oder deren Inhalts führen würde.

+++++

IMSI (International Mobile Subscriber Identity)

Eine (höchstens fünfzestellige) Nummer zur eindeutigen Kennzeichnung des Teilnehmers. Hat man als Kunde beispielsweise Telefon- und Faxdienste abonniert, so erhält man dafür zwei verschiedene Telefonnummern zugeteilt, der Kunde wird aber über eine IMSI verwaltet. Sie setzt sich zusammen aus der dreistelligen Mobilfunklandeskennzahl, zwei Stellen Netzwerkcode und bis zu zehn Stellen zur eindeutigen Identifizierung des Teilnehmers.

IMSI-Catcher

Technisches Gerät, mit dessen Hilfe u. a. die IMSI der in der Nähe eingeschalteten Mobiltelefone ermittelt werden können, geregelt in § 100i StPO.