

26.01.84

VP - In - R**Gesetzesantrag**

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs
von Sendeanlagen**A. Zielsetzung**

Verstärkter Schutz der Intim- und Geheimsphäre sowie des Fernmeldeverkehrs gegen eine mißbräuchliche Verwendung von Sendeanlagen, insbesondere von sogenannten Minispionen.

B. Lösung

Der Entwurf schlägt im einzelnen vor:

1. Die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über eine Sendeanlage davon abhängig zu machen, daß vorher die nach dem Fernmeldeanlagengesetz zum Errichten oder Betreiben einer solchen Anlage erforderliche Genehmigung erteilt ist.
2. Die Überlassung von Sendeanlagen nur an Erwerber zu gestatten, die eine Befugnis zum Errichten oder Betreiben einer solchen Anlage besitzen oder die aus bestimmten Gründen eine solche Befugnis nicht benötigen.

3. Die Werbung für Sendeanlagen zu beschränken.
4. Die Herstellung, den Vertrieb und die Einfuhr besonders gefährlicher Sendeanlagen zu verbieten.
5. Straf- und Bußgeldvorschriften für den Fall der Zuwiderhandlung zu schaffen.
6. Den strafrechtlichen Schutz gegen Verletzung der Vertraulichkeit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes zu verstärken.
7. Den strafrechtlichen Schutz der Fernmeldehoheit vor illegalen Sendern zu verbessern.

C. Alternativen

Beschränkung der Regelungen nach Abschn. B Nr. 1 bis 3 auf Sendeanlagen, die in besonderem Maße zum Abhören des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes geeignet sind (vgl. den Gesetzentwurf des Bundesrates vom November 1978, BR-Drs. 337/78). Die Abgrenzung derartiger Geräte bereitet jedoch Schwierigkeiten.

D. Kosten

keine

26.01.84

VP - In - R

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs
von Sendeanlagen

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT

München, den 23. Januar 1984

- B III/1-654-34-20 -

An den

Herrn Präsidenten des Bundesrates

Die Bayerische Staatsregierung hat beschlossen, den in der
Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Miß-
brauchs von Sendeanlagen

dem Bundesrat mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung
beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 des Grund-
gesetzes zu beschließen.

Namens der Staatsregierung bitte ich, den Entwurf gemäß § 36
Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates den zuständigen
Ausschüssen zuzuweisen.



Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Sendeanlagen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen

Das Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. März 1977 (BGBl I S. 459, 573) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 5 werden folgende §§ 5 a bis 5 e eingefügt:

"§ 5 a

- (1) Die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage darf nur ausüben, wer nach § 1 oder § 2 dieses Gesetzes oder nach § 2 des Gesetzes über den Amateurfunk vom 14. März 1949 (BGBl III 9022-1) zur Errichtung und zum Betrieb einer solchen Anlage befugt ist.
- (2) Sendeanlagen nach diesem Gesetz sind elektrische Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2.
- (3) Als Sendeanlage nach Absatz 2 gilt auch eine Zusammenfassung vorgearbeiteter wesentlicher Teile einer Sendeanlage vor ihrer bestimmungsmäßigen Verbindung (Bausatz), wenn die Teile ohne Werkzeug oder mit allgemein gebräuchlichem oder mitgeliefertem Werkzeug zu einer Sendeanlage zusammengefügt werden können.

§ 5 b

(1) § 5 a Abs. 1 gilt nicht für diejenigen,

1. der gewerbsmäßig Sendeanlagen herstellt, vertreibt, in-standsetzt, einführt oder ausführt oder
2. der die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage
 - a) als Organ, als Mitglied eines Organs, als gesetzlicher Vertreter oder als vertretungsberechtigter Gesellschafter eines Berechtigten erlangt,
 - b) von einem anderen oder für einen anderen Berechtigten erlangt, sofern und solange er die Weisungen des anderen über die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über die Sendeanlage aufgrund eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses zu befolgen hat oder die tatsächliche Gewalt aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags ausübt,
 - c) als Gerichtsvollzieher oder Vollziehungsbeamter in einem Vollstreckungsverfahren erwirbt,
 - d) von einem Berechtigten vorübergehend zum Zweck der sicheren Verwahrung oder der nicht gewerbsmäßigen Beförderung zu einem Berechtigten erlangt,
 - e) lediglich zur gewerbsmäßigen Beförderung oder gewerbsmäßigen Lagerung erlangt, wobei der gewerbsmäßigen Beförderung die Beförderung durch Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs oder durch die Post gleichsteht,
 - f) durch Fund erlangt, sofern er die Anlage unverzüglich dem Verlierer, dem Eigentümer, einem sonstigen Erwerbsberechtigten oder der für die Entgegennahme der Fundanzeige zuständigen Stelle abgeliefert, oder

g) außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erlangt hat, sofern die Anlage fest in ein Fahrzeug eingebaut ist und er nachweist, daß er nach den für den Ort der Zulassung des Fahrzeuges geltenden Vorschriften zum Errichten oder Betreiben der Anlage befugt ist.

(2) Wer eine Sendeanlage von Todes wegen erwirbt, hat, sofern nicht die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, unverzüglich die nach § 5 a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 erforderliche Verleihung zu beantragen, die Anlage einem Berechtigten zu überlassen oder sie für dauernd unbrauchbar zu machen. Wird der Antrag auf Erteilung der Verleihung unverzüglich gestellt, so kann die tatsächliche Gewalt über die Sendeanlage ohne die Verleihung bis zur Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag ausgeübt werden.

§ 5 c

(1) Es ist verboten, öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, für Sendeanlagen mit dem Hinweis zu werben, daß die Anlagen geeignet sind, das nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen von diesem unbemerkt abzuhören.

(2) Sendeanlagen dürfen in Anzeigen und Werbeschriften nur angeboten werden, wenn auf das Erfordernis der Verleihung nach § 5 a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 hingewiesen wird sowie Name und Anschrift des Anbieters angegeben werden.

§ 5 d

- (1) Sendeanlagen dürfen einem anderen nur überlassen werden, wenn dieser eine Befugnis nach § 2 besitzt oder nach § 5 b einer Befugnis nicht bedarf. Die Berechtigung muß offensichtlich sein oder nachgewiesen werden.
- (2) Absatz 1 Satz 1 gilt nicht für denjenigen, der eine Sendeanlage einem anderen überläßt, der sie außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erwirbt.
- (3) Eine Sendeanlage überläßt, wer die tatsächliche Gewalt über sie einem anderen einräumt.

§ 5 e

Es ist verboten, Sendeanlagen herzustellen, zu vertreiben, einzuführen oder sonst in den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verbringen, die ihrer Form nach einen anderen Gegenstand vortäuschen oder die mit Gegenständen des täglichen Gebrauchs verkleidet sind und aufgrund dieser Umstände in besonderer Weise geeignet sind, das nicht-öffentlich gesprochene Wort eines anderen von diesem unmerkelt abzuhören. Die zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden lassen Ausnahmen zu, wenn es im öffentlichen Interesse - insbesondere aus Gründen der öffentlichen Sicherheit - erforderlich ist."

2. In § 15 Abs. 1 werden nach dem Wort "betreibt" folgende Worte eingefügt:

"oder die Sendung einer entgegen den Vorschriften dieses Gesetzes betriebenen Fernmeldeanlage bestellt oder durchführt".

3. In § 15 Abs. 2 werden der Punkt durch ein Komma ersetzt und nach Buchstabe b folgende Buchstaben c bis e eingefügt:

"c) entgegen § 5 a Abs. 1 ohne Befugnis die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen ausübt,

d) entgegen § 5 d Abs. 1 Satz 1 eine Sendeanlage einem anderen überläßt oder

e) entgegen § 5 e Satz 1 dort bezeichnete Sendeanlagen herstellt, vertreibt, einführt oder sonst in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt."

4. § 19 a Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 5 c Abs. 1 öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, mit dem dort bezeichneten Hinweis wirbt oder entgegen § 5 c Abs. 2 in Anzeigen oder Werbeschriften Sendeanlagen anbietet, ohne auf das Erfordernis der Verleihung hinzuweisen oder ohne Name und Anschrift des Anbieters anzugeben, oder

2. die Überwachung von Fernmeldeanlagen (§ 6) verhindert oder stört oder eine in Ausübung der Überwachung verlangte Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht fristgerecht erteilt."

Artikel 2

Aenderung des Strafgesetzbuches

§ 201 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl I S. 1), zuletzt geändert durch
..... (BGBl I S.) wird wie folgt geändert:

Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ebenso wird bestraft, wer unbefugt

1. das nicht zu seiner Kenntnis bestimmte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen mit einem Abhörgerät abhört oder
2. das nach Absatz 1 Nr. 1 aufgenommene oder nach Absatz 2 Nr. 1 abgehörte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen im Wortlaut oder seinem wesentlichen Inhalt nach offenbart."

Artikel 3

Übergangsregelung

Übt jemand beim Inkrafttreten dieses Gesetzes die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen aus, so hat er binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die nach § 5 a in Verbindung mit § 2 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen erforderliche Verleihung zu beantragen, sofern die Anlage nicht vor Ablauf

der Frist einem Berechtigten überlassen oder für dauernd unbrauchbar gemacht wird. Bis zum Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Frist oder, sofern die Verleihung rechtzeitig beantragt worden ist, bis zur Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag kann die tatsächliche Gewalt über die Sendeanlage ohne die Verleihung ausgeübt werden.

