

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Max Stadler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/11945 –**

Kernbereichsschutz bei technischen Überwachungsmaßnahmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 3. März 2004 zur akustischen Wohnraumüberwachung (1 BvR 2378/98) und seither in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass es einen absolut unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung gibt, in den der Staat nicht eindringen darf. Der Schutz des Kernbereichs kann dabei auch nicht gegen andere Rechtsgüter abgewogen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in genannter Entscheidung zur akustischen Wohnraumüberwachung weiterhin verlangt, dass die Aufzeichnung des gesprochenen Worts in Wohnungen abgebrochen werden muss, sobald der Kernbereich berührt ist.

Sofern trotz dieser strikten Vorgaben dennoch in den Kernbereich eingegriffen wurde, muss unverzüglich eine Löschung der erhobenen Daten erfolgen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Soweit sich die nachstehenden Fragen auch auf geheimhaltungsbedürftige technische Überwachungsmaßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes beziehen, äußert sich die Bundesregierung hierzu nicht öffentlich, sondern nur in den dafür vorgesehenen besonderen parlamentarischen Gremien des Deutschen Bundestages. Damit ist keine Aussage darüber getroffen, ob die den Fragen zugrunde liegenden Annahmen oder Vermutungen zutreffen oder nicht.

1. Wie oft wurden im Jahr 2008 bei Maßnahmen zur akustischen Wohnraumüberwachung gemäß § 100c der Strafprozessordnung (StPO) Äußerungen erfasst, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind?

Im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof wurden im Jahr 2008 keine Wohnraumüberwachungsmaßnahmen gemäß § 100c der Strafprozessordnung (StPO) durchgeführt. Erkenntnisse von Staatsanwaltschaften der Länder sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Bundeskriminalamt (BKA) und Bundespolizei (BPOL) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern sowie Zollfahndungsdienst und Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen haben im Jahr 2008 auch für die Staatsanwaltschaften der Länder keine Wohnraumüberwachungsmaßnahmen gemäß § 100c StPO durchgeführt, bei denen Äußerungen erfasst wurden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind.

Erkenntnisse dazu, ob und ggf. wie oft in Ermittlungsverfahren unter ausschließlicher Beteiligung von Länderbehörden bei Maßnahmen nach § 100c StPO Äußerungen erfasst wurden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, liegen der Bundesregierung nicht vor.

2. Bei wie vielen Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung gemäß § 100a StPO wurden im Jahr 2008 Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, aufgeschlüsselt in Eingriffe auf Sprachkommunikation, Briefkommunikation und elektronische Kommunikation, erfasst?

Im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof wird keine Statistik über mögliche Fälle mit Kernbereichsrelevanz geführt. Belastbare Angaben sind deshalb insoweit nicht möglich. Eventuelle Erkenntnisse der Staatsanwaltschaften der Länder sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Der Bundesregierung liegen indes Angaben der Ermittlungsbehörden BKA, BPOL, Zollfahndungsdienst und Finanzkontrolle Schwarzarbeit vor. Die zuständigen Staatsanwaltschaften haben danach im Jahr 2008 bei annähernd 270 an sie gemeldeten Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen gemäß § 100a StPO entschieden, dass die überwachte Telekommunikation Äußerungen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasse (in wenigen Fällen hiervon steht eine staatsanwaltschaftliche Entscheidung noch aus). Von diesen Maßnahmen betrafen 268 die Überwachung der Sprachkommunikation und zwei die Überwachung der elektronischen Kommunikation.

Erkenntnisse dazu, ob und ggf. wie oft in Ermittlungsverfahren unter ausschließlicher Beteiligung von Strafverfolgungsbehörden der Länder bei Maßnahmen nach § 100a StPO Äußerungen erfasst wurden, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, liegen der Bundesregierung nicht vor.

3. Wie oft wurde im vergangenen Jahr bei welchen anderen Maßnahmen in den absolut unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung durch welche Behörden eingegriffen (z. B. Zollfahndungsdienstgesetz, Verfassungsschutzgesetz und andere Gesetze)?

Beim BKA und der BPOL wurden im vergangenen Jahr keine Maßnahmen auf nicht repressiver Grundlage durchgeführt, bei denen in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eingegriffen wurde.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen wurden gemäß § 23a des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG) im Rahmen der präventiven Telekommunikationsüberwachung in 2 Fällen Erkenntnisse, die dem Kernbereich der privaten Lebensgestaltung zuzuordnen sind, durch den Zoll erfasst und unverzüglich gelöscht.

