

Unterrichtung

durch das Gremium gemäß § 23c Abs. 8 des Zollfahndungsdienstgesetzes

Bericht gemäß § 23c Abs. 8 Satz 2 des Gesetzes über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz – ZFdG) über die Durchführung der §§ 23a bis 23f sowie §§ 45 und 46 ZFdG im Zeitraum vom 28. Dezember 2004 bis 4. Dezember 2007 (Bericht zum Zwecke der Evaluierung)

<p>Inhaltsverzeichnis</p> <p>Vorbemerkung</p> <p>I. Anlass und Gegenstand des Berichts ..</p> <p>II. Konstituierung und Zusammensetzung des Gremiums gemäß § 23c Abs. 8 ZFdG sowie Anzahl der Sitzungen</p> <p>III. Voraussetzungen und Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten, der Maßnahmen gemäß § 23a ZFdG (Telekommunikations- und Postüberwachung)</p> <p>1. Beschränkungs Voraussetzungen... ..</p> <p>2. Verfahren</p> <p>3. Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten, der Maßnahmen gemäß § 23a ZFdG</p> <p>IV. Voraussetzungen und Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten, der Maßnahmen gemäß § 23g ZFdG (Erhebung von Verkehrsdaten)</p> <p>V. Benachrichtigung der Betroffenen gemäß § 23c Abs. 4 ZFdG und nachträglicher Rechtsschutz gemäß § 23c Abs. 7 ZFdG</p> <p>1. Voraussetzungen einer Benachrichtigung</p> <p>2. Nachträglicher Rechtsschutz</p> <p>3. Durchführung der Benachrichtigungen</p> <p>VI. Verarbeitung und Löschung von personenbezogenen Daten gemäß § 23c Abs. 2 ZFdG</p>	<p>Seite</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>6</p> <p>6</p> <p>6</p>	<p>VII. Übermittlung von Daten gemäß § 23d ZFdG</p> <p>VIII. Straf- und Bußgeldvorschriften gemäß §§ 45 und 46 ZFdG</p> <p>Gesamtwürdigung</p> <p>Vorbemerkung</p> <p>Die Befugnis des Zollkriminalamts zur präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung bei möglichen Verstößen im Außenwirtschaftsbereich wurde erstmals 1992 im Außenwirtschaftsgesetz (AWG) (BGBl. I S. 372) geregelt. Das Bundesverfassungsgericht stellte mit seiner Entscheidung vom 3. März 2004 (1 BvF 3/92) jedoch fest, dass diese Ausgestaltung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung in den §§ 39 bis 41 AWG mit Artikel 10 des Grundgesetzes (GG) unvereinbar war. Im Bereich der Straftatenverhütung unterliegen danach Ermächtigungen zum Eingriff in dieses Grundrecht keinen geringeren Anforderungen an die Normenbestimmtheit und Normenklarheit als Ermächtigungen zu Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass der Gesetzgeber bei einer Neuregelung auch die Grundsätze zu beachten habe, die das Gericht in seinen Urteilen zum G10-Gesetz vom 14. Juli 1999 (1 BvR 2226/94) und zur akustischen Wohnraumüberwachung vom 3. März 2004 (1 BvR 2378/98) niedergelegt hatte. Zu sichern sei insbesondere ein hinreichender Rechtsschutz für sämtliche Betroffene gegenüber der Datenerhebung und Weiterverwendung, aber auch bei der Vernichtung nicht mehr benötigter oder rechtswidrig erlangter Daten, ferner die Kennzeichnung der Daten bei der Verwendung zu weiteren Zwecken. Das Bundesverfassungsgericht forderte den Gesetzgeber auf, den verfassungswidrigen Zustand unter Nutzung seines Gestaltungsspielraums bis zum 31. Dezember 2004 zu beseitigen.</p>	<p>6</p> <p>7</p> <p>7</p>
--	--	--	----------------------------

Mit dem am 28. Dezember 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt vom 21. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3603) ist der Gesetzgeber dieser Aufgabe fristgerecht nachgekommen. Mit diesem Gesetz wurden die bisherigen §§ 39 bis 43 und 51 AWG aufgehoben. Gleichzeitig wurde mit den neu eingefügten §§ 23a bis 23f, 45 und 46 eine weitgehende Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung in das die besonderen Befugnisse des Zollkriminalamts regelnde Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz – ZFdG) vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3202, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007, BGBl. I S. 2897, 2901) aufgenommen. Dabei wurden insbesondere die Voraussetzungen für eine Übermittlung und Weiterverwendung von durch Überwachungsmaßnahmen erlangte Daten sowie die nach Abschluss einer Überwachungsmaßnahme bestehende Verpflichtung zur Benachrichtigung der Betroffenen entsprechend den Vorgaben in den o. g. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts neu ausgestaltet.

