

Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 16/4663 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) dargelegt, dass auch bei Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen Regelungen zum Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung erforderlich sind. Diesen Anforderungen soll mit den Änderungen des Zollfahndungsdienstgesetzes Rechnung getragen werden. Daneben sollen einzelne Vorschriften des Zollfahndungsdienstgesetzes an die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Überwachung des Wohnraums (vgl. Urteil vom 3. März 2004 1 BvR 2378/98) ergebenden Anforderungen angepasst werden.

Am 15. Dezember 2005 trat die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die oder aus der Gemeinschaft verbracht werden (ABl. EU Nr. L 309 S. 9) in Kraft. Sie ist ab dem 15. Juni 2007 anwendbar und verdrängt insoweit die bisherigen nationalen Regelungen des Zollverwaltungsgesetzes zur Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs an den deutschen EU-Außengrenzen.

B. Lösung

In dem Gesetzentwurf werden Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei Befugnissen zu Eigensicherungsmaßnahmen innerhalb von Wohnungen zur Telekommunikationsüberwachung geschaffen.

Die nationalen Regelungen zur Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs werden an die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 angepasst. Den Zollbehörden soll durch die Änderung des Zollverwaltungsgesetzes die Aufgabe der Überwachung des Verbringens von Barmitteln in die oder aus der Gemeinschaft gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 übertragen und die durch nationales Recht auszugestaltenden Befugnisse geschaffen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/4663 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe a wird wie folgt gefasst:

„a) Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit einer Person nach Nummer 1 nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und

a) von der Vorbereitung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 Kenntnis haben,

b) aus der Verwertung der Taten Vorteile ziehen könnten oder

c) die Person nach Nummer 1 sich ihrer zur Begehung der Straftaten bedienen könnte (Kontakt- und Begleitpersonen),“.

2. Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe a, Nr. 9 Buchstabe a und Nr. 10 Buchstabe a wird jeweils wie folgt gefasst:

„a) Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Kontakt- und Begleitpersonen,“.

3. Artikel 1 Nr. 12 wird wie folgt geändert:

„§ 22a Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 erlangten personenbezogenen Daten dürfen außer für den in Absatz 1 bezeichneten Zweck nur verwendet werden zur

1. Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, oder

2. Verfolgung einer in § 100c der Strafprozessordnung genannten Straftat, wenn die Rechtmäßigkeit der Maßnahme durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Zollkriminalamt seinen Sitz hat, gerichtlich festgestellt wurde. Entscheidet das Zollkriminalamt über die Verwendung der Daten wegen Gefahr im Verzug, so ist die Entscheidung des Gerichts unverzüglich nachzuholen. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.“

4. Artikel 1 Nr. 13 Buchstabe e wird wie folgt geändert:

In § 23a Abs. 5a Satz 2 wird die Angabe „Satz 3“ durch die Angabe „Satz 2“ ersetzt.

5. Artikel 1 Nr. 16 wird wie folgt geändert:

In § 23g Abs. 4 Satz 4 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „drei“ und in Satz 5 werden die Wörter „einem Monat“ durch die Wörter „drei Monaten“ ersetzt.

6. Artikel 1 Nr. 19 wird wie folgt gefasst:

„§ 28 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) § 18 Abs. 4 und 5 gilt entsprechend. Zuständig für die Unterrichtung im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 1 ist das anordnende Zollfahndungsamt.“

7. Artikel 1 Nr. 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 30 Abs. 3 und § 31 Abs. 3 werden jeweils wie folgt gefasst:

„(3) § 18 Abs. 4 und 5 gilt entsprechend. Zuständig für die Unterrichtung im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 1 ist das anordnende Zollfahndungsamt.““

8. Artikel 1 Nr. 23 wird wie folgt geändert:

„§ 32a Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die durch eine Maßnahme nach Absatz 1 erlangten personenbezogenen Daten dürfen außer für den in Absatz 1 bezeichneten Zweck nur verwendet werden zur

1. Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, oder
2. Verfolgung einer in § 100c der Strafprozessordnung genannten Straftat, wenn die Rechtmäßigkeit der Maßnahme durch das Amtsgericht, in dessen Bezirk das Zollfahndungsamt seinen Sitz hat, gerichtlich festgestellt wurde. Entscheidet das Zollfahndungsamt über die Verwendung der Daten wegen Gefahr im Verzug, so ist die Entscheidung des Gerichts unverzüglich nachzuholen. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.““

9. Artikel 2 Nr. 3 Buchstabe f wird wie folgt gefasst:

„f) In dem bisherigen Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „1 bis 2a“ durch die Angabe „1 bis 4a“ sowie in Satz 2 die Angabe „§ 31a Abs. 5“ durch die Angabe „§ 31a Abs. 4 und § 31b Abs. 3“ ersetzt.“

10. Nach Artikel 4 wird folgender Artikel 4a eingefügt:

„Artikel 4a
Zitiergebot

Die Grundrechte des Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

11. Artikel 5 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Artikel 1, 3, 4 und 5 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Berlin, den 23. Mai 2007

Der Rechtsausschuss

Andreas Schmidt (Mülheim)
Vorsitzender

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen)
Berichterstatler

Joachim Stünker
Berichterstatler

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatlerin

Wolfgang Neskovic
Berichterstatler

Jerzy Montag
Berichterstatler

Bericht der Abgeordneten Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), Joachim Stünker, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Wolfgang Neskovic und Jerzy Montag

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 16/4663** in seiner 88. Sitzung am 22. März 2007 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung dem Rechtsausschuss und zur Mitberatung an den Innenausschuss und den Finanzausschuss überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 41. Sitzung am 23. Mai 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat die Vorlage in seiner 61. Sitzung am 23. Mai 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratung im Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat in seiner 53. Sitzung am 20. März 2007 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die am 25. April 2007 (58. Sitzung) stattfand. An der Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. Dieter Anders | Generalstaatsanwalt,
Frankfurt am Main |
| 2. Dr. Jürgen-Peter Graf | Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe |
| 3. Prof. Dr. Christoph Gusy | Universität Bielefeld,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte |
| 4. Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne | Universität Trier |
| 5. Prof. Dr. Martin Kutscha | Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Berlin |
| 6. Stephan Morweiser | Staatsanwalt bei der Bundesanwaltschaft beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe |
| 7. Dr. Fredrik Roggan | Rechtsanwalt, Stellvertreter der Bundesvorsitzender der Humanistischen Union, Berlin |
| 8. Dr. Paul Wamers | Vizepräsident des Zollkriminalamts, Köln. |

Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Protokoll der 58. Sitzung des Rechtsausschusses am 25. April

2007 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der Rechtsausschuss hat die Vorlage in seiner 64. Sitzung am 23. Mai 2007 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfs in der vom Ausschuss geänderten Fassung zu empfehlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, das Zollfahndungsdienstgesetz berühre einen sehr sensiblen Bereich und habe Grundrechtsbezug, weil verdeckte Ermittler hin und wieder als Scheinankäufer auch Wohnungen aufsuchen müssten. Es gehe nicht um leichte oder mittlere, sondern um schwerste Kriminalität, wie etwa das Verbrechen des Kriegswaffenhandels. Verdeckte Ermittler seien hier einer besonderen Gefährdung ausgesetzt, so dass der Dienstherr eine Eigensicherung des Beamten sicherstellen müsse, wozu auch die Wohnraumüberwachung gehöre. In Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die akustische Wohnraumüberwachung nicht auszuschalten, wenn der verdeckte Ermittler auf dem Rückzug aus der Wohnung sei. Der Schutz des höchstpersönlichen Lebensbereichs des Wohnungsinhabers habe zugunsten des zu schützenden Lebens des ermittelnden Beamten zurückzustehen. Zudem sei zu fragen, wie ein Kontakt zum höchstpersönlichen Lebensbereich zustande kommen könne, wenn ein Scheinankäufer zur Abwicklung eines Kriegswaffengeschäftes in eine Wohnung gebeten werde. Der Scheinankäufer steuere das Gespräch und sei an persönlichen Dingen gar nicht interessiert. Werde der Kernbereich berührt, so werde sich der Ankäufer zurückziehen; dabei müsse er aber gesichert sein. Nehme man die Wohnung vollständig aus der Überwachung aus, weil sie immer der höchstpersönliche Bereich sei, so sei dies eine Anleitung für Kriminelle, die dann ihre Geschäfte nur noch in den Wohnungen abwickeln würden.

Erkenntnisse aus der Wohnraumüberwachung, die in Zusammenhang mit der Eigensicherung erlangt worden seien, dürften nur umgewidmet werden, wenn schwere Straftaten anstünden. Der Gesetzentwurf in der vom Rechtsausschuss vorgelegten Fassung halte daher verfassungsrechtlichen Vorgaben stand.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, der als Reaktion auf eine Nichtigerklärung des früheren Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht vorgelegte Gesetzentwurf werde dessen Vorgaben in den Entscheidungen zur akustischen Wohnraumüberwachung, zum Außenwirtschaftsgesetz und zum niedersächsischen Polizeiaufgabengesetz erneut nicht gerecht. So werde der Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht genügend geschützt, auch halte sie eine stärkere Konkretisierung der Überwachungsmaßnahmen zur Eigensicherung des Ermittlers für notwendig. Die Formulierung, dass von Telekommunikationsmaßnahmen nur dann abzusehen sei, wenn „allein“ der Kernbereich privater Lebensgestal-

tung betroffen sei, führe in der Praxis zu einer klaren Umgehung des vom Bundesverfassungsgericht geforderten absoluten Enthebungsverbots.

Soweit im Entwurf auf „unbekannte Straftaten“ verwiesen werde, seien unbekannte Steuerstraftatbestände gemeint. Die Formulierung sei durch eine klare Verweisung auf den Deliktsbereich der Steuerhinterziehung zu konkretisieren.

Die Fraktion der FDP stellte daraufhin folgenden Änderungsantrag:

Artikel 1 (Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes) wird wie folgt geändert:

1. Nr. 7 wird wie folgt geändert:

a) § 18 Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit einer in Nummer 1 genannten Person nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und die Personen von der konkreten, in Entwicklung begriffenen Vorbereitung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 Kenntnis haben, aus der Verwertung der Taten Vorteile ziehen könnten oder die in Nummer 1 genannten Person sich ihrer zur Begehung der Straftaten bedienen könnte (Kontakt- und Begleitperson)“

b) Nach § 18 Absatz 6 wird folgender neuer Absatz 7 angefügt:

„(7) § 22a Absatz 2 gilt entsprechend.“

2. Nr. 8 wird wie folgt geändert:

a) § 19 Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit einer in Nummer 1 genannten Person nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und die Personen von der konkreten, in Entwicklung begriffenen Vorbereitung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 Kenntnis haben, aus der Verwertung der Taten Vorteile ziehen könnten oder die in Nummer 1 genannten Person sich ihrer zur Begehung der Straftaten bedienen könnte (Kontakt- und Begleitperson)“

b) Nach § 19 Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 angefügt:

„(5) § 22a Absatz 2 gilt entsprechend.“

3. Nr. 9 wird wie folgt geändert:

a) § 20 Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit einer in Nummer 1 genannten Person nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und die Personen von der konkreten, in Entwicklung begriffenen Vorbereitung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 Kenntnis haben, aus der Verwertung der Taten Vorteile ziehen könnten oder die in Nummer 1 genannten Person sich ihrer zur Begehung der Straftaten bedienen könnte (Kontakt- und Begleitperson)“

b) Nach § 20 Absatz 5 wird folgender neuer Absatz 6 angefügt:

„(6) § 22a Absatz 2 gilt entsprechend.“

4. Nr. 10 wird wie folgt geändert:

a) § 21 Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie mit einer in Nummer 1 genannten Person nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung stehen und die Personen von der konkreten, in Entwicklung begriffenen Vorbereitung von Straftaten im Sinne der Nummer 1 Kenntnis haben, aus der Verwertung der Taten Vorteile ziehen könnten oder die in Nummer 1 genannten Person sich ihrer zur Begehung der Straftaten bedienen könnte (Kontakt- und Begleitperson)“

b) Nach § 21 Absatz 5 wird folgender neuer Absatz 6 angefügt:

„(6) § 22a Absatz 2 gilt entsprechend.“

5. Nr. 11 wird wie folgt geändert:

a) Buchstabe b) wird wie folgt gefasst:

„In Absatz 1 Satz 1 werden vor dem Wort „Verfolgung“ die Wörter „Verhütung und“ und nach dem Wort „Straftaten“ die Wörter „sowie zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle nach § 3 Absatz 1 Nr. 2“ eingefügt sowie die Wörter „innerhalb und“ gestrichen.“

b) Nach § 22 Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) § 22a Absatz 2 gilt entsprechend.“

6. Nr. 12 wird wie folgt geändert:

a) § 22a Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Wird das Zollkriminalamt im Rahmen seiner Befugnisse zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten sowie zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle nach § 3 Absatz 1 Nr. 2 tätig, dürfen die dabei von ihm beauftragten Personen technische Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen sowie zum Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes innerhalb von Wohnungen verwenden, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für deren Leib, Leben oder Freiheit unerlässlich ist.“

b) § 22a Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ist der Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen, ist die Maßnahme abubrechen.“

7. Nr. 13 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe c) wird in § 23a Absatz 4a Satz 1 das Wort „allein“ gestrichen.

b) In Buchstabe d) wird § 23a Absatz 5 wie folgt gefasst:

„(5) Eine Maßnahme, die sich gegen eine in § 53 Abs. 1, jeweils auch in Verbindung mit § 53a der Strafprozessordnung, genannte Person richtet und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würde, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, ist unzulässig. Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht verwertet werden. Aufzeichnungen hierüber sind unverzüglich zu löschen. Die Tatsache ihrer Erlangung und der Löschung der Aufzeichnungen ist zu

dokumentieren. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend, wenn durch eine Maßnahme, die sich nicht gegen eine in § 53 Abs. 1, jeweils auch in Verbindung mit § 53a der Strafprozessordnung, genannte Person richtet, von dieser Person Erkenntnisse erlangt werden, über die sie das Zeugnis verweigern dürfte.“

- c) In Buchstabe e) wird § 23a Absatz 5a Satz 1 wie folgt gefasst:

„(5a) Absatz 5 gilt nicht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die dort genannten Personen Beschuldigte einer Tat nach Absatz 1 oder 3 sind.“

8. Nr. 23 wird wie folgt geändert:

§ 32a Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ist der Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen, ist die Maßnahme abzubrechen.“

Begründung

Nr. 1a, 2a, 3a, 4a

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum niedersächsischen Polizeigesetz (Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04) Regelungen für verfassungswidrig erklärt, die lediglich voraussetzen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass jemand in der Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird. Sieht der Gesetzgeber in solchen Situationen Grundrechtseingriffe vor, so hat er die den Anlass bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlung besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist, so das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung. Das Tatbestandsmerkmal „Tatsachen“ genüge in seiner Bezugnahme auf eine künftige Straftatenbegehung den Bestimmtheitsanforderungen nicht. Es seien vielfältige Anknüpfungspunkte denkbar, die nach hypothetischem Kausalverlauf in der Straftatenbegehung eines potentiellen Täters münden könnten. Das Verfassungsgericht verlangt daher einen konkreten, in der Entwicklung begriffenen Vorgang oder dessen Planung. §§ 18 Abs. 1 Nr. 2; 19 Abs. 1 Nr. 2; 20 Abs. 1 Nr. 2 und 21 Abs. 1 Nr. 2 verlangen demgegenüber für Maßnahmen zur verdeckten Datenerhebung lediglich Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass Personen von der Vorbereitung von Straftaten Kenntnis haben. Dies entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Um die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an diese Vorfeldsituation auszurichten, bedarf es daher einer Eingrenzung auf die konkrete, in Entwicklung begriffene Vorbereitung von Straftaten.

Nr. 1b, 2b, 3b, 4b, 5b

Für die verdeckten Maßnahmen zur Datenerhebung in den §§ 18 ff. ist kein Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in seiner Entscheidung zum Abhören in Wohnungen (Urteil vom 3. März 2004 – 1 BvR 2378/98) deutlich darauf hingewiesen, dass bei Überwachungen grundsätzlich ein unantastbarer Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Schutz ausdrücklich nicht nur auf Maßnahmen beschränkt,

die in die Grundrechte nach Art. 10 und Art. 13 GG eingreifen. Der Schutz bei Eingriffen durch staatliche Überwachungsmaßnahmen in die Grundrechte werden über die Art. 10 und Art. 13 GG hinaus insbesondere durch Art. 1 und 2 GG im Hinblick auf die Wahrung der Menschenwürde gewährleistet. Es ist daher unerlässlich, dass auch bei den Maßnahmen nach den §§ 18 ff. des Gesetzentwurfs Regelungen zur Anwendung kommen, die den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung vor staatlichen Eingriffen schützen.

Nr. 5a, 6a

Die Maßnahmen zur Eigensicherung durch den Einsatz technischer Mittel innerhalb und außerhalb von Wohnungen gem. §§ 22 und 22a soll auch zur Aufdeckung unbekannter Straftaten möglich sein. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist dabei auf § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO. Diese Vorschrift dient der Aufdeckung unbekannter Steuerfälle. Nach der Begründung handelt es sich bei der Aufdeckung unbekannter Straftaten um Initiativermittlungen im vorprozessualen Bereich, die aus den Erkenntnissen der zollamtlichen Überwachung, Marktbeobachtung, Außenwirtschaftsüberwachung usw. resultieren. Es handele sich mangels Anfangsverdacht noch nicht um Strafverfolgung und im Hinblick auf die bereits verwirklichte Straftat auch nicht um deren Verhütung. In diesem Sinne ist die Erstreckung auf unbekannte Straftaten zu weitgehend. Es gibt hier keinerlei eingrenzende Tatbestandsvoraussetzungen. Die Vorschrift kann daher als Generalvollmacht für die Ermittlungsbehörden verstanden werden. Wenn sich nach der Gesetzesbegründung die Aufdeckung unbekannter Straftaten an § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO orientieren soll, dann muss diese Klarstellung auch im Gesetzestext selbst erfolgen. Die Befugnisse nach § 22 und 22a sollen daher auf die Aufdeckung unbekannter Steuerfälle, so wie sie auch in § 3 Abs. 1 Nr. 2 genannt werden, beschränkt werden.

