

Antrag

der Abgeordneten Gerald Häfner, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch, Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Sicherung der Pressefreiheit und des Zeugnisverweigerungsrechts der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Presse, Rundfunk und Film

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die freie und ungehinderte Arbeit der Presse ist eine tragende Säule jeder funktionierenden Demokratie. Die Verfassung und die einfachen Gesetze sollen deshalb die Presse vor staatlichen Eingriffen schützen.

Der Schutz vor staatlichen Eingriffen in die freie Pressearbeit soll durch das in § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO normierte Zeugnisverweigerungsrecht von Pressemitarbeiterinnen und -mitarbeitern gewährleistet werden. Medienschaffende müssen danach keine Aussagen über Sachverhalte machen, von denen sie von dritter Seite Kenntnis erlangt haben. Dies umfaßt nach derzeitiger Rechtslage nicht das von Journalistinnen und Journalisten selbst recherchierte Material.

Unter Umgehung dieser Norm, die das Zeugnisverweigerungsrecht durch seine enge Fassung ohnehin nur unzulänglich schützt (vgl. Drucksache 13/5285) und unter Umgehung des Beschlagnahmeverbotes aus § 97 Abs. 5 Satz 1 StPO, sind Medienschaffende in der jüngsten Vergangenheit einer Ermittlungspraxis der Strafverfolgungsbehörden ausgesetzt, die geeignet ist, wesentliche Teile des geschützten Bereiches der Pressefreiheit und insbesondere des Informationsschutzes auszuhöhlen. Es ist deshalb erforderlich, durch geeignete rechtliche Maßnahmen die Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsorgane zu beschränken, um einer Umgehung des durch § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO geschützten Rechts der Zeugnisverweigerung entgegenzuwirken und den Schutz der Freiheit der Presse auch zukünftig gewährleisten zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der einen umfassenden Schutz der Presse sichert. Darin sind die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen umzusetzen und Regelungslücken zu schließen, die eine rechts- und verfassungspolitisch nicht gewollte Umgehung des Zeugnisverweigerungsrechts ermöglichen:

1. den § 100 a Satz 3 StPO (die Überwachung des Fernmeldeverkehrs), § 100 c Abs. 2 Satz 4 StPO (Maßnahmen ohne Wissen des Betroffenen) und § 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO (Ausschreibung zur Polizeilichen Beobachtung) so zu ergänzen, daß eine Telefonüberwachung, Überwachung mit sonstigen technischen Mitteln oder die polizeiliche Beobachtung nicht mehr angeordnet werden darf, wenn es sich um Sachverhalte handelt oder sich die Maßnahme auf Vertrauensverhältnisse bezieht, auf die sich das Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 Abs. 1 Nr. 5 erstreckt,
2. in § 97 StPO und in § 87 des Telekommunikationsgesetzes klarzustellen, daß Informationen und Unterlagen (wie z. B. Abrechnungen von Kreditkartenbuchungen oder Inhalts- und Verbindungsdaten von Mobiltelefonen), soweit sich aus ihnen Bewegungsbilder zeugnisverweigerungsberechtigter Medienschaffender oder deren mögliche Kontakte zu Informanten oder anderen an Recherchen beteiligten Personen rekonstruieren lassen und diese unter den Schutz des Zeugnisverweigerungsrechts fallen, keiner Beschlagnahme unterliegen,
3. in dem Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) klarzustellen, daß Medienschaffende keiner Überwachung nach dem Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz (G 10) unterliegen dürfen, sofern ihr Kontakt durch das Zeugnisverweigerungsrecht aus § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO geschützt ist. Hierbei ist auch ein Verwertungsverbot für Zufallserkenntnisse, die aus der entsprechenden Überwachung Dritter herrühren, aufzunehmen, soweit es sich um Erkenntnisse handelt, die ihrerseits unter das Zeugnisverweigerungsrecht fallen,
4. den § 23 des Gesetzes betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie um die Klarstellung zu ergänzen, daß das Anfertigen und Veröffentlichlichen von Bildaufnahmen von in Ausübung ihres öffentlichen Amtes tätigen Personen in bezug auf diese Tätigkeit stets genehmigungsfrei zulässig ist.

Bonn, den 3. Dezember 1996

Gerald Häfner

Volker Beck (Köln)

Rezzo Schlauch

Manfred Such

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Die Strafprozeßordnung bietet nur lückenhaften und unzureichenden Schutz vor Übergriffen der Ermittlungsbehörden.

Dies zeigen die zunehmend skandalösen Ermittlungspraktiken der Staatsanwaltschaften und Polizei. Auf der Grundlage der Strafprozeß-Ordnung können strafprozessuale Maßnahmen durchgeführt werden, die den durch § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO gewährten Schutz der Pressefreiheit untergraben.

So kann die Überwachung und Aufnahme des Fernmeldeverkehrs auf Tonträger gemäß § 100 a StPO gegenüber Nichtverdächtigen und selbst gegenüber Personen durchgeführt werden, die nach § 53 StPO zeugnisverweigerungsberechtigt sind (BVerfGE 30, 1, 22). Bei solchen Abhörmaßnahmen werden unbeschränkt alle Gespräche aufgezeichnet, die die abgehörte Person führt. Ungefiltert und ohne Rücksicht auf den Inhalt und den Bezug zur Straftat werden den Ermittlungsbehörden so Informationen bekannt, die eine zur Zeugnisverweigerung berechnigte Person nicht bekanntgeben müßte. Mit Hilfe dieser Informationen kann die Polizei und Staatsanwaltschaft jegliche Kontakte der Journalistinnen und Journalisten oder anderer Medienschaffender verfolgen. Die Ermittlungsbehörden können darüber hinaus Informationen sammeln, die die Recherche des Falles betreffen und damit dem Schutz des Zeugnisverweigerungsrechts gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO unterstehen. Zufallserkenntnisse, also Informationen, die die Straftat aufgrund der die Maßnahme durchgeführt wurde, nicht betreffen, werden davon nicht ausgenommen.

Zu solchen Abhörmaßnahmen kam es im Mai 1995. Im Rahmen der Ermittlungen zu dem flüchtigen Immobilienspekulanten Jürgen Schneider wurden die Telefone zweier Frontal-Reporter abgehört, die völlig verblüfft waren, als das BKA ihnen mitteilte, daß es von einem Termin mit ihnen und dem Genfer Anwalt Schneiders wisse (Süddeutsche Zeitung 7. August 1996).

Eine ungehinderte und freie Pressearbeit wird durch derart weitreichende Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden vereitelt. Deshalb ist die Ergänzung des § 100 a StPO dahin gehend erforderlich, daß die Telefonüberwachung nicht mehr angeordnet werden darf, wenn das Zeugnisverweigerungsrecht Medienschaffender berührt werden könnte.

In entsprechender Weise sind auch § 100 c Abs. 2 Satz 4 StPO und § 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO, die 1992 durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität eingeführt wurden, zu ergänzen.

Auf der Grundlage des § 100 c StPO dürfen Lichtbilder, Bildaufzeichnungen, sonstige für Observationszwecke bestimmte technische Mittel (Peilsender, Bewegungsmelder) und das außerhalb der Wohnung nichtöffentlich gesprochene Wort mit technischen Mitteln abgehört und aufgezeichnet werden.

Diese Maßnahmen dürfen ohne Wissen der Betroffenen, also heimlich und ohne deren Zustimmung, durchgeführt werden. Voraussetzung ist lediglich, daß zu vermuten ist, daß die betroffene Person mit dem Beschuldigten in Verbindung steht oder ein solcher Kontakt hergestellt wird oder die Erforschung des Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltes des mutmaßlichen Täters auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert wird.

Wie § 100 a StPO grenzt auch § 100 c StPO seine Anwendbarkeit gegenüber denjenigen nicht ein, denen das Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO zusteht. Ohne Rücksicht auf das Recht, Kontakte verschweigen zu dürfen und Informanten nicht preiszugeben, können Aufenthalt und Begegnungen der Journalistinnen und Journalisten dokumentiert werden, ohne daß die Betreffenden hiervon Kenntnis haben. So dürfen beispielsweise öffentliche Treffen mit Informanten aufgezeichnet und mit Peilsendern überwacht werden, ohne daß die Journalistin oder der Journalist hiervon Kenntnis hat.

Wird von diesen weiten Anwendungsmöglichkeiten intensiv Gebrauch gemacht, ist eine freie Pressearbeit, die von staatlichen Eingriffen ungehindert arbeitet, nicht mehr möglich. Potentielle Informanten werden sich dann nicht mehr an die Presseorgane wenden. Dadurch würden wichtige Hintergrundinformationen, die für die Kontrolle hoheitlicher Machtausübung unerlässlich sind, nicht mehr an die Öffentlichkeit getragen werden.

Darüber hinaus wird durch solche Maßnahmen massiv in die Grundrechte der Betroffenen, wie das Recht am gesprochenen Wort und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, eingegriffen.

Auf der Grundlage des § 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO können Personen zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben werden, mit deren Hilfe Bewegungsbilder der Personen erstellt werden können. Gerät eine zur polizeilichen Beobachtung ausgeschriebene Person in eine Polizei- oder Grenzkontrolle, wird dies gespeichert. Insbesondere bei mobilen Personen können so über einen langen Zeitraum Informationen zusammengetragen werden, die Rückschlüsse auf die Lebensweise des Beobachteten und seine Anwesenheit im Ausland zulassen. Diese Maßnahme kann schon dann angeordnet werden, wenn anzunehmen ist, daß eine Person mit einem Beschuldigten einer Straftat von erheblicher Bedeutung in Verbindung steht oder eine solche Verbindung herstellt. Besteht bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft also der Verdacht, daß zwischen einem Beschuldigten und einer Journalistin oder einem Journalisten ein solcher Kontakt besteht oder angebahnt wird, kann die Journalistin oder der Journalist in dieser Weise ohne ihre/seine Kenntnis beobachtet und registriert werden.

Die Ermittlungsbehörden haben diese Möglichkeit der Überwachung von Journalistinnen und Journalisten bereits in die Praxis umgesetzt. So hat das Amtsgericht Frankfurt/Main im Fall Jürgen Schneider zwei Journalisten am 8. September 94 zur polizeilichen Beobachtung gemäß 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO ausgeschrieben, da nach Ansicht des Gerichts anzunehmen war, daß diese mit Jürgen Schneider in Kontakt stehen (DER SPIEGEL 48/1995 S. 38).

Damit bietet auch der § 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO eine Rechtsgrundlage für die Enttarnung von Informanten. Zugleich wird die grenzüberschreitende Recherchetätigkeit Medienschaffender verfolgt, aber auch deren privates Reiseverhalten registriert. Ein hinreichender Schutz der Pressefreiheit, wie ihn § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO vorgibt, kann so umgangen werden. Darüber hinaus werden Journalistinnen und Journalisten aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit polizeilichen Repressalien ausgesetzt, die ihre Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verletzen.

Es ist daher dringend geboten, die Anwendungsbereiche des § 100 a Satz 3, § 100 c Abs. 2 Satz 4 und § 163 e Abs. 1 Satz 4 StPO im Hinblick auf die Gewährleistung der freien Pressearbeit einzugrenzen.

Zu Nummer 2

Die Ermittlungsbehörden nutzen in jüngster Zeit ein weiteres Einfalltor zur Umgehung der Pressefreiheit, das durch die modernen Telekommunikationsmittel eröffnet wurde. Unter Zuhilfenahme beschlagnahmter Inhalts- und Verbindungsdaten von Mobiltelefonen, aber auch mit Hilfe von Kreditkartenbuchungen, können Kontakte und Bewegungsbilder von Journalistinnen und Journalisten einfach und effektiv erstellt werden.

Auf der Grundlage des § 12 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen-gesetzes können Inhalts- und Verbindungsdaten bei den Mobilfunkbetreibern mündlich oder schriftlich abgefragt werden. Dafür bedarf es keiner richterlichen Anordnung, vielmehr ist ein Auskunftsverlangen der Staatsanwaltschaft ausreichend, obwohl es sich bei dieser Art der Ermittlungstätigkeit um einen hochsensiblen Bereich der Personenüberwachung handelt.

Solche Auskünfte über den Fernmeldeverkehr nach § 12 können bereits dann verlangt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, daß Mitteilungen von einem Beschuldigten herrühren oder für ihn bestimmt waren und daß die Auskunft für die Untersuchung von Bedeutung ist.

Bislang war diese Vorschrift relativ bedeutungslos. Seit der Digitalisierung der Netze sowohl im Mobilfunk als in den Festnetzen durch die ISDN-Technik ist die Möglichkeit geschaffen worden, sämtliche Verbindungsdaten zu speichern und rückwirkend zugänglich zu machen. Zwar werden die Gesprächsinhalte nicht festgehalten, aber der Kommunikationsvorgang als solcher. Ein Gespräch ist damit rekonstruierbar. So sind Zeit, Ort und Gesprächspartner feststellbar. Über den telefonischen Kontakt zwischen Informanten und Journalistin oder Journalist ist die Enttarnung und Aufenthaltsermittlung des Informanten z. Z. des Gespräches leicht möglich.

Im Bereich des Mobilfunks können darüber hinaus auch Bewegungsbilder der Benutzer mobiler Telefone erstellt werden. Bereits wenn jemand das Handy einschaltet, um eingehende Telefonate anzunehmen, wird im Rechner eines Netzbetreibers der Standort des Mobiltelefons registriert. Das Handy erwidert das Signal, das alle paar Sekunden von der jeweiligen Funkstation ausgestrahlt wird und gibt an, in welcher Funkzelle sich das Gerät befindet.

Diese Daten werden gespeichert und sind nach Belieben abrufbar. Das Bewegungs- und Reiseverhalten der Benutzer mobiler Telefone ist damit rekonstruierbar.

Ohne Rücksicht auf das Recht, Zeugnis über Informantenkontakte zu verweigern, erstellen Staatsanwaltschaften Bewegungsbilder von Journalistinnen und Journalisten, rekonstruieren Aufenthalte und ermitteln Gesprächspartner.

Die zuständigen Ermittlungsbehörden haben im Fall Jürgen Schneider angeordnet, daß die betreffende Telekommunikationsfirma Auskunft über den Fernmeldeverkehr eines dem ZDF gehörenden D1-Netz-Mobilfunkanschlusses erteilt. Auf die Beschwerde des ZDF hingegen stellt das Landgericht Frankfurt die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme fest (Frankfurt: NJW 1996 S. 1008 f.).

Die zeugnisverweigerungsberechtigten Journalistinnen und Journalisten sind deshalb schutzlos gestellt, weil die Daten nicht bei ihnen selbst abgefragt werden, sondern bei Dritten, den Telekommunikationsfirmen oder Mobilfunkbetreibern.

Orientiert man sich, wie es die Staatsanwaltschaften und teilweise auch die unteren Gerichte machen, an dem Wortlaut des § 97 Abs. 5 StPO, besteht eine Gesetzeslücke, weil das Beschlagnahmeverbot nur dann greift, wenn sich die Schriftstücke etc. im Gewahrsam der zeugnisverweigerungsberechtigten Person, einer Redaktion oder eines Verlages befindet. Der Wortlaut des Gesetzes ist insoweit eindeutig.

Sinn und Zweck des § 53 Abs. 1 Nr. 5 und § 97 Abs. 5 StPO ist es aber, die Presse vor staatlichen Eingriffen zu schützen. Es macht danach keinen Unterschied, ob die Eingriffe des Staates direkt gegenüber dem geschützten Personenkreis oder Dritten erfolgen. So hat auch der BGH klargestellt, daß Umstände, die mittelbar zur Enttarnung des Informanten führen, vom Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO der Journalistinnen und Journalisten erfaßt sind (BGH, AfP 1989, S. 738).

Daraus folgt konsequenterweise ein Beschlagnahme- und Auskunftserteilungsverbot gegenüber Dritten, soweit es sich um Materien handelt, die zu dem Schutzbereich des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO zählen.

Es macht keinen Unterschied, ob Pressemitarbeiterinnen oder -mitarbeiter eigene Aufzeichnungen über Treffen mit Informanten verwahren oder ob sie ein Dritter erlaubterweise aus technischen Gründen speichert.

Diese Auslegung spiegelt sich auch in der Gesetzessystematik der Strafprozeßordnung wider, denn nach § 53 a StPO fallen auch Dritte unter das Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 StPO, wenn sie sogenannte Berufshelfer der in § 53 StPO aufgeführten Berufsgruppen sind.

Als der Gesetzgeber die Regelungen der §§ 53 und 97 Abs. 5 StPO geschaffen hat, waren die dargestellten technischen Möglichkeiten noch nicht absehbar. Will man heute den Schutzzweck des § 53 Abs. 1 Nr. 5 und § 97 Abs. 5 StPO, also die Sicherung der freien

und ungehinderten Pressearbeit, zu der auch der unkontrollierte Kontakt zu Informanten zählt, nicht unterlaufen, so ist es unbedingt erforderlich, in § 97 Abs. 5 StPO und auch in § 87 TKG klarzustellen, daß auch die mittelbare Erlangung von Materialien, die Rückschlüsse auf Kontakte zu Informanten zulassen, unzulässig ist.

Darüber hinaus werden die betroffenen Journalistinnen und Journalisten durch die Weitergabe von Daten auf der Grundlage des § 12 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen in ihrem Recht aus Artikel 10 GG, dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf das Fernmeldegeheimnis, verletzt. Denn nicht nur die Weitergabe von Gesprächsinhalten wird durch Artikel 10 GG geschützt, sondern auch der Kommunikationsvorgang als solcher, also ob, wann und mit wem Gespräche geführt worden sind (BVerfGE 67, 157; NJW 1985 S. 121).

Die Klarstellung durch den Gesetzgeber ist also dringend erforderlich. Die uneinheitliche Anwendung der Zeugnisverweigerungsrechte der Presse durch Gerichte und Staatsanwaltschaften führt dazu, daß immer mehr Journalistinnen und Journalisten einer Beschlagnahmepraxis ausgesetzt sind, die ihre Arbeit behindert und sie selbst in ihrer persönlichen Freiheit beeinträchtigt.

Zu Nummer 3

Auch im Anwendungsbereich des Gesetzes zu Artikel 10 Grundgesetz sind die Presse und die Journalistinnen und Journalisten völlig schutzlos.

Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst (BND) können anordnen, daß ihnen die Deutsche Post Auskunft über den Postverkehr erteilt und Sendungen, die ihr zur Übermittlung auf dem Postweg anvertraut sind, aushändigt, § 1 Abs. 2 G 10. Gleiches gilt für den Fernmeldeverkehr. Hier hat die Post auf Anordnung Auskunft über den Fernmeldeverkehr zu erteilen oder die Überwachung und Aufzeichnung durch die oben aufgeführten Behörden zu ermöglichen.

Eine solche Anordnung darf auch gegen nichtverdächtige Personen erteilt werden, wenn zu vermuten ist, daß sie für den Verdächtigten bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder daß der Verdächtige ihren Anschluß benutzt, § 2 Abs. 2 Satz 2 G 10.

Dieses Anordnungsrecht hat unbeschränkte Gültigkeit, es besteht auch gegenüber Presseorganen. Diese schrankenlose Anordnungskompetenz widerspricht dem Schutzzweck des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO. Gerade in der Berichterstattung, die im Zusammenhang mit den Nachrichtendiensten und dem Verfassungsschutz steht, kommt der Presse eine ganz wesentliche Rolle zu. Sie hat die Aufgabe, diesen Bereich für die Bürgerinnen und Bürger, soweit es mit journalistischen Mitteln möglich ist, transparent zu machen, um so eine gewisse Kontrolle durch die Öffentlichkeit auszuüben. Deshalb ist es notwendig, daß auch gerade in diesem Bereich der Berichterstattung das Verhältnis zwischen Informanten und Journalistin oder Journalist durch § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO geschützt wird.

Darüber hinaus ist ein Verwertungsverbot zu normieren, das verhindert, daß Zufallserkenntnisse verwertet werden, die die zuständigen Stellen machen, wenn sie dritte Personen, also nicht die Journalistin oder den Journalisten selbst, abhören oder die Post kontrollieren.

Nur so kann die Pressefreiheit hinlänglich vor Eingriffen des BND und Verfassungsschutzes geschützt werden.

Zu Nummer 4

Zu Behinderungen anderer Art kommt es regelmäßig dann, wenn Foto- und Bildreporterinnen und -reporter Aufnahmen von Polizisten oder anderen ihr öffentliches Amt ausübenden Amtsträgern machen. Unter Berufung auf das Recht am eigenen Bild und § 23 des noch aus der Kaiserzeit stammenden Gesetzes betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie wird häufig die Herausgabe des Bildmaterials verlangt und dieses anschließend vernichtet. Damit wird eine umfassende authentische Dokumentation von Demonstrationen und anderen öffentlichen Veranstaltungen wesentlich erschwert und im Einzelfall unmöglich gemacht.

Deshalb ist in § 23 des Gesetzes betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie klarzustellen, daß das Anfertigen und Veröffentlichen von Bildaufnahmen der in Ausübung ihres öffentlichen Amtes tätigen Personen stets genehmigungsfrei zulässig ist.