Offen blieb zunächst die Frage, ob auch besondere Regelungen zum Schutz des Kernbereichs der persönlichen Lebensgestaltung geschaffen werden müssen. Deshalb wurde die Geltung der Neuregelung zunächst bis zum 31. Dezember 2005 befristet und diese Befristung mit Gesetz vom 22. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3681) auf den 30. Juni 2007 verlängert. Mit seiner Entscheidung zur vorbeugenden Telekommunikationsüberwachung nach dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an den Schutz des aus der Menschenwürdegarantie des Artikel 1 Abs. 1 GG abzuleitenden Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung bei Eingriffen in Artikel 10 GG klargestellt. Danach hat eine Maßnahme zu unterbleiben, wenn im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass eine Telekommunikationsüberwachung Inhalte erfasst, die zum Kernbereich privater Lebensgestaltung zählen. Da bei einer Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme nicht sicher vorhersehbar ist, welchen Inhalt die Gespräche haben werden, ist das Risiko nicht auszuschließen, dass eine Abhörmaßnahme Kommunikation aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst. Dies könne jedoch bei einem besonders hohen Rang des gefährdeten Rechtsguts und einer durch konkrete Anhaltspunkte gekennzeichneten Lage, die auf einen unmittelbaren Bezug zur zukünftigen Begehung der Straftat schließen lässt, hinzunehmen sein. Allerdings müssten Vorkehrungen getroffen werden, die sichern, dass die Kommunikationsinhalte des höchstpersönlichen Bereichs nicht gespeichert und verwertet werden dürfen, sondern unverzüglich gelöscht werden, wenn es ausnahmsweise zu ihrer Erhebung gekommen ist.

Zur Umsetzung dieser Anforderungen wurden durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) kernbereichsschützende Regelungen in § 23a Abs. 4a ZFdG aufgenommen. Außerdem wurden die Regelungen zum Schutz von Berufsgeheimnisträgern in § 23a Abs. 5

und 5a ZFdG neu gefasst, mit § 23g ZFdG eine mit §§ 100g, 100h der Strafprozessordnung (StPO) vergleichbare Befugnis zur Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten möglicher Betroffener aufgenommen und die Befristung aufgehoben.

I. Anlass und Gegenstand des Berichts

Nach § 23c Abs. 8 ZFdG unterrichtet das Bundesministerium der Finanzen in Abständen von höchstens sechs Monaten ein aus neun vom Deutschen Bundestag bestimmten Abgeordneten bestehendes Gremium über die Durchführung der – durch Gesetz vom 21. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3603) neu in das ZFdG eingefügten – §§ 23a bis 23f sowie §§ 45 und 46 ZFdG. Gleiches gilt für den durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) eingefügten § 23g ZFdG. Dabei ist insbesondere über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis, Kosten und Benachrichtigung Betroffener von im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen nach diesen Vorschriften zu berichten.

Weiter sieht § 23c Abs. 8 Satz 2 ZFdG vor, dass das Gremium nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Vorschrift dem Deutschen Bundestag zusammenfassend zum Zwecke der Evaluierung einen die oben genannten Angaben berücksichtigenden Bericht über die Durchführung der Maßnahmen erstattet.

Mit diesem Bericht kommt das Gremium seiner gesetzlichen Pflicht nach und legt anhand des vom Bundesministerium der Finanzen zugeliferten und vom Gremium übernommenen Datenmaterials eine zusammenfassende Darstellung für den Zeitraum seit Inkrafttreten der §§ 23a bis 23f ZFdG am 28. Dezember 2004 bis zum 4. Dezember 2007 vor.

Eine Übersicht über die präventive Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt in den Jahren 1992 bis 2005 findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Pau, Wolfgang Nešković und der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 16/281 vom 15. Dezember 2005).

II. Konstituierung und Zusammensetzung des Gremiums gemäß § 23c Abs. 8 ZFdG sowie Anzahl der Sitzungen

Im Berichtszeitraum haben die ZFdG-Gremien der 15. und 16. Wahlperiode die fristgerechten Berichte des Bundesministeriums der Finanzen gemäß § 23c Abs. 8 Satz 1 über die Durchführung der §§ 23a bis 23f sowie §§ 45 und 46 ZFdG entgegengenommen.

Das Gremium gemäß § 23c Abs. 8 ZFdG ist an die Stelle des durch die Aufhebung der §§ 39 bis 41 AWG aufgelösten Gremiums nach § 41 Abs. 5 AWG getreten. Wie das Gremium nach § 41 Abs. 5 AWG besteht auch das ZFdG-Gremium aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages. Nach der Wahl der Mitglieder durch den Deutschen Bundestag der 15. Wahlperiode in seiner 160. Sitzung am 24. Februar 2005 trat das Gremium am 20. April 2005 erstmals zusammen.

Dem amtierenden ZFdG-Gremium der 16. Wahlperiode gehören – in alphabetischer Reihenfolge – folgende Abgeordnete an: Klaus Barthel (SPD), Hans-Joachim Fuchtel (CDU/CSU), Stephan Mayer (Altötting) (CDU/CSU), Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Ruprecht Polenz (CDU/CSU), Florian Pronold (SPD), Dr. Axel Troost (DIE LINKE.), Dr. Rainer Wend (SPD), Hartfrid Wolff (Rems-Murr) (FDP). Das Gremium wurde am 15. Dezember 2005 vom Deutschen Bundestag der 16. Wahlperiode in dessen 8. Sitzung eingesetzt und trat am 9. Februar 2006 zu seiner ersten Sitzung zusammen. Vorsitzender des ZFdG-Gremiums der 16. Wahlperiode ist Ruprecht Polenz (CDU/CSU).

