

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Penner, Bachmaier, Klein (Dieburg), Dr. Pick, Schmidt (München), Schütz, Singer, Stiegler, Wiefelspütz, Dr. de With, Bernrath, Dr. Böhme (Unna), Büchner (Speyer), Dr. Emmerlich, Graf, Hämmerle, Kastning, Kuhlwein, Lambinus, Lohmann (Witten), Lutz, Dr. Niehuis, Dr. Nöbel, Odendahl, Rixe, Schmidt (Salzgitter), Paterna, Schröer (Mülheim), Dr. Sonntag-Wolgast, Steinhauer, Tietjen, Wartenberg (Berlin), Weisskirchen (Wiesloch), Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

**zu der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Penner, Bachmaier, Klein (Dieburg), Dr. Pick, Dr. Schöffberger, Schmidt (München), Schütz, Singer, Stiegler, Wiefelspütz, Dr. de With, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksachen 11/173, 11/1878 —**

Datenschutz im Strafverfahren

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 15. Dezember 1983 zum „Volkszählungsgesetz 1983“ (BVerfGE 65, 1 f.) seine Rechtsprechung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht unter den Bedingungen der modernen Informationstechnologie konkretisiert und mit der Herausstellung des Rechts des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung wichtige allgemeine Grundsätze zum Datenschutz aufgestellt. Mit ihrer freiheitsverbürgenden Zielrichtung stellt diese Grundsatzentscheidung einen Auftrag an den Gesetzgeber dar, den Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Verhältnis des Staates zum Bürger zu verwirklichen und die notwendige Informationserhebung und -verarbeitung auf eindeutige und sichere Rechtsgrundlagen zu stellen.

Die freiheitsverbürgende Zielrichtung der Entscheidung kommt insbesondere in folgenden Ausführungen zum Ausdruck:

„Individuelle Selbstbestimmung setzt aber – auch unter den Bedingungen moderner Informationsverarbeitungstechnologien – voraus, daß dem einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten.“

Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Artikel 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“

2. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Folgezeit konsequent fortentwickelt. So hat es in seiner Entscheidung vom 9. März 1988 (NJW 88, 2031) zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeführt:

„In dieses Recht wird nicht nur dann eingegriffen, wenn der Staat vom einzelnen die Bekanntgabe persönlicher Daten verlangt oder diese der automatisierten Datenverarbeitung zuführt. Die Möglichkeiten und Gefahren der automatischen Datenverarbeitung haben zwar die Notwendigkeit eines Schutzes persönlicher Daten deutlicher hervortreten lassen, sind aber nicht Grund und Ursache ihrer Schutzbedürftigkeit. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vielmehr wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und ist nicht auf den jeweiligen Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder oder datenschutzrelevanter grundsätzlicher Sonderregelungen beschränkt.“

3. Der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, die zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelten Grundsätze in der Gesetzgebung umzusetzen, ist im Bereich des Strafverfahrensrechts noch immer nicht erfüllt. Aus der im Februar 1988 vorgelegten Antwort der Bundesregierung (Drucksache 11/1878) auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zum Datenschutz im Strafverfahren vom 15. April 1987 (Drucksache 11/173) geht zwar hervor, daß sich die Bundesregierung der

gesetzgeberischen Verantwortung, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt, bewußt ist; andererseits hat sie es bisher nicht vermocht, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der klare Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in der Strafrechtspflege schafft. Dabei ist die gesetzliche Regelung für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in der Strafrechtspflege heute dringlicher denn je. Einige Gerichte haben bereits die Übergangszeit, während der Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die keine gesetzliche Stütze habe, noch hingenommen werden, als bereits abgelaufen bezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in seiner Entscheidung vom 14. Juli 1988 (1 BvR 537/81) seine frühere Rechtsprechung zum sogenannten Übergangsbonus mit der Feststellung bekräftigt, daß innerhalb der Übergangsfrist die bisherige Rechtspraxis nicht ohne weiteres so fortbestehen dürfte, als sei sie verfassungsrechtlich unbedenklich. Vielmehr „reduzieren sich die Befugnisse... zu Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützten Positionen auf das, was für die geordnete Weiterführung eines funktionsfähigen Betriebs unverzichtbar ist“.

Für die Frage, welche Zeit dem Gesetzgeber zur Verfügung steht, um den an sich verfassungswidrigen Rechtszustand zu beseitigen, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

- die Komplexität der zu erlassenden Regelungen,
- ihr Zusammenhang mit anderen Rechtsmaterien,
- die Divergenzen der dazu in der Öffentlichkeit bestehenden Auffassungen,
- die Belastungen des Gesetzgebers sowie
- die Tiefe der Grundrechtseingriffe, die ohne ausreichende Rechtsgrundlage vorgenommen werden und
- die Dauer der dazu schon geführten Diskussion

zu berücksichtigen.

Die vom Bundesverfassungsgericht danach zugestandene Übergangsfrist dürfte spätestens am Ende dieser Legislaturperiode mit der Folge abgelaufen sein, daß nur noch bis zum Spätherbst 1990 der derzeit bestehende, dem heutigen Verfassungsverständnis nicht mehr entsprechende Zustand hingenommen werden kann. Nach Ablauf der Übergangsfrist müssen Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden ihre Tätigkeit im Bereich der Strafrechtspflege teilweise einstellen oder mit der Ungewißheit fortsetzen, daß ihre Entscheidungen oder Maßnahmen im Rechtsmittelverfahren für rechtswidrig erklärt werden. Wegen der Vielzahl der zu erwartenden Rechtsmittel droht eine schwere Beeinträchtigung der Strafrechtspflege.

Im Interesse einer geordneten Strafrechtspflege, aber auch als Ausdruck des Respekts des Gesetzgebers vor dem Bundesverfassungsgericht ist es deshalb unverzichtbar, daß die entsprechenden Gesetzentwürfe jetzt unverzüglich eingebracht wer-

den, um zugleich eine angemessene und zeitgerechte Beratung in den Ausschüssen unter Beteiligung insbesondere der Beauftragten für den Datenschutz zu gewährleisten.

II.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

bis spätestens zum 31. Januar 1990 einen Gesetzentwurf vorzulegen, der unter Wahrung der freiheitsverbürgenden Zielrichtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und in Würdigung der Verantwortung der Justiz bei der Umsetzung dieser Entscheidung insbesondere folgende Festlegungen vorsieht:

A. Grundsätze

1. Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im Bereich der Strafrechtspflege sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und
 - bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben,
 - müssen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere die gebotene Begrenzung der Datensammlung auf das erforderliche Maß und die erforderliche Dauer beachten und
 - sind mit organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen (Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten einschließlich deren Kontrolle) zu verknüpfen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.
2. Generalklauselartige Befugnisnormen zur Datenverarbeitung im Strafverfahren werden dem Grundsatz der konkreten und präzisen Zweckbestimmung der Befugnisnorm nicht gerecht. Soweit Aufgabenbereiche in der StPO durch Generalklauseln festgelegt sind, sind diese Regelungen durch konkrete, spezialgesetzliche Befugnisnormen auszufüllen. Es ist klarzustellen, daß diese Generalklauseln keine Eingriffe gestatten, die in ihrer Eingriffstiefe den gesetzlich geregelten gleichkommen (z. B. Genomanalyse, Lügendetektor).
3. Die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Justiz sowie die Polizei- und Sicherheitsbehörden sind auf das „erforderliche Minimum“ (BVerfGE 65, 46) zu beschränken.
4. Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Zulässigkeitsgrenzen für staatliche Ermittlungen (Heimlichkeit, List, Täuschung und totale Ausforschung) sind aufzuzeigen. Entsprechende Verwertungsverbote sind vorzusehen.

B. Befugnisse im Ermittlungsverfahren

1. Ziel des Strafprozesses ist die Verurteilung des Schuldigen und der Schutz des Unschuldigen in einer aller Willkür ent-rückten Justizförmigkeit des Verfahrens (Roxin, Strafverfah-rensrecht, 20. Auflage, Seite 4). Einzige Aufgabe der Staatsan-waltschaft ist es demnach, begangene Straftaten aufzuklären. Eine Verhütung künftiger Straftaten fällt nicht in ihren Auf-gabekreis.
2. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei wel-cher Gelegenheit über sie weiß (BVerfG a.a.O.). Deshalb darf der Staat grundsätzlich nur in offener Form in grundgesetzlich geschützte Geheimbereiche eingreifen.
3. Der Anwendungsbereich der neuen Fahndungstechniken (Rasterfahndung, Ausschreibung zur polizeilichen Beobach-tung, planmäßige Observation und Öffentlichkeitsfahndung) ist
 - durch die Anordnungskompetenz eines Richters regel-mäßig auch im Eilfall,
 - durch ein Verwendungs- und Verwertungsverbot für unzu-lässig erhobene und verarbeitete Daten und
 - durch Befristungen der Anordnungen und Datenspeiche-rung sowie deren Kontrollewirksam zu begrenzen. Die Verwertung von Zufallsfunden ist nur bei solchen Straftaten zulässig, bei denen die entspre-chende Fahndungstechnik ebenfalls angewandt werden darf.
4. Die Zulässigkeit der neuen Fahndungstechniken ist zudem an einen eigenständigen, eng umgrenzten, enumerativ aufge-führten Straftatenkatalog zu knüpfen. Die sogenannte nega-tive Rasterfahndung ist unzulässig.
5. Lauschangriffe in Wohnungen sind ausdrücklich zu verbieten, es sei denn, daß dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person unerlässlich ist.
6. Der Richtervorbehalt ist auch auf die spätere Verwendung der mittels Telefonüberwachung gewonnenen Daten zu erstrek-ken. Der in § 100a StPO vorgesehene Straftatenkatalog ist mit dem Ziel einer Einschränkung zu überprüfen.
7. Die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung von unver-dächtigen Nichtbeteiligten, Begleit- oder Kontaktpersonen des Beschuldigten ist unzulässig.
8. Die planmäßige Observation von unverdächtigen Nichtbetei-ligten, Begleit- und Kontaktpersonen des Beschuldigten ist nur zulässig, wenn sie zur Ergreifung des Beschuldigten uner-lässig ist.
9. Eine Öffentlichkeitsfahndung nach Zeugen ist abzulehnen, eine solche nach Beschuldigten grundsätzlich nur bei Vor-

liegen eines Haft- oder Unterbringungsbefehls zulässig. Dies schließt geeignete und nicht belastende Maßnahmen zur Suche unauffindbarer Zeugen nicht aus.

10. Der Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern ist nur zulässig, sofern seine Voraussetzungen gesetzlich geregelt sind. Dabei sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen:
 - Strafverfolgungsmaßnahmen sind nur von Strafverfolgungsbehörden durchzuführen. Ermittlungen dürfen auch im Einzelfall nicht Privatpersonen übertragen oder überlassen werden. Vertraulichkeitszusagen der Staatsanwaltschaft oder ihrer Hilfsbeamten an Dritte dürfen die Gerichte bei der Wahrheitsfindung nicht behindern sowie die parlamentarische Kontrolle nicht beeinträchtigen.
 - Auch die Tätigkeit der Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft muß der uneingeschränkten dienstlichen, richterlichen und parlamentarischen Kontrolle unterworfen bleiben. Deshalb sind alle Ermittlungsmaßnahmen in den Ermittlungsakten zu dokumentieren. Vorkehrungen gegen die Lockerung oder Umgehung der Gesetzesbindung sind vorzusehen.
 - Der Einsatz ist durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen (vgl. oben Nummer 3) wirksam zu begrenzen. Die Zulässigkeit des Einsatzes ist an einen eigenständigen, eng umgrenzten, enumerativ aufgeführten Straftatenkatalog zu knüpfen.

C. Verhältnis Staatsanwaltschaft/Polizei

1. Die Befugnisse der Gerichte und Staatsanwaltschaften einerseits und der Polizei andererseits zur Informationserhebung und -verarbeitung sind deutlich gegeneinander abzugrenzen. Dabei ist von dem Grundsatz auszugehen, daß das Strafprozeßrecht ausschließlich der Verfolgung und Aburteilung von Straftätern, das Polizeirecht der Abwehr von Gefahren, auch solcher, die von künftigen Straftaten ausgehen, dient.
2. Die Stellung der Staatsanwaltschaft ist gegenüber der Polizei im Ermittlungsverfahren zu stärken. Der Staatsanwaltschaft ist aufgrund ihrer alleinigen Sachleitungsbefugnis im Ermittlungsverfahren die Herrschaft über die bei der Strafverfolgung gewonnenen und übermittelten Daten zu sichern.
3. Die Verwendung von bei der Strafverfolgung erlangten Daten für Zwecke der polizeilichen Gefahrenabwehr ist nur zulässig, wenn nach Art und Ausführung der Tat oder der Persönlichkeit des Täters die begründete Besorgnis der Begehung weiterer Straftaten besteht und im Einzelfall die tatsächliche Annahme gerechtfertigt ist, mit Hilfe der polizeilichen Speicherung der Einzelfalldaten könne der Begehung dieser neuen Taten wirksam entgegengetreten werden. Das Ergebnis der Prüfung ist in den Kriminalakten festzuhalten. Vorschriften im Bereich der Strafrechtspflege (z. B. Bundeszentralregister), die die Verwendung von Daten begrenzen oder aufgrund von Löschanordnungen verbieten, gelten für polizeiliche Datensammlungen entsprechend.

D. Akteneinsichtsrecht

Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte sind durch eine konkrete gesetzliche Regelung zu begrenzen. Dabei ist dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Erfordernis der Zweckbindung betont Rechnung zu tragen; Daten aus dem Intimbereich (z. B. Gutachten, Lichtbilder) der Beteiligten, insbesondere der Opfer von Straftaten, sind von der Weitergabe im Wege der Auskunft und Akteneinsicht auszunehmen, es sei denn, der Verteidiger des Beschuldigten oder der Prozeßvertreter des Opfers begehrt Akteneinsicht.

E. Justizmitteilungen

1. Die Mitteilungsbefugnisse der Justizbehörden über bei der Strafverfolgung erlangte Daten sind gesetzlich auszugestalten. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der Zweckbindung zu beachten. Durch Begrenzung der Informationsweitergabemöglichkeiten sind der Persönlichkeitsschutz zu verstärken und die Resozialisierungschancen zu verbessern.
2. Es ist vorzusehen, daß Betroffene darüber zu unterrichten sind, welchen Stellen außerhalb der Justiz Mitteilungen aus Ermittlungs- und Strafverfahren zugeleitet worden sind.

Bonn, den 12. Dezember 1989

Dr. Däubler-Gmelin
Dr. Penner
Bachmaier
Klein (Dieburg)
Dr. Pick
Schmidt (München)
Schütz
Singer
Stiegler
Wiefelspütz
Dr. de With
Bernrath
Dr. Böhme (Unna)
Büchner (Speyer)
Dr. Emmerlich
Graf
Hämmerle
Kastning

Kuhlwein
Lambinus
Lohmann (Witten)
Lutz
Dr. Niehuis
Dr. Nöbel
Odendahl
Rixe
Schmidt (Salzgitter)
Paterna
Schröer (Mülheim)
Dr. Sonntag-Wolgast
Steinhauer
Tietjen
Wartenberg (Berlin)
Weisskirchen (Wiesloch)
Dr. Vogel und Fraktion

