

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Norbert Geis, Ronald Pofalla,
Dr. Jürgen Rüttgers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/2083 –**

Zur Frage der Ausweitung des Zeugnisverweigerungsrechtes für Journalisten

Jede Beschränkung von Beweisen birgt die Gefahr von materiell unrichtigen und ungerechten Verfahrensergebnissen in sich und kann die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege, deren Aufrechterhaltung von Verfassungswegen geboten ist, beeinträchtigen. Deshalb sollte der Gesetzgeber Einschränkungen strafrechtlicher Ermittlungen nur dann vornehmen, wenn diese unabdingbar notwendig sind, damit die Strafverfolgungsbehörden angesichts ihrer immer größer werdenden Belastung und der steigenden Zahl von Straftaten insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen können.

Zu einem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 12. Januar 1995 (BR-Drucksache 13/195) zur Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechtes für Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter von Presse und Rundfunk und des entsprechenden Beschlagnahmeverbotes auch für selbst erarbeitetes Material hatte die Bundesregierung bereits damals auf folgende Bedenken hingewiesen:

„Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist zweifelhaft. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 1. Oktober 1987 (BVerfGE 77, 65 ff.) festgestellt, dass die gegenwärtige Gesetzeslage weder verfassungsrechtlich zu beanstanden noch ein verfassungsrechtlicher Grund erkennbar ist, der es gebietet, Journalisten im Bezug auf selbstrecherchiertes Material ein Zeugnisverweigerungsrecht zu gewähren. Das Bundesverfassungsgericht hat auch keine Bemühungen des Gesetzgebers um differenziertere Regelungen angeregt.

Ein durch das Bundesministerium der Justiz beim Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht eingeholtes, rechtsvergleichendes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass im westeuropäischen Rechtskreis sowie in den USA keine Vorschriften existieren, die einen Impuls für eine Erweiterung der Beschlagnahmefreiheit zugunsten selbstrecherchierten Materials ergeben könnten.

Demgegenüber lassen sich im Spannungsverhältnis zwischen der Presse- und Rundfunkfreiheit einerseits und den Belangen einer funktionsfähigen Straf-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 6. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

rechtspflege andererseits auf der Grundlage der gegenwärtigen Gesetzeslage differenzierte und den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Ergebnisse erzielen. Denn eine Begrenzung des Aussagezwangs und der Beschlagnahme kann sich auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unmittelbar aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergeben, wenn in besonders gelagerten Fällen nach einer Abwägung der widerstreitenden Interessen dem Geheimhaltungsinteresse der Presse gegenüber den Erfordernissen der Strafrechtspflege der Vorrang gebührt.“

Auf der 68. Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 11./12. Juni 1997 in Saarbrücken haben die Justizministerinnen und -minister Fragen im Zusammenhang mit der in der Öffentlichkeit geäußerten Kritik an staatsanwaltlichen Durchsuchungsmaßnahmen bei Journalisten erörtert. Sie beauftragten den Strafrechtsausschuss zu prüfen, ob das geltende Recht und die hierauf beruhende Praxis der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung zwischen der Pressefreiheit einerseits und den Erfordernissen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege andererseits gerecht werde. Auf der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und -minister am 6. November 1997 in Bonn wurde der Bericht des Strafrechtsausschusses „Erweiterung des Beschlagnahmeverbots bei Journalisten“ zur Kenntnis genommen. Die Justizministerinnen und -minister hielten diesbezüglich einstimmig eine Anregung zur gesetzgeberischen Maßnahme nicht für geboten. Sie erachteten es für zweckmäßig, die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) um eine Regelung zu ergänzen, die durch eine Verdeutlichung des Verhältnismäßigkeitsprinzips dessen Beachtung insbesondere bei einer in Betracht kommenden Pressebeschlagnahme in Verfahren des Geheimnisverrats sicherstellt. In Nummer 73a der RiStBV wurde eine entsprechende Regelung aufgenommen.

Dennoch wird öffentlich der gesetzgeberische Handlungsbedarf behauptet.

