

Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.
– Drucksache 13/8650 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13 GG)

Bericht der Abgeordneten Norbert Geis, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Dr. Jürgen Meyer (Ulm),
Hermann Bachmaier, Gerald Häfner, Detlef Kleinert (Hannover) und Jörg van Essen

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf – Drucksache 13/8650 – in seiner 197. Sitzung vom 9. Oktober 1997 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß und den Ausschuß für Wirtschaft überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der Innenausschuß hat die Vorlage in seiner Sitzung vom 14. Januar 1998 beraten und mit den Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Stimme der Gruppe der PDS sowie eine Stimme der Fraktion der F.D.P. bei zwei Enthaltungen seitens der Fraktion der F.D.P. beschlossen zu empfehlen, dem Gesetzentwurf in der vom Rechtsausschuß zur Annahme empfohlenen Fassung zuzustimmen. Den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in Artikel 13 Abs. 3 GG nach Satz 4 folgenden Satz 5 anzufügen, „Satz 1 bis 4 ist nicht anzuwenden, soweit Personen zur Verweigerung des Zeugnisses im Strafverfahren berechtigt sind.“ hat der Innenausschuß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion und der Gruppe der PDS abgelehnt.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Gesetzentwurf in seiner 73. Sitzung am 14. Januar 1998 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und von Teilen der Frak-

tion der SPD gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Gruppe der PDS sowie einer Stimme aus den Reihen der Fraktion der SPD und bei einer Stimmenthaltung aus den Reihen der Fraktion der SPD, den Gesetzentwurf mit den vom Rechtsausschuß beschlossenen Änderungen anzunehmen. Lediglich eine klarstellende Änderung der Formulierung in Artikel 13 Abs. 5 Satz 2 GG, die dem Ausschuß für Wirtschaft bei seiner Beschlußfassung nicht vorlag, konnte nicht berücksichtigt werden.

III. Beratungsverlauf

Der Rechtsausschuß hat die Vorlagen in seiner 98., 103., 105. und 106. Sitzung vom 29. Oktober und 10. Dezember 1997 sowie vom 13. und 14. Januar 1998 beraten. In seiner 101. Sitzung vom 21. November 1997 hat er eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Daran haben als Sachverständige teilgenommen:

- Dr. Bernd Asbrock, Vorsitzender Richter am Landgericht Bremen,
- Prälat Paul Bocklet, Leiter des Kommissariats der deutschen Bischöfe,
- Prof. Dr. Hans Peter Bull, Universität Hamburg,
- Prof. Dr. Helmut Frister, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf,
- Hermann Froschauer, Generalstaatsanwalt bei dem Oberlandesgericht München,
- Karlmann Geiß, Präsident des Bundesgerichtshofs,

- Dr. Rolf Gössner, Rechtsanwalt/Publizist, Bremen,
- Prof. Dr. Matthias Herdegen, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
- Eberhard Kempf, Rechtsanwalt, Frankfurt,
- Helmuth Krombacher, Oberstaatsanwalt, Stuttgart,
- Prof. Dr. Hans Lisken, Jülich,
- Bischof Dr. Hartmut Löwe, Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland,
- Otto Röding, Oberstaatsanwalt, Konstanz,
- Prof. Dr. Uwe Scheffler, Europa-Universität, Frankfurt/Oder,
- Klaus Weber, Präsident des Landgerichts Traunstein.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Protokoll der 101. Sitzung des Rechtsausschusses mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat beantragt, Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs wie folgt zu ändern:

„In Artikel 13 Abs. 3 GG wird nach Satz 4 folgender Satz 5 angefügt:

„Satz 1 bis 4 ist nicht anzuwenden, soweit Personen zur Verweigerung des Zeugnisses im Strafverfahren berechtigt sind.“

