

Antrag

der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, Dr. Max Stadler, Gisela Piltz, Ernst Burgbacher, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Patrick Döring, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Dirk Niebel, Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Reform der Telefonüberwachung zügig umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist seit 1968 als Instrument zur Strafverfolgung in der Strafprozessordnung vorgesehen. Sie ist zu einem unentbehrlichen Instrument zur effizienten Bekämpfung der Kriminalität geworden. Gerade bei schweren und schwersten Verbrechen hat es sich ausgezahlt, dass die staatlichen Strafverfolgungsbehörden die Kommunikation Verdächtiger überwachen können. Insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität und bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität hat sich die Telefonüberwachung bewährt, da in diesem Bereich aufgrund seiner Strukturen (grenzübergreifende Netzwerke, ethnische Großfamilien) auf konventionelle Weise schwer zu ermitteln ist. Da die Organisierte Kriminalität enorme volkswirtschaftliche Schäden verursacht und das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Einrichtungen beeinträchtigt, ist in diesem Bereich ein energisches und effektives Vorgehen der Ermittlungsbehörden erforderlich. Die Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität sind unverändert hoch. Nach dem aktuellen Lagebild „Organisierte Kriminalität 2004“ waren im Jahr 2004 insgesamt 620 Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität in Deutschland anhängig. Insgesamt wurde gegen 11 380 Tatverdächtige ermittelt, davon wurden 4 886 Tatverdächtige im Berichtsjahr erstmalig erfasst.

In den vergangenen Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg an Telefonüberwachungsmaßnahmen zu verzeichnen. So sind 2005 von den Gerichten 35 015 Anordnungen zur Überwachung der Telekommunikation sowie 7 493 Verlängerungsanordnungen erlassen worden. Dies bedeutet gegenüber dem Vorjahr (29 017 Anordnungen) eine Zunahme um rund 20 Prozent. Die Anordnungen betrafen 34 855 Rufnummern von Mobilfunkanschlüssen und 5 398 Rufnum-

mern von Festnetzanschlüssen. Besonders deutlich ist der Zuwachs der Überwachungsmaßnahmen im Mobilfunkbereich. Seit 1995 ergibt sich insgesamt eine Steigerung der Telefonüberwachungsmaßnahmen von mehr als 600 Prozent. Die Telefonüberwachung entwickelt sich dabei immer mehr zur Standardmaßnahme. Bei der Verfolgung von Drogendelikten ist die Telefonüberwachung mittlerweile die Regel und nicht mehr die Ausnahme.

Dieser stetige Anstieg der Telefonüberwachung ist besorgniserregend und erklärungsbedürftig. Die Zahl der Telefonanschlüsse, insbesondere die der Mobiltelefone, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Diese stehen mit ihren flexiblen Einsatzmöglichkeiten jederzeit und an jedem Ort zur Verfügung. Mittlerweile ist es auch möglich, mehrere Mobiltelefone gleichzeitig zu benutzen. Insgesamt führt dies zur vermehrten Nutzung der Telekommunikation bei der Begehung von Straftaten. Berücksichtigt werden muss zudem, dass der Anwendungsbereich des § 100a der Strafprozessordnung (StPO) durch die ständige Aufnahme weiterer Katalogtaten ständig vergrößert worden ist. Dies reicht zur Erklärung aber nicht aus, denn auch die Zahl der überwachten Personen ist in den letzten Jahren stark angestiegen, während die Verbrechenszahlen nur leicht gestiegen sind. Ob die erhöhte Zahl der Maßnahmen auch zu einer höheren Erfolgsquote im Rahmen der Verbrechensbekämpfung geführt hat, kann nicht geklärt werden, da es hierzu bisher keine verlässlichen Daten gibt.

