

Beschluss vom 12. Oktober 2011
2 BvR 236/08, 2 BvR 237/08, 2 BvR 422/08

Neuregelung strafprozessualer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen verfassungsgemäß

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem heute veröffentlichten Beschluss entschieden, dass die Neuregelung bzw. Änderung einzelner Vorschriften der Strafprozessordnung durch Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung vom 21. Dezember 2007 mit dem Grundgesetz im Einklang steht.

Mit der Neufassung des § 100a StPO wurde der in Absatz 2 enthaltene Katalog der Anlasstaten, die Voraussetzung für eine Telekommunikationsüberwachung sind, systematisch neu geordnet; 19 Straftatbestände wurden gestrichen und mehr als 30 Straftatbestände neu aufgenommen. Ferner wurden in § 100a Abs. 4 StPO Vorkehrungen zum Schutz privater Lebensgestaltung geschaffen. Beim Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass aus der Telekommunikationsüberwachung allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden, ist die Maßnahme unzulässig. Daraus gewonnene Erkenntnisse dürfen nicht verwertet werden.

In § 101 Abs. 4 bis 6 StPO wird die Benachrichtigung der von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen Betroffenen neu geregelt. Die Vorschriften enthalten mehrere Ausnahmetatbestände, bei deren Vorliegen die Benachrichtigung der betroffenen Personen unterbleiben oder zurückgestellt werden darf. § 101 Abs. 6 Satz 3 StPO bestimmt, dass das Gericht dem endgültigen Absehen von der Benachrichtigung zustimmen kann, wenn die Voraussetzungen für eine Benachrichtigung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch künftig nicht eintreten werden.

Die Neuregelung des § 160a StPO erfasst Ermittlungsmaßnahmen, in die Berufsgeheimnisträger als nicht einer Straftat Verdächtige einbezogen werden, und differenziert zwischen bestimmten Berufsgruppen. In Absatz 1 wird ein umfassender Schutz der Vertraulichkeit der berufs- und funktionsbezogenen Kommunikation mit Geistlichen, Strafverteidigern, Abgeordneten und seit dem 1. Februar 2011 auch mit Rechtsanwälten gewährleistet. Hinsichtlich aller Informationen, über die diesen Berufsgeheimnisträgern nach § 53 StPO ein Zeugnisverweigerungsrecht zustünde, gilt ein absolutes Beweiserhebungs- und -verwertungsverbot. Für alle anderen zur Zeugnisverweigerung berechtigten Berufsgeheimnisträger, wie z. B. Ärzte, Steuerberater oder Pressevertreter, sieht Absatz 2 dagegen vor, dass die Ermittlungsbehörden im Einzelfall nach Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen das Bestehen eines Beweiserhebungs- und -verwertungsverbots zu prüfen haben.

Die Beschwerdeführer in den miteinander verbundenen Verfahren erheben im

Wesentlichen folgende Rügen: Das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung sei - im Hinblick auf die Begrenzung der Benachrichtigungspflicht nach § 101 Abs. 6 Satz 3 StPO - wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot bereits formell verfassungswidrig. Durch die Erweiterung des Straftatenkataloges des § 100a Abs. 2 StPO werde das grundrechtlich geschützte Fernmeldegeheimnis ausgehöhlt. Außerdem verletze die Regelung in § 100a Abs. 4 StPO das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, da sie den Kernbereich privater Lebensgestaltung nur für den Fall schütze, dass die Telekommunikationsüberwachung ausschließlich aus diesem Bereich Erkenntnisse bringe. Ferner verstoße die Ausgestaltung der Benachrichtigungspflicht und ihrer Ausnahmen in § 101 Abs. 4 bis 6 StPO gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz. Einige der Beschwerdeführer, die als Ärzte bzw. publizistisch tätig sind, halten die Differenzierung zwischen den Berufsgruppen in § 160a Abs. 1 und 2 StPO für unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz. Ferner sehen sie sich dadurch, dass sie von der in Absatz 1 privilegierten Gruppe der Berufsgeheimnisträger ausgeschlossen werden, in ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie in ihrer verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit verletzt.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung verstößt weder gegen das verfassungsrechtliche Zitiergebot noch verletzen die angegriffenen strafprozessualen Vorschriften die Beschwerdeführer in ihren Grundrechten.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:

1. Das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG fordert, dass ein Gesetz dasjenige Grundrecht unter Angabe seines Artikels benennen muss, das durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt wird. Es soll sicherstellen, dass sich der Gesetzgeber die Notwendigkeit und das Ausmaß des beabsichtigten Grundrechtseingriffs bewusst macht und greift nicht nur bei erstmaligen Grundrechtseinschränkungen ein, sondern wird bei jeder erheblichen Veränderung der Eingriffsvoraussetzungen bedeutsam, die zu neuen Grundrechtseinschränkungen führt. Der durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung eingeführte § 101 Abs. 6 Satz 3 StPO, wonach das Gericht einem endgültigen Absehen von der Benachrichtigung des von der Ermittlungsmaßnahme Betroffenen zustimmen kann, verstößt nicht gegen das Zitiergebot. Zwar bezeichnet das Gesetz nur das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) als eingeschränkt, während die Eingrenzung der Mitteilungspflicht bei Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung auch einen Eingriff in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) darstellen kann. Die Neuregelung in §101 Abs. 6 Satz 3 StPO begründet jedoch nur eine unerhebliche Gesetzesänderung im Vergleich zur Vorgängerregelung.

2. Gegen die Erweiterung des Straftatenkatalogs in § 100a Abs. 2 StPO

bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Der erweiterte Straftatenkatalog wahrt - mit Blick auf den mit der Telekommunikationsüberwachung verbundenen schwerwiegenden Eingriff in das grundrechtlich geschützte Fernmeldegeheimnis - den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Gesetzgeber hat den Anlasstaten katalog nicht in verfassungswidriger Weise in die Bereiche der leichten und mittleren Kriminalität hinein ausgedehnt. Er hat in den Katalog des § 100a Abs. 2 StPO nur Delikte neu aufgenommen, deren Begehung mit einer Höchststrafe von mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist. Dies allein qualifiziert die Delikte zwar noch nicht als schwere Straftaten, bei denen ein Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG erst verhältnismäßig ist. Gleichwohl ist die gesetzgeberische Einstufung der neu aufgenommenen Straftatbestände als „schwer“ bei einer Gesamtschau, die insbesondere die jeweils geschützten Rechtsgüter in den Blick nimmt, vertretbar. Denn es handelt sich um Delikte, die - wie z. B. die Abgeordnetenbestechung - entweder erheblich in die Funktionsfähigkeit des Staates oder seiner Einrichtungen eingreifen oder die - wie z. B. die Verbreitung, der Erwerb und Besitz kinderpornographischer Schriften - in einschneidender Weise die Rechtsgüter Privater beeinträchtigen.

3. Auch die durch § 100a Abs. 4 StPO geschaffenen Vorkehrungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei der Telekommunikationsüberwachung genügen sowohl auf der Erhebungsebene als auch in der Auswertungsphase den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung ein zweistufiges Schutzkonzept entwickelt, um den Betroffenen vor Eingriffen in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung zu bewahren.

§ 100a Abs. 4 Satz 1 StPO ordnet an, dass eine zielgerichtete Erhebung kernbereichsrelevanter Daten unterbleibt. Kommt es dennoch ohne dass dies im Vorfeld zu erwarten war zu einer Berührung des Kernbereichs, ist in § 100a Abs. 4 Sätze 2 bis 4 StPO eine Dokumentations- und Löschungspflicht sowie ein Verwertungsverbot vorgesehen. Soweit schon im Vorfeld erkennbar ist, dass ausschließlich der Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen ist - so bei der Kommunikation mit Personen, zu denen ein besonderes Vertrauensverhältnis besteht wie z.B. engste Familienangehörige, Geistliche oder Strafverteidiger - dürfen Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung nicht durchgeführt werden. Andererseits müssen - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer - Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen aber nicht schon deshalb von vornherein unterlassen werden, weil auch Tatsachen mit erfasst werden, die auch den Kernbereich des Persönlichkeitsrechts berühren. Ein entsprechendes umfassendes Erhebungsverbot würde die Telekommunikationsüberwachung in einem Maße einschränken, dass eine wirksame Strafverfolgung gerade im Bereich schwererer und schwerster Kriminalität nicht mehr gewährleistet wäre. Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ist in diesen Fällen durch einen hinreichenden Grundrechtsschutz in der Auswertungsphase sicherzustellen. Für den Fall, dass bei einer Überwachungsmaßnahme Daten erfasst werden, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, bietet das in § 100a