Artikel 4

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Der technische Fortschritt bringt es mit sich, daß immer kleinere elektronische Teile gebaut werden können. Dadurch wird die Herstellung von Sendeanlagen mit geringsten Abmessungen ermöglicht. Derartige Anlagen finden bereits für zahlreiche Zwecke Verwendung, z.B. als Sendermikrophone für Künstler, Reporter oder Wissenschaftler. Sie werden auch zur Überwachung von Kleinkindern, Patienten oder automatischen Produktionsanlagen benutzt.

Infolge ihrer geringen Größe und ihrer unauffälligen, nicht an eine Leitung gebundenen Funktionsweise können solche Anlagen jedoch auch zum unbemerkten Abhören fremder Gespräche mißbraucht werden. In den letzten Jahren sind zunehmend auch Anlagen hergestellt und in nicht unerheblicher Stückzahl vertrieben worden, die von vornherein keinem anerkanntswerten Zweck, sondern offensichtlich nur dem heimlichen Abhören der Gespräche anderer dienen sollten. Besonders gefährlich sind hierbei Anlagen, die als Gebrauchsgegenstände, etwa Kugelschreiber, getarnt sind, oder die in Gegenständen des täglichen Gebrauchs verborgen sind.

Werden Anlagen, die zum unbefugten Abhören geeignet sind, in zunehmender Zahl verbreitet, so ist der erforderliche Schutz des persönlichen, geschäftlichen und amtlichen Geheimbereichs nicht mehr in hinreichender Weise gewährleistet. Denn die Gefahr, daß diese Anlagen zum unbefugten Abhören verwendet werden, ist naheliegend.

2. Nach geltendem Recht macht sich wegen Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes strafbar, wer unbefugt das nicht zu seiner Kenntnis bestimmte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen mit einem Abhörgerät abhört (§ 201 Abs. 2 StGB). Außerdem ist das von der Post nicht genehmigte Errichten und Betreiben einer Fernmeldeanlage in § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen (FAG) unter Strafe gestellt.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die genannten Strafvorschriften nicht geeignet sind, der Verbreitung der zum unbemerkten Abhören verwendbaren Anlagen in der erforderlichen Weise entgegenzuwirken.

Unter "Errichtung" einer Fernmeldeanlage i.S. des § 15 FAG ist deren Herstellung in betriebsfähigen Zustand zu verstehen. Der bloße Erwerb und Besitz von Geräten, die betriebsfertig von einem Händler oder Hersteller bezogen werden, erfüllt daher nach der Rechtsprechung des Bayer. Obersten Landesgerichts (vgl. BayObLG St 1975, 116; 1977, 108) noch nicht den Tatbestand der vorgenannten Vorschrift. Auch die Herstellung zum Zwecke des Absatzes stellt kein Errichten im Sinne des § 15 Abs. 1 FAG dar (OLG Frankfurt, NJW 1971, 1622). Eine Beihilfe zum Errichten kann beim Hersteller oder Verkäufer eines Abhörgeräts nur bejaht werden, wenn sein Vorsatz auf die unbefugte Inbetriebnahme des Geräts gerichtet ist. Auch wenn die Vermutung nahe liegt, daß jemand, der Funkgeräte in Besitz hat, diese auch tatsächlich betreibt, so ist dies doch häufig nicht nachweisbar. Die bestehenden Strafvorschriften bieten daher keinen hinreichenden Schutz gegen den unbefugten Gebrauch von Abhöranlagen. Vielmehr besteht ein dringendes Bedürfnis, bereits den Besitz solcher Anlagen einer Kontrolle und Beschränkungen zu unterwerfen.

3. Der derzeitige Rechtszustand wird seit langem als unbefriedigend empfunden.

Bereits im Jahr 1967 brachten die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD beim Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörgeräten (Drucksache V/1643) ein. Nach diesem Entwurf sollten die geschäftsmäßige Herstellung, der geschäftsmäßige Vertrieb und die Einfuhr von Abhörgeräten verboten und unter Strafe gestellt werden. Ausnahmegewilligungen waren nur vorgesehen für die Herstellung von Abhörgeräten zur eigenen Ausfuhr und für die Herstellung oder Einfuhr von Abhörgeräten, die im Auftrag von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für wissenschaftliche Zwecke hergestellt oder eingeführt werden. Unter den Begriff "Abhörgeräte" sollten nach diesem Entwurf fallen:

- a) Funkanlagen, die nach ihrer Bauweise, Gestaltung, Größe oder Aufmachung dazu geeignet sind, das gesprochene Wort eines anderen abzu hören, ohne daß der Sprechende dies bemerken kann;
- b) Geräte, die nach ihrer Bauweise, Gestaltung, Größe oder Aufmachung dazu geeignet sind, das gesprochene Wort eines anderen auf einen Tonträger aufzunehmen, ohne daß der Sprechende dies bemerken kann.

Dieser Entwurf ist nicht Gesetz geworden. Sein Anwendungsbereich wurde als zu weit erachtet und eine engere Abgrenzung wurde nicht gefunden. Der Bundestagsausschuß für Wirtschaft und Mittelstandsfragen gelangte aufgrund einer Anhö-

rung von Sachverständigen am 3. Oktober 1968 zu dem Ergebnis, daß ein entsprechendes Gesetz die technische und wirtschaftliche Entwicklung hemmen würde. Zwar wurde es für wünschenswert erachtet, die Verwendung von Abhörgeräten unter bestimmten Voraussetzungen gesetzlich zu verbieten. Jedoch wurde es nicht für möglich gehalten, die verbotenen Geräte von den anderen so klar abzugrenzen, daß die technische und wirtschaftliche Entwicklung der erlaubten Geräte nicht behindert wird. Im übrigen vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß der mißbräuchlichen Herstellung und dem Vertreiben schon nach den Vorschriften des Einzelhandelsgesetzes und der Gewerbeordnung begegnet werden könne.

Im September 1974 hat die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder den Bundesminister des Innern gebeten, sich dafür einzusetzen, daß die Bundesregierung einen Gesetzentwurf im Bundestag einbringt, durch den die Herstellung, der Vertrieb, der Erwerb und die Einfuhr von Mikroabhöranlagen - vorbehaltlich einer behördlichen Genehmigung - verboten wird. Von der Bundesregierung wurde bisher kein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt.

In der 8. Legislaturperiode hat der Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörsendeanlagen im Deutschen Bundestag eingebracht. Dem Bundestag lag in dieser Legislaturperiode ferner ein Initiativgesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörgeräten und des abgehörten Wortes vor. Beide Gesetzentwürfe wurden nicht abschließend beraten und fielen unter die Diskontinuität.

Der Bundesrat brachte hierauf seinen Entwurf - mit verschiedenen Änderungen, die weitgehend der früheren Stel-

lungnahme der Bundesregierung Rechnung trugen - in der 9. Legislaturperiode erneut beim Deutschen Bundestag ein. Wegen seiner vorzeitigen Auflösung kam es jedoch nicht zu einer abschließenden Behandlung.

4. Der vorliegende Entwurf, der weitgehend den in der 8. und 9. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfen entspricht, jedoch die hierzu abgegebenen Stellungnahmen der Bundesregierung berücksichtigt, enthält keine umfassende gesetzgeberische Lösung für alle zum Abhören geeigneten Geräte. Er strebt vielmehr unter Berücksichtigung der Gründe, die gegen den Entwurf von 1967 vorgebracht wurden, für einen praktisch bedeutsamen Bereich eine an den sachlichen Bedürfnissen ausgerichtete Regelung an, die einerseits den Schutz der Geheimsphäre nachhaltig verstärken, andererseits aber einen größeren Verwaltungsaufwand vermeiden und den Verkehr mit den für aner kennenswerte Zwecke bestimmten und notwendigen Anlagen möglichst wenig behindern soll. Dies wird durch die Beschränkung auf elektronische Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG erreicht, für die ohnehin schon das geltende Recht eine Betriebsgenehmigung vorschreibt.

Der Entwurf sieht auch davon ab, die Herstellung, den Vertrieb, die Instandsetzung, die Einfuhr und die Ausfuhr von Sendeanlagen, sofern diese Tätigkeit gewerbsmäßig ausgeübt wird, von einer Erlaubnis abhängig zu machen. Eine solche Regelung würde die Wirtschaft erheblich belasten und zu großem Verwaltungsaufwand führen. Auch wäre es fraglich, ob sich dadurch die gewünschte Wirkung erzielen ließe. Denn schon im Hinblick auf Artikel 12 Abs. 1 GG könnten einerseits die Herstellung oder der Vertrieb von Sendeanlagen

(die ja aner kennenswerten Zwecken dienen können) nicht etwa dergestalt begrenzt werden, daß nur einige wenige Hersteller oder Händler eine Erlaubnis erhalten, lediglich eine bestimmte (geringe) Anzahl derartiger Geräte herzustellen oder zu vertreiben. Andererseits kann Herstellern, Händlern, Importeuren usw., von denen die Vorschriften dieses Gesetzes nicht beachtet werden, insbesondere bei schweren oder wiederholten Verstößen, die Herstellung oder der Vertrieb von Sendeanlagen usw. nach § 70 StGB oder § 35 GewO untersagt werden.

Der Entwurf beschränkt sich insbesondere darauf, den gegenwärtig bestehenden Mißstand zu beseitigen, daß als Abhöranlagen geeignete Sendegeräte von Personen ohne Erlaubnis erworben werden können, selbst wenn eine Genehmigung nach § 2 FAG zum Betreiben des Geräts nicht vorliegt und sicher oder höchstwahrscheinlich auch nicht erteilt werden wird. Allerdings soll dieses Ziel nicht durch die Einführung einer weiteren Erlaubnispflicht verwirklicht werden. Vielmehr wird die Zulässigkeit des Besitzes einer solchen Anlage davon abhängig gemacht, daß vorher eine Genehmigung nach § 2 Abs. 1 FAG erteilt worden ist. Damit wird sichergestellt, daß grundsätzlich nur derjenige eine Sendeanlage besitzen darf, bei dem feststeht, daß er von der Anlage auch einen ihrem Zweck entsprechenden Gebrauch machen darf.