Begründung

Unbeschadet weitergehender Bedenken gegen den „Großen Lauschangriff“ erfordert jedenfalls der notwendige Schutz beruflich bedingter Vertrauensverhältnisse, deren Beteiligte durchweg von akustischer Beweissicherung in ihren Wohn- bzw. Arbeitsräumen auszunehmen. Demnach dürften z. B. folgende Berufsheimnisträger bei Tätigkeit in dieser Eigenschaft dem Großen Lauschangriff nicht ausgesetzt werden:

- Geistliche als Seelsorger;
- Verteidiger des Beschuldigten;
- Rechtsanwälte, Patentanwälte und Notare;
- Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte;
- Ärzte und Zahnärzte;
- Apotheker und Hebammen;
- Berater und Beraterinnen in einer anerkannten Familienplanungs- bzw. Schwangerschaftsberatungsstelle;
- Berater und Beraterinnen in einer anerkannten Drogenberatungsstelle;
- Abgeordnete;
- Journalisten und andere Medienschaffende;
- Psychotherapeuten und Psychotherapeutinnen.

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS sowie eines Abgeordneten der Fraktion der SPD bei Enthaltung je eines Abgeordneten der Fraktionen der CDU/CSU und SPD abgelehnt.

Der Abgeordnete Hermann Bachmaier hält eine weitergehende Beschränkung der Möglichkeit zur Wohnungsüberwachung bei der Verfolgung von Straftaten für erforderlich. Er sieht den notwendigen Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen durch den Gesetzentwurf nicht als gewährleistet an und will verfassungsrechtlich bindend verhindern, daß eine Wohnungsüberwachung auch von einem Untergericht, bei Gefahr im Verzuge auch von jedem Einzelrichter, angeordnet werden könnte. Er kritisierte darüber hinaus die unterschiedliche Behandlung des durch §§ 52 ff. StPO geschützten Personenkreises. Im übrigen wird aus der Fraktion der SPD kritisiert, zeugnisverweigerungsberechtigte Personen müßten im Zeitpunkt, in dem die geschützten Gespräche geführt werden, absolute Gewißheit haben, daß diese Gespräche nicht abgehört werden. Der Personenkreis, der jetzt durch die in der Strafprozeßordnung vorgesehenen Formulierungen lediglich durch ein begrenztes, richterlich kontrolliertes Verwertungsverbot geschützt werden soll, habe den gleichen Anspruch auf absoluten Vertrauensschutz gegenüber den jeweiligen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, wie er Geistlichen, Strafverteidigern und Abgeordneten zugewilligt werde.

Dazu hat der Abgeordnete Hermann Bachmaier mehrere Änderungsanträge zu Artikel 13 GG vorgelegt. Er hat zunächst zu dessen Absatz 3 beantragt:

a) *in Satz 1 die Worte „unverhältnismäßig erschwert oder“ zu streichen;*

b) *Satz 3 wie folgt zu fassen:*

„Die Anordnung erfolgt durch den Vorsitzenden senat eines Oberlandesgerichts.“;

c) *Satz 4 zu streichen und durch folgenden Satz zu ersetzen:*

„Das gesprochene Wort von und gegenüber Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind, darf ohne deren Zustimmung mit technischen Mitteln nur dann abgehört, aufgezeichnet und, wenn eine solche Person unvermeidbar betroffen wird, zu Beweis Zwecken verwertet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß sie an der Tat beteiligt sind.“

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen des Antragstellers und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und eines Abgeordneten der Fraktion der SPD abgelehnt.

Er hat weiter zu Artikel 13 Abs. 4 GG beantragt:

a) *Satz 1 wie folgt zu fassen:*

„Zur Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund einer Entscheidung des Vorsit-

zendensenats eines Oberlandesgerichtes angeordnet werden.“;

b) folgenden Satz 3 anzufügen:

„Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend.“

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen des Antragstellers, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung eines Abgeordneten der Fraktion der SPD abgelehnt.