4. Aus welchen Gründen kam es zu diesen unerlaubten Eingriffen?

Die Bundesregierung kann nicht bestätigen, dass es zu „unerlaubten Eingriffen“ kam. Vielmehr sind die Maßnahmen jeweils nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen angeordnet und durchgeführt worden.

5. Wie bewertet die Bundesregierung den effektiven Schutz des Kernbereichs gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts?

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) vom 24. Juni 2005 (BGBl. I S. 1841) sind die Regelungen zur akustischen Wohnraumüberwachung im Bereich des Strafverfahrens neu gefasst und um Bestimmungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ergänzt worden (vgl. insbesondere § 100c Absatz 4 bis 7 StPO). Mit Beschluss vom 11. Mai 2007 (2 BvR 543/06) hat die 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts eine hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde mangels Erfolgsaussicht nicht zur Entscheidung angenommen und im Einzelnen dargelegt, dass die Neuregelung den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (1 BvR 2378/98) aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäben gerecht wird.

Hinsichtlich der repressiven Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung nach den §§ 100a, 100b StPO hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) zum 1. Januar 2008 mit § 100a Absatz 4 StPO ebenfalls eine dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung Rechnung tragende Regelung geschaffen. § 100a Absatz 4 StPO ist derzeit im Rahmen von Verfassungsbeschwerden Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung; nach Auffassung der Bundesregierung trägt die Vorschrift den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) Rechnung. Darin hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen seitens des Gesetzgebers zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung auch bei Maßnahmen der (präventiven) Telekommunikationsüberwachung gefordert, hierbei aber deutlich gemacht, dass insoweit andere Maßstäbe als bei der akustischen Wohnraumüberwachung anzulegen sind, insbesondere weil sich Anhaltspunkte für eine Kernbereichsrelevanz oftmals erst aus dem überwachten Gesprächsinhalt ergeben. Im Urteil vom 27. Februar 2008 (1 BvR 370/07) zur so genannten „Online-Durchsuchung“ hat das Bundesverfassungsgericht schließlich auch ein zweistufiges Konzept zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung zugelassen, dem § 100a Absatz 4 StPO in seiner stufenmäßigen Ausgestaltung von Erhebungs- und Verwertungsverboten Rechnung trägt.

Die Neuregelung der §§ 100a, 100c StPO hat nach den aus der Praxis berichteten Erfahrungen zu Verbesserungen gegenüber früher geübten Verhaltensweisen geführt. Das Vorliegen kernbereichsrelevanter Kommunikation wird sorgfältig geprüft.

Gleiches gilt für die Neuregelungen der § 23a ff. ZFdG, die im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes angepasst wurden.

Die am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Befugnisse des BKA zur präventiven Wohnraumüberwachung, Telekommunikationsüberwachung und zum verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme setzen nach Auffassung der Bundesregierung die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Schutz des Kernbereichs um. Praktische Erfahrungen hierzu liegen noch nicht vor.

6. Wie bewertet die Bundesregierung, dass durch automatische Aufzeichnungen das Gebot des Grundgesetzes, erst gar nicht in den Kernbereich einzugreifen, ausgehebelt wird, indem Daten erst einmal erhoben und im Nachhinein angehört und ausgewertet werden, während der Eingriff schon durch die Aufzeichnung vollzogen ist?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass die automatisierte Aufzeichnung den Kernbereichsschutz „aushebele“, nicht.

Eine weitgehend automatisierte Aufzeichnung insbesondere von zu überwachender Telekommunikation erscheint in der Praxis unumgänglich. Der personelle Aufwand für ein ständiges Mithören der erfassten Kommunikation durch Ermittlungspersonen wäre nicht zu leisten, zumal gerade Personen aus dem Bereich des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität sich oftmals einer Vielzahl von Kommunikationsanschlüssen bedienen und häufig auch Sprachmittler eingesetzt werden müssen. Ein wirkungsvoller Kernbereichsschutz durch technische Such- oder Ausschlussmechanismen zur Bestimmung der Kernbereichsrelevanz ist beim automatisierten Verfahren bislang nicht möglich.