Der Entwurf sieht ferner ein grundsätzliches Verbot getarnter Sendeanlagen, Bestimmungen über die Werbung für Sendeanlagen und über ihre Überlassung an andere Personen sowie Straf- und Bußgeldvorschriften vor.

Durch diese Regelungen wird kein ins Gewicht fallender zusätzlicher Verwaltungsaufwand erwartet, da davon auszu-

gehen ist, daß auch nach geltendem Recht der Erwerber oder der Besitzer einer Sendeanlage bei ordnungsgemäßigem Verhalten in der Regel eine Genehmigung nach § 2 FAG - wenn auch vielfach zeitlich später, als dies nach dem Entwurf zu geschehen hat - beantragt. Die Bundespost prüft bei Anträgen auf eine Verleihung nach § 2 Abs. 1 FAG auch bereits jetzt, ob das Gerät zum unbefugten Abhören verwendet werden soll, und versagt die Verleihung, wenn dies anzunehmen ist (vgl. die Bekanntmachung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, BAnz-Nr. 31 vom 15. Februar 1966, S. 4). Die Befugnis des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, für bestimmte Bereiche oder für einzelne Typen von Geräten allgemeine Genehmigungen zu erteilen (vgl. Aubert, Fernmelderecht, Systematische Darstellung, Teil I, 3. Aufl., S. 135 ff), wird durch die beabsichtigte Neuregelung nicht berührt.

Zum Schutz der Geheimsphäre erstrebt der Entwurf, wie dargelegt, zunächst eine gesetzliche Regelung für einen praktisch wichtigen Teilbereich. Er greift dabei weitergehenden Bemühungen, unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung die Abhörproblematik umfassender zu lösen und dabei insbesondere auch nicht dem Fernmeldeanlagengesetz unterliegende, zum unbemerkten Abhören geeignete Geräte zu erfassen, nicht vor und macht diese auch nicht überflüssig.

Da sich der Entwurf auf Sendeanlagen beschränkt und in § 5 a auf das Vorliegen der Genehmigung nach § 2 FAG abgestellt wird, erscheint es, auch zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung, zweckmäßig, die ergänzenden Vorschriften für Sendeanlagen in das Fernmeldeanlagengesetz einzufügen. Für diese Regelung steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 7, Artikel 74 Nr. 1, 11 GG zu.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1 - § 5 a -

- a) Absatz 1 enthält die Regelung, mit der das Grundanliegen des Entwurfs verwirklicht werden soll, nämlich bereits den Besitz von Sendeanlagen einer Kontrolle zu unterwerfen. Wer die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage ausüben will, muß schon vorher die Betriebserlaubnis nach § 2 FAG von der Deutschen Bundespost erhalten haben, es sei denn, daß er bereits nach § 1 oder nach dem Gesetz über den Amateurfunk zur Errichtung und zum Betrieb einer solchen Anlage berechtigt ist, daß für das betreffende Gerät eine allgemeine Genehmigung (vgl. z.B. Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen 1975, S. 756) erteilt ist oder daß ein Fall des § 5 b Abs. 1 vorliegt. Durch die ergänzende Regelung in § 5 d ist sichergestellt, daß der Überlassende sich von der Berechtigung des Erwerbers überzeugen muß.
- b) In Absatz 2 wird bestimmt, daß unter Sendeanlagen die elektrischen Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG zu verstehen sind, also Einrichtungen, bei denen die Übermittlung von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.

Der Entwurf erfaßt somit - anders als der Gesetzentwurf des Bundesrates in der 8. Legislaturperiode - nicht nur Abhörgeräte im engeren Sinn. Es hat sich gezeigt, daß sich eine befriedigende Abgrenzung der zum unbemerkten Abhören geeig-

neten Anlagen von den anderen, insoweit unbedenklichen, Sendeeinrichtungen nicht finden läßt (vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung zum o.g. Gesetzentwurf, BT-Drs. 8/2545 S. 11 f.). Jede Sendeanlage, die über ein Mikrofon Sprechsignale aufnimmt, ist technisch zum unberechtigten Abhören geeignet. Eine Beschränkung des Verbots auf bestimmte Arten von Sendeeinrichtungen würde die Gefahr der Gesetzesumgehung eröffnen und damit nicht den erstrebten Schutz der Intim- und Geheimsphäre gewährleisten. Im übrigen kann am Besitz nicht genehmigter Sendeeinrichtungen auch dann kein schützenswertes Interesse bestehen, wenn ein Mißbrauch zum unbemerkten Abhören im Einzelfall nicht zu besorgen ist. In solchen Fällen dient die Regelung des Entwurfs zugleich dazu, den Fernmeldeverkehr bereits im Vorfeld vor Beeinträchtigung durch den Betrieb nichtgenehmigter Sendeanlagen zu schützen.

Die Beschränkung auf Sendeanlagen ist andererseits angezeigt, weil bei einer weiteren Fassung des Gesetzes möglicherweise eine Reihe von Geräten (z.B. handelsübliche Tonband- und Diktiergeräte, drahtgebundene Mikrophone) erfaßt werden könnten, die ebenfalls zum Abhören benutzt werden können, bei denen aber die Verwendung für aner kennenswerte Zwecke so sehr im Vordergrund steht, daß es unverhältnismäßig wäre, sie gleichfalls den Vorschriften des Entwurfs zu unterwerfen.

Auch bei einer Begrenzung des sachlichen Geltungsbereichs auf elektrische Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG werden jedenfalls die wegen ihrer Unauffälligkeit und Mobilität gefährlichsten Abhörgeräte ("Minispione") von der gesetzlichen Regelung erfaßt.

Es ist erwogen worden, ob auch Funkempfangsgeräte in die Regelung einzubeziehen sind. Der Entwurf sieht hiervon ab.

Die für Abhöranlagen typische Gefährlichkeit wird in aller Regel nur den Sendern zukommen.

- c) Absatz 3 soll die Effektivität der Regelung steigern und die Möglichkeit von Gesetzesumgehungen ausschließen. Bauteile für Sendeanlagen sollen ebenfalls unter die für diese geltenden Vorschriften fallen, wenn sie entweder ohne jegliches Werkzeug oder mit Werkzeug hergestellt werden können, das man üblicherweise für den Zusammenbau solcher Teile zu benutzen pflegt, oder mit Werkzeug, das zu diesem Zweck mitgeliefert wird.

Darüber hinaus ist es nicht angängig, auch den Besitz von zum Bau einer Sendeanlage geeigneten Einzelteilen genehmigungspflichtig zu machen. Solche Teile finden auch für zahlreiche andere Anlagen Verwendung. Jedoch greift, sofern nicht schon ein Errichten i.S. des § 2 FAG vorliegt, die Vorschrift des Absatzes 1 ein, sobald die Einzelteile zu einer Sendeanlage zusammengefügt sind.

2. Zu Nummer 1 - § 5 b -

- a) Wer die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen ausübt, weil er solche Anlagen gewerbsmäßig herstellt, vertreibt, instandsetzt, einführt oder ausführt, wird durch Absatz 1 Nr. 1 vom Erfordernis der Erlaubnis nach § 5 a Abs. 1, § 2 Abs. 1 FAG freigestellt. Es wäre unangemessen, auch von diesem Personenkreis, der am Errichten oder Betreiben einer Funkanlage in aller Regel nicht interessiert ist, die Einholung einer fernmelderechtlichen Verleihung zu verlangen. Die Begründung einer gewerberechtlichen Genehmigungspflicht aber erscheint aus den oben unter A 4 angeführten Gründen nicht angezeigt. Werden Sendeanlagen von den in Absatz 1 Nr. 1 Genannten, sei es zu Vorführzwecken oder aus sonstigen Gründen, in Betrieb genommen, ist eine Genehmigung nach § 2 FAG erforderlich.

- b) Absatz 1 Nr. 2 trägt - in Anlehnung an die entsprechende Vorschrift des § 28 Abs. 4 WaffG - dem Umstand Rechnung, daß die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen in vielfältiger Weise auch unter Bedingungen erlangt werden kann, die die Einholung einer Genehmigung nach § 2 FAG nicht gerechtfertigt erscheinen lassen.

Mit den Regelungen in den Buchstaben a und b sollen in erster Linie die Fälle erfaßt werden, in denen die tatsächliche Gewalt im Betrieb oder Unternehmen eines Berechtigten - dies kann der Inhaber einer Befugnis nach § 2 FAG oder sonst jemand sein, auf den nach Nummer 1 die Vorschrift des § 5 a Abs. 1 FAG keine Anwendung findet - von weisungsgebundenen Mitarbeitern oder, falls die Verleihung einer juristischen Person oder Personenhandelsgesellschaft erteilt ist, von Organen, Mitgliedern eines Organs, gesetzlichen Vertretern oder vertretungsberechtigten Gesellschaftern ausgeübt wird. Nach Buchstabe a sind darüber hinaus auch sonstige Fälle der gesetzlichen Vertretung (z.B. Vormund, Pfleger) erfaßt, nach Buchstabe b auch Fälle, in denen die tatsächliche Gewalt aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags ausgeübt wird.

Dadurch ist klargestellt, daß z.B. der Konkursverwalter, der beschlagnehmende Polizeibeamte oder der Verwalter der Asservatenstelle keiner Erlaubnis nach diesem Gesetz bedürfen.