Im Berichtszeitraum fanden fünf Sitzungen des Gremiums statt.

III. Voraussetzungen und Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten, der Maßnahmen gemäß § 23a ZFdG (Telekommunikations- und Postüberwachung)

1. Beschränkungsvoraussetzungen

Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen Straftaten nach § 19 Abs. 1 oder 2 (Strafvorschriften gegen Atomwaffen), § 20 Abs. 1 (Strafvorschriften gegen biologische und chemische Waffen), § 20a Abs. 1 oder 2 (Strafvorschriften gegen Antipersonenminen) oder § 22a Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 oder Abs. 2 (ungenehmigter Transport oder Handel mit Kriegswaffen) des Kriegswaffenkontrollgesetzes vorbereiten, ist das Zollkriminalamt gemäß § 23a Abs. 1 ZFdG befugt, zur Verhütung dieser Straftaten dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen sowie die dem Fernmeldegeheimnis unterliegende Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen. Unter der Vorbereitung von Straftaten ist gemäß § 23a Abs. 2 Satz 1 ZFdG eine Handlung zu verstehen, die darauf gerichtet ist, Straftaten zu begehen, das geschützte Rechtsgut aber nicht unmittelbar gefährdet. Insbesondere fallen gemäß § 23a Abs. 2 Satz 2 ZFdG darunter: das Führen von Verhandlungen über die Lieferung von Gütern oder das Erbringen von Dienstleistungen, das Anbieten, der Erwerb, die Herstellung oder die Überlassung von Gütern, das Anbieten von Dienstleistungen, die Beschaffung von Transportmitteln für die Lieferung von Gütern oder das Anwerben von Teilnehmern, soweit dies der Begehung der Straftat nützlich sein soll.

Die gleiche Befugnis besteht gemäß § 23a Abs. 3 ZFdG, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden, indem sie rechtswidrig und ohne die hierfür erforderliche Genehmigung oder Entscheidung nach Artikel 4 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 oder 2 der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 vom 22. Juni 2000 (Dual-Use-Verordnung) oder nach § 5c oder § 5d der Außenwirtschaftsverordnung unter den in § 23a Abs. 3 Nr. 1 bis 3 ZFdG näher bezeichneten Umständen die Ausfuhr von Waffen, Munition und Rüstungsmaterial einschließlich darauf bezogener Herstellungsausrüstung und Technolo-

gie oder sonstiger Dual-Use-Güter vorbereiten. Durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) wurde diese Aufzählung um Güter ergänzt, die ganz oder teilweise geeignet sind und von denen auf Grund von Tatsachen angenommen werden kann, dass sie dazu bestimmt sind, einen erheblichen Beitrag zur Errichtung, zum Betrieb einer oder zum Einbau in eine Anlage für kerntechnische Zwecke zu leisten und das Käufer- oder Bestimmungsland Algerien, Indien, Irak, Iran, Israel, Jordanien, Libyen, Nordkorea, Pakistan oder Syrien ist (§ 23a Abs. 3 Nr. 4 ZFdG).

Weiter dürfen Post- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen gemäß § 23a Abs. 4 ZFdG auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen und Personenvereinigungen durchgeführt werden, die für Personen tätig sind, bei denen die oben dargestellten Voraussetzungen vorliegen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie an deren Postverkehr teilnehmen oder ihren Telekommunikationsanschluss oder ihr Endgerät benutzen, sowie auch gegenüber solchen Personen, die Mitteilungen für Personen, bei denen die Beschränkungsvoraussetzungen vorliegen, entgegennehmen oder von diesen herrührende Mitteilungen weitergeben, oder deren Telekommunikationsanschluss oder Endgerät von Personen, bei denen die o. g. Beschränkungsvoraussetzungen vorliegen, benutzt wird. Voraussetzung für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen gegenüber derartig Betroffenen ist jedoch, dass andernfalls die Erkenntnisse aus Maßnahmen gegen die Personen, bei denen die o. g. Voraussetzungen vorliegen, nicht ausreichen, um die in Vorbereitung befindliche Tat zu verhindern.

Unzulässig sind Beschränkungen gemäß dem in Umsetzung der Anforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2005 (1 BvR 668/04) mit Gesetz vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) ergänzten § 23a Abs. 4a ZFdG, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch sie allein Kommunikationsinhalte aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Für Kommunikationsinhalte aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die durch eine Überwachungsmaßnahme nach § 23a ZFdG erlangt worden sind, besteht ein von Löschungs- und Dokumentationspflichten begleitetes absolutes Verwertungsverbot.