Nr. 6b, 8

In § 22a Abs. 2 Satz 1 sowie § 32a Abs. 2 Satz 1 erfolgt kein absoluter Schutz des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung, obwohl eine Überwachungsmaßnahme in Wohnungen vorgesehen ist. Dies ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Abhören von Wohnungen klar und eindeutig festgestellt, dass das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen untersagt werden muss, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass absolut geschützte Gespräche erfasst werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass der Schutz der Menschenwürde nicht durch Abwägung mit den Strafverfolgungsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden darf. Zwar werde es stets Formen von besonders gravierender Kriminalität und entsprechende Verdachtsituationen geben, die die Effektivität der Strafrechtspflege als Gemeinwohlinteresse manchem gewichtiger erscheinen lässt als die Wahrung der menschlichen Würde des Beschuldigten. Eine solche Wertung sei dem Staat jedoch durch Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG verwehrt, so das Bundesverfassungsgericht. §§ 22a Abs. 2 Satz 1 und 32a Abs. 2 Satz 1 sind daher so auszugestalten, dass die Maßnahme abzubrechen ist, wenn der Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen ist.

Nr. 7a

§ 23a Abs. 4a Satz 1 sieht vor, dass die Beschränkungen nach den Absätzen 1, 3 oder 4 unzulässig sind, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch sie allein Kommunikationsinhalte aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Diese Bestimmung ist lebensfremd. Es ist nicht denkbar, dass sich Kommunikationsinhalte alleine auf den Kernbereich privater Lebensgestaltung begrenzen ohne darüber hinaus auch andere Informationen zu enthalten. Im Ergebnis kann daher durch die Bestimmung eine Schutzfunktion nicht erreicht werden. Diese Formulierung schafft vielmehr die Voraussetzung, dass zunächst immer erst eine Überwachungsmaßnahme angeordnet wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt der Kernbereichsschutz jedoch absolut.

Nr. 7b, 7c

Der Gesetzentwurf enthält einen unzureichenden Schutz von Berufsgeheimnisträgern. Insbesondere bei Journalisten gehen die Regelungen hinter das Schutzniveau der StPO zurück. § 23a Abs. 5 Satz 6 sieht nur einen relativen Schutz für Journalisten vor, der durch eine weitgehende Verhältnismäßigkeitsprüfung weiter eingeschränkt wird. Die Regelung lässt keinerlei Abwägungskriterien erkennen und ist daher zu unbestimmt. Sie entspricht nicht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen zum Schutz der Pressefreiheit (Urteil vom 27. Februar 2007 – 1 BvR 528/06). Danach ist die Freiheit der Medien konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet den im Bereich von Presse und Rundfunk tätigen Personen und Organisationen Freiheitsrechte und schützt darüber hinaus in seiner objektiv rechtlichen Bedeutung auch die institutionelle Eigenständigkeit der Presse und des Rundfunks, so das Bundesverfassungsgericht. Um tatsächlich einen Schutz von Journalisten vor staatlichen Überwachungsmaßnahmen zu garantieren, sollte auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des § 23a Abs. 5 verzichtet und ein einheitlicher Schutz für alle in § 53 Abs. 1 StPO genannten Berufsgruppen vorgesehen werden.

§ 23a Abs. 5a fällt hinter das Schutzniveau von § 97 Abs. 5 StPO zurück. Abs. 5a lässt den Schutz von Journalisten vor staatlichen Ermittlungsmaßnahmen entfallen, wenn die dort genannten Personen an der Vorbereitung einer Tat beteiligt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu erst kürzlich festgestellt, dass der Schutz von § 97 StPO nur dann nicht einschlägig ist, wenn ein als Journalist an sich Zeugnisverweigerungsberechtigter, Selbstbeschuldigter oder Mitbeschuldigter der Straftat ist, um deren Aufklärung es geht. Dieser Schutz wird unterlaufen, wenn lediglich auf die Beteiligung an der Tatvorbereitung abgestellt wird.

Abs. 5a muss daher entsprechend geändert werden und klarstellen, dass Abs. 5 nur dann nicht gilt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die dort genannten Personen Beschuldigte einer Tat sind.

Der Rechtsausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Änderungsantrag der Fraktion der FDP abzulehnen.

Die Fraktion der FDP stellte ferner folgenden Entschlussesantrag:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 3. März 2004 (1 BvF 3/92) über die Befugnisse des Zollkriminalamtes, Sendungen, die dem Brief-, Post- oder Fernmeldegeheimnis unterliegen, zur Verhütung von Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) oder dem Kriegswaffenkontrollgesetz zu öffnen und einzusehen sowie die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen, entschieden. Nach Auffassung des Gerichts sind die §§ 39, 40 und 41 des AWG mit Art. 10 des Grundgesetzes unvereinbar. Das Gericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, die Mängel, insbesondere der Bestimmtheit der Regelung, zu beseitigen. Der Gesetzgeber hat 2004 mit dem Gesetz zur Neuordnung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen zur Straftatenverhütung im Außenwirtschaftsverkehr neu ausgestaltet. Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus in seinem Beschluss vom 3. März 2004 deutlich darauf hingewiesen, dass bei der gesetzlichen Neuordnung die Grundsätze zu beachten sind, die der Senat in seinem Urteil zur akustischen Wohnraumüberwachung (1 BvR 2378/98) niedergelegt hat. Damit sind insbesondere die Grundsätze zur Beachtung der Menschenwürde und zum Kernbereich privater Lebensgestaltung gemeint. Ausgangspunkt der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist die von ihm in ständiger Rechtsprechung getroffene Feststellung, dass bei jeder staatlichen Beobachtung ein aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG abzuleitender unantastbarer Kernbereich privater Lebensgestaltung zu beachten ist. Ausgehend von der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, wonach im Falle der Neuordnung der präventiven Telekommunikationsüberwachung auch die Grundsätze zu beachten sind, die der Senat in seinen Urteilen zum G-10 Gesetz (1 BvR 2226/94) und zu Art. 13 GG (1 BvR 2378/98) niedergelegt hat, wurde der Gesetzgeber verpflichtet, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben auch im Bereich der präventiven polizeilichen Telekommunikationsüberwachung, die Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs ist, zu beachten.