Buchstabe c stellt klar, daß die Ausnahmeregelung des § 5 b Abs. 1 auch für Gerichtsvollzieher und Vollstreckungsbeamte gilt, die in dieser Eigenschaft die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage in einem Vollstreckungsverfahren erwerben. Diese Klarstellung erscheint notwendig, da - ins-

besondere im Hinblick auf die Regelung in § 28 Abs. 4 Nr. 10 WaffG - nicht als unzweifelhaft davon ausgegangen werden kann, daß Gerichtsvollzieher oder Vollziehungsbeamte öffentlicher Kassen im Rahmen ihrer Tätigkeit bei Vollstreckungsmaßnahmen die tatsächliche Gewalt an den in Beschlag genommenen Sachen "aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags" (Buchstabe b) ausüben.

Die Buchstaben d und e betreffen Fälle, in denen die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage nur vorübergehend ausgeübt wird. Auch hier wäre es nicht angemessen, eine Verleihung nach § 2 FAG zu verlangen.

Ferner soll der Finder einer Sendeanlage nach Buchstabe f keine Genehmigung nach § 2 FAG benötigen, wenn er die Anlage unverzüglich abliefert.

Die in Buchstabe g vorgesehene Regelung soll verhindern, daß ausländische Touristen, Geschäftsreisende oder Pendler, aber auch Deutsche mit überwiegendem Aufenthalt im Ausland, bei der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland ihr im Heimat- bzw. Aufenthaltsland genehmigtes, fest eingebautes Sendegerät ausbauen müssen. Die Regelung trägt somit den wirtschaftlichen Verflechtungen und den allgemeinen nachbarlichen Beziehungen insbesondere zwischen den europäischen Staaten Rechnung.

Andererseits wird einer Gesetzesumgehung dadurch entgegen gewirkt, daß die Ausnahmenvorschrift an den festen Einbau der Sendeanlage im Fahrzeug und an die Zulassung des Fahrzeugs außerhalb der Bundesrepublik Deutschland gebunden wird. Letztere Bedingung verhindert die Einfuhr unzulässiger Sendeanlagen durch deutsche Urlauber oder Geschäftsreisende.

- c) Für den Fall des Erwerbs einer Sendeanlage von Todes wegen schreibt Absatz 2 vor, daß der Erwerber unverzüglich die fernmelderechtliche Verleihung zu beantragen, die Anlage einem Berechtigten, d.h. einem anderen, der eine Befugnis nach § 2 FAG besitzt oder nach § 5 b einer Befugnis nicht bedarf, zu überlassen oder das Gerät für dauernd unbrauchbar zu machen hat. Dies gilt nur dann nicht, wenn beim Erwerb ein Ausnahmefall nach § 5 b Abs. 1 vorliegt (so z.B. wenn jemand einen Gewerbebetrieb erbt, in dem Sendeanlagen gehandelt werden).

3. Zu Nummer 1 - § 5 c -

In der Vergangenheit haben Hersteller und Verkäufer von Sendeanlagen verschiedentlich unter ausdrücklichem, teils sogar anreißerisch gestalteten Hinweis auf die Möglichkeit unbemerkten Abhörens für diese Anlagen geworben. Hierdurch ist die von diesen Anlagen ausgehende Gefahr für die Wahrung des persönlichen Geheimbereichs noch erheblich gesteigert und eine Beunruhigung der Öffentlichkeit hervorgerufen worden.

Absatz 1 verbietet daher, in dieser Weise öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind (vgl. hierzu auch § 4 Abs. 1 UWG), zu werben. Das Verbot richtet sich auch an die presserechtlich, z.B. für Zeitungsanzeigen, verantwortlichen Personen.

In Absatz 2 ist aus den gleichen Gründen und zugleich zum Schutze potentieller Erwerber bestimmt, daß in Anzeigen und Werbeschriften auf das Erfordernis der fernmelderechtlichen Verleihung zum Erwerb von Sendeanlagen durch Personen, die nicht unter § 5 b Abs. 1 fallen, hingewiesen werden muß. Auch mit der Verpflichtung zur Angabe von Name und Anschrift des Anbieters soll erreicht werden, daß Mißständen auf dem Gebiet der Werbung für Sendeanlagen besser als bisher begegnet werden kann.

4. Nummer 1 - § 5 d -

- a) Absatz 1 Satz 1 ergänzt die Regelung des § 5 a Abs. 1 durch das Verbot, Sendeanlagen einem anderen zu überlassen, der nicht die erforderliche Befugnis nach § 2 besitzt, obwohl er einer solchen bedarf. Satz 2 zwingt zur sorgfältigen Prüfung, ob derjenige, dem eine Sendeanlage überlassen wird, zur Ausübung der tatsächlichen Gewalt (z.B. in den Fällen des § 5 b Abs. 1 Nr. 2 Buchstaben b, d, e) auch befugt ist.
- b) Absatz 2 stellt klar, daß Absatz 1 keine Anwendung findet, sofern jemand einem anderen eine Sendeanlage z.B. im Ausland überläßt oder unmittelbar dorthin übersendet.
- c) Absatz 3 umschreibt den Begriff des Überlassens (vgl. hierzu auch § 4 Abs. 2 WaffG).

5. Zu Nummer 1 - § 5 e -

Bei den in dieser Vorschrift beschriebenen Geräten handelt es sich um getarnte Sendeanlagen (z.B. Sendeanlagen in Kugelschreibern, Feuerzeugen usw). Ihre mißbräuchliche Benutzung zum unbefugten Abhören liegt besonders nahe. Wegen der besonderen Gefährlichkeit dieser Sendeanlagen und weil für sie die Verwendung für aner kennenswerte Zwecke kaum in Frage kommen dürfte, wird grundsätzlich verboten, sie herzustellen, zu vertreiben oder in den Geltungsbereich des Gesetzes zu verbringen. Sollte in bestimmten Fällen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Einsatz eines derartigen Geräts im öffentlichen Interesse liegen, so können die für das betreffende Sachgebiet zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden Ausnahmen erlassen. Es gelten dann die §§ 5 a bis 5 d.

6. Zu Nummer 2 - § 15 Abs. 1 -

In letzter Zeit werden verstärkt illegale Rundfunksender betrieben. Hierdurch wird nicht nur die Fernmeldehoheit verletzt, sondern es werden auch erhebliche Beeinträchtigungen des Fernmeldeverkehrs und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hervorgerufen. Der Betrieb eines illegalen Rundfunksenders ist nicht denkbar ohne die Mitwirkung von Personen, die das Programm gestalten (z.B. Sprecher, Verfasser von Beiträgen). Ein wirksamer Strafrechtsschutz erfordert daher, daß auch das Verhalten dieser Personen erfaßt werden kann. Es wird die Ansicht vertreten, daß sich ein derartiges Verhalten als Beihilfe zum Betreiben der Fernmeldeanlage darstellt. Dies ist jedoch nicht unbestritten. Um insoweit bestehende Zweifel auszuschließen, sieht der Entwurf vor, in Angleichung an Art. 2 des "Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 22. Januar 1965 zur Verhütung von Rundfunksendungen, die von Sendestellen außerhalb der staatlichen Hoheitsgebiete gesendet werden" vom 26. September 1969 (BGBl II S. 1939), zul. geändert durch Gesetz vom 2. März 1974 (BGBl I S. 469, 623), das Bestellen oder Durchführen von Sendungen in § 15 Abs. 1 FAG ausdrücklich unter Strafe zu stellen.

7. Zu den Nummern 3 und 4 - § 15 Abs. 2, § 19 a Abs. 1 -

- a) Nach geltendem Recht ist das Errichten oder Betreiben einer Fernmeldeanlage ohne die erforderliche Verleihung mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bedroht (§ 15 Abs. 1 FAG). Die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über eine Sendeanlage ohne die nach § 5 a Abs. 1 erforderliche Befugnis hat demgegenüber geringeren Unrechtsgehalt; das gleiche gilt für die Verstöße gegen die Verbote nach

den §§ 5 d und 5 e. Die entsprechende Strafvorschrift ist daher in § 15 Abs. 2 FAG einzustellen, der einen Strafrahmen von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe vorsieht.

- b) Verstöße gegen die Vorschriften über die Werbung (§ 5 c) sind ihrem Wesen nach kein kriminelles Unrecht. Sie werden daher in § 19 a FAG als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark bedroht.

II. Zu Artikel 2

Die Vertraulichkeit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes wird nicht nur durch das - bereits jetzt in § 201 Abs. 1 und 2 StGB mit Strafe bedrohte - unbefugte Aufzeichnen oder Abhören verletzt, sondern in mindestens gleichem Maße auch durch die unbefugte Weitergabe von auf diese Weise festgehaltenen bzw. erlangten Äußerungen an Dritte. Mit der zunehmenden Entwicklung der technischen Möglichkeiten zum unbemerkten Aufnehmen und Abhören hat sich daher das Bedürfnis ergeben, die entsprechende Lücke im Tatbestand des § 201 StGB zu schließen. Dies soll nach dem Entwurf in der Weise geschehen, daß in Absatz 2 ein weiterer Tatbestand aufgenommen wird, der denjenigen mit Strafe bedroht, der das unbefugt auf Tonträger aufgenommene oder mit einem Abhörgerät abgehörte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen im Wortlaut oder seinem wesentlichen Inhalt nach unbefugt offenbart. Unter "Offenbaren" ist hierbei - wie in § 203 StGB - jede Mitteilung an einen anderen, unabhängig von ihrer Form, zu verstehen.