Besondere Voraussetzungen gelten auch für Maßnahmen, durch die Erkenntnisse erlangt würden, über die die betreffenden Personen gemäß §§ 53, 53a StPO das Zeugnis verweigern dürften. Die diesbezüglichen Regelungen in § 23a Abs. 5 ZFdG sind durch das Gesetz vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) neu gefasst worden. So besteht nun ein – von Löschungs- und Dokumentationspflichten flankiertes – Erhebungs- und Verwertungsverbot für Erkenntnisse, die vom Zeugnisverweigerungsrecht von Geistlichen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger, Verteidigern und Abgeordneten (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2, 4 StPO) umfasst sind. Bezüglich weiterer, von dieser Regelung nicht erfasster sog. Berufsgeheimnisträger, denen die StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht zubilligt (Beratungs- und Heilberufe, Medienmitarbeiter, vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3b und 5 StPO), besteht ein relatives, an Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten orientiertes Erhebungs- und Verwertungsverbot, wobei das

öffentliche Interesse an den durch die zeugnisverweigerungsberechtigte Person wahrgenommenen Aufgaben und das Interesse an der Geheimhaltung der dieser Person anvertrauten oder bekannt gewordenen Tatsachen besonders zu berücksichtigen sind. Soweit hiernach geboten, ist die Maßnahme zu unterlassen oder, soweit möglich, zu beschränken. Für den Fall, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die zeugnisverweigerungsberechtigten Personen in die Tat verstrickt sind, gelten die dargestellten Erhebungs- und Verwertungsverbote jedoch nicht (§ 23a Abs. 5a ZFdG). Ebenso ist zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Lebensgefahr oder einer dringenden Gefahr für Leib oder Freiheit einer Person die Verwendung von entgegen dem Verwertungsverbot erlangten Erkenntnissen, die von besonders geschützten Berufsheimlichkeitsgeheimnissen herrühren, zulässig.

Schließlich dürfen die oben dargestellten Beschränkungen in jedem Falle nur dann angeordnet werden, wenn es ohne die Erkenntnisse aus den damit verbundenen Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, die vorbereiteten Taten zu verhindern, und die Maßnahmen nicht außer Verhältnis zur Schwere der zu verhindernden Tat stehen. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

2. Verfahren

Eine Telekommunikations- oder Postüberwachungsmaßnahme des Zollkriminalamts nach § 23a ZFdG bedarf gemäß §§ 23a Abs. 1 Satz 2, 23b ZFdG der vorherigen Anordnung durch das Landgericht. Der Antrag ist von der Behördenleitung des Zollkriminalamts persönlich, bei deren Verhinderung von deren Stellvertretung zu begründen; die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen ist ebenfalls erforderlich. Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen, kann jedoch bei Fortbestehen der Voraussetzungen um jeweils bis zu drei Monate verlängert werden. Überschreitet eine Maßnahme auf Grund einer Verlängerung die Dauer von neun Monaten, so wechselt die Zuständigkeit für die Anordnung vom Land- zum Oberlandesgericht. Bei Gefahr in Verzug kann sie ausnahmsweise vom Bundesministerium der Finanzen getroffen werden, muss jedoch innerhalb von drei Tagen vom Landgericht bestätigt werden, § 23b Abs. 1 Satz 2 ZFdG.

In der Begründung der Anordnung oder Verlängerung sind deren Voraussetzungen und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen (§ 23b Abs. 2 Satz 1 ZFdG). Insbesondere sind einzelfallbezogen anzugeben: die Bezeichnung der zu verhindernden Tat, die Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Tat vorbereitet wird, sowie die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (§ 23b Abs. 2 Satz 2 ZFdG).

3. Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der Maßnahmen gemäß § 23a ZFdG

Im Berichtszeitraum seit Inkrafttreten der §§ 23a bis 23f ZFdG am 28. Dezember 2004 bis zum 4. Dezember 2007

hat das Zollkriminalamt 22 Sachverhalte auf Anhaltspunkte für das Vorliegen der Voraussetzungen für Überwachungsmaßnahmen gemäß § 23a Abs. 1, 3 oder 4 ZFdG geprüft. In zehn Fällen wurden Maßnahmen nach § 23a Abs. 1, 3 oder 4 ZFdG angeordnet.

Diese Maßnahmen wurden in einem Fall auf § 23a Abs. 1 ZFdG, in drei Fällen auf § 23a Abs. 3 Nr. 1 lit. c ZFdG, in fünf Fällen auf § 23a Abs. 3 Nr. 2 ZFdG und in drei Fällen auf § 23a Abs. 3 Nr. 3 ZFdG gestützt. Dabei wurden zwei Maßnahmen jeweils auf zwei Tatbestände gestützt. Im Berichtszeitraum wurden keine Maßnahmen auf die Tatbestände des § 23a Abs. 3 Nr. 1 lit. a, b und d sowie auf den mit Gesetz vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) neu eingefügten § 23a Abs. 3 Nr. 4 ZFdG gestützt.

Im Berichtszeitraum ergingen 35 überwachungsmaßnahmenbezogene Beschlüsse, davon 34 durch das Landgericht Köln und einer durch das Oberlandesgericht Köln. Zehn dieser Beschlüsse hatten die Einrichtung von Überwachungsmaßnahmen zum Inhalt, mit den übrigen 25 wurden Überwachungsmaßnahmen erweitert, verlängert oder berichtigt.