1. In welchen Staaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung ein Zeugnisverweigerungsrecht von Journalisten, und wie ist es ausgestaltet, insbesondere im Hinblick auf Beschlagnahmeverbot und Durchsuchungsverbot?
2. Mit welcher Begründung wird ein Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten in diesen Staaten bejaht bzw. abgelehnt?
3. In welchem westeuropäischen Land gibt es, mit welcher Begründung, eine Beschlagnahmefreiheit von selbstrecherchiertem journalistischem Material?
4. Welche neuen Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nach dem im Jahr 1988 beim Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht eingeholten, rechtsvergleichenden Gutachten vor, wonach im westeuropäischen Rechtskreis sowie in den USA keine Vorschriften existieren, die einen Impuls für eine Erweiterung der Beschlagnahmefreiheit zugunsten selbstrecherchierten Materials ergeben könnten?

Der Bundesregierung liegen über das genannte Gutachten des Max-Planck-Instituts hinaus keine wesentlichen neuen Erkenntnisse über die Rechtslage in den genannten Staaten vor. Sie weist darüber hinaus aber darauf hin, dass § 31 des österreichischen Mediengesetzes in der Fassung der Mediengesetznovelle 1992 Journalisten ein Zeugnisverweigerungsrecht einräumt. Artikel 109 des französischen Code de Procédure Pénal wurde im Jahre 1993 dahin gehend ergänzt, dass jeder Journalist, der als Zeuge angehört wird, über Informationen, die er in Ausübung seiner Tätigkeit erhalten hat, das Recht hat, die Quelle seiner Information zu verschweigen.

Die Bundesregierung ist im Übrigen der Auffassung, dass es für die Betrachtung des von ihr bejahten Bedarfs für Verbesserungen beim Zeugnisverweigerungsrecht von Journalisten maßgeblich auf die inländische Rechtsordnung ankommt, die insbesondere durch den hohen Rang gekennzeichnet ist, den das Grundgesetz der Pressefreiheit einräumt. Die Bundesregierung verweist hierzu auf die Ergebnisse der öffentlichen Sachverständigenanhörung, die der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 27. Mai 1998 durchgeführt hat. Dort hat die überwiegende Zahl der Sachverständigen mit überzeugender Begründung eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts und des entsprechenden Beschlagnahmeverbots auf selbstrecherchiertes Material, auch unter Hinweis auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, für geboten erachtet. Wegen näherer Einzelheiten wird auf die Antwort zu den Fragen 5 und 6 Bezug genommen.

5. Wird die Praxis der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung zwischen der Pressefreiheit einerseits und den Erfordernissen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege andererseits gerecht?
6. Auf der Grundlage welcher Untersuchungen und Aktenauswertungen kommt die Bundesregierung zu ihrem Ergebnis (vgl. Frage 5)?

Die Bundesregierung hält in diesem Zusammenhang folgende grundlegende Gesichtspunkte für wichtig:

Unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 1987 (BVerfGE 77, 65 ff.) wird seit längerem die Forderung erhoben, die vom Gesetzgeber bei der Einräumung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Medienmitarbeiter in § 53 Abs. 1 Nr. 5 der Strafprozessordnung (StPO) vorgenommene Unterscheidung zwischen von dritten Personen stammenden und selbst erarbeiteten Unterlagen grundsätzlich aufzugeben, weil sie dem Spannungsverhältnis zwischen der Presse- und Rundfunkfreiheit einerseits und den Belangen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege andererseits nicht in befriedigender Weise Rechnung trage. Die Medienfreiheit ist ebenso wie die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Wesentlich für die Ausübung der Medienfreiheit ist der Schutz der Informationsbeschaffung und der Vertraulichkeit der Redaktionsarbeit. Grundsätzlich ist damit aber der Schutz auch solchen Materials geboten, das sich als Ergebnis eigener Beobachtungen und Ermittlungen eines Journalisten darstellt.

Auf der Grundlage entsprechender Überlegungen hat der Bundesrat in der 13. Legislaturperiode einen Gesetzentwurf (Drucksache 13/195) vorgelegt, in dem grundsätzlich eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts und des entsprechenden Beschlagnahmeverbots auf selbst erarbeitetes Material vorgeschlagen wurden. Dieser Initiative war schon in der 12. Legislaturperiode ein Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (Drucksache 12/1112) vorausgegangen.

In die gleiche Richtung zielte schließlich ein von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachter Entwurf (Drucksache 13/5285).