III. Zu Artikel 3

Sendeanlagen sind bereits in erheblicher Zahl verkauft worden. Die gesetzliche Regelung wäre daher unvollständig, wenn sie die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über diese Anlagen vom Erfordernis der Befugnis nach § 5 a Abs. 1 ausnehmen würde. Es erscheint auch nicht ausreichend, für derartige Anlagen lediglich eine Anzeigepflicht vorzuschreiben, weil dies zur Folge hätte, daß bereits vorhandene Abhörgeräte legal weiterbesessen werden dürften.

Artikel 3 stellt klar, daß auch für diese Anlagen, sofern die tatsächliche Gewalt über sie weiter ausgeübt werden soll, eine Verleihung nach § 2 FAG zu beantragen ist. Es erscheint jedoch in diesen Fällen unerlässlich, dem Betroffenen eine Übergangsfrist von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu gewähren.

IV. Zu Artikel 4

Artikel 4 enthält die übliche Berlin-Klausel.

V. Zu Artikel 5

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

16.03.84

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Sendeanlagen

A. Zielsetzung

Verstärkter Schutz der Intim- und Geheimsphäre sowie des Fernmeldeverkehrs gegen eine mißbräuchliche Verwendung von Sendeanlagen, insbesondere von sogenannten Minispionen.

B. Lösung

Der Entwurf schlägt im einzelnen vor:

1. Die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über eine Sendeanlage davon abhängig zu machen, daß vorher die nach dem Fernmeldeanlagengesetz zum Errichten oder Betreiben einer solchen Anlage erforderliche Genehmigung erteilt ist.
2. Die Überlassung von Sendeanlagen nur an Erwerber zu gestatten, die eine Befugnis zum Errichten oder Betreiben einer solchen Anlage besitzen oder die aus bestimmten Gründen eine solche Befugnis nicht benötigen.

- 2 -

3. Die Werbung für Sendeanlagen zu beschränken.
4. Die Herstellung, den Vertrieb und die Einfuhr besonders gefährlicher Sendeanlagen zu verbieten.
5. Straf- und Bußgeldvorschriften für den Fall der Zuwiderhandlung zu schaffen.
6. Den strafrechtlichen Schutz gegen Verletzung der Vertraulichkeit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes zu verstärken.

C. Alternativen

Beschränkung der Regelungen nach Abschn. B Nr. 1 bis 3 auf Sendeanlagen, die in besonderem Maße zum Abhören des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes geeignet sind (vgl. den Gesetzentwurf des Bundesrates vom November 1978, BR-Drs. 337/78). Die Abgrenzung derartiger Geräte bereitet jedoch Schwierigkeiten.

D. Kosten

keine

16.03.84

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Sendeanlagen

/ Der Bundesrat hat in seiner 533. Sitzung am 16. März 1984
beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76
Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzu-
bringen.

Anlage

Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von
Sendeanlagen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende
Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen

Das Gesetz über Fernmeldeanlagen in der Fassung der Bekannt-
machung vom 17. März 1977 (BGBl I S. 459, 573) wird wie folgt
geändert:

1. Nach § 5 werden folgende §§ 5 a bis 5 e eingefügt:

"§ 5 a

- (1) Die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage darf nur
ausüben, wer nach § 1 oder § 2 dieses Gesetzes oder
nach § 2 des Gesetzes über den Amateurfunk vom 14. März
1949 (BGBl III 9022-1) zur Errichtung und zum Betrieb
einer solchen Anlage befugt ist.
- (2) Sendeanlagen nach diesem Gesetz sind elektrische Sende-
einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2.
- (3) Als Sendeanlage nach Absatz 2 gilt auch eine Zusammen-
fassung vorgearbeiteter wesentlicher Teile einer Sende-
anlage vor ihrer bestimmungsmäßigen Verbindung (Bau-
satz), wenn die Teile ohne Werkzeug oder mit allgemein
gebräuchlichem oder mitgeliefertem Werkzeug zu einer
Sendeanlage zusammengefügt werden können.

§ 5 b

(1) § 5 a Abs. 1 gilt nicht für denjenigen,

1. der gewerbsmäßig Sendeanlagen herstellt, vertreibt, instandsetzt, einführt oder ausführt oder
2. der die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage
 - a) als Organ, als Mitglied eines Organs, als gesetzlicher Vertreter oder als vertretungsberechtigter Gesellschafter eines Berechtigten erlangt,
 - b) von einem anderen oder für einen anderen Berechtigten erlangt, sofern und solange er die Weisungen des anderen über die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über die Sendeanlage aufgrund eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses zu befolgen hat oder die tatsächliche Gewalt aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags ausübt,
 - c) als Gerichtsvollzieher oder Vollziehungsbeamter in einem Vollstreckungsverfahren erwirbt,
 - d) von einem Berechtigten vorübergehend zum Zweck der sicheren Verwahrung oder der nicht gewerbsmäßigen Beförderung zu einem Berechtigten erlangt,
 - e) lediglich zur gewerbsmäßigen Beförderung oder gewerbsmäßigen Lagerung erlangt, wobei der gewerbsmäßigen Beförderung die Beförderung durch Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs oder durch die Post gleichsteht,
 - f) durch Fund erlangt, sofern er die Anlage unverzüglich dem Verlierer, dem Eigentümer, einem sonstigen Erwerbsberechtigten oder der für die Entgegennahme der Fundanzeige zuständigen Stelle abgeliefert, oder

- g) außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erlangt hat, sofern die Anlage fest in ein Fahrzeug eingebaut ist und er nachweist, daß er nach den für den Ort der Zulassung des Fahrzeuges geltenden Vorschriften zum Errichten oder Betreiben der Anlage befugt ist.
- (2) Wer eine Sendeanlage von Todes wegen erwirbt, hat, sofern nicht die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, unverzüglich die nach § 5 a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 erforderliche Verleihung zu beantragen, die Anlage einem Berechtigten zu überlassen oder sie für dauernd unbrauchbar zu machen. Wird der Antrag auf Erteilung der Verleihung unverzüglich gestellt, so kann die tatsächliche Gewalt über die Sendeanlage ohne die Verleihung bis zur Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag ausgeübt werden.

§ 5 c

- (1) Es ist verboten, öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, für Sendeanlagen mit dem Hinweis zu werben, daß die Anlagen geeignet sind, das nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen von diesem unbemerkt abzuhören.
- (2) Sendeanlagen dürfen in Anzeigen und Werbeschriften nur angeboten werden, wenn auf das Erfordernis der Verleihung nach § 5 a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 hingewiesen wird sowie Name und Anschrift des Anbieters angegeben werden.

§ 5 d

- (1) Sendeanlagen dürfen einem anderen nur überlassen werden, wenn dieser eine Befugnis nach § 2 besitzt oder nach § 5 b einer Befugnis nicht bedarf. Die Berechtigung muß offensichtlich sein oder nachgewiesen werden.
- (2) Absatz 1 Satz 1 gilt nicht für denjenigen, der eine Sendeanlage einem anderen überläßt, der sie außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes erwirbt.
- (3) Eine Sendeanlage überläßt, wer die tatsächliche Gewalt über sie einem anderen einräumt.

§ 5 e

Es ist verboten, Sendeanlagen herzustellen, zu vertreiben, einzuführen oder sonst in den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verbringen, die ihrer Form nach einen anderen Gegenstand vortäuschen oder die mit Gegenständen des täglichen Gebrauchs verkleidet sind und aufgrund dieser Umstände in besonderer Weise geeignet sind, das nicht-öffentlich gesprochene Wort eines anderen von diesem unmerkelt abzuhören. Die zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden lassen Ausnahmen zu, wenn es im öffentlichen Interesse - insbesondere aus Gründen der öffentlichen Sicherheit - erforderlich ist."

2. In § 15 Abs. 2 werden der Punkt durch ein Komma ersetzt und nach Buchstabe b folgende Buchstaben c bis e angefügt:

- "c) entgegen § 5 a Abs. 1 ohne Befugnis die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen ausübt,
- d) entgegen § 5 d Abs. 1 Satz 1 eine Sendeanlage einem anderen überläßt oder
- e) entgegen § 5 e Satz 1 dort bezeichnete Sendeanlagen herstellt, vertreibt, einführt oder sonst in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt."

3. § 19 a Abs. 1 erhält folgende Fassung:

- "(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 - 1. entgegen § 5 c Abs. 1 öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind, mit dem dort bezeichneten Hinweis wirbt oder entgegen § 5 c Abs. 2 in Anzeigen oder Werbeschriften Sendeanlagen anbietet, ohne auf das Erfordernis der Verleihung hinzuweisen oder ohne Name und Anschrift des Anbieters anzugeben, oder
 - 2. die Überwachung von Fernmeldeanlagen (§ 6) verhindert oder stört oder eine in Ausübung der Überwachung verlangte Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht fristgerecht erteilt."

Artikel 2

Änderung des Strafgesetzbuches

§ 201 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl I S. 1), zuletzt geändert durch
..... (BGBl I S.) wird wie folgt geändert:

Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ebenso wird bestraft, wer unbefugt

1. das nicht zu seiner Kenntnis bestimmte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen mit einem Abhörgerät abhört oder
2. das nach Absatz 1 Nr. 1 aufgenommene oder nach Absatz 2 Nr. 1 abgehörte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen im Wortlaut oder seinem wesentlichen Inhalt nach offenbart."

Artikel 3

Übergangsregelung

Übt jemand beim Inkrafttreten dieses Gesetzes die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen aus, so hat er binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die nach § 5 a in Verbindung mit § 2 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen erforderliche Verleihung zu beantragen, sofern die Anlage nicht vor Ablauf

der Frist einem Berechtigten überlassen oder für dauernd unbrauchbar gemacht wird. Bis zum Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Frist oder, sofern die Verleihung rechtzeitig beantragt worden ist, bis zur Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag kann die tatsächliche Gewalt über die Sendeanlage ohne die Verleihung ausgeübt werden.

Artikel 4

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Der technische Fortschritt bringt es mit sich, daß immer kleinere elektronische Teile gebaut werden können. Dadurch wird die Herstellung von Sendeanlagen mit geringsten Abmessungen ermöglicht. Derartige Anlagen finden bereits für zahlreiche Zwecke Verwendung, z.B. als Sendermikrophone für Künstler, Reporter oder Wissenschaftler. Sie werden auch zur Überwachung von Kleinkindern, Patienten oder automatischen Produktionsanlagen benutzt.

Infolge ihrer geringen Größe und ihrer unauffälligen, nicht an eine Leitung gebundenen Funktionsweise können solche Anlagen jedoch auch zum unbemerkten Abhören fremder Gespräche mißbraucht werden. In den letzten Jahren sind zunehmend auch Anlagen hergestellt und in nicht unerheblicher Stückzahl vertrieben worden, die von vornherein keinem anerkanntswerten Zweck, sondern offensichtlich nur dem heimlichen Abhören der Gespräche anderer dienen sollten. Besonders gefährlich sind hierbei Anlagen, die als Gebrauchsgegenstände, etwa Kugelschreiber, getarnt sind, oder die in Gegenständen des täglichen Gebrauchs verborgen sind.

Werden Anlagen, die zum unbefugten Abhören geeignet sind, in zunehmender Zahl verbreitet, so ist der erforderliche Schutz des persönlichen, geschäftlichen und amtlichen Geheimbereichs nicht mehr in hinreichender Weise gewährleistet. Denn die Gefahr, daß diese Anlagen zum unbefugten Abhören verwendet werden, ist naheliegend.

2. Nach geltendem Recht macht sich wegen Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes strafbar, wer unbefugt das nicht zu seiner Kenntnis bestimmte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen mit einem Abhörgerät abhört (§ 201 Abs. 2 StGB). Außerdem ist das von der Post nicht genehmigte Errichten und Betreiben einer Fernmeldeanlage in § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen (FAG) unter Strafe gestellt.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die genannten Strafvorschriften nicht geeignet sind, der Verbreitung der zum unbemerkten Abhören verwendbaren Anlagen in der erforderlichen Weise entgegenzuwirken.

Unter "Errichtung" einer Fernmeldeanlage i.S. des § 15 FAG ist deren Herstellung in betriebsfähigem Zustand zu verstehen. Der bloße Erwerb und Besitz von Geräten, die betriebsfertig von einem Händler oder Hersteller bezogen werden, erfüllt daher nach der Rechtsprechung des Bayer. Obersten Landesgerichts (vgl. BayObLG St 1975, 116; 1977, 108) noch nicht den Tatbestand der vorgenannten Vorschrift. Auch die Herstellung zum Zwecke des Absatzes stellt kein Errichten im Sinne des § 15 Abs. 1 FAG dar (OLG Frankfurt, NJW 1971, 1622). Eine Beihilfe zum Errichten kann beim Hersteller oder Verkäufer eines Abhörgeräts nur bejaht werden, wenn sein Vorsatz auf die unbefugte Inbetriebnahme des Geräts gerichtet ist. Auch wenn die Vermutung naheliegt, daß jemand, der Funkgeräte in Besitz hat, diese auch tatsächlich betreibt, so ist dies doch häufig nicht nachweisbar. Die bestehenden Strafvorschriften bieten daher keinen hinreichenden Schutz gegen den unbefugten Gebrauch von Abhöranlagen. Vielmehr besteht ein dringendes Bedürfnis, bereits den Besitz solcher Anlagen einer Kontrolle und Beschränkungen zu unterwerfen.

3. Der derzeitige Rechtszustand wird seit langem als unbefriedigend empfunden.

Bereits im Jahr 1967 brachten die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD beim Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörgeräten (Drucksache V/1643) ein. Nach diesem Entwurf sollten die geschäftsmäßige Herstellung, der geschäftsmäßige Vertrieb und die Einfuhr von Abhörgeräten verboten und unter Strafe gestellt werden. Ausnahmewilligungen waren nur vorgesehen für die Herstellung von Abhörgeräten zur eigenen Ausfuhr und für die Herstellung oder Einfuhr von Abhörgeräten, die im Auftrag von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für wissenschaftliche Zwecke hergestellt oder eingeführt werden. Unter den Begriff "Abhörgeräte" sollten nach diesem Entwurf fallen:

- a) Funkanlagen, die nach ihrer Bauweise, Gestaltung, Größe oder Aufmachung dazu geeignet sind, das gesprochene Wort eines anderen abzuhören, ohne daß der Sprechende dies bemerken kann;
- b) Geräte, die nach ihrer Bauweise, Gestaltung, Größe oder Aufmachung dazu geeignet sind, das gesprochene Wort eines anderen auf einen Tonträger aufzunehmen, ohne daß der Sprechende dies bemerken kann.

Dieser Entwurf ist nicht Gesetz geworden. Sein Anwendungsbereich wurde als zu weit erachtet und eine engere Abgrenzung wurde nicht gefunden. Der Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages gelangte aufgrund einer Anhö-

rung von Sachverständigen am 3. Oktober 1968 zu dem Ergebnis, daß ein entsprechendes Gesetz die technische und wirtschaftliche Entwicklung hemmen würde. Zwar wurde es für wünschenswert erachtet, die Verwendung von Abhörgeräten unter bestimmten Voraussetzungen gesetzlich zu verbieten. Jedoch wurde es nicht für möglich gehalten, die verbotenen Geräte von den anderen so klar abzugrenzen, daß die technische und wirtschaftliche Entwicklung der erlaubten Geräte nicht behindert wird. Im übrigen vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß der mißbräuchlichen Herstellung und dem Vertreiben schon nach den Vorschriften des Einzelhandelsgesetzes und der Gewerbeordnung begegnet werden könne.

Im September 1974 hat die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder den Bundesminister des Innern gebeten, sich dafür einzusetzen, daß die Bundesregierung einen Gesetzentwurf im Bundestag einbringt, durch den die Herstellung, der Vertrieb, der Erwerb und die Einfuhr von Mikroabhöranlagen - vorbehaltlich einer behördlichen Genehmigung - verboten wird. Von der Bundesregierung wurde bisher kein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt.

In der 8. Legislaturperiode hat der Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörsendeanlagen im Deutschen Bundestag eingebracht. Dem Bundestag lag in dieser Legislaturperiode ferner ein Initiativgesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU zur Verhinderung des Mißbrauchs von Abhörgeräten und des abgehörten Wortes vor. Beide Gesetzentwürfe wurden nicht abschließend beraten und fielen unter die Diskontinuität.

Der Bundesrat brachte hierauf seinen Entwurf - mit verschiedenen Änderungen, die weitgehend der früheren Stel-

lungnahme der Bundesregierung Rechnung trugen - in der 9. Legislaturperiode erneut beim Deutschen Bundestag ein. Wegen seiner vorzeitigen Auflösung kam es jedoch nicht zu einer abschließenden Behandlung.

4. Der vorliegende Entwurf, der weitgehend den in der 8. und 9. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwürfen entspricht, jedoch die hierzu abgegebenen Stellungnahmen der Bundesregierung berücksichtigt, enthält keine umfassende gesetzgeberische Lösung für alle zum Abhören geeigneten Geräte. Er strebt vielmehr unter Berücksichtigung der Gründe, die gegen den Entwurf von 1967 vorgebracht wurden, für einen praktisch bedeutsamen Bereich eine an den sachlichen Bedürfnissen ausgerichtete Regelung an, die einerseits den Schutz der Geheimsphäre nachhaltig verstärken, andererseits aber einen größeren Verwaltungsaufwand vermeiden und den Verkehr mit den für aner kennenswerte Zwecke bestimmten und notwendigen Anlagen möglichst wenig behindern soll. Dies wird durch die Beschränkung auf elektronische Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG erreicht, für die ohnehin schon das geltende Recht eine Betriebsgenehmigung vorschreibt.

Der Entwurf sieht auch davon ab, die Herstellung, den Vertrieb, die Instandsetzung, die Einfuhr und die Ausfuhr von Sendeanlagen, sofern diese Tätigkeit gewerbsmäßig ausgeübt wird, von einer Erlaubnis abhängig zu machen. Eine solche Regelung würde die Wirtschaft erheblich belasten und zu großem Verwaltungsaufwand führen. Auch wäre es fraglich, ob sich dadurch die gewünschte Wirkung erzielen ließe. Denn schon im Hinblick auf Artikel 12 Abs. 1 GG könnten einerseits die Herstellung oder der Vertrieb von Sendeanlagen

(die ja aner kennenswerten Zwecken dienen können) nicht etwa dergestalt begrenzt werden, daß nur einige wenige Hersteller oder Händler eine Erlaubnis erhalten, lediglich eine bestimmte (geringe) Anzahl derartiger Geräte herzustellen oder zu vertreiben. Andererseits kann Herstellern, Händlern, Importeuren usw., von denen die Vorschriften dieses Gesetzes nicht beachtet werden, insbesondere bei schweren oder wiederholten Verstößen, die Herstellung oder der Vertrieb von Sendeanlagen usw. nach § 70 StGB oder § 35 GewO untersagt werden.