Abs. 4 Satz 2 StPO normierte Verwertungsverbot einen hinreichenden Schutz in der Auswertungsphase.

4. Die Ausgestaltung der Benachrichtigungspflichten in § 101 Abs. 4 bis 6 StPO hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung ebenfalls stand. Der Anspruch auf Benachrichtigung von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen gehört zu den wesentlichen Voraussetzungen effektiven Grundrechtsschutzes. Ohne zumindest nachträgliche Kenntnis können die Betroffenen weder eine Unrechtmäßigkeit der durchgeführten Ermittlungsmaßnahme noch etwaige Rechte auf Löschung, Berichtigung oder Genugtuung geltend machen.

Ausnahmen von der Benachrichtigungspflicht kann der Gesetzgeber in Abwägung mit verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern Dritter vorsehen. Sie sind jedoch auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken. Bei der Strafverfolgung sind Ausnahmen von den Benachrichtigungspflichten denkbar, wenn beispielsweise die Kenntnis des Eingriffs in das Telekommunikationsgeheimnis dazu führen würde, dass dieser seinen Zweck verfehlt, wenn die Benachrichtigung nicht ohne Gefährdung von Leib und Leben einer Person geschehen kann oder wenn ihr überwiegende Belange einer betroffenen Person entgegenstehen, etwa weil durch die Benachrichtigung von einer Maßnahme, die keine weiteren Folgen gehabt hat, der Grundrechtseingriff noch vertieft würde. Darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, vergleichbar strenge Benachrichtigungspflichten gegenüber Personen zu begründen, die nur zufällig von einer Ermittlungsmaßnahme gegen einen Beschuldigten betroffen sind und somit nicht Ziel des behördlichen Handelns sind. Eine Benachrichtigung kann ihnen gegenüber im Einzelfall den Eingriff vielfach sogar vertiefen.

Die durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung geänderten Vorschriften des § 101 Abs. 4 bis 6 StPO zur Einschränkung der Benachrichtigungspflichten werden diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben gerecht.

5. Zudem verletzt die Regelung über den Schutz der Zeugnisverweigerungsberechtigten in § 160a Abs. 1 und Abs. 2 StPO die Beschwerdeführer nicht in ihren Grundrechten. Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, den Anwendungsbereich des in § 160a Abs. 1 StPO normierten absoluten Beweiserhebungs- und Verwendungsverbots - für Geistliche, Strafverteidiger, Abgeordnete und seit dem 1. Februar 2011 für Rechtsanwälte - auch auf die in Absatz 2 der Vorschrift genannten Personengruppen zu erstrecken.

§ 160a Abs. 1 und Abs. 2 StPO bezweckt in Anlehnung an die in § 53 Abs. 1 StPO normierten Zeugnisverweigerungsrechte der Berufsheimnisträger den Schutz des zu diesen bestehenden Vertrauensverhältnisses. Mit der Differenzierung zwischen bestimmten Gruppen von Berufsheimnisträgern trägt der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass das Grundgesetz dem einzelnen Bürger einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung zuerkennt, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt und damit auch strafprozessualen Ermittlungen von vornherein entzogen ist: Soweit der