Vier der genannten zehn Maßnahmen hat das Zollkriminalamt beendet, davon zwei, weil das Liefervorhaben durch behördliche Intervention verhindert wurde, eine, weil der Geschäftspartner inhaftiert wurde und eine, weil sich ein nachrichtendienstlicher Hinweis nicht bestätigte.

Vier weitere Maßnahmen wurden in insgesamt sechs Ermittlungsverfahren überführt. Von diesen wurden vier rechtskräftig abgeschlossen und zwei Personen zu Freiheitsstrafen verurteilt, drei Personen wurden freigesprochen. Zwei Verfahren wurden eingestellt. Drei weitere Verurteilungen haben noch keine Rechtskraft erlangt.

Insgesamt waren von den im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen 45 natürliche und juristische Personen als Zielpersonen unmittelbar betroffen.

Es haben in keinem Fall tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorgelegen, dass allein Kommunikationsinhalte aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden; demzufolge wurde aus diesem Grund in keinem Fall die Durchführung der Telekommunikations- und Postüberwachung unterlassen. Kommunikationsinhalte, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zugeordnet werden können, wurden nach dem 14. Juni 2007 (Veröffentlichung des Gesetzes zur Änderung des ZFdG und anderer Gesetze vom 12. Juni 2007 im BGBl.) in zwei Fällen erhoben (§ 23a Abs. 4a Satz 2 ZFdG). Die Gespräche wurden jeweils unverzüglich vom Auswerter gesperrt und nach Entscheidung der Maßnahmeleitung (eine/einer zum Richteramt befähigte/r Bedienstete/r des ZKA) der Löschung zugeführt. Die Löschung wurde dokumentiert. Eine Verwertung oder Weiterleitung dieser Inhalte ist nicht erfolgt.

Über Kommunikationsvorgänge mit Personen mit Zeugnisverweigerungsrecht können in vier Fällen keine Angaben gemacht werden, weil insoweit zwischenzeitlich eine vollständige Löschung durchgeführt wurde. In den übrigen sechs Fällen wurde keine Kommunikation von

Berufsgeheimnisträgern erfasst, die einem absoluten Verwertungsverbot unterliegt. Insgesamt wurden 949 Kommunikationsverbindungen festgestellt, an denen 121 Personen mit Zeugnisverweigerungsrechten beteiligt waren. Sie erwiesen sich jedoch in keinem einzigen Fall als für den Zweck der Maßnahme oder anschließende Ermittlungsverfahren relevant. In keinem dieser Fälle wurden Kommunikationsinhalte nach § 23d ZFdG an Dritte übermittelt.

Durchschnittlich dauerte eine Maßnahme im Berichtszeitraum etwa fünf Monate, umfasste die Überwachung von ca. 20 Telekommunikationsanschlüssen und Postanschriften bei drei Dienst Anbietern und führte zur Erhebung von ca. 10 900 Kommunikationsvorgängen.

Die durchschnittlichen Kosten für eine durchgeführte und endgültig beendete Überwachungsmaßnahme betragen etwa 156 000 Euro. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um bei der Überwachung und Benachrichtigung betroffener Personen angefallene Personalkosten, Reisekosten, Entschädigungen für Leistungen der Post- und Telekommunikationsdienstleister gemäß § 23f ZFdG i. V. m. § 23 JVEG (Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz) sowie Übersetzungs- und Dolmetscherkosten, wobei eine Unterscheidung der Kosten nach Überwachungs- und Benachrichtigungsmaßnahmen nicht vorgenommen wurde.

IV. Voraussetzungen und Durchführung, insbesondere Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten, von Maßnahmen gemäß § 23g ZFdG (Erhebung von Verkehrsdaten)

Durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (BGBl. I S. 1037) neu eingefügt wurde die Befugnis des Zollkriminalamts zur Erhebung von Verkehrsdaten gemäß § 23g ZFdG. Mit dieser Vorschrift sollte eine mit den §§ 100g, 100h StPO vergleichbare Regelung zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen nach § 23a ZFdG in das ZFdG eingefügt werden. Durch die Möglichkeit, Verkehrsdaten potentieller Betroffener zu erheben, soll die Überwachung der Telekommunikation auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden, indem klarer und eindeutiger festgelegt werden kann, welche Telekommunikationsanschlüsse in eine Maßnahme gemäß § 23a ZFdG einbezogen werden müssen (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/4663).

Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen Straftaten im Sinne des § 23a Abs. 1 ZFdG vorbereiten oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 23a Abs. 3 ZFdG erheblich gefährden, darf das Zollkriminalamt auch ohne das Wissen des Betroffenen Verkehrsdaten im Sinne des § 96 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) bei Telekommunikationsdienstleistern erheben, soweit dies für die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes der Person erforderlich ist. Klargestellt wird auch, dass die Erhebung von Standortdaten in Echtzeit zulässig ist.

Maßnahmen gemäß § 23g ZFdG dürfen sich nur gegen Personen im Sinne des § 23a Abs. 1, 3 oder 4 richten

(hierzu s. oben, III. 1). Sie müssen gerichtlich angeordnet bzw. – wenn bei Gefahr in Verzug die Anordnung ausnahmsweise durch das Bundesministerium der Finanzen erfolgen kann – binnen drei Tagen durch ein Gericht bestätigt werden. Die Anordnung ist schriftlich zu erlassen und zu begründen und auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils bis zu drei Monaten ist zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen und die Maßnahme verhältnismäßig ist.

Aufgrund des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten des § 23g ZFdG am 15. Juni 2007 hat das Zollkriminalamt im Berichtszeitraum noch keinen Gebrauch von dieser Befugnis gemacht.

V. Benachrichtigung der Betroffenen gemäß § 23c Abs. 4 ZFdG und nachträglicher Rechtsschutz gemäß § 23c Abs. 7 ZFdG

1. Voraussetzungen einer Benachrichtigung

Das Zollkriminalamt hat die von den nach § 23a Abs. 1, 3, 4 und 6 Satz 2 sowie § 23g ZFdG durchgeführten Maßnahmen Betroffenen zu benachrichtigen und dabei auf die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes nach § 23c Abs. 7 ZFdG und die hierfür vorgesehene Frist hinzuweisen.

Dabei fasst das ZFdG den Kreis der Betroffenen weit. Hierunter fallen gemäß § 23c Abs. 4 Satz 3 ZFdG die Personen, gegen die sich die Maßnahme richtet, die Adressaten der überwachten Postsendungen, die Inhaber und Nutzer der überwachten Telekommunikationsanschlüsse, natürliche und juristische Personen nach § 23a Abs. 4 (vgl. oben, III.1) sowie unvermeidbar betroffene Dritte gemäß § 23a Abs. 6 Satz 2 ZFdG. Eine Benachrichtigungspflicht besteht nach Artikel 19 Abs. 4 GG grundsätzlich auch gegenüber solchen Personen und Personenvereinigungen, die mit den von der Maßnahme Betroffenen Briefkontakt hatten oder Telekommunikationsverbindungen unterhalten haben (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Begründung, Bundestagsdrucksache 15/3931 vom 18. Oktober 2004, S. 16).

Bei Personen, gegen die die Maßnahme sich nicht unmittelbar richtet, unterbleibt die Benachrichtigung dann, wenn sie nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder ihr überwiegend schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen. In allen anderen Fällen muss die Benachrichtigung erfolgen, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks oder von Leben, Leib oder Freiheit einer Person oder von bedeutenden Vermögenswerten geschehen kann.

Erfolgt die Benachrichtigung nicht binnen sechs Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der Zustimmung durch das zuständige Gericht. Die Zustimmung ist – vorbehaltlich einer anderen gerichtlichen Anordnung – jeweils nach sechs Monaten erneut einzuholen.

Wenn die Voraussetzungen hierfür auf Dauer nicht vorliegen, kann die Benachrichtigung mit gerichtlicher

Zustimmung endgültig unterbleiben. Ist wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Verfahren eingeleitet worden, entscheidet die Staatsanwaltschaft über den Zeitpunkt der Benachrichtigung.

2. Nachträglicher Rechtsschutz

Von einer Maßnahme gemäß § 23a oder § 23g Betroffene können binnen zwei Wochen nach ihrer Benachrichtigung die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung sowie der Art und Weise des Vollzugs beantragen. Über den Antrag entscheidet das Gericht, das für die Anordnung der Maßnahme zuständig gewesen ist. Gegen die Entscheidung ist die sofortige Beschwerde statthaft.

3. Durchführung der Benachrichtigungen

Im Berichtszeitraum hat das Zollkriminalamt insgesamt 559 von Maßnahmen gemäß § 23a ZFdG Betroffene benachrichtigt. Dabei handelte es sich um 19 unmittelbar und 540 mittelbar Betroffene.

Die durchschnittliche Anzahl der pro Maßnahme erhobenen Kommunikationsvorgänge lag bei ca. 10 900, wobei unter Kommunikationsvorgang Telefonanrufe, Telefaxe, SMS, E-Mails, Internet-Sessions und Postsendungen zu verstehen sind. Diese Zahl lässt jedoch keinen Rückschluss auf die Anzahl der tatsächlich Betroffenen zu, da die Häufigkeit der Teilnahme eines Gesprächsteilnehmers an Kommunikationsvorgängen in einer laufenden Maßnahme sehr unterschiedlich ist. Hinzu kommt, dass in einer Vielzahl von Kommunikationsvorgängen eine zweifelsfreie Ermittlung des Teilnehmers nicht möglich war, bspw. dann, wenn Namen nicht vollständig genannt wurden und kein Bezug zur Person des festgestellten Anschlussinhabers erkennbar war.

Soweit von einer Benachrichtigung aufgrund gesetzlicher Regelung abgesehen wurde, basiert dies auf der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Oberlandesgerichts Köln.

Als Folge der Benachrichtigungen ergaben sich telefonische Nachfragen beim Zollkriminalamt und sechs Anträge auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung sowie der Art und Weise des Vollzugs, wobei in fünf Fällen Anträge auf Einsicht in die Gerichtsakten gestellt wurden. In allen Fällen hat das Landgericht Köln die Rechtmäßigkeit der Anordnung und Durchführung der Maßnahme festgestellt.