Schließlich hat der Abgeordnete Hermann Bachmaier beantragt, Artikel 13 Abs. 5 GG wie folgt zu fassen:

„(5) Sind technische Mittel ausschließlich zum Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz unter den Voraussetzungen der Absätze 3 und 4 tätigen Personen vorgesehen, kann die Maßnahme durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Eine anderweitige Verwertung der hierbei erlangten Erkenntnis ist nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme durch den Vorsitzendensenat des Oberlandesgerichtes festgestellt ist; bei Gefahr im Verzuge ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Eine Verwertung zu Beweis Zwecken ist darüber hinaus nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten zulässig; die Feststellung der Rechtmäßigkeit erfolgt durch den in Satz 3 bezeichneten Spruchkörper. Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend.“

Der Antrag wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD gegen die Stimmen des Antragstellers und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und eines Abgeordneten der Fraktion der SPD abgelehnt.

In der Schlußabstimmung in seiner 106. Sitzung stimmte der Rechtsausschuß über den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/8650 und seine einzelnen Teile in der vom Ausschuß empfohlenen Fassung wie folgt ab:

In Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs wurde Artikel 13 Abs. 6 GG mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Fraktion der SPD gegen die Stimme der Gruppe der PDS bei Enthaltung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und eines Abgeordneten der Fraktion der SPD angenommen.

Artikel 1 Nr. 2 wurde einstimmig bei Enthaltung seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Gruppe der PDS und zweier Abgeordneter der Fraktion der SPD angenommen.

Die übrigen Teile des Gesetzentwurfs und der Gesetzentwurf insgesamt wurden mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Mehrheit der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Gruppe der PDS und eines Abgeordneten der Fraktion der SPD bei Enthaltung eines weiteren Abgeordneten der Fraktion der SPD angenommen.

II. Zum Inhalt der Beschlußempfehlung

1. Allgemeines

Bei den Beratungen im Rechtsausschuß wurde von den Sprechern aller Fraktionen, die den Entwurf unterstützt haben, unterstrichen, daß ihre Zustimmung nur unter Zurückstellung bestehender Bedenken erfolgt sei.

Von der Fraktion der CDU/CSU wurde auf den Kompromißcharakter des Entwurfs hingewiesen und nochmals der Handlungsbedarf des Gesetzgebers betont. Seit Jahren habe die Organisierte Kriminalität in Deutschland ein bedrohliches Maß erreicht und breite sich immer weiter aus. Kennzeichnend für diese kriminellen Organisationen sei ihr Verschwiegenheitskodex, ihre fast völlige Abschottung nach außen und ein hoher Grad an Konspiration. Darüber hinaus werde die akustische Wohnraumüberwachung durch diese Regelungen nicht neu eingeführt; die Polizeigesetze der meisten Länder sähen die Möglichkeit einer Erhebung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr in bzw. aus Wohnungen durch den Einsatz technischer Mittel vor. Die Rechtsprechung habe grundsätzlich anerkannt, daß die so gewonnenen Daten auch zum Zweck der Strafverfolgung genutzt werden dürften. In diesem sensiblen Bereich müsse der Gesetzgeber handeln und einheitliche Vorgaben machen. Im übrigen hätten auch andere Rechtsstaaten gesetzliche Grundlagen für den verdeckten Einsatz technischer Mittel zum Abhören von Wohnungen zu Zwecken der Strafverfolgung geschaffen.

Von der Fraktion der SPD wurde außerdem besonders betont, daß die Abwägung zwischen dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und der Verpflichtung des Staates, Leben und Freiheit seiner Bürger zu schützen, erforderlich sei. Diese Abwägung im Hinblick auf die vorgesehenen Änderungen ergebe, daß sie und die danach zulässige Praxis mit den vorgesehenen Kontrollen die Unverletzlichkeit der Wohnung nicht unverhältnismäßig einschränkten. Außerdem bestehe nach den Polizeigesetzen der Länder bereits die Möglichkeit zur akustischen Wohnungsüberwachung zur Gefahrenabwehr; diese Einschränkungen, die bisher schon aufgrund des Artikels 13 Abs. 3 GG zulässig gewesen seien, würden nun mit zusätzlichen verfassungsrechtlichen Schranken versehen, die insgesamt das Schutzniveau der Polizeigesetze anheben würden. So sei die Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr künftig u. a. nur mit folgenden Einschränkungen möglich: Vorbehalt richterlicher Anordnung bzw. nachträglicher richterlicher Zustimmung auch bei Gefahr im Verzug; parlamentarische Kontrolle auf der Grundlage von „wiretap-reports“; Voraussetzung der Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und nicht lediglich der Verhütung solcher Gefahren.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lehnt die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes unter Hinweis auf den notwendigen Schutz der Privatsphäre ab. Sie verweist auf die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen zur Eindämmung der Organisierten Kriminalität, mit denen deren Ursachen bekämpft