Am 27. Mai 1998 hat sich der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages im Rahmen einer öffentlichen Sachverständigenanhörung mit der Thematik befasst (vgl. die Antwort zu den Fragen 1 bis 4). Ergebnis der Anhörung war, dass die überwiegende Zahl der Sachverständigen mit überzeugender Begründung eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts und des entsprechenden Beschlagnahmeverbots auf selbstrecherchiertes Material für geboten erachtet

hat. Ausgangspunkt ist der Umstand, dass sich ein Beschlagnahmeverbot für selbstrecherchiertes Material nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus Artikel 5 des Grundgesetzes ergeben kann, entsprechende Regelungen in der Strafprozessordnung aber nicht enthalten sind. Nicht nur die Sachverständigen von Medienorganisationen, sondern insbesondere auch die Experten aus der Rechtswissenschaft haben hervorgehoben, dass es nicht sachgerecht und unzureichend sei, die Abwägung zwischen Pressefreiheit und Strafverfolgung der justiziellen Praxis ohne normenklare Vorgaben zu überlassen. Vielmehr sei es Aufgabe des Gesetzgebers, eindeutige Regelungen in der Strafprozessordnung zu treffen und dabei unter Berücksichtigung sowohl der Pressefreiheit als auch der Interessen der Strafverfolgung den Umfang des Schutzes von selbstrecherchiertem Material festzulegen.

Dabei wurde von Sachverständigen auch von Fällen berichtet, in denen Durchsuchungs- und Beschlagnahmemaßnahmen gegen Medienunternehmen und deren Mitarbeiter durchgeführt worden sind. Die hierzu mitgeteilten Umstände lassen – wie auch von Expertenseite hervorgehoben wurde – das Bedürfnis erkennen, sowohl den bei solchen Maßnahmen zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das dabei insbesondere zu beachtende Grundrecht der Pressefreiheit gesetzlich zu verdeutlichen als auch den Schutz auf selbstrecherchiertes Material zu erstrecken.

Darüber hinaus ist der Bundesregierung bekannt, dass das Landgericht Bremen am 13. August 1999 einen Beschluss zu der so genannten „Bremer Medienrazia“ getroffen hat. In diesem Beschluss gelangt das Landgericht zu der Feststellung, dass die Durchsuchung der Redaktionsräume der beschwerdeführenden Rundfunkanstalt und die Beschlagnahme des Exemplars des Prüfungsberichts-entwurfs des Rechnungshofs vom 5. Juni 1996 wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtswidrig waren.

Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung des Zeugnisverweigerungsrechts von Medienmitarbeitern für geboten. Die Bundesregierung hat am 28. Juni 2000 einen vom Bundesministerium der Justiz erarbeiteten Gesetzentwurf beschlossen, der dieser Zielrichtung dient. Die Bundesregierung betont, dass diese Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Medienfreiheit vor staatlichen Eingriffen nicht zu einer Beeinträchtigung der Strafrechtspflege führen, sondern mit den Interessen einer wirksamen Strafrechtspflege in ausgewogener Weise in Einklang gebracht sind.

7. Wie viele Fälle von Durchsuchungen bei Journalisten sind der Bundesregierung aus den vergangenen 15 Jahren bekannt, wonach ohne vorherige Abwägung zwischen dem Aufklärungsinteresse der Strafverfolgungsbehörden einerseits und dem grundgesetzlich geschützten Recht der Journalisten zur Informationserlangung andererseits Durchsuchungen stattfanden?
8. Wie viele solcher Fälle (vgl. Frage 7) haben sich seit Einführung von Nummer 73a der RiStBV ereignet?
9. Um welche Fälle (vgl. Fragen 7 und 8) handelte es sich im Einzelnen (Aktenzeichen, Fundstelle, Jahr, Ort)?