VI. Verarbeitung und Löschung von personenbezogenen Daten gemäß § 23c Abs. 2 ZFdG

Gemäß § 23c Abs. 2 ZFdG darf das Zollkriminalamt die durch die Maßnahmen gemäß §§ 23a und 23g erlangten personenbezogenen Daten zum Zwecke der Verhütung von Taten im Sinne des § 23a Abs. 1 oder 3 ZFdG verarbeiten und nutzen. Es darf die Daten auch zur Verfolgung von Straftaten gemäß § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21 oder § 22a Abs. 1 bis 3 des Kriegswaffenkontrollgesetzes oder § 34 Abs. 1 bis 6 des Außenwirtschaftsgesetzes ver-

wenden. Es prüft unverzüglich und dann in Abständen von höchstens sechs Monaten, ob die erhobenen Daten für die in § 23a Abs. 1 und 3 ZFdG bestimmten Zwecke erforderlich sind. Soweit die Daten hierfür nicht (mehr) erforderlich sind, nicht zur Verfolgung einer Straftat oder für die Übermittlung gemäß § 23d ZFdG benötigt werden (hierzu siehe unten, VII.) und nicht mehr für eine Mitteilung nach § 23c Abs. 4 ZFdG (hierzu siehe oben, V.) oder für eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Beschränkungsmaßnahme von Bedeutung sein können, sind sie unverzüglich zu löschen und die Löschung ist zu protokollieren.

Bezüglich der im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen ist die Löschung der aus drei Maßnahmen erlangten Daten abgeschlossen und die Löschung der aus zwei Maßnahmen erlangten Daten in Vorbereitung. Die Löschung der Daten aus zwei weiteren Maßnahmen wurde auf Anordnung der Staatsanwaltschaft zurückgestellt. In einem weiteren Fall erfolgte die Löschung im Berichtszeitraum nicht, da die Benachrichtigung der Betroffenen zurückgestellt wurde.

VII. Übermittlung von Daten gemäß § 23d ZFdG

Gemäß § 23d ZFdG dürfen die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten unter bestimmten Voraussetzungen an andere in- und ausländische Behörden zur Erfüllung von deren Aufgaben übermittelt werden.

Die Voraussetzungen für die Weitergabe der erhobenen Daten benennt § 23d ZFdG. Danach dürfen die Daten vom Zollkriminalamt an die mit polizeilichen Aufgaben betrauten bzw. die für die Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden, an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bzw. das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, an die Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern, den Militärischen Abschirmdienst oder den Bundesnachrichtendienst nur dann weitergegeben werden, wenn die in § 23d ZFdG für den jeweiligen Adressaten konkret genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Entsprechendes gilt für eine Datenübermittlung an die mit der Ausfuhrabfertigung befassenen Zolldienststellen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union oder an die für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständigen ausländischen sowie zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen.

Die Entscheidung über die Weitergabe ist von einem Bediensteten des Zollkriminalamts, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, zu treffen. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der zu protokollierenden Weitergabe trägt das Zollkriminalamt (§ 23d Abs. 8 ZFdG).

Im Berichtszeitraum hat das Zollkriminalamt in einem Fall Daten gemäß § 23d Abs. 1 ZFdG an die mit polizeilichen Aufgaben betrauten Behörden, in sechs Fällen Daten gemäß § 23d Abs. 2 ZFdG an die für die Verfolgung von Straftaten zuständigen Behörden, in drei Fällen Daten gemäß § 23d Abs. 3 ZFdG an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, in einem Fall Daten gemäß § 23d Abs. 6 ZFdG an die mit der Ausfuhrabferti-

gung befassten Zolldienststellen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und in zwei Fällen Daten gemäß § 23d Abs. 7 ZFdG an für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständige ausländische öffentliche sowie zwischen- und überstaatliche Behörden übermittelt. Übermittlungen an die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie an den Militärischen Abschirmdienst nach § 23d Abs. 4 ZFdG und an den Bundesnachrichtendienst nach § 23d Abs. 5 ZFdG fanden im Berichtszeitraum nicht statt.

VIII. Straf- und Bußgeldvorschriften gemäß §§ 45 und 46 ZFdG

§ 45 ZFdG stellt eine Verletzung der Verschwiegenheitspflicht von Personen, die geschäftsmäßig Post- oder Telekommunikationsdienstleistungen erbringen, bezüglich von Maßnahmen nach §§ 23a und 23g unter Strafe, während § 46 Bußgeldvorschriften für verschiedene Verletzungen der Pflichten von Post- und Telekommunikationsdiensten gemäß § 23a Abs. 8 ZFdG in Verbindung mit § 2 G10 beinhaltet.

Im Berichtszeitraum kamen diese Straf- und Bußgeldvorschriften nicht zur Anwendung.

