Bundesrat Drucksache **1014/1/01**

19.02.02

Empfehlungen
der Ausschüsse

R - In - K - Wi

zu **Punkt ...** der 773. Sitzung des Bundesrates am 1. März 2002

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des strafrechtlichen Instrumentariums für die Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität

- Antrag der Freistaaten Bayern, Thüringen -

A.

Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat,

den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen beim Deutschen Bundestag einzubringen:

1. Zu Artikel 2 Nr. 3 und 4 (§ 110a Abs. 3 und § 112a Abs. 1 StPO)

   In Artikel 2 sind die Nummern 3 und 4 zu streichen.

   Folgeänderungen:

   a) Im Vorblatt sind im Abschnitt "B. Lösung" das 4. und 5. Tiret zu streichen.

   b) In der Einzelbegründung zu Artikel 2 sind die Nummern 3 und 4 zu streichen.

Ausgeliefert am 19. FEB. 2002

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Begründung (nur für das Plenum):

Die nach Artikel 2 Nr. 3 des Entwurfs vorgeschlagene Einführung einer allgemeinen Rechtfertigung von Straftaten Verdeckter Ermittler stößt insbesondere dadurch, dass sie lediglich eine Interessensabwägung zur Voraussetzung hat und keinerlei Einschränkung im Hinblick auf die von den Verdeckten Ermittlern begangenen Taten vorsieht, auf rechtsstaatliche Bedenken im Hinblick auf die Bindung jeglichen staatlichen Handelns an Gesetz und Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG).

Für die in Artikel 2 Nr. 4 des Entwurfs enthaltene Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr ist kein Regelungsbedarf ersichtlich, da in einschlägigen Fällen des Terrorismus regelmäßig bereits nach § 112 StPO bestehende Haftgründe der Flucht- und Verdunkelungsgefahr bejaht werden können.

2. Zu Artikel 4 Nr. 1, 2 und 3 - neu - (§ 5 Satz 2, § 6 Abs. 5 Satz 5 und § 6a TDDSG)

Artikel 4 ist nach dem Einleitungssatz wie folgt zu fassen:

'1. § 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Diensteanbieter haben Bestandsdaten auf Ersuchen an die zuständigen Stellen zu übermitteln, soweit dies für die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Zollkriminalamtes erforderlich ist."

2. § 6 Abs. 5 Satz 5 wird wie folgt gefasst:

"Diensteanbieter haben Nutzungsdaten auf Ersuchen an die zuständigen Stellen zu übermitteln, soweit dies für die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Zollkriminalamtes erforderlich ist."

3. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

"§ 6a

Speicherung für öffentliche Zwecke

Die Bundesregierung erlässt für Dienstanbieter durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zur Speicherung für die Zwecke ... <wie Gesetzesantrag>." '

...

Folgeänderungen:

In der Einzelbegründung zu Artikel 4 ist dem bisherigen Begründungstext folgender Text voranzustellen:

"1. Zu Artikel 4 Nr. 1 (§ 5 TDDSG)

Der durch das Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr vom 14. Dezember 2001 (BGBl. I S. 2731) neugefasste § 5 TDDSG gestattet die Verwendung der Bestandsdaten zu Zwecken der Strafverfolgung, wodurch gleichzeitig andere staatliche Zwecke ausgeschlossen werden. Mindestens ebenso wichtig wie die Verfolgung begangener Straftaten ist es jedoch, Straftaten zu verhüten. Auch für sonstige Zwecke der Gefahrenabwehr, beispielsweise Nachforschungen nach einem Vermissten, kann es notwendig werden, die Daten zu erheben.

Der Entwurf beschränkt sich jedoch nicht auf eine Erweiterung der Zwecke des § 5 Satz 2 TDDSG. Er greift vielmehr eine Regelung auf, die bereits als § 5 Abs. 3 TDDSG-E Bestandteil des Entwurfs des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes (IuKDG) (BR-Drs. 966/96) war, wo sie im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die Parallelregelung in § 89 Abs. 6 Satz 1 TKG begründet worden war. Wegen der fehlenden inhaltlichen Begründung ist er bei den Gesetzesberatungen des Deutschen Bundestages gestrichen worden.