Jegliche Kommunikationsüberwachung ist mit schwerwiegenden Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Positionen der Bürgerinnen und Bürger verbunden. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Kommunikation und schützt damit zugleich die Würde des Menschen. Wird vom Inhalt von Briefen Kenntnis genommen und werden Telefongespräche abgehört, wird intensiv in das Grundrecht eingegriffen (BVerfG, 1 BvF 3/92). In einem liberalen Rechtsstaat können solche Eingriffe nur in engen rechtsstaatlichen Grenzen erlaubt werden. Daher ist es dringend geboten, das wichtige Instrument der Telefonüberwachung rechtsstaatlich einwandfrei auszugestalten. Die derzeitige Rechtsgrundlage muss auf den Prüfstand gestellt werden und an die geänderten Bedürfnisse der Praxis und der technischen Entwicklung angepasst werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im März 2004 entschieden, dass die auf Artikel 13 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) gestützte gesetzliche Ermächtigung zur Durchführung der akustischen Wohnraumüberwachung in wesentlichen Teilen verfassungswidrig ist (BVerfG, 1 BvR 2378/98 und 1 BvR 1084/99). Die Vorschriften der Strafprozessordnung, welche die Voraussetzungen und die Kontrolle der Wohnraumüberwachung regeln, verstoßen nach Auffassung des Gerichts gegen die Menschenwürde. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat in Teilen auch Auswirkungen auf die Telefonüberwachung. Kommunikationen und Themen aus dem Bereich der absolut geschützten Privatsphäre können auch am Telefon besprochen werden. Die Tatsache, dass die Beteiligten räumlich getrennt sind und deshalb elektronische Kommunikationsmittel benutzen, schließt eine Zuordnung ihres Kontakts zur Privatsphäre nicht aus. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass auch eine Überwachung von Telefonkontaktdaten, welche die Menschenwürde oder die absolut geschützte Privatsphäre tangieren könnte, grundsätzlich unzulässig ist. Insbesondere die Anforderungen an den Richtervorbehalt, die das Bundesverfassungsgericht für die akustische Wohnraumüberwachung gefordert hat, werden auch bei der Telefonüberwachung Berücksichtigung finden müssen. Auch hinsichtlich der Bestimmbarkeit der Eingriffsvoraussetzungen wird der Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Telefonüberwachung zu beachten haben.

Dringender Handlungsbedarf ergibt sich auch aus einem Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht von Mai 2003.

Darin wurde festgestellt, dass die geltende Praxis rechtsstaatlich bedenklich ist, da eine große Anzahl der richterlichen Anordnungen von Telefonüberwachungsmaßnahmen fehlerhaft ist. Danach wurden 22,5 Prozent der Überwachungsbeschlüsse als formelhaft bewertet ohne hinreichenden Einzelfallbezug. 15 Prozent der Richter gaben in ihren Beschlüssen allein die Gesetzesformel zur Begründung an. Dies offenbart einen großen Mangel an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Kontrolle. Darüber hinaus kam die Studie zu dem Ergebnis, dass die Benachrichtigungspflicht an die Beteiligten gemäß § 101 StPO nur sehr unzureichend erfüllt wird. So erfolgte nur in 15 Prozent der Fälle eine Benachrichtigung der Beteiligten. In zwei Dritteln aller Fälle ließ sich den Akten kein Hinweis auf eine Benachrichtigung entnehmen. Von den gesetzlichen Ausnahmefällen, bei denen von einer Benachrichtigung abgesehen werden kann, wird in der Praxis sehr großzügig Gebrauch gemacht. Die Benachrichtigungspflicht folgt unmittelbar aus dem Grundrecht auf rechtliches Gehör. Wird der Beteiligte nicht benachrichtigt, wird ihm die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Maßnahme genommen und damit sein Rechtsschutz eingeschränkt. Das nachträgliche Kontrollsystem versagt in diesen Fällen. Die Benachrichtigungspflicht ist daher unverzichtbar.

Dieses Ergebnis wird auch von einer Studie der Universität Bielefeld von Dezember 2002 bestätigt. Danach waren nur knapp ein Viertel der richterlichen Beschlüsse vollständig. Die Forscher stellten zudem fest, dass die Benachrichtigungspflicht an die Beteiligten gemäß § 101 StPO nur sehr unzureichend erfüllt wird.

Ein großes Defizit ist auch die fehlende Berichtspflicht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag im Bereich der Telefonüberwachung. Eine solche Berichtspflicht ist in einem Rechtsstaat für das Parlament jedoch von ungeheurer Bedeutung. Für Maßnahmen zur akustischen Wohnraumüberwachung und im Rahmen des G-10-Gesetzes ist eine Berichtspflicht der Bundesregierung gesetzlich verankert. Ein solcher Bericht muss zumindest Angaben darüber enthalten, ob die Abhörmaßnahme tatsächlich zur Aufklärung von Straftaten beigetragen hat. Darüber hinaus muss offengelegt werden, wie viele Menschen betroffen sind und wie viele unverdächtige Personen darunter sind. Es müssen auch detaillierte Angaben über die Benachrichtigungspflicht gemacht werden. Nur so kann der Deutsche Bundestag eine wirksame Kontrolle ausüben und sachlich prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Ein jährlicher Bericht der Bundesregierung ist für eine größere Transparenz unverzichtbar.