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Juli 2005 zu den Regelungen zur vorbeugenden Telefonüberwachung im niedersächsischen Polizeigesetz ebenfalls Grundsätze über die Anordnungsvoraussetzungen von präventiven Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen aufgestellt (1 BvR 668/04). Auch hier hat das Gericht für die Überwachung der Telekommunikation zwecks Vorsorge für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten kernbereichsschützende Regelungen eingefordert. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Erfassung der Kommunikationsinhalte personenbezogene Daten betroffen sind, die sich auf den Kernbereich höchstpersönlicher Lebensgestaltung beziehen, so das Bundesverfassungsgericht. Entscheidend ist, dass es bei präventiven Maßnahmen an einem abgeschlossenen oder in Verwirklichung begriffenen strafbaren Handeln fehlt. Es besteht daher ein erhebliches Risiko, dass die Überwachungsmaßnahmen an ein Verhalten anknüpfen, das sich im Nachhinein als strafrechtlich irrelevant erweist.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung versucht, im Zollfahndungsdienstgesetz Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei Befugnissen zu Eigensicherungsmaßnahmen innerhalb von Wohnungen und zur Telekommunikationsüberwachung zu schaffen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht voll umfänglich gerecht:

1. Die kernbereichsschützenden Regelungen entsprechen nicht den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat. In seinem Urteil vom 3. März 2004 hat das Bundesverfassungsgericht den engen Bezug der Unverletzlichkeit der Wohnung zur Menschenwürde herausgestellt. Dem Einzelnen soll das Recht, in Ruhe gelassen zu werden, gerade in seinen privaten Wohnräumen gesichert sein, und zwar ohne Angst, dass staatliche Stellen die Entfaltung seiner Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung überwachen. Das Gericht hat klar und eindeutig ausgeführt, dass in diesem Kernbereich die akustische Überwachung von Wohnraum nicht eingreifen darf, und zwar auch nicht im Interesse der Effektivität der Strafrechtspflege und der Erforschung der Wahrheit. Eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwischen der Unverletzlichkeit der Wohnung und dem Strafverfolgungsinteresse darf insoweit nicht stattfinden. Selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in diese Freiheit zur Entfaltung in den höchstpersönlichen Angelegenheiten nicht rechtfertigen, so das Bundesverfassungsgericht.
 - a) In § 22a Abs. 2 Satz 1 und § 32a Abs. 2 Satz 1 soll eine Überwachungsmaßnahme zur Eigensicherung innerhalb von Wohnungen, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betrifft, nur dann unterbrochen werden, sobald dies ohne Gefährdung der eingesetzten Person möglich ist. Diese Abwägung widerspricht eindeutig der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat in seiner Entscheidung zum Abhören von Wohnungen festgestellt, dass das Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen untersagt werden muss, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass absolut geschützte Gespräche erfasst werden. Eine Abwägung mit anderweitigen Gesichtspunkten nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist unzulässig.
 - b) § 23a Abs. 4a sieht für die präventive Telekommunikationsüberwachung einen Kernbereichsschutz nur dann vor, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch die Maßnahme „allein“ Kommunikationsinhalte aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Es ist jedoch praktisch nicht denkbar, dass sich Kommunikationsinhalte alleine auf den Kernbereich privater Lebensgestaltung begrenzen ohne darüber hinaus auch andere Sachverhalte von allgemeiner Bedeutung zu erfassen. Es ist daher davon auszugehen, dass zunächst grundsätzlich eine Überwachungsmaßnahme angeordnet wird. Die Schutzfunktion des § 23a Abs. 4a geht damit ins Leere.
- c) Für die verdeckten Maßnahmen zur Datenerhebung in den §§ 18 ff. ist kein Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in seiner Entscheidung zum Abhören in Wohnungen deutlich darauf hingewiesen, dass bei Überwachungen grundsätzlich ein unantastbarer Kernbereich privater Lebensgestaltung zu wahren ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Schutz ausdrücklich nicht nur auf Maßnahmen beschränkt, die in die Grundrechte der Art. 10 und Art. 13 eingreifen. Der Schutz bei Eingriffen durch staatliche Überwachungsmaßnahmen in die Grundrechte werden über die Art. 10 und Art. 13 GG hinaus insbesondere durch Art. 1 und 2 GG im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte gewährleistet.
 2. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum niedersächsischen Polizeigesetz Regelungen für verfassungswidrig erklärt, die für die Anordnung einer Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme lediglich voraussetzen, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass jemand in der Zukunft Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen wird. Sieht der Gesetzgeber in solchen Situationen Grundrechtseingriffe vor, so hat er die den Anlass bildenden Straftaten sowie die Anforderungen an Tatsachen, die auf die künftige Begehung hindeuten, so bestimmt zu umschreiben, dass das im Bereich der Vorfeldermittlung besonders hohe Risiko einer Fehlprognose gleichwohl verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist, so das Bundesverfassungsgericht. Bei der Vorverlagerung des Eingriffs in eine Phase, in der sich die Konturen eines Straftatbestandes noch nicht abzeichnen, bestehe das Risiko, dass der Eingriff an ein nur durch relativ diffuse Anhaltspunkte für mögliche Straftaten gekennzeichnetes, in der Bedeutung der beobachteten Einzelheiten noch schwer fassbares und unterschiedlich deutbares Geschehen anknüpfe. Das Tatbestandsmerkmal „Tatsachen“ genüge in seiner Bezugnahme auf eine künftige Straftatenbegehung den Bestimmtheitsanforderungen nicht. Es seien vielfältige Anknüpfungen denkbar, die nach hypothetischem Kausalverlauf in der Straftatenbegehung eines potentiellen Täters münden könnten. Das Gericht verlangt daher einen konkreten, in der Entwicklung begriffenen Vorgang oder dessen Planung. Die §§ 18 Abs. 1 Nr. 2; 19 Abs. 1 Nr. 2; 20 Abs. 1 Nr. 2 und 21 Abs. 1 Nr. 2 verlangen demgegenüber bei den verdeckten Datenerhebungsbefugnissen lediglich Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass Personen an der Vorbereitung von Straftaten Kenntnis haben. Dies entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Um die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an diese Vorfeldsituation auszurichten, bedarf es daher einer Eingrenzung auf die konkrete, in Entwicklung begriffene Vorbereitung von Straftaten.
 3. Der Gesetzentwurf enthält keinen ausreichenden Schutz für Berufsgeheimnisträger, insbesondere für Journalisten, vor staatlichen Überwachungsmaßnahmen. § 23a Abs. 5 sieht für Geistliche, Verteidiger und Abgeordnete und die entsprechenden Berufshelfer ein absolutes Erhebungs- und Verwertungsverbot vor. Für Rechtsanwälte, Ärzte und Journalisten gilt ein relatives, an Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten orientiertes Erhebungs-