Der Entwurf beschränkt sich insbesondere darauf, den gegenwärtig bestehenden Mißstand zu beseitigen, daß als Abhöranlagen geeignete Sendegeräte von Personen ohne Erlaubnis erworben werden können, selbst wenn eine Genehmigung nach § 2 FAG zum Betreiben des Geräts nicht vorliegt und sicher oder höchstwahrscheinlich auch nicht erteilt werden wird. Allerdings soll dieses Ziel nicht durch die Einführung einer weiteren Erlaubnispflicht verwirklicht werden. Vielmehr wird die Zulässigkeit des Besitzes einer solchen Anlage davon abhängig gemacht, daß vorher eine Genehmigung nach § 2 Abs. 1 FAG erteilt worden ist. Damit wird sichergestellt, daß grundsätzlich nur derjenige eine Sendeanlage besitzen darf, bei dem feststeht, daß er von der Anlage auch einen ihrem Zweck entsprechenden Gebrauch machen darf.

Der Entwurf sieht ferner ein grundsätzliches Verbot getarnter Sendeanlagen, Bestimmungen über die Werbung für Sendeanlagen und über ihre Überlassung an andere Personen sowie Straf- und Bußgeldvorschriften vor.

Durch diese Regelungen wird kein ins Gewicht fallender zusätzlicher Verwaltungsaufwand erwartet, da davon auszu-

gehen ist, daß auch nach geltendem Recht der Erwerber oder der Besitzer einer Sendeanlage bei ordnungsgemäßigem Verhalten in der Regel eine Genehmigung nach § 2 FAG - wenn auch vielfach zeitlich später, als dies nach dem Entwurf zu geschehen hat - beantragt. Die Bundespost prüft bei Anträgen auf eine Verleihung nach § 2 Abs. 1 FAG auch bereits jetzt, ob das Gerät zum unbefugten Abhören verwendet werden soll, und versagt die Verleihung, wenn dies anzunehmen ist (vgl. die Bekanntmachung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, BAnz Nr. 31 vom 15. Februar 1966, S. 4). Die Befugnis des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, für bestimmte Bereiche oder für einzelne Typen von Geräten allgemeine Genehmigungen zu erteilen (vgl. Aubert, Fernmelderecht, Systematische Darstellung, Teil I, 3. Aufl., S. 135 ff), wird durch die beabsichtigte Neuregelung nicht berührt.

Zum Schutz der Geheimsphäre erstrebt der Entwurf, wie dargelegt, zunächst eine gesetzliche Regelung für einen praktisch wichtigen Teilbereich. Er greift dabei weitergehenden Bemühungen, unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung die Abhörproblematik umfassen-der zu lösen und dabei insbesondere auch nicht dem Fernmeldeanlagen-gesetz unterliegende, zum unbemerkten Abhören geeignete Geräte zu erfassen, nicht vor und macht diese auch nicht überflüssig.

Da sich der Entwurf auf Sendeanlagen beschränkt und in § 5 a auf das Vorliegen der Genehmigung nach § 2 FAG abgestellt wird, erscheint es, auch zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung, zweckmäßig, die ergänzenden Vorschriften für Sendeanlagen in das Fernmeldeanlagen-gesetz einzufügen. Für diese Regelung steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 7, Artikel 74 Nr. 1, 11 GG zu.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

I. Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1 - § 5 a -

- a) Absatz 1 enthält die Regelung, mit der das Grundanliegen des Entwurfs verwirklicht werden soll, nämlich bereits den Besitz von Sendeanlagen einer Kontrolle zu unterwerfen. Wer die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage ausüben will, muß schon vorher die Betriebserlaubnis nach § 2 FAG von der Deutschen Bundespost erhalten haben, es sei denn, daß er bereits nach § 1 oder nach dem Gesetz über den Amateurfunk zur Errichtung und zum Betrieb einer solchen Anlage berechtigt ist, daß für das betreffende Gerät eine allgemeine Genehmigung (vgl. z.B. Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen 1975, S. 756) erteilt ist oder daß ein Fall des § 5 b Abs. 1 vorliegt. Durch die ergänzende Regelung in § 5 d ist sichergestellt, daß der Überlassende sich von der Berechtigung des Erwerbers überzeugen muß.
- b) In Absatz 2 wird bestimmt, daß unter Sendeanlagen die elektrischen Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG zu verstehen sind, also Einrichtungen, bei denen die Übermittlung von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.

Der Entwurf erfaßt somit - anders als der Gesetzentwurf des Bundesrates in der 8. Legislaturperiode - nicht nur Abhörgeräte im engeren Sinn. Es hat sich gezeigt, daß sich eine befriedigende Abgrenzung der zum unbemerkten Abhören geeig-

neten Anlagen von den anderen, insoweit unbedenklichen, Sendeeinrichtungen nicht finden läßt (vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung zum o.g. Gesetzentwurf, BT-Drs. 8/2545 S. 11 f.). Jede Sendeanlage, die über ein Mikrofon Sprechsignale aufnimmt, ist technisch zum unberechtigten Abhören geeignet. Eine Beschränkung des Verbots auf bestimmte Arten von Sendeeinrichtungen würde die Gefahr der Gesetzesumgehung eröffnen und damit nicht den erstrebten Schutz der Intim- und Geheimsphäre gewährleisten. Im übrigen kann am Besitz nicht genehmigter Sendeeinrichtungen auch dann kein schützenswertes Interesse bestehen, wenn ein Mißbrauch zum unbemerkten Abhören im Einzelfall nicht zu besorgen ist. In solchen Fällen dient die Regelung des Entwurfs zugleich dazu, den Fernmeldeverkehr bereits im Vorfeld vor Beeinträchtigung durch den Betrieb nichtgenehmigter Sendeanlagen zu schützen.

Die Beschränkung auf Sendeanlagen ist andererseits angezeigt, weil bei einer weiteren Fassung des Gesetzes möglicherweise eine Reihe von Geräten (z.B. handelsübliche Tonband- und Diktiergeräte, drahtgebundene Mikrophone) erfaßt werden könnten, die ebenfalls zum Abhören benutzt werden können, bei denen aber die Verwendung für aner kennenswerte Zwecke so sehr im Vordergrund steht, daß es unverhältnismäßig wäre, sie gleichfalls den Vorschriften des Entwurfs zu unterwerfen.

Auch bei einer Begrenzung des sachlichen Geltungsbereichs auf elektrische Sendeeinrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG werden jedenfalls die wegen ihrer Unauffälligkeit und Mobilität gefährlichsten Abhörgeräte ("Minispione") von der gesetzlichen Regelung erfaßt.

Es ist erwogen worden, ob auch Funkempfangsgeräte in die Regelung einzubeziehen sind. Der Entwurf sieht hiervon ab.

Die für Abhöranlagen typische Gefährlichkeit wird in aller Regel nur den Sendern zukommen.

- c) Absatz 3 soll die Effektivität der Regelung steigern und die Möglichkeit von Gesetzesumgehungen ausschließen. Bauteile für Sendeanlagen sollen ebenfalls unter die für diese geltenden Vorschriften fallen, wenn sie entweder ohne jegliches Werkzeug oder mit Werkzeug hergestellt werden können, das man üblicherweise für den Zusammenbau solcher Teile zu benutzen pflegt, oder mit Werkzeug, das zu diesem Zweck mitgeliefert wird.

Darüber hinaus ist es nicht angängig, auch den Besitz von zum Bau einer Sendeanlage geeigneten Einzelteilen genehmigungspflichtig zu machen. Solche Teile finden auch für zahlreiche andere Anlagen Verwendung. Jedoch greift, sofern nicht schon ein Errichten i.S. des § 2 FAG vorliegt, die Vorschrift des Absatzes 1 ein, sobald die Einzelteile zu einer Sendeanlage zusammengefügt sind.

2. Zu Nummer 1 - § 5 b -

- a) Wer die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen ausübt, weil er solche Anlagen gewerbsmäßig herstellt, vertreibt, instandsetzt, einführt oder ausführt, wird durch Absatz 1 Nr. 1 vom Erfordernis der Erlaubnis nach § 5 a Abs. 1, § 2 Abs. 1 FAG freigestellt. Es wäre unangemessen, auch von diesem Personenkreis, der am Errichten oder Betreiben einer Funkanlage in aller Regel nicht interessiert ist, die Einholung einer fernmelderechtlichen Verleihung zu verlangen. Die Begründung einer gewerberechtlichen Genehmigungspflicht aber erscheint aus den oben unter A 4 angeführten Gründen nicht angezeigt. Werden Sendeanlagen von den in Absatz 1 Nr. 1 Genannten, sei es zu Vorführzwecken oder aus sonstigen Gründen, in Betrieb genommen, ist eine Genehmigung nach § 2 FAG erforderlich.

- b) Absatz 1 Nr. 2 trägt - in Anlehnung an die entsprechende Vorschrift des § 28 Abs. 4 WaffG - dem Umstand Rechnung, daß die tatsächliche Gewalt über Sendeanlagen in vielfältiger Weise auch unter Bedingungen erlangt werden kann, die die Einholung einer Genehmigung nach § 2 FAG nicht gerechtfertigt erscheinen lassen.

Mit den Regelungen in den Buchstaben a und b sollen in erster Linie die Fälle erfaßt werden, in denen die tatsächliche Gewalt im Betrieb oder Unternehmen eines Berechtigten - dies kann der Inhaber einer Befugnis nach § 2 FAG oder sonst jemand sein, auf den nach Nummer 1 die Vorschrift des § 5 a Abs. 1 FAG keine Anwendung findet - von weisungsgebundenen Mitarbeitern oder, falls die Verleihung einer juristischen Person oder Personenhandelsgesellschaft erteilt ist, von Organen, Mitgliedern eines Organs, gesetzlichen Vertretern oder vertretungsberechtigten Gesellschaftern ausgeübt wird. Nach Buchstabe a sind darüber hinaus auch sonstige Fälle der gesetzlichen Vertretung (z.B. Vormund, Pfleger) erfaßt, nach Buchstabe b auch Fälle, in denen die tatsächliche Gewalt aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags ausgeübt wird.