Eine solche Auskunftsverpflichtung ist im Bereich der Strafprozessordnung erforderlich, weil die Möglichkeiten der Zeugenvernehmung und der Beschlagnahme von Geschäftsunterlagen nicht ausreichen. Eine Zeugenvernehmung kann sich nur auf Sachverhalte erstrecken, von denen der Zeuge zuvor Kenntnis erlangt hatte; niemand ist demgegenüber verpflichtet, sich zum Zwecke einer Zeugenvernehmung erstmals über Sachverhalte zu unterrichten (Dahs, in: Löwe-Rosenberg, StPO-Komm., 24. Aufl., Rdnr. 7 vor § 48). Erfolgt die Anmeldung zu dem Teledienst - wie in der Regel - online, nimmt kein Mitarbeiter des Diensteanbieters von den Bestandsdaten Kenntnis. Werden die Daten im Ausland gespeichert, ist auch die Beschlagnahme von Geschäftsunterlagen zumeist keine brauchbare Option, weil zunächst ein Rechtshilfeersuchen gestellt werden müsste. Für die Gefahrenabwehr ist die Schaffung einer expliziten Verpflichtung ebenfalls

...

sinnvoll, weil diese im Gegensatz zu den Polizeigesetzen der Länder bundeseinheitlich gilt und deshalb auf Seiten der überregional agierenden Diensteanbieter für Klarheit sorgt.

2. Zu Artikel 4 Nr. 2 (§ 6 TDDSG)

   Es wird auf die Ausführungen zu Nummer 1 verwiesen. Mittlerweile hat das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002 (BGBl. I S. 361) den Nachrichtendiensten ein Auskunftsrecht über die Nutzung von Telediensten eingeräumt (§§ 8 BVerfSchG, 10 MADG, 8 BNDG).

3. Zu Artikel 4 Nr. 3 (§ 6a TDDSG)"

Begründung (nur für das Plenum):

Der dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff.) entnommene Begriff der "Vorratsspeicherung" sollte vermieden werden, weil die Vorratsspeicherung weithin als plakatives Beispiel für eine unzulässige Datenverarbeitung angesehen wird. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht in dem angeführten Urteil allerdings nur "die Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbaren Zwecken" verboten. Die Überschrift wird so gefasst, dass die Zweckbestimmung der Speicherung in den Vordergrund tritt. Im Text der Vorschrift kann auf den Begriff der "Vorratsspeicherung" ebenfalls verzichtet werden.

B.

3. Der **Ausschuss für Kulturfragen**

   empfiehlt dem Bundesrat,

   den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen.

...

C.

4. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat ferner,

die nachfolgende Entschließung zu fassen:

"Mit diesem Gesetzentwurf werden notwendige gesetzliche Instrumente zur Erhöhung der Erfolgsaussichten bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität vorgeschlagen. Darüber hinaus bedarf auch die von der Bundesregierung beschlossene und in Kürze in Kraft tretende Telekommunikations-Überwachungsverordnung der Änderung. Der Beschluss der Bundesregierung greift zu kurz und beseitigt offensichtlich bestehende Regelungsdefizite nicht.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, die Telekommunikations-Überwachungsverordnung (TKÜV) umgehend durch Regelungen zu ergänzen, die

1. die Überwachung von Internetkommunikation mit xDSL-Technik ermöglichen und die Internet-Provider verpflichten, die dort anfallenden Verbindungs- und Kommunikationsdaten den zuständigen Behörden zeitgleich automatisch zu übermitteln,
2. die Überwachung von Mobiltelefonen auf der Grundlage der Gerätekennung ermöglichen. Hierzu ist § 4 Nr. 6 TKÜV so zu ergänzen, dass auch ausschließlich hardwarebezogene Merkmale eine Kennung im Sinne der Verordnung darstellen,
3. den Kreis der Verpflichteten gemäß § 2 TKÜV durch Einfügung der Wörter ", wenn nicht mehr als 2 000 Teilnehmer angeschlossen sind" am Ende von § 2 Abs. 2 Satz 1 TKÜV sowie durch Streichung des § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 TKÜV erweitern,
4. Abweichungsmöglichkeiten nach § 21 TKÜV nur für Telekommunikationsanlagen bis 2 000 (statt 10 000) Teilnehmer vorsehen,
5. die Netzbetreiber verpflichten, dort anfallende Einbuchungsdaten von Mobiltelefonen in Echtzeit und im automatisierten Verfahren an die zuständigen Stellen zu übermitteln,

...

6. die Anordnung der notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung besonders dringlicher Überwachungen durch Streichung des § 12 Abs. 2 Satz 2 TKÜV erleichtern."

Begründung:

Zu Nummer 1:

Datenverkehr über Internet kann bislang nur bei Nutzung herkömmlicher Telefonverbindungen (analoge Telefone und ISDN) überwacht werden. Bei Internetverbindung mittels xDSL-Technik ist dies nicht möglich. Gerade diese Verbindungen eignen sich wegen ihrer hohen Übertragungsrate zur Übermittlung von großen Datenmengen. Sie lassen sich daher besonders gut zur Übertragung von Bildern und Filmsequenzen, beispielsweise mit kinderpornographischem Inhalt, nutzen. Die derzeitige Telekommunikations-Überwachungsverordnung lässt somit eine Überwachung ausgerechnet dort nicht zu, wo mit häufigem und strafrechtlich relevantem hohen Datenverkehr gerechnet werden muss, sondern lediglich bei Internetnutzern, bei denen von einer nur gelegentlichen Nutzung auszugehen ist. Die xDSL-Verbindungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Allein bei der Deutschen Telekom nutzen mittlerweile über 2 Millionen private Kunden diese Technik.

Zu Nummer 2:

Insbesondere bei der Nutzung von Kartenmobiltelefonen fehlt es oftmals an einer den Anforderungen des § 4 Nr. 6 TKÜV genügenden Kennung des Anschlusses. Außerdem nutzen insbesondere Straftäter im Bereich schwerer und organisierter Kriminalität oftmals mehrere Mobilfunkkarten in einem Mobiltelefon, um ihre Kommunikation zu verschleiern und Überwachungsmaßnahmen zu unterlaufen. Zusatzgeräte, die eine solche wechselnde Nutzung mehrerer Karten in einem Mobiltelefon zulassen, sind im Telefon-Zubehörhandel erhältlich. Diese gravierende Überwachungslücke ist nicht hinnehmbar, die entsprechenden Überwachungsmaßnahmen sind technisch realisierbar und werden in der Schweiz seit Jahren praktiziert.

Zu Nummer 3:

Die Telekommunikations-Überwachungsverordnung nimmt derzeit Anlagebetreiber mit weniger als 1 000 Teilnehmern sowie generell Betreiber von Telekommunikationsanlagen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, von der Verpflichtung aus, technische Einrichtungen zur Umsetzung von Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen vorzuhalten und vorbereitende organisatorische Regelungen zur Umsetzung solcher Maßnahmen zu treffen. Damit ergeben sich für die Sicherheitsbehörden erhebliche Probleme beispielsweise bei der Überwachung von Hotels oder Unternehmen mit eigenen Telefonnetzen. Es kommt hierdurch zu deutlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Überwachungsmaßnahmen.

Zu Nummer 4:

Die in § 21 TKÜV vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten für Betreiber kleiner Telekommunikationsanlagen sollten - wie im ursprünglichen Entwurf

...

der Bundesregierung - nur für Betreiber unter 2 000 Teilnehmer gelten. Für die Anhebung dieser Schwelle auf 10 000 Teilnehmer besteht kein Anlass.

Zu Nummer 5:

Mit dem Gesetzentwurf werden die Grundlagen für eine Bewegungsobservation des Beschuldigten über die Standortdaten seines Mobiltelefons geschaffen. Zur praktischen Realisierung ist es jedoch erforderlich, dass der Netzbetreiber im automatisierten Verfahren eigenständig die Einbuchungsdaten des überwachten Mobiltelefons in den einzelnen Funknetzzellen den zuständigen Stellen mitteilt. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Verpflichtung in der Telekommunikations-Überwachungsverordnung.

Zu Nummer 6:

Die Regelung des § 12 Abs. 2 Satz 2 TKÜV, die zusätzlich zu einer per Telefax oder auf elektronischem Weg übersandten Anordnung die Übersendung des Originals oder einer beglaubigten Abschrift binnen drei Tagen nach Übermittlung der Kopie fordert, ist weder notwendig noch praktikabel. Die Verpflichtung lässt sich weder aus § 100b StPO noch aus § 88 TKG ableiten, noch steht sie in Einklang mit der Entscheidung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe vom 5. April 2000, nach der die gesetzlich vorgesehene Schriftform auch dann gewahrt ist, wenn ein Schriftstück durch Übertragung einer Textdatei mit eingescannter Unterschrift an ein Faxgerät übersandt wird (vgl. GmS-OBG, NJW 2000, 2340). Darüber hinaus lässt sich eine Frist von drei Tagen in der überwiegenden Zahl richterlich angeordneter Überwachungsmaßnahmen nicht einhalten, zumal die Versendung gemäß § 36 Abs. 2 StPO durch die Staatsanwaltschaft erfolgt.

D.

Im **federführenden Rechtsausschuss** ist eine Empfehlung nicht zu Stande gekommen.

E.

Der **Wirtschaftsausschuss** hat seine Beratungen noch nicht abgeschlossen.+

+ Die Freistaaten Bayern und Thüringen haben beim Präsidenten des Bundesrates beantragt, die Vorlage auf die Tagesordnung der 773. Sitzung des Bundesrates am 1. März 2002 zu setzen.