Verwertungsverbot. Die in dem Gesetzentwurf gewählte Formulierung enthält eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und lässt daher konkrete Abwägungskriterien vermissen. Der Vertrauensschutz kann auf diese Weise nicht gewährleistet werden. Auch § 23a Abs. 5a ist vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht. Die Regelung fällt noch hinter das Schutzniveau von § 97 Abs. 5 StPO zurück. § 23a Abs. 5a lässt den Schutz von Journalisten vor staatlichen Ermittlungsmaßnahmen entfallen, wenn die dort genannten Personen an der Vorbereitung einer Tat beteiligt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu erst kürzlich festgestellt, dass der Schutz von § 97 StPO nur dann nicht einschlägig ist, wenn ein als Journalist an sich Zeugnisverweigerungsberechtigter, selbst Beschuldigter oder Mitbeschuldigter der Straftat ist, um deren Aufklärung es geht. Dieser Schutz wird unterlaufen, wenn lediglich auf die Beteiligung an der Tatvorbereitung abgestellt wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes vorzulegen, der die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus den Urteilen zur akustischen Wohnraumüberwachung (1 BvR 2378/98 und 1 BvR 1084/99) und zum niedersächsischen Polizeigesetz (1 BvR 668/04), insbesondere zum Kernbereichsschutz bei Abhörmaßnahmen innerhalb von Wohnungen und bei Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen umfänglich umsetzt;
2. dem Deutschen Bundestag jährlich einen detaillierten Bericht über Anlass, Verlauf, Ergebnisse, Anzahl der Betroffenen, Kosten und Relevanz der Überwachungsmaßnahmen nach dem Zollfahndungsdienstgesetz für die Gefahrenabwehr und die Verfolgung von Straftaten vorzulegen.

Der Rechtsausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP abzulehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schloss sich den verfassungsrechtlichen Bedenken der Fraktion der FDP an und kritisierte insbesondere die vorgesehene Befugnis des Zollkriminalamts, formal zur Eigensicherung seiner Bediensteten zeitlich praktisch unbegrenzt Wohnungen akustisch und optisch überwachen zu können. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse könnten mangels hinreichender Beschränkung im Gesetzentwurf auch zur Verfolgung anderer Straftaten verwendet werden. Diese Befugnisse seien bedenklich, weil sie ausdrücklich ohne Anfangsverdacht und damit ohne wirksame Tatbestandseingrenzung auch zur Verhütung und Aufdeckung unbekannter Straftaten anwendbar seien. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung werde auch unter Berücksichtigung der vorgelegten Änderungen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht standhalten. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung werde nicht ernst genommen.

Die in diesen grundrechtlichen Kernbereich eingreifende Regelung sei zudem bereits unzweckmäßig, weil Angehörige

des Zollfahndungsdienstes bekundet hätten, dass Ermittlungen in Wohnungen selten, in Geschäftsräumen hingegen weitaus häufiger seien. Anzustreben sei eine umfassende, einheitliche und die Verfassungsrechtsprechung ernst nehmende Regelung der Befugnisse der Polizei, der Sicherheitsdienste und auch des Zollfahndungsdienstes für die Überwachung der Telekommunikation und weitere Maßnahmen ohne Wissen des Betroffenen.

Die Zollfahndungsdienststellen gingen mit ihren Befugnissen bei der Arbeit, die im Hinblick auf die Verhinderung schlimmster Kriegsverbrechen von größter Bedeutung sei, sorgfältig und sparsam um. Die Behörden verdienten aber das bestmögliche Gesetz zur Regelung ihrer Befugnisse. Nach sorgfältiger Prüfung sei die Fraktion zum Ergebnis gelangt, dass der Gesetzentwurf die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht ausreichend erfülle. Bei der Abwägung zwischen dem Kernbereich privater Lebensgestaltung und Lebensschutz müsse eine sich aus der Verfassung selbst ergebende Konkordanz herbeizuführen sein. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung halte sich nicht so eng wie möglich an die Lösung des Problems, sondern eröffne alle möglichen Einfallstore für eine Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Dies werde das Bundesverfassungsgericht sicherlich wieder rügen.

Die Regelungen zum Schutz der Berufsheimnisträger seien völlig unzureichend. Die Fraktion habe mit einem Antrag vom Dezember 2005 konkrete Vorschläge vorgelegt, worauf die Fraktionen der CDU/CSU und SPD nicht eingegangen seien. Trotz des drohenden Fristablaufs sei eine Klärung der umstrittenen Punkte noch möglich gewesen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte daher folgenden Entschließungsantrag:

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss vom 3.3.2004 (1 BvF 3/92; BVerfGE 110, 33, 52ff.) die damalige Regelung der Befugnisse des Zollkriminalamts gemäß §§ 39 ff. Außenwirtschaftsgesetz (AWG) mangels Normenklarheit und -bestimmtheit für verfassungswidrig erklärt, zur Verhütung von Straftaten nach dem AWG und dem Kriegswaffenkontrollgesetz Brief- und Postsendungen zu öffnen sowie die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen.

Für die bis 31.12.2004 vorzunehmende Neuregelung trug das Gericht dem Gesetzgeber ausdrücklich auf, die Vorgaben aus den Urteilen vom 14. Juli 1999 (BVerfGE 100, 313) zur präventiven Fernmeldeüberwachung aufgrund des Artikel-10-Gesetzes und vom 3. März 2004 (1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99; BVerfGE 109, 279, 313 ff.) zur akustischen Wohnraumüberwachung zwecks Strafverfolgung zu beachten: nämlich einen aus der Menschenwürde-Garantie des Artikels 1 Abs. 1 des Grundgesetzes abzuleitenden unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung wirksam zu schützen.