Solange die rechtlichen Mängel bei der Anordnung von Telefonüberwachungsmaßnahmen nicht behoben sind, sind Bestrebungen nach einer Ausweitung von Telefonüberwachungen abzulehnen. Insbesondere die Einführung von vorbeugenden Telefonüberwachungen ohne konkreten Tatverdacht ist abzulehnen. Die Telefonüberwachung ist auf die Strafverfolgung im Rahmen eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens zu beschränken und nicht auf die präventive Gefahrenabwehr auszudehnen. Mit Urteil vom 27. Juli 2005 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen des niedersächsischen Polizeigesetzes zur vorbeugenden Telefonüberwachung für nichtig erklärt (BVerfG, 1 BvR 668/04). Nach Auffassung des Gerichts sind die Regelungen mit dem grundgesetzlich geschützten Fernmeldegeheimnis nicht vereinbar. Sie verletzen insbesondere das Bestimmtheitsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Richter vermisten Vorkehrungen des Gesetzgebers um Eingriffe in den „absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung“ zu vermeiden. In seiner Entscheidung vom 3. März 2004 weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass das Abhören eines Telefongesprächs im Vorfeld einer strafbaren Handlung erfolgt. Deshalb fehle es an einem abgeschlossenen oder in Verwirklichung begriffenen strafbaren Handeln. Dies führe zu einem erheblichen Risiko, dass die Überwachungsmaßnahme an ein Verhalten anknüpfe, das sich im Nachhinein als strafrechtlich irrelevant erweise (BVerfG, 1 BvF 3/92). Die allgemeine Etablierung

des Vorsorgeprinzips im Polizeirecht muss verhindert werden. Das Polizeirecht muss sich wieder an seinen Grundlagen orientieren. Ein Tätigwerden der Sicherheitsbehörden darf nur zulässig sein zur Abwehr von konkreten Gefahren, die aufgrund einer Prognose den Eintritt eines Schadens wahrscheinlich machen.

Obwohl die Mängel in der geltenden Rechtspraxis und damit der akute Handlungsbedarf zur Gesamtreform der strafprozessualen Eingriffsvoraussetzungen zur Anordnung von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen seit Jahren bekannt ist, ist die rot-grüne Bundesregierung in der 14. und 15. Wahlperiode untätig geblieben. In der 16. Wahlperiode folgt die Bundesregierung dieser Haltung und belässt es bei Ankündigungen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der eine Gesamtreform der Telefonüberwachung vorsieht und dazu die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung und Dauer der Maßnahmen in der Strafprozessordnung konkretisiert und bestimmbar macht. Der Gesetzentwurf muss ferner Ausnahmetatbestände enthalten, etwa zum Schutz bestimmter grundrechtlich geschützter Vertrauensverhältnisse bei Berufsgeheimnisträgern. Insbesondere muss das Verfahren der richterlichen Anordnung verbessert werden, indem die Anordnungen ausreichend begründet werden müssen. Die Anordnung muss die konkreten Umstände des Einzelfalls darstellen, aus denen ein Tatverdacht hergeleitet wird und die Belange der unmittelbar Betroffenen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nachvollziehbar darstellen. Zudem muss die richterliche Anordnung die zur Feststellung der Angemessenheit des Eingriffs notwendige Abwägung erkennen lassen;
2. zu prüfen, welche der in § 100a StPO genannten Taten aus dem Straftatenkatalog gestrichen werden können. Zu denken ist hier insbesondere an die Straftatbestände, die bisher sehr selten oder noch nie Gegenstand einer Überwachungsmaßnahme waren;
3. die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der für die Anordnung zuständige Richter die Verantwortung für das weitere Verfahren trägt und das Ergebnis seiner Anordnung kontrollieren kann. Dabei soll ihm die Staatsanwaltschaft fortlaufend berichten und der Richter muss die Maßnahme jederzeit abbrechen können;
4. sicherzustellen, dass § 101 StPO in der Praxis Anwendung findet und der von einer Telefonüberwachung Betroffene auch tatsächlich von der Überwachung nach deren Abschluss informiert wird und dadurch die Rechtmäßigkeit der Maßnahme rechtzeitig nachprüfen lassen kann. In diesem Zusammenhang bedarf es praxisingerechter Definitionen und Abgrenzungen der Begriffe „Betroffener“, „Beteiligter“ und „Dritter“;
5. nachträglichen Rechtsschutz für die Betroffenen sicherzustellen. Dazu müssen die für den Richter maßgeblichen Erwägungen zur Anordnung einer Überwachungsmaßnahme ausreichend und überprüfbar dokumentiert werden;
6. dem Deutschen Bundestag jährlich einen detaillierten Bericht über Anlass, Verlauf, Ergebnisse, Anzahl der Betroffenen, Kosten und Relevanz der Telefonüberwachungsmaßnahmen für die Strafverfahren vorzulegen.

Berlin, den 10. Mai 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion