

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13 GG)

A. Problem

Der Gesetzentwurf soll im Interesse einer wirksamen Bekämpfung insbesondere der Organisierten Kriminalität die verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz technischer Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen zum Zweck der Strafverfolgung schaffen. Ferner sollen die Verfahrensgrundsätze für den Einsatz technischer Mittel bei der Wohnungsüberwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr verfassungsrechtlich verankert werden.

B. Lösung

In den Artikel 13 GG werden die neuen Absätze 3 bis 6 eingefügt. Absatz 3 ermöglicht den Einsatz technischer Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen zum Zweck der Strafverfolgung. Absatz 4 bestimmt die Voraussetzungen für den Einsatz technischer Mittel bei der Wohnungsüberwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr. Absatz 5 enthält Regelungen über die Verwendung technischer Mittel zum Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz in Wohnungen tätigen Personen. Absatz 6 dient einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 7.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

keine

2. Vollzugaufwand

Die Zulassung der Wohnungsüberwachung durch technische Mittel zur Strafverfolgung und die hierbei sowie bei der bislang

bereits zulässigen Wohnungsüberwachung durch technische Mittel zum Zweck der Gefahrenabwehr vorgesehenen richterlichen Kontroll- und parlamentarischen Beteiligungsbefugnisse begründen einen im einzelnen derzeit nicht quantifizierbaren Vollzugaufwand. Ihm steht eine derzeit ebenfalls nicht quantifizierbare Verringerung der durch die Organisierte Kriminalität verursachten gesamtwirtschaftlichen Schäden infolge der durch die Änderung ermöglichten verbesserten Verbrechensbekämpfung gegenüber.

E. Sonstige Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 13 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Artikel 13 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 3 bis 6 eingefügt:

„(3) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß jemand eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, so dürfen zur Verfolgung der Tat auf Grund richterlicher Anordnung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen, in denen der Beschuldigte sich vermutlich aufhält, eingesetzt werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die Maßnahme ist zu befristen. Die Anordnung erfolgt durch einen mit drei Richtern besetzten Spruchkörper. Bei Gefahr im Verzuge kann sie auch durch einen einzelnen Richter getroffen werden.

(4) Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme auch durch eine andere gesetzlich bestimmte

Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen. Für Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden kann das Gesetz bestimmen, daß an die Stelle der richterlichen Entscheidung die Genehmigung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.

(5) Sind technische Mittel ausschließlich zum Schutze der bei einem polizeilichen Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen, kann die Maßnahme durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Eine anderweitige Verwertung der hierbei erlangten Erkenntnisse ist nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; bei Gefahr im Verzuge ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen.

(6) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag jährlich über den nach Absatz 3 sowie über den im Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Absatz 4 und, soweit richterlich überprüfungsbedürftig, nach Absatz 5 erfolgten Einsatz technischer Mittel. Ein vom Bundestag gewähltes Gremium übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. Die Länder gewährleisten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle.“

2. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 7.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 1. Oktober 1997

Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Rudolf Scharping und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Organisierte Verbrechen hat in der Bundesrepublik Deutschland in der letzten Zeit erheblich zugenommen. Für eine wirksame Strafverfolgung in diesem Bereich ist es, auch nach Auffassung zahlreicher Experten aus der staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Praxis, notwendig, das gesprochene Wort in Wohnungen abhören und aufzeichnen zu können. Herkömmliche Ermittlungsmethoden, einschließlich der Telefonüberwachung, reichen in der Regel nicht aus, um bei organisiert vorgehenden Banden, die sich fast völlig nach außen abschotten, die Ermittlungen in den Kernbereich der Organisierten Kriminalität hineinzutragen. Tatspuren führen oft nur zu den ausführenden Tätern aus den unteren Rängen. Zeugenaussagen gegen führende Täter werden durch Drohungen und Einschüchterungen, auch gegen das familiäre Umfeld, verhindert. Auch der Einsatz verdeckt ermittelnder Personen kann Abhörmaßnahmen nicht ersetzen, da auf Grund der straffen Organisation eine Einschleusung Dritter nur selten möglich ist und darüber hinaus bei Einsätzen im Bereich der Organisierten Kriminalität wegen der Gewaltbereitschaft der Täter regelmäßig erhebliche Gefahren für Leib und Leben der verdeckt arbeitenden Personen zu befürchten sind.

Aus der zunehmenden Bedrohung von Bürgern und Staat folgt das dringende Erfordernis, über die bisherigen Strafverfolgungsmaßnahmen hinaus auch den Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes in Wohnungen zuzulassen. Die geltende Fassung des Artikels 13 GG erlaubt den Einsatz technischer Mittel jedoch nur zur Gefahrenabwehr, nicht aber für Zwecke der Strafverfolgung. Der neue Absatz 3 des Artikels 13 GG soll deshalb die verfassungsrechtliche Grundlage für entsprechende gesetzliche Regelungen schaffen. Dabei soll angesichts der Bedeutung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung und zur Sicherung rechtsstaatlicher Anforderungen bereits in der Verfassung vorgegeben werden, daß der Eingriff nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten, die im Gesetz einzeln bestimmt werden müssen, als ultima ratio und nur auf Grund einer befristeten richterlichen Anordnung – im Regelfall durch ein Kollegialgericht – zulässig ist. Ferner soll die Bundesregierung bereits von Verfassungen wegen verpflichtet werden, den Bundestag jährlich über die durchgeführten Maßnahmen zu unterrichten, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen (neuer Absatz 6).

Angesichts der Bedeutung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung sollen im Zusammenhang mit der Zulassung der akustischen Überwachung zur Strafverfolgung auch die wesentlichen Grundlagen für den Einsatz technischer Mittel bei der akustischen und optischen Wohnungsüberwa-

chung zur Gefahrenabwehr – der schon nach der geltenden Fassung des Artikels 13 GG zulässig und einfachrechtlich in den Polizeigesetzen der Länder geregelt ist – verfassungsrechtlich verankert werden. Nach dem neuen Absatz 4 darf ein solcher Einsatz nur zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, erfolgen. Er bedarf künftig auch von Verfassungen wegen grundsätzlich einer richterlichen Anordnung. Diese braucht nur bei Gefahr im Verzug nicht vorzuliegen, muß dann aber unverzüglich nachgeholt werden. Für Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden kann das Gesetz auch künftig anstelle der richterlichen Entscheidung eine Genehmigung durch parlamentarisch bestellte Organe und Hilfsorgane vorsehen.

Lediglich beim Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung nicht offen ermittelnder Personen verzichtet die Verfassung von vornherein auf den Richtervorbehalt und läßt statt dessen die Anordnung durch eine gesetzlich bestimmte Stelle genügen; zum Ausgleich dafür schränkt der neue Absatz 5 die Verwertbarkeit so gewonnener Informationen ein.

Der neue Absatz 6 regelt schließlich die wirksame parlamentarische Kontrolle des Einsatzes technischer Überwachungsmittel sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Gefahrenabwehr und der Eigensicherung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Artikel 13 GG)

Zu Nummer 1 (Absatz 3 bis 6 – neu –)

Der neue Absatz 3 ermöglicht in seinem Satz 1, zum Zweck der Strafverfolgung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen einzusetzen; die Wohnungsüberwachung mit anderen technischen Mitteln – insbesondere eine Videoüberwachung – zu diesem Zweck bleibt weiterhin unzulässig. Gegenstand der Überwachung ist nur die Wohnung, in der der Beschuldigte sich vermutlich aufhält. Die Zeugnisverweigerungsrechte bleiben gewährleistet.

Der Bedeutung der Unverletzlichkeit der Wohnung trägt Satz 1 dadurch Rechnung, daß er den Einsatz technischer Mittel zur akustischen Überwachung nur zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten zuläßt. Deren nähere Bestimmung obliegt dem Gesetzgeber. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit muß dieser die in Betracht kommenden Delikte im Gesetz einzeln bestimmen und darf sich nicht auf eine generalklauselartige Umschreibung beschränken.

Die akustische Überwachung ist zur Verfolgung einer solchen Katalogtat nur zulässig, wenn ein ent-

sprechender Tatverdacht durch bestimmte Tatsachen begründet wird. Zudem verlangt Satz 1, daß die Erforschung des Sachverhalts – einschließlich der Ermittlung des Aufenthaltsortes von Mittätern – auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Ermittlungstechnische Notwendigkeiten sind in besonderer Weise gegen das Gewicht der Rechtsgutsbeeinträchtigung abzuwägen. Abhörmaßnahmen als besonders schwere Eingriffe in das Wohnungsgrundrecht dürfen nur ultima ratio der Strafverfolgung sein. Die Einhaltung ihrer Voraussetzungen wird durch das Erfordernis einer richterlichen Anordnung der Überwachungsmaßnahme sichergestellt.

Die Maßnahme ist nach Satz 2 zu befristen, was eine Verlängerung der Anordnung nicht ausschließt. Die richterliche Anordnung muß Satz 3 zufolge grundsätzlich durch einen mit drei Richtern besetzten Spruchkörper getroffen werden. Nur bei Gefahr im Verzug genügt nach Satz 4 die Anordnung eines einzelnen Richters; eine Anordnung der Staatsanwaltschaft oder ihrer Hilfsbeamten reicht selbst im Eilfall nicht aus. Der Richtervorbehalt geht damit in zweifacher Hinsicht bewußt weiter als im Falle der Durchsichtung gemäß Artikel 13 Abs. 2 GG und trägt so dem besonderen Gewicht des durch den neuen Absatz 3 zugelassenen Grundrechtseingriffs Rechnung.

Der neue Absatz 4 normiert die Voraussetzungen für den Einsatz technischer Mittel bei der Wohnungsüberwachung zu präventiven Zwecken. Während insoweit bislang akustische und optische Überwachungen im Rahmen der „Eingriffe und Beschränkungen im übrigen“ (Absatz 3, künftig Absatz 7) zulässig waren, trifft Absatz 4 künftig eine abschließende Spezialregelung.

Zulässig ist eine akustische und optische Überwachung nach Satz 1 zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr. Damit werden die Voraussetzungen gegenüber der geltenden Rechtslage in mehrfacher Hinsicht verschärft: Zum einen erlaubt Satz 1 die Maßnahme generell nur noch zur Abwehr von Gefahren, schließt also den nach dem Verfassungswortlaut bislang zulässigen Einsatz zur (bloßen) Verhütung dringender Gefahren aus. Zum anderen wird der Einsatz auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit beschränkt, die Abwehr von Gefahren lediglich für die öffentliche Ordnung also ausdrücklich nicht zugelassen. Schließlich nennt Satz 1 als Beispielfälle dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit „insbesondere“ die gemeine Gefahr und die Lebensgefahr und betont damit, daß eine „dringende“ Gefahr drohende Beeinträchtigungen für hochrangige Rechtsgüter voraussetzt. Diese Einbeziehung der Fälle der gemeinen Gefahr und der Lebensgefahr in den Begriff der dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit verdeutlicht zugleich, daß der präventive Einsatz technischer Überwachungsmittel künftig auch insoweit einer richterlichen Anordnung und damit einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

Nach Satz 1 reicht es dabei, im Unterschied zum neuen Absatz 3, aus, daß die Anordnung durch einen

einzelnen Richter getroffen wird. Bei Gefahr im Verzug genügt nach Satz 2 die Anordnung einer anderen gesetzlich zu bestimmenden Stelle, jedoch muß auch in diesem Fall die richterliche Entscheidung – ähnlich wie im Falle des Artikels 104 Abs. 2 Satz 2 GG – unverzüglich nachgeholt werden. Um der besonderen Situation der Verfassungsschutzbehörden Rechnung zu tragen, kann nach Satz 3 das Gesetz bestimmen, daß für Maßnahmen dieser Behörden – auch sie sind nur unter den Voraussetzungen des Satzes 1 und im Rahmen ihrer Kompetenzen unter Beachtung des Trennungsgebotes zulässig – an die Stelle der richterlichen Entscheidung die Genehmigung durch von der Volksvertretung bestimmte Organe und Hilfsorgane tritt. „Richterliche Entscheidung“ im Sinne dieser Vorschrift ist dabei nicht nur die im Eilfall nachgeholt, sondern auch die im Regelfall als richterliche Anordnung vor Durchführung der Maßnahme ergangene Entscheidung; Satz 3 ermöglicht damit Regelungen, die die Einschaltung des Richters durch die Genehmigung eines parlamentarischen Gremiums ersetzen.

Absatz 5 trifft eine Sonderregelung für technische Überwachungen, die ausschließlich zum Schutz der bei einem polizeilichen Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgenommen werden sollen. Solche Überwachungen kann nach Satz 1 anstelle des Richters auch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle anordnen, denn Ziel der Maßnahme ist in diesem Fall ausschließlich die Eigensicherung der verdeckt ermittelnden Personen. Eine Verwertung der dabei erlangten Informationen zu anderen – schon mit Rücksicht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eng begrenzten – Zwecken setzt Satz 2 zufolge voraus, daß zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; nur bei Gefahr im Verzug darf die Erkenntnis (zunächst) ohne richterliche Entscheidung verwertet werden, die jedoch unverzüglich nachzuholen ist.

Die Intensität des mit der Wohnungsüberwachung durch technische Mittel verbundenen Grundrechtseingriffs gebietet eine parlamentarische Kontrolle des nach den Absätzen 3 bis 5 erfolgten Einsatzes technischer Mittel. Die hierzu erforderliche Information des Parlaments wird auf der Ebene des Bundes durch die in Absatz 6 Satz 1 normierte Berichtspflicht der Bundesregierung sichergestellt, wobei über technische Überwachungen zum Zweck der Eigensicherung nur dann zu berichten ist, wenn die Maßnahme nach Absatz 5 Satz 2 richterlich auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfungsbedürftig war. Die in Satz 2 vorgeschriebene Bildung eines besonderen parlamentarischen Gremiums, dessen Zusammensetzung und Verfahren der Regelung durch die Geschäftsordnung des Bundestages überlassen bleibt, läßt die Befugnis des Bundestagsplenums zur parlamentarischen Kontrolle unberührt. Sie bezweckt eine Effektivierung dieser Kontrolle, die zum einen der gesetzgeberischen Beobachtung der Normeffizienz dient und zum anderen Ausdruck der allgemeinen politischen Kontrollfunktion des Parlaments im Rahmen seiner Zuständigkeit gegenüber der Exekutive ist. Die Kontrolle dient nicht einer nachgehenden parlamentarischen Rechtmäßigkeitskontrolle der einzelnen Maß-

nahme, die ohne Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip nur dort möglich ist, wo – wie im Sonderfall des Artikels 10 Abs. 2 Satz 2 GG – Rechtsschutz durch die Gerichte von Verfassungs wegen ausgeschlossen ist.

Die Ausgestaltung der erforderlichen parlamentarischen Kontrolle im Zuständigkeitsbereich der Länder bleibt im Hinblick auf deren verfassungsrechtlich gewährleistete Eigenstaatlichkeit landesrechtlicher Regelung überlassen. Satz 3 beschränkt sich insoweit auf eine allgemeine Vorgabe. Sie ist eine Ausprägung des sich aus Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Homogenitätsgebotes, das auch die Gewähr-

leistung parlamentarischer Kontrolle des exekutiven Handelns in den Ländern umfaßt. Hierfür bietet die Regelung in den Sätzen 1 und 2 ein geeignetes Modell.

Zu Nummer 2 (Absatz 7 – neu –)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der in Nummer 1 vorgesehenen Einfügung der neuen Absätze 3 bis 6.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44

ISSN 0722-8333