Diese Vorgaben blieben jedoch in dem bis 31.12.2005 befristeten „Gesetz zur Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt ... (NTPG)“ vom 21.12.2004 (BGBl. 2004 I S. 3603) bisher ebenso unberücksichtigt wie auch

in dessen Verlängerung bis 30.6.2007 aufgrund des „Ersten Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes vom 15.12.2005 BGBl. I 3681“, wiewohl das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27.7.2005 (1 BvR 668/04; BVerfGE 113, 348, 391) die Schutzbedürftigkeit des privaten Kernbereichs vor präventiven Überwachungsmaßnahmen nochmals betonte:

„Die nach Art. 1 Abs. 1 GG stets garantierte Unantastbarkeit der Menschenwürde fordert auch im Gewährleistungsbereich des Art. 10 Abs. 1 GG Vorkehrungen zum Schutz individueller Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung. Bestehen im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine Telekommunikationsüberwachung Inhalte erfasst, die zu diesem Kernbereich zählen, ist sie nicht zu rechtfertigen und muss unterbleiben.“ (Abs. 163)

2. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Zollfahndungsdienstgesetz (ZfdG) setzt diese mehrfachen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts – entgegen dem selbstgesetzten Anspruch – immer noch nicht ausreichend um und ist auch im übrigen verfassungsrechtlich bedenklich. Dies ergab in aller Deutlichkeit eine Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 25.4.2007 zu diesem Entwurf, wo nahezu einhellig insbesondere beanstandet wurde:

a) Der Entwurf definiert die sogen. „Kontakt- und Begleitpersonen“ Verdächtiger entgegen verfassungsgerichtlichen Konkretions-Anforderungen so weitreichend, dass ein beliebiger Personenkreis planmäßiger Überwachung ausgesetzt wäre (Nummern 7 a bis 10 a).

Auf diese Personen schlägt zudem ein abgeleitetes, schon für die Hauptverdächtigen bestehendes Bestimmtheitsdefizit bereits des geltenden ZfdG durch, welches diese entgegen BVerfGE 113, 348 ff. ohne Erfordernis konkreter Vorbereitungshandlungen bestimmter Delikte verfassungsrechtlich bedenklich unkonturiert definiert.

b) Die Befugnis des Zollkriminalamts, formal zur Eigensicherung seiner Bediensteten sowie zur Sicherung von (u. U. zweifelhaften) V-Leuten zeitlich praktisch unbegrenzt Wohnungen optisch und akustisch zu überwachen und dabei selbst Unverdächtige zu erfassen, ist (Sachverständigen zufolge: „wie ein Trojanisches Pferd“) strukturell dazu missbrauchbar, die dabei gewonnenen Erkenntnisse – mangels hinreichender Beschränkung im Gesetzentwurf – auch zur Verfolgung zahlreicher anderer Straftaten sowie zur Abwehr dringender Gefahren gleich welcher Art zu verwenden. (Nummern 12, 23).

Diese Befugnisse sind umso bedenklicher, als sie ausdrücklich ohne jeden Anfangsverdacht und damit ohne wirksame Tatbestandseingrenzung auch zur Verhütung und „Aufdeckung unbekannter Straftaten“ anwendbar sein sollen (Nummern 11 b, 22 b). Dass sie (primär) als Sicherungs- statt als eigenständige Ermittlungsmaßnahme deklariert werden, ändert angesichts ihrer Eingriffsintensität sowie möglicher

Umwidmung so gewonnener Erkenntnisse nichts an der Verfassungswidrigkeit.

Über solche Umwidmung dürfte zum wirksamen prozeduralen Grundrechtsschutz im übrigen nicht allein ein Einzelrichter entscheiden, sondern – wegen vergleichbarer Eingriffsintensität – eine Spruchkammer wie bei der Wohnraumüberwachung zur Strafverfolgung, § 100 d Abs. 1 S. 1 StPO.

c) Soweit der Entwurf (abweichend von § 100c Abs. 4 S. 1 StPO) lediglich Kommunikation „allein“ aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung sogleich von Überwachung ausnehmen will, liefe dieser zentrale Schutz in der Praxis leer, da selbst innerhalb höchstpersönlicher Kommunikation weitere Informationsinhalte milderer Sensibilität nie vorab ausgeschlossen werden können (Nr. 13 c). Zu Recht ist der Regelungsvorschlag deswegen in der Sachverständigenanhörung als Placebo bezeichnet worden, das einer Überprüfung vor dem Bundesverfassungsgericht nicht standhalten würde.

d) Soweit der Entwurf (abweichend von § 100c Abs. 6 S. 1 StPO) lediglich Kommunikation von Geistlichen, Strafverteidigern und Abgeordneten im Rahmen ihres Zeugnisverweigerungsrechts grundsätzlich von Überwachung ausnimmt, jedoch alle anderen ebenso in § 53 StPO genannten Berufsgeheimnisträger (z. B. Journalisten, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, Notare, Suchtberater etc) und ihre Klienten praktisch ungeschützt lässt, widerspricht solche Differenzierung auch der EMRK und erscheint willkürlich. Die für letztere Personengruppe lediglich vorgesehene Verhältnismäßigkeitsprüfung läuft mangels Konkretisierung und objektiver Überprüfungskriterien praktisch leer und würde die betreffende Kommunikation jederzeit überwachbar lassen (Nr. 13 d). Die notwendige Schutzregelung für die Kommunikation aller Berufsgeheimnisträger darf anders als im Entwurf vorgesehen nicht nur deren zielgerichtete Ausforschung hindern, sondern muss sie auch vor gegen Dritte gerichtete Maßnahmen schützen und immer dann gelten, wenn hierdurch zeugnisverweigerungsberechtigte Personen gleich wie betroffen wären.

e) Der Entwurf fordert – entgegen dem vom BVerfG eingeforderten Bestimmtheitsgebot – bei der Befugnis des Zollkriminalamts zur Erhebung von Telekommunikations-Verkehrsdaten noch nicht einmal deren genaue Bezeichnung und ermöglicht die Nutzung solcher Daten selbst dann, wenn die Erhebungsanordnung richterlich nicht bestätigt wird (Nr. 16);

f) Der Entwurf weitet die Befugnis des Zollkriminalamts zur Übermittlung personenbezogener Daten auf zahlreiche Aufgabengebiete aus, grenzt die möglichen Empfängerstellen nicht nach rechtsstaatlichen Kriterien ein und ermöglicht so eine Übermittlung in Staaten, wo Betroffenen aufgrund dessen Menschenrechtsverletzungen drohen. Nicht vorgesehen ist die für derlei vom BVerfGE 109, 279, 353 verlangte strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung, u. a. „welche Nachteile den Grundrechtsträgern aufgrund der Maßnahmen drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden“ (Nr. 26).