Gesetzgeber annimmt, dass der Kontakt zwischen einem Bürger und einem Berufsgeheimnisträger typischerweise den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung berührt, gewährt er absoluten Schutz vor einer Erhebung, Verwendung oder Verwertung von Informationen (§ 160a Abs. 1 StPO). In allen anderen Fällen, in denen zwar ebenfalls eine besondere Vertrauensbeziehung zwischen Bürger und Berufsgeheimnisträger besteht, der Kernbereich privater Lebensführung zwar berührt sein kann, aus Sicht des Gesetzgebers bei typisierender Betrachtung jedoch nicht notwendig berührt ist, wird nur ein relativer Schutz gewährt (§ 160a Abs. 2 StPO). Soweit bei dieser Personengruppe im Einzelfall der unantastbare Kernbereich privater Lebensgestaltung tangiert wird, ist auch im Bereich des § 160a Abs. 2 StPO von einer Unzulässigkeit der Ermittlungsmaßnahme auszugehen.

Indem der Gesetzgeber das absolute Beweiserhebungs- und verwendungsverbot des § 160a Abs. 1 StPO auf wenige Ausnahmefälle begrenzt, trägt er dem Umstand Rechnung, dass die Verfolgung von Straftaten hohe Bedeutung hat. Der Rechtsstaat kann sich nur verwirklichen, wenn ausreichende Vorkehrungen getroffen sind, dass Straftäter im Rahmen der geltenden Gesetze verfolgt, abgeurteilt und einer gerechten Bestrafung zugeführt werden.

Bei den von § 160a Abs. 1 StPO erfassten Berufsgruppen rechtfertigen jeweils besondere Gründe eine Privilegierung in Form eines absoluten Beweiserhebungs und verwendungsverbot: Für Geistliche in ihrer Eigenschaft als Seelsorger sowie für Strafverteidiger ergibt sich die Rechtfertigung für den absoluten Schutz daraus, dass ihre Kommunikation mit dem Beschuldigten eines Strafverfahrens typischerweise einen Bezug zu Art. 1 Abs. 1 GG aufweist. Die Einbeziehung der Abgeordneten in § 160a Abs. 1 StPO kann sich hingegen auf eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung stützen. Sie wird um der Institution des Parlaments und seiner Funktionsfähigkeit willen gewährt. Deshalb ordnet auch das Grundgesetz für Bundestagsabgeordnete ein Zeugnisverweigerungsrecht und ein Beschlagnahmeverbot an (Art. 47 GG).

Auch die gesetzgeberische Entscheidung, den absoluten Schutz des § 160a Abs. 1 StPO auf Rechtsanwälte, auf nach § 206 BRAO in eine Rechtsanwaltskammer aufgenommene Personen sowie auf Kammerrechtsbeistände auszudehnen, ist vor Art. 3 Abs. 1 GG noch zu rechtfertigen. Allein die Stellung der Rechtsanwälte als unabhängige Organe der Rechtspflege und ihre Teilnahme an der Verwirklichung des Rechtsstaats heben sie zwar noch nicht in einer Weise aus dem Kreis der lediglich von dem relativen Schutz des § 160a Abs. 2 StPO erfassten Berufsgeheimnisträger heraus. Allerdings kann eine hinreichende Rechtfertigung in dem Umstand gesehen werden, dass eine Differenzierung zwischen Anwälten und Verteidigern aufgrund der Nähe der Tätigkeitsfelder faktisch kaum möglich ist. Einem anwaltlichen Beratungsverhältnis ist anders als dies etwa bei Steuerberatern der Fall ist bei generalisierender Betrachtung die Option der Strafverteidigung immanent. Daher ist es mit Blick auf den Menschenwürdebezug der Strafverteidigung vertretbar, auch die nunmehr neu von § 160a Abs. 1

StPO erfasste Berufsgruppe der Rechtsanwälte an dem dort normierten absoluten Schutz teilhaben zu lassen.

Von diesen privilegierten Berufsgruppen unterscheiden sich die von § 160a Abs. 2 StPO erfassten anderen Berufsgeheimnisträger in einer Weise, die einen der Abwägung zugänglichen Schutz gegenüber Ermittlungsmaßnahmen rechtfertigt.