werden sollten. Im übrigen tritt sie der Annahme entgegen, daß die Organisierte Kriminalität sich beständig weiter ausbreite und durch die vorgeschlagenen Maßnahmen wirksam eingedämmt werden könne. Da die Rechtsprechung lediglich in einzelnen Fällen die Nutzung präventiv abgehörter Kommunikation zu Strafverfolgungszwecken zugelassen, jedoch in anderen Entscheidungen abgelehnt habe, sei eine generelle gesetzliche Befugnis zu akustischer Beweissicherung in Wohnungen keineswegs justiziell indiziert. Ferner verweist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Erfahrungsberichte aus der Richterschaft, wonach eine effektive Kontrolle und Beschränkung der polizeilichen Kommunikationsüberwachung auch durch Richterghremien nicht gewährleistet werden könne.

Die Gruppe der PDS lehnt den Entwurf unter Hinweis auf ihre bereits in der Plenardebatte vorgetragene Position ab.

Zur Begründung der vom Ausschuß zur Annahme empfohlenen Fassung wird auf die Begründung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/8650 Bezug genommen. Ergänzend wurde in den Ausschußberatungen zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der elektronischen Wohnraumüberwachung festgehalten:

Die elektronische Wohnungsüberwachung stellt eine erhebliche Grundrechtseinschränkung dar, die nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig ist. Unterfällt ein Sachverhalt nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben dem durch Artikel 1 und Artikel 19 Abs. 2 GG geschützten unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung (BVerfGE 80, 367, 373 ff.), scheidet eine Überwachung von vornherein aus. In diesem Bereich können selbst schwerwiegende Interessen der Allgemeinheit Eingriffe nicht rechtfertigen, eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes findet nicht statt (BVerfG a. a. O., S. 374 f.). Unterfällt ein Sachverhalt diesem absolut geschützten Kernbereich nicht, bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stets zu beachten, demzufolge die Zulässigkeitsvoraussetzungen um so strenger zu handhaben sind, je intensiver sich die Maßnahme im Einzelfall auswirken würde. Vor allem soweit neben dem Schutzgut der Wohnung andere grundrechtlich gewährleistete Rechtsgüter besonders intensiv betroffen sind, wird deshalb die Zulässigkeit einer elektronischen Wohnraumüberwachung nicht selten überhaupt zu verneinen sein.

Insbesondere unterliegen Gespräche zwischen Beschuldigten und zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigten Personen verfassungsrechtlichem Schutz:

So bleiben das Beichtgeheimnis und die Vertraulichkeit seelsorgerlicher Gespräche mit Beichtcharakter unberührt. Die Beichte gehört zum verfassungsrechtlichen Kernbereich der Religionsausübung im Sinne des Artikels 4 Abs. 1 und 2 GG. Dies gilt ebenso für seelsorgerliche Gespräche, soweit ihnen Beichtcharakter zukommt. Die durch Artikel 4 GG geschützten Beichtgespräche und seelsorgerlichen Gespräche mit Beichtcharakter dürfen von Verfassungen wegen nicht abgehört werden.