- g) *Soweit außerhalb von Wohnungen zwar nicht Art. 10 Abs. 1 und 13 Abs. 1 GG berührt sind, jedoch der Zoll gleichwohl aufgrund der dann anwendbaren §§ 18 - 22 ZfdG in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eingreifen dürfte (etwa bei Überwachung vertraulicher Kontakte und Gespräche unter freiem Himmel), unterlässt der Entwurf jede Schutzregelung dagegen, obwohl diese für solche Situationen von Verfassung wegen ebenso geboten ist.*
- h) *Der vorgesehene Wegfall der derzeitigen Befristung des Gesetzes ist nicht sachgerecht. Denn die hierfür maßgeblichen Gründe, die tatsächliche Anwendung und Auswirkungen in der Praxis verfolgen zu wollen, bestehen fort, zumindest bis der nach dem geltenden § 23 c Abs. 2 S. 2 ZfdG zu erstellende erste Evaluierungsbericht vorliegt (Nr. 29).*

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

dem Deutschen Bundestag unverzüglich einen neugefassten „Gesetzentwurf zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes“ vorzulegen, der die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 14.7.1999 sowie 3.3.2004 (BVerfGE 100, 313; 109, 279; 110, 33) vor allem zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sowie insbesondere die vorgenannten Kritikpunkte aus der Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses angemessen berücksichtigt.

Der Rechtsausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hob die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung hervor, betonte aber, sie sei in der vorliegenden Fassung nicht ausreichend. Über die Krücke der Eigensicherung – zum Ausdruck gebracht in dem Wort „sobald“ – werde nun versucht, in eine Abwägung einzutreten. Der Kernbereich privater Lebensgestaltung im Sinne des Artikels 1 GG sei aber – ebenso wie das Folterverbot – bereits begrifflich abwägungsfest. Dies sei im vorliegenden Gesetzentwurf nicht beachtet worden.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, man habe sich bereits in der vorausgegangenen Legislaturperiode ausführlich mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Außenwirtschaftsgesetz auseinandergesetzt, um den Anforderungen dieser Entscheidung gerecht zu werden. Die weiteren einschlägigen Entscheidungen zur Abgrenzung präventiver und repressiver Tätigkeit sowie zum Kernbereich privater Lebensgestaltung seien ebenfalls im nun vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt worden. Im Zusammenhang mit der Neujustierung von § 100a ff. StPO sei das Thema nach der Sommerpause nochmals gründlich zu diskutieren. Nur wegen des drohenden Fristablaufs sei zunächst eine Regelung für die Spezialmaterie des Zollfahndungsdienstgesetzes getroffen worden. Die Abstufung zwischen Lauschangriff und Telekommunikationsüberwachung sei so vorgenommen worden, wie es die Fraktion in Auslegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für vertretbar halte.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Rechtsausschuss den Gesetzentwurf unverändert angenommen hat, wird auf die Begründung auf Drucksache 16/4663, S. 12 ff. verwiesen.

Aufgrund seiner Beratungen empfiehlt der Rechtsausschuss Änderungen einiger im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltener Regelungsvorschläge.

Die Änderungen greifen neben einigen redaktionellen Anpassungen im Wesentlichen die Vorschläge des Bundesrates auf Drucksache 16/5053 betreffend § 23g Abs. 4 ZFdG (Nummer 3 der Stellungnahme) und Artikel 4a – neu – (Zitiergebot, Nummer 4 der Stellungnahme) sowie Anregungen aus der Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses vom 25. April 2007 auf.

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe a)

Die Regelung zu Kontakt- und Begleitpersonen wird mit dem Ziel einer verbesserten Lesbarkeit neu gegliedert. Sie stellt in der angepassten Form eine Legaldefinition der Kontakt- und Begleitpersonen dar, auf die nachfolgende Regelungen Bezug nehmen können.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe a, Nr. 9 Buchstabe a und Nr. 10 Buchstabe a)

Es handelt sich um Folgeänderungen aufgrund der Anpassung der Regelung zu Kontakt- und Begleitpersonen in Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe a.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nr. 12)

Es wird klargestellt, dass Erkenntnisse aus der Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr und zur Verfolgung einer in § 100c der Strafprozessordnung genannten Straftat weiterverwendet werden dürfen (Artikel 13 Abs. 5 GG).

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nr. 13 Buchstabe e)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nr. 16)

Vor dem Hintergrund einer einheitlichen Regelung der einzelnen Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen werden die Dauer der Anordnung sowie deren Verlängerung angepasst, die Änderung greift zugleich einen Vorschlag des Bundesrates auf (vgl. Drucksache 16/5053, S. 2 Nr. 3).

Zu den Nummern 6 und 7 (Artikel 1 Nr. 19 und 21)

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 8 (Artikel 1 Nr. 23)

Es wird klargestellt, dass Erkenntnisse aus der Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr und zur Verfolgung einer in § 100c der Strafprozessordnung ge-

nannten Straftat weiterverwendet werden dürfen (Artikel 13 Abs. 5 GG).

Zu Nummer 9 (Artikel 2 Nr. 3 Buchstabe f)

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 10 (Artikel 4a – neu –)

Dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG ist durch Benennung der eingeschränkten Grundrechte Rechnung zu tragen.

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG (Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, BVerfGE 113, 348 <366 f.>) ist das betroffene Grundrecht im Änderungsgesetz auch dann zu benennen, wenn das geänderte Gesetz bereits eine Zitiervorschrift enthält, die Änderungen aber zu neuen Grundrechtseinschränkungen führen.

Mit dieser Änderung wird zugleich einer Anregung des Bundesrates gefolgt (vgl. Drucksache 16/5053, S. 2 Nr. 4).

Zu Nummer 11 (Artikel 5 Abs. 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Berlin, den 23. Mai 2007

Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen)
Berichterstatter

Joachim Stünker
Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