Das Bundesverfassungsgericht hat die sich hieraus ergebende Problematik, dass eine Kernbereichsrelevanz oftmals erst im Rahmen der Auswertung bereits erhobener Daten festzustellen ist, gesehen und dazu bereits mehrfach Stellung genommen. In seinem Urteil vom 27. Februar 2008 (1 BvR 370/07 – Online-Durchsuchung) führt es aus, dass der verfassungsrechtlich gebotene Kernbereichsschutz sich (auch) im Rahmen eines zweistufigen Schutzkonzepts verwirklichen lässt. Danach hat die gesetzliche Regelung zwar darauf hinzuwirken, „dass die Erhebung kernbereichsrelevanter Daten soweit wie informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich unterbleibt“, jedoch hat in Fällen, in welchen sich die Kernbereichsrelevanz der erhobenen Daten vor oder bei der Datenerhebung nicht klären lässt, der Gesetzgeber durch geeignete Verfahrensvorschriften sicherzustellen, „dass dann, wenn Daten mit Bezug zum Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben worden sind, die Intensität der Kernbereichsverletzung und ihre Auswirkungen für die Persönlichkeit und Entfaltung des Betroffenen so gering wie möglich bleiben“. Ein solches zweistufiges Konzept zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung liegt auch der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) zugrunde, in der das Bundesverfassungsgericht anerkannt hat, dass bei Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung andere Maßstäbe als bei der akustischen Wohnraumüberwachung anzulegen sind, insbesondere weil sich Anhaltspunkte für eine Kernbereichsrelevanz oftmals erst aus dem überwachten Gesprächsinhalt ergeben.

7. Welche Probleme technischer Art welcher Behörden sind der Bundesregierung bezüglich der Löschung kernbereichsrelevanter Daten bekannt?

Die ermittelnden Behörden des Bundes haben im Bereich der Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachung keine technischen Probleme bezüglich der vollständigen Löschung von Aufzeichnungen, die (auch) kernbereichsrelevante

Inhalte enthalten. Die stets erfolgende Komplettlöschung würde indes zu empfindlichen Erkenntnisverlusten bei den Ermittlungsbehörden führen. Erforderlich ist daher die technische Möglichkeit zur ausschnittswisen (sequenziellen) Löschung kernbereichsrelevanter Daten bei gleichzeitiger Bewahrung der verbleibenden Kommunikationssequenz als Beweismittel.

Die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben zum Schutz des Kernbereichs in Fällen der Wohnraumüberwachung mit dem Ziel, sequenzielle Löschungen zu ermöglichen, befindet sich für BKA, BPOL und Zollfahndung in Vorbereitung. So wurde im Jahr 2008 durch eine Expertengruppe von Bund und Ländern ein technisches Konzept und eine bundeseinheitliche Leistungsbeschreibung für die technische Realisierung des Kernbereichsschutzes erstellt. Auf Basis der Leistungsbeschreibung wurden im Jahr 2008 erste Beschaffungen für die Polizeien des Bundes eingeleitet.

Bei der Telekommunikationsüberwachung durch BKA und BPOL besteht noch Handlungsbedarf: Für den Bereich der Überwachung der Sprachtelefonie zeichnet sich ab, dass mit der Beschaffung von Softwareupdates sukzessive bis spätestens Anfang des Jahres 2010 eine Lösung gefunden sein wird. Für den Sektor der Überwachung von IP-Verkehren bedarf es zunächst konzeptioneller Vorarbeiten, um die erforderlichen Funktionalitäten durch die Hersteller zu schaffen. Die konzeptionellen Vorarbeiten werden mit hoher Priorität vorangetrieben.

8. Welche Konsequenz in rechtlicher und technischer Hinsicht haben technische Probleme, die dazu führen, dass aus Überwachungsaufnahmen kernbereichsrelevante Daten nicht gelöscht werden können, für die gesamte Aufnahme?

Diese sich in der Praxis stellenden Fragen sind – soweit ersichtlich – bislang von der Rechtsprechung noch nicht behandelt worden. Auch liegen dazu noch keine sonstigen ausreichenden praktischen Erfahrungen vor.

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es in einem Übergangszeitraum bis zur vollständigen Gewährleistung durch technische Lösungen der Prüfung im Einzelfall, ob die Löschung der gesamten Aufnahmesequenz erforderlich ist oder auch andere technische Lösungen, wie beispielsweise eine sequentielle Sperre oder ein teilweises Überspielen nicht kernbereichsrelevanter Sequenzen auf einen anderen Datenträger, möglich sind, um so den verfassungsgerichtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen.