Auch für vertrauliche Gespräche mit Angehörigen verschiedener Berufsgruppen ergibt sich – aus unterschiedlichen Bestimmungen – verfassungsrechtlicher Schutz: So setzt etwa bei Gesprächen mit Pressevertretern die in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Pressefreiheit, bei Gesprächen zwischen Anwalt und Mandant das aus Artikel 20 Abs. 3 GG folgende Rechtsstaatsprinzip (namentlich bei Verteidigergesprächen die Gewährleistungen im Hinblick auf ein faires Verfahren) und bei Gesprächen zwischen Arzt und Patient dessen allgemeines Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG) der elektronischen Wohnraumüberwachung enge Grenzen. Entsprechendes ergibt sich für vertrauliche Gespräche mit Abgeordneten aus deren verfassungsrechtlichem Status (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2, vgl. Artikel 47 GG).

Schließlich haben höchstpersönliche Gespräche mit engsten Familienangehörigen am Schutz der durch Artikel 2 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG garantierten Intimsphäre teil. Zwar ist die Grenze des absolut geschützten Bereichs privater Lebensführung nicht abstrakt bestimmbar, weil insbesondere die Schutzwürdigkeit von Räumlichkeiten von ihrer konkreten Nutzung bestimmt wird. Doch dürfen Abhörmaßnahmen um so weniger erfolgen, je größer die Wahrscheinlichkeit ist, daß mit ihnen zutiefst private und deshalb absolut geschützte Gespräche erfaßt würden (die zudem gerade wegen ihres rein privaten Inhalts für die Strafverfolgungsbehörden uninteressant wären). Sind solche Maßnahmen – irrtümlich – doch einmal getroffen worden, so müssen die dabei gefertigten Aufzeichnungen unverzüglich gelöscht werden.

2. Zu den einzelnen Änderungen

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 13 Abs. 3 bis 6 GG)

Zu Absatz 4

Die bislang in Satz 3 vorgesehene Regelung für die Verfassungsschutzbehörden, wonach das Gesetz bestimmen kann, daß an die Stelle der richterlichen Entscheidung die Genehmigung durch von der Volksvertretung gewählte Organe und Hilfsorgane tritt, wird gestrichen.

Zu Absatz 5

In Satz 1 wird das Wort „polizeilichen“ gestrichen, um sicherzustellen, daß in allen Fällen des Einsatzes verdeckt eingesetzter Personen die erforderlichen Maßnahmen zur Eigensicherung dieser Personen in gleicher Weise getroffen werden können.

Mit der Ergänzung von Satz 2 soll klargestellt werden, daß die anderweitige Verwertung der im Rahmen der Eigensicherung erlangten Erkenntnisse nur zum Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr und (außer im Eilfall) nur dann zulässig ist, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist. Dies soll unterstreichen, daß Satz 2 jede Umgehung der in den Absätzen 3

und 4 bestimmten Überwachungs Voraussetzungen ausschließt.

Die anderweitige Verwertung der bei der Eigensicherung gewonnenen Erkenntnisse setzt die richterliche Feststellung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme voraus; diese muß also „ausschließlich“ (Satz 1) der Eigensicherung gedient haben und darf somit auch nicht teilweise das Ziel verfolgt haben, darüber hinausgehende Informationen zu gewinnen. Nur bei

einem rechtmäßigen Einsatz erlangte Zufallsfunde dürfen verwertet werden, und zwar – wie die Ergänzung von Satz 2 klarstellt – von vornherein nur für Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr. Auch in diesem Rahmen darf schließlich die Verwertung mit Rücksicht insbesondere auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur in engen Grenzen erfolgen, die zumindest denen entsprechen, die für die Verwertung der nach den Absätzen 3 oder 4 gewonnenen Erkenntnisse gelten.

Bonn, den 15. Januar 1998

Norbert Geis

Berichterstatter

Dr. Herta Däubler-Gmelin

Berichterstatterin

Dr. Jürgen Meyer (Ulm)

Berichterstatter

Hermann Bachmaier

Berichterstatter

Gerald Häfner

Berichterstatter

Detlef Kleinert (Hannover)

Berichterstatter

Jörg van Essen

Berichterstatter