Dadurch ist klargestellt, daß z.B. der Konkursverwalter, der beschlagnehmende Polizeibeamte oder der Verwalter der Asservatenstelle keiner Erlaubnis nach diesem Gesetz bedürfen.

Buchstabe c stellt klar, daß die Ausnahmeregelung des § 5 b Abs. 1 auch für Gerichtsvollzieher und Vollstreckungsbeamte gilt, die in dieser Eigenschaft die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage in einem Vollstreckungsverfahren erwerben. Diese Klärstellung erscheint notwendig, da - ins-

besondere im Hinblick auf die Regelung in § 28 Abs. 4 Nr. 10 WaffG - nicht als unzweifelhaft davon ausgegangen werden kann, daß Gerichtsvollzieher oder Vollziehungsbeamte öffentlicher Kassen im Rahmen ihrer Tätigkeit bei Vollstreckungsmaßnahmen die tatsächliche Gewalt an den in Beschlag genommenen Sachen "aufgrund gerichtlichen oder behördlichen Auftrags" (Buchstabe b) ausüben.

Die Buchstaben d und e betreffen Fälle, in denen die tatsächliche Gewalt über eine Sendeanlage nur vorübergehend ausgeübt wird. Auch hier wäre es nicht angemessen, eine Verleihung nach § 2 FAG zu verlangen.

Ferner soll der Finder einer Sendeanlage nach Buchstabe f keine Genehmigung nach § 2 FAG benötigen, wenn er die Anlage unverzüglich abgeliefert.

Die in Buchstabe g vorgesehene Regelung soll verhindern, daß ausländische Touristen, Geschäftsreisende oder Pendler, aber auch Deutsche mit überwiegendem Aufenthalt im Ausland, bei der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland ihr im Heimat- bzw. Aufenthaltsland genehmigtes, fest eingebautes Sendegerät ausbauen müssen. Die Regelung trägt somit den wirtschaftlichen Verflechtungen und den allgemeinen nachbarlichen Beziehungen insbesondere zwischen den europäischen Staaten Rechnung.

Andererseits wird einer Gesetzesumgehung dadurch entgegen gewirkt, daß die Ausnahmevorschrift an den festen Einbau der Sendeanlage im Fahrzeug und an die Zulassung des Fahrzeugs außerhalb der Bundesrepublik Deutschland gebunden wird. Letztere Bedingung verhindert die Einfuhr unzulässiger Sendeanlagen durch deutsche Urlauber oder Geschäftsreisende.

- c) Für den Fall des Erwerbs einer Sendeanlage von Todes wegen schreibt Absatz 2 vor, daß der Erwerber unverzüglich die fernmelderechtliche Verleihung zu beantragen, die Anlage einem Berechtigten, d.h. einem anderen, der eine Befugnis nach § 2 FAG besitzt oder nach § 3 b einer Befugnis nicht bedarf, zu überlassen oder das Gerät für dauernd unbrauchbar zu machen hat. Dies gilt nur dann nicht, wenn beim Erwerb ein Ausnahmefall nach § 5 b Abs. 1 vorliegt (so z.B. wenn jemand einen Gewerbebetrieb erbt, in dem Sendeanlagen gehandelt werden).

3. Zu Nummer 1 - § 5 c -

In der Vergangenheit haben Hersteller und Verkäufer von Sendeanlagen verschiedentlich unter ausdrücklichem, teils sogar anreißerisch gestalteten Hinweis auf die Möglichkeit unbemerkten Abhörens für diese Anlagen geworben. Hierdurch ist die von diesen Anlagen ausgehende Gefahr für die Wahrung des persönlichen Geheimbereichs noch erheblich gesteigert und eine Beunruhigung der Öffentlichkeit hervorgerufen worden.

Absatz 1 verbietet daher, in dieser Weise öffentlich oder in Mitteilungen, die für einen größeren Personenkreis bestimmt sind (vgl. hierzu auch § 4 Abs. 1 UWG), zu werben. Das Verbot richtet sich auch an die presserechtlich, z.B. für Zeitungsanzeigen, verantwortlichen Personen.

In Absatz 2 ist aus den gleichen Gründen und zugleich zum Schutze potentieller Erwerber bestimmt, daß in Anzeigen und Werbeschriften auf das Erfordernis der fernmelderechtlichen Verleihung zum Erwerb von Sendeanlagen durch Personen, die nicht unter § 5 b Abs. 1 fallen, hingewiesen werden muß. Auch mit der Verpflichtung zur Angabe von Name und Anschrift des Anbieters soll erreicht werden, daß Mißständen auf dem Gebiet der Werbung für Sendeanlagen besser als bisher begegnet werden kann.

4. Nummer 1 - § 5 d -

- a) Absatz 1 Satz 1 ergänzt die Regelung des § 5 a Abs. 1 durch das Verbot, Sendeanlagen einem anderen zu überlassen, der nicht die erforderliche Befugnis nach § 2 besitzt, obwohl er einer solchen bedarf. Satz 2 zwingt zur sorgfältigen Prüfung, ob derjenige, dem eine Sendeanlage überlassen wird, zur Ausübung der tatsächlichen Gewalt (z.B. in den Fällen des § 5 b Abs. 1 Nr. 2 Buchstaben b, d, e) auch befugt ist.
- b) Absatz 2 stellt klar, daß Absatz 1 keine Anwendung findet, sofern jemand einem anderen eine Sendeanlage z.B. im Ausland überläßt oder unmittelbar dorthin übersendet.
- c) Absatz 3 umschreibt den Begriff des Überlassens (vgl. hierzu auch § 4 Abs. 2 WaffG).

5. Zu Nummer 1 - § 5 e -

Bei den in dieser Vorschrift beschriebenen Geräten handelt es sich um getarnte Sendeanlagen (z.B. Sendeanlagen in Kugelschreibern, Feuerzeugen usw). Ihre mißbräuchliche Benutzung zum unbefugten Abhören liegt besonders nahe. Wegen der besonderen Gefährlichkeit dieser Sendeanlagen und weil für sie die Verwendung für aner kennenswerte Zwecke kaum in Frage kommen dürfte, wird grundsätzlich verboten, sie herzustellen, zu vertreiben oder in den Geltungsbereich des Gesetzes zu verbringen. Sollte in bestimmten Fällen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Einsatz eines derartigen Geräts im öffentlichen Interesse liegen, so können die für das betreffende Sachgebiet zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden Ausnahmen erlassen. Es gelten dann die §§ 5 a bis 5 d.

6. Zu den Nummern 2 und 3 - § 15 Abs. 2, § 19 a Abs. 1 -

- a) Nach geltendem Recht ist das Errichten oder Betreiben einer Fernmeldeanlage ohne die erforderliche Verleihung mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bedroht (§ 15 Abs. 1 FAG). Die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über eine Sendeanlage ohne die nach § 5 a Abs. 1 erforderliche Befugnis hat demgegenüber geringeren Unrechtsgehalt; das gleiche gilt für die Verstöße gegen die Verbote nach den §§ 5 d und 5 e. Die entsprechende Strafvorschrift ist daher in § 15 Abs. 2 FAG einzustellen, der einen Strafrahmen von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe vorsieht.
- b) Verstöße gegen die Vorschriften über die Werbung (§ 5 c) sind ihrem Wesen nach kein kriminelles Unrecht. Sie werden daher in § 19 a FAG als Ordnungswidrigkeiten mit Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark bedroht.

II. Zu Artikel 2

Die Vertraulichkeit des nichtöffentlich gesprochenen Wortes wird nicht nur durch das - bereits jetzt in § 201 Abs. 1 und 2 StGB mit Strafe bedrohte - unbefugte Aufzeichnen oder Abhören verletzt, sondern in mindestens gleichem Maße auch durch die unbefugte Weitergabe von auf diese Weise festgehaltenen bzw. erlangten Äußerungen an Dritte. Mit der zunehmenden Entwicklung der technischen Möglichkeiten zum unbemerkten Aufnehmen und Abhören hat sich daher das Bedürfnis ergeben, die entsprechende Lücke im Tatbestand des § 201 StGB zu schließen. Dies soll nach dem Entwurf in der Weise geschehen, daß in Absatz 2 ein weiterer Tatbestand aufgenommen wird, der denjenigen mit Strafe bedroht, der das unbefugt auf Tonträger aufgenommene oder mit einem Abhörgerät abgehörte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen im Wortlaut oder seinem wesentlichen Inhalt nach unbefugt offenbart. Unter "Offenbaren" ist hierbei - wie in § 203 StGB - jede Mitteilung an einen anderen, unabhängig von ihrer Form, zu verstehen.

III. Zu Artikel 3

Sendeanlagen sind bereits in erheblicher Zahl verkauft worden. Die gesetzliche Regelung wäre daher unvollständig, wenn sie die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über diese Anlagen vom Erfordernis der Befugnis nach § 5 a Abs. 1 ausnehmen würde. Es erscheint auch nicht ausreichend, für derartige Anlagen lediglich eine Anzeigepflicht vorzuschreiben, weil dies zur Folge hätte, daß bereits vorhandene Abhörgeräte legal weiterbesessen werden dürften.

Artikel 3 stellt klar, daß auch für diese Anlagen, sofern die tatsächliche Gewalt über sie weiter ausgeübt werden soll, eine Verleihung nach § 2. FAG zu beantragen ist. Es erscheint jedoch in diesen Fällen unerlässlich, dem Betroffenen eine Übergangsfrist von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu gewähren.

IV. Zu Artikel 4

Artikel 4 enthält die übliche Berlin-Klausel.

V. Zu Artikel 5

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.