10. Wie reagierten nach Kenntnis der Bundesregierung Staatsanwaltschaften und Gerichte im Anschluss an diese Durchsuchungen (vgl. Fragen 7 und 8) auf die Verwertbarkeit des beschlagnahmten Materials?
11. Wie oft wurde in den vergangenen 15 Jahren überhaupt bei Journalisten eine Beschlagnahme oder eine Durchsuchung vorgenommen?
12. Wie viele solcher Beschlagnahmen und Durchsuchungen (vgl. Frage 11) haben sich seit Einführung von Nummer 73a der RiStBV ereignet?
13. Wie oft wurde in den vergangenen 15 Jahren gegen das Beschlagnahmeverbot nach § 97 Abs. 5 StPO oder ein Durchsuchungsverbot (§ 103 StPO) bei Journalisten verstoßen?
14. Wie viele solcher Fälle (vgl. Frage 13) haben sich seit Einführung von Nummer 73a der RiStBV ereignet?
15. Wie oft waren die Journalisten selbst Beschuldigte bei Beschlagnahme oder Durchsuchungen?
Was wurde ihnen jeweils vorgeworfen?
16. Wie oft wurden die Verfahren gegen Journalisten, die Beschuldigte waren, wegen Geringfügigkeit eingestellt?
17. Wie häufig kam es bei solchen Verfahren, in denen Journalisten selbst Beschuldigte waren, zur Anklage oder zum Strafbefehlsverfahren?
Wie oft wurden Geldstrafen oder Freiheitsstrafen verhängt?
18. Wie häufig wurde in Verfahren wegen Verletzung eines Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB) ein Journalist, der im Kontakt zu dem wegen Geheimnisverrats verdächtigten Beamten stand, über die Figur der Beihilfe oder der Anstiftung als Mitbeschuldigter qualifiziert?
19. Wie häufig hat sich in solchen Fällen der Verdacht im Anschluss als falsch erwiesen?
20. In wie vielen Fällen wurde durchsucht oder beschlagnahmt, weil die gesuchten Gegenstände „producta et instrumenta sceleris“ (§ 97 Abs. 5 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 3 StPO) waren?

Die Einzelfragen bezwecken im Wesentlichen die Mitteilung von Erkenntnissen, die – wenn überhaupt – nur über eine ausgesprochen zeitaufwändige und die Praxis erheblich belastende Erhebung bei den Landesjustizverwaltungen ermittelt werden könnten. Die Bundesregierung hat hiervon abgesehen und es für angezeigt gehalten, die für die aktuelle Reformdiskussion maßgeblichen und in der Antwort zu den Fragen 5 und 6 dargestellten Erwägungen und Erkenntnisse aufzuzeigen.

Im Übrigen weist die Bundesregierung auf Folgendes hin:

Die in den vorstehenden Fragen mehrfach zitierte Änderung von Nummer 73a RiStBV hat folgenden Wortlaut:

„Durchsuchung und Beschlagnahme stellen erhebliche Eingriffe in die Rechte des Betroffenen dar und bedürfen daher im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer sorgfältigen Abwägung. Bei der Prüfung, ob bei einem Zeugnisverweigerungsberechtigten die Voraussetzungen für eine solche Maßnahme vorliegen (§ 97 Abs. 2 Satz 3, Abs. 5 Satz 2 StPO), ist ein strenger Maßstab anzulegen.“

Die Bundesregierung hält es jedenfalls nicht für eindeutig, ob durch diese Formulierung der spezifische Gesichtspunkt der durch Artikel 5 des Grundgesetzes gewährleisteten Pressefreiheit ausreichend zum Ausdruck kommt. Auch in der bereits genannten Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages ist bei Maßnahmen in Bezug auf Medienmitarbeiter von Experten der Vorschlag einer gesetzlichen Präzisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gemacht worden.

21. Hätte nach Auffassung der Bundesregierung die Aufhebung der Ausnahmenvorschriften des § 97 Abs. 5 Satz 2, Abs. 2 Satz 3 StPO zur Folge, dass ein tatsächlich strafverdächtiger Journalist – zum Beispiel ein Journalist, der sich mit Bestechung Unterlagen verschafft, um darüber dann berichten zu können – für die Strafverfolgung quasi immun bleibt?

Der Frage liegt möglicherweise ein Missverständnis der Rechtslage zugrunde, denn es entspricht allgemeiner Ansicht, dass § 97 StPO nicht anwendbar ist, wenn der Zeugnisverweigerungsberechtigte selbst Beschuldigter ist.

22. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung vertretbar, dass dem Journalisten die freie Entscheidung überlassen bleiben soll, ob er Tatwerkzeuge oder Produkte einer Straftat den Ermittlungsbehörden aushändigen möchte oder nicht?

Eine Änderung der Rechtslage dahin gehend, dass es in das freie Belieben eines Journalisten gestellt wird, solche Gegenstände an die Strafverfolgungsbehörden herauszugeben oder nicht, wird von der Bundesregierung nicht befürwortet.

