

Entschließung der 66. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder

am 25./26. September 2003 in Leipzig

Konsequenzen aus der Untersuchung des Max-Planck-Instituts über Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg hat im Mai diesen Jahres sein im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstelltes Gutachten "Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen" vorgelegt. Darin hat es festgestellt, dass

- die Zahl der Ermittlungsverfahren, in denen TKÜ-Anordnungen erfolgten, sich im Zeitraum von 1996 bis 2001 um 80 % erhöht (1996: 2149; 2001: 3868) hat,
- die Gesamtzahl der TKÜ-Anordnungen pro Jahr im Zeitraum von 1990 bis 2000 von 2.494 um das Sechsfache auf 15.741 gestiegen ist,
- sich die Zahl der jährlich davon Betroffenen im Zeitraum von 1994 bis 2001 von 3.730 auf 9.122 fast verdreifacht hat,
- in 21 % der Anordnungen zwischen 1.000 und 5.000 Gespräche, in 8 % der Anordnungen mehr als 5.000 Gespräche abgehört worden sind,
- der Anteil der staatsanwaltschaftlichen Eilanordnungen im Zeitraum von 1992 bis 1999 von ca. 2 % auf ca. 14 % angestiegen ist,
- die Beschlüsse in ca. $\frac{3}{4}$ aller Fälle das gesetzliche Maximum von 3 Monaten umfassen, $\frac{3}{4}$ aller Maßnahmen tatsächlich aber nur bis zu 2 Monaten andauern,
- lediglich 24 % der Beschlüsse substantiell begründet werden,
- es nur in 17 % der Fälle Ermittlungserfolge gegeben hat, die sich direkt auf den die Telefonüberwachung begründenden Verdacht bezogen,
- 73 % der betroffenen Anschlussinhaberinnen und -inhaber nicht über die Maßnahme unterrichtet wurden.

Die Telefonüberwachung stellt wegen ihrer Heimlichkeit und wegen der Bedeutung des Rechts auf unbeobachtete Kommunikation einen gravierenden Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen dar, zu denen auch unbeteiligte Dritte gehören. Dieser Eingriff kann nur durch ein legitimes höherwertiges Interesse gerechtfertigt werden. Nur die Verfolgung schwerwiegender Straftaten kann ein solches Interesse begründen. Vor diesem Hintergrund ist der Anstieg der Zahl der Verfahren, in denen Telefonüberwachungen angeordnet werden, kritisch zu bewerten. Dieser kann – entgegen häufig gegebener Deutung – nämlich nicht allein mit dem Zuwachs der Anschlüsse erklärt werden. Telefonüberwachungen müssen ultima ratio bleiben. Außerdem sind die im Gutachten des Max-Planck-Instituts zum Ausdruck kommenden strukturellen Mängel zu beseitigen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordert den Gesetzgeber und die zuständigen Behörden auf, aus den Ergebnissen der Untersuchung daher folgende Konsequenzen zu ziehen:

- Der gesetzliche Richtervorbehalt darf nicht aufgelockert werden. Die Verwertung der angefertigten Aufzeichnungen sollte in Fällen staatsanwaltschaftlicher Eilanordnungen davon abhängig gemacht werden, dass ein Gericht rückwirkend deren Rechtmäßigkeit feststellt.
- Um die Qualität der Entscheidungen zu verbessern, sollte die Regelung des § 100b StPO dahin gehend ergänzt werden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Anordnung einzelfallbezogen darzulegen sind. Die Rechtsfolgen für erhebliche Verstöße gegen die Begründungsanforderungen sollten gesetzlich geregelt werden (z. B. Beweisverwertungsverbote).
- Um die spezifische Sachkunde zu fördern, sollten die Aufgaben der Ermittlungsrichterinnen und -richter auf möglichst wenige Personen konzentriert werden. Die Verlagerung auf ein Kollegialgericht ist zu erwägen.

- Der Umfang des – seit Einführung der Vorschrift regelmäßig erweiterten – Straftatenkataloges des § 100a StPO muss reduziert werden.
- Um eine umfassende Kontrolle der Entwicklung von TKÜ-Maßnahmen zu ermöglichen, muss in der StPO eine Pflicht zur zeitnahen Erstellung aussagekräftiger Berichte geschaffen werden. Jedenfalls bis dahin muss auch die in § 88 Abs. 5 TKG festgelegte Berichtspflicht der Betreiber von Telekommunikationsanlagen und der Regulierungsbehörde beibehalten werden.
- Der Umfang der Benachrichtigungspflichten, insbesondere der Begriff der Beteiligten, ist im Gesetz näher zu definieren, um die Rechte, zumindest aller bekannten Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu sichern. Für eine längerfristige Zurückstellung der Benachrichtigung ist zumindest eine richterliche Zustimmung entsprechend § 101 Abs. 1 Satz 2 StPO vorzusehen. Darüber hinaus müssen die Strafverfolgungsbehörden beispielsweise durch Berichtspflichten angehalten werden, diesen gesetzlich festgeschriebenen Pflichten nachzukommen.
- Zum Schutz persönlicher Vertrauensverhältnisse ist eine Regelung zu schaffen, nach der Gespräche zwischen den Beschuldigten und zeugnisverweigerungsberechtigten Personen grundsätzlich nicht verwertet werden dürfen.
- Zur Sicherung der Zweckbindung nach § 100b Abs. 5 StPO und 477 Abs.2 Satz 2 StPO muss eine gesetzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung der aus TKÜ-Maßnahmen erlangten Daten geschaffen werden.
- Die Höchstdauer der Maßnahmen sollte von drei auf zwei Monate reduziert werden.
- Auch aufgrund der Weiterentwicklung der Technik zur Telekommunikationsüberwachung (z. B. IMSI-Catcher, stille SMS, Überwachung des Internetverkehrs) ist eine Fortführung der wissenschaftlichen Evaluation dieser Maßnahmen unabdingbar. Die gesetzlichen Regelungen sind erforderlichenfalls deren Ergebnissen anzupassen.