Gesamtwürdigung

Die §§ 23a ff. ZFdG dienen der vorbeugenden Abwehr drohender Gefahren durch die Zollfahndung als eine Behörde mit polizeilichen Aufgaben sowohl im repressiven wie im präventiven Bereich (Polizeibehörde). Folglich ist das Zollkriminalamt eine Behörde mit einem Strafverfolgungsauftrag, die Maßnahmen der Gefahrenabwehr betreiben und zu diesem Zweck schwerwiegende Grundrechtseingriffe vornehmen darf. Der Gesetzgeber hat sich dabei von der Überlegung leiten lassen, dass ein schwerer Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 10 GG ebenso wie die formelle Ausgestaltung der Gefahrenabwehr damit begründet sei, dass es bei der Verhinderung illegaler Rüstungsexporte um den Schutz höchster Verfassungsgüter, nämlich Frieden und menschliches Leben, gehe.

Das Zollkriminalamt hat von seinen Befugnissen gemäß §§ 23a ff. ZFdG zurückhaltend Gebrauch gemacht. Insgesamt hat es im Zeitraum seit Inkrafttreten der §§ 23a bis 23f ZFdG am 28. Dezember 2004 bis zum 4. Dezember 2007 zehn Überwachungsmaßnahmen gemäß § 23a ZFdG durchgeführt, von denen vier bereits beendet und vier weitere in strafrechtliche Ermittlungsverfahren überführt wurden.

Als Zielpersonen hiervon unmittelbar betroffen waren 45 natürliche und juristische Personen. Der Kreis der als Kommunikationspartner der Zielpersonen in ihrem Grundrecht aus Artikel 10 GG ebenfalls betroffenen Personen war jedoch deutlich größer. Insgesamt wurden 559 unmittelbar und mittelbar Betroffene nach Abschluss der betreffenden Maßnahme gemäß § 23c Abs. 4 ZFdG über ihre Durchführung unterrichtet.

Die neue Gesetzeslage verlangt in Übereinstimmung mit Artikel 19 Abs. 4 GG grundsätzlich die Benachrichtigung

aller von der Überwachung betroffener Personen, wozu Personen zählen, gegen die sich die Maßnahme richtet, Adressaten der überwachten Postsendungen, Inhaber und Nutzer der überwachten Telekommunikationsanschlüsse, näher bezeichnete Personen nach § 23a Abs. 4 ZFdG und unvermeidbar betroffene Dritte nach § 23a Abs. 6 Satz 2 ZFdG. Dabei kann die Benachrichtigung bei Adressaten der überwachten Postsendungen, Inhabern und Nutzern der überwachten Telekommunikationsanschlüsse, näher bezeichneten Personen nach § 23a Abs. 4 ZFdG und unvermeidbar betroffener Dritter nach § 23a Abs. 6 Satz 2 ZFdG unterbleiben, wenn sie nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder ihr überwiegend schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen. Hieraus erklärt sich auch, dass nur 19 unmittelbar und nur 540 mittelbar Betroffene benachrichtigt wurden. Die Schutzpflichten aus Artikel 19 Abs. 4 GG bringen in der Praxis eine deutlich umfassendere Auswertung und Protokollierung der überwachten Kommunikation mit sich, die nicht mehr nur am Maßnahmезweck orientiert ist, sondern zusätzlich eine sorgfältige umfassende Aufbereitung für die mögliche Benachrichtigung umfasst. Hierdurch entsteht dem Zollkriminalamt ein deutlich erhöhter administrativer Aufwand.

Die aus Artikel 19 Abs. 4 GG resultierende Benachrichtigungspflicht bringt es mit sich, dass in den meisten Fällen von den Betroffenen nicht wahrgenommene Eingriffe in ihre Grundrechte für diese sichtbar werden. Im Hinblick auf den eigentlichen Maßnahmезweck vielleicht unwichtige Gespräche werden von Mitarbeitern des Zollkriminalamts gehört und auch wegen möglicher Benachrichtigungspflichten bewertet, wodurch auch die sozialen Kontakte der Zielpersonen, aber auch der unvermeidbar betroffenen Dritten Gegenstand genauer Bewertung ggf. auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen werden. Dies kann – muss aber nicht – als eine Vertiefung des Grundrechtseingriffs verstanden und individuell als belastend empfunden werden. Andererseits ermöglicht erst die Benachrichtigung den Rechtsschutz, mit dem die mögliche Feststellung eines rechtswidrigen Grundrechtseingriffs und die Beseitigung der hierdurch u. U. entstandenen Folgen erreicht werden kann.

Das Zollkriminalamt befürchtet, dass seine gesetzliche Aufgabenerfüllung dadurch gefährdet werden könnte, dass über die Akteneinsicht versucht werden könnte, Einblicke in sicherheitsbehördeninterne Vorgänge zu erhalten. Diese Gefahr besteht insbesondere bei der Benachrichtigung von Botschaften sensibler Länder. In zwei Fällen hat das Oberlandesgericht Köln hier bereits das Erfordernis der Benachrichtigung des Generalkonsulates eines vom UN-Embargo betroffenen Landes gesehen. Neben der Gefahr, dass über die Akteneinsicht Einblicke in sicherheitsrelevante Vorgänge gewährt werden könnte, ist diese Benachrichtigungspraxis daneben geeignet, außenpolitische Irritationen auszulösen und die nationale und internationale Zusammenarbeit des Zollkriminalamtes mit anderen Sicherheitsbehörden zu beeinträchtigen.

Berlin, den 18. Juni 2008

Ruprecht Polenz, Vorsitzender

