

**Bundesrepublik Deutschland**  
**Der Bundeskanzler**

I/2 — 96000 — 2680/67

Bonn, den 13. Juni 1967

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes  
zur Beschränkung des Brief-, Post-  
und Fernmeldegeheimnisses  
(Gesetz zur Artikel 10 Grundgesetz)  
(G 10)

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 308. Sitzung am 28. April 1967 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen. Er ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

**Kiesinger**

## Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes**  
**zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses**  
**(Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz)**  
**(G 10)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

A r t i k e l 1

§ 1

- (1) Um einer Gefahr für
1. die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland,
  2. den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder
  3. die Sicherheit der Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 Nr. 3

zu begegnen, sind die in § 4 Abs. 2 bestimmten Stellen berechtigt, Sendungen zu öffnen und einzusehen, die der Post zur Übermittlung auf dem Post- und Fernmeldeweg anvertraut sind, sowie den Fernschreibverkehr mitzulesen, den Fernmeldeverkehr abzuhören und auf Tonträger aufzunehmen.

(2) Die Deutsche Bundespost hat der berechtigten Stelle auf Anordnung Auskunft über den Post- und Fernmeldeverkehr zu erteilen, Sendungen, die ihr zur Übermittlung auf dem Post- und Fernmeldeweg anvertraut sind, auszuhändigen, sowie das Abhören des Fernsprechverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs zu ermöglichen.

§ 2

(1) Beschränkungen nach § 1 dürfen gegen einen am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, daß jemand

1. hochverräterische Handlungen (§§ 80, 81, 83 des Strafgesetzbuches),
2. landesverräterische Handlungen (§§ 100 bis 100 b, 100 d Abs. 1 und § 100 e des Strafgesetzbuches),
3. Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109 e bis 109 g des Strafgesetzbuches) oder
4. Straftaten gegen die Sicherheit der Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages sowie der im Land Berlin anwesenden Truppen der Drei Mächte (§§ 100, 100 d Abs. 1, §§ 100 e, 109 e bis 109 g des Strafgesetzbuches in

Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957)

plant, begeht oder begangen hat.

(2) Eine Anordnung nach Absatz 1 ist nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie darf sich nur gegen den Verdächtigen oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herführende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder daß der Verdächtige ihren Anschluß benutzt.

§ 3

Außer in den Fällen des § 2 dürfen Beschränkungen nach § 1 nur in bestimmten Bereichen des Post- und Fernmeldeverkehrs und nur dann angeordnet werden, wenn dies geboten ist, um die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

§ 4

(1) Beschränkungen nach § 1 werden nur auf Antrag angeordnet.

(2) Antragsberechtigt sind im Rahmen ihres Geschäftsbereichs

1. in den Fällen des § 2
  - a) das Bundesamt für Verfassungsschutz durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter,
  - b) die Verfassungsschutzbehörden der Länder durch ihre Leiter oder deren Stellvertreter,
  - c) das Amt für Sicherheit der Bundeswehr durch seinen Leiter oder dessen Stellvertreter,
2. in den Fällen der §§ 2 und 3 der Bundesnachrichtendienst durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter.

(3) Der Antrag ist unter Angabe von Art, Umfang und Dauer der beantragten Beschränkungsmaßnahme schriftlich zu stellen und zu begründen.

## § 5

(1) Zuständig für die Anordnung nach § 1 ist bei Anträgen der Verfassungsschutzbehörden der Länder die zuständige oberste Landesbehörde, im übrigen ein vom Bundeskanzler beauftragter Bundesminister.

(2) Die Anordnung ergeht schriftlich; sie ist dem Antragsteller und der Deutschen Bundespost mitzuteilen. In ihr sind Art, Umfang und Dauer der Maßnahme zu bestimmen und die zur Überwachung berechnete Stelle anzugeben.

(3) Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Verlängerungen um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate sind auf Antrag zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen.

(4) Über Beschränkungsmaßnahmen ist der Betroffene nicht zu unterrichten.

## § 6

(1) In den Fällen des § 2 muß die Anordnung Name und Anschrift des am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten enthalten, gegen den sich die Beschränkungsmaßnahme richtet.

(2) Soweit sich in diesen Fällen Maßnahmen nach § 1 auf Sendungen beziehen, sind sie nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen vorliegen, aus welchen zu schließen ist, daß sie von dem am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten, gegen den sich die Anordnung richtet, herrühren oder für ihn bestimmt sind.

## § 7

(1) Die aus der Anordnung sich ergebenden Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 sollen unter Aufsicht eines Bediensteten vorgenommen werden, der die Befähigung zum Richteramt hat.

(2) Liegen die Voraussetzungen der Anordnung nicht mehr vor oder sind die sich aus der Anordnung ergebenden Maßnahmen nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich zu beenden. Die Beendigung ist der Stelle, die die Anordnung getroffen hat, und der Deutschen Bundespost mitzuteilen.

(3) Die durch die Maßnahmen erlangten Kenntnisse und Unterlagen über einen am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten dürfen nicht zur Erforschung und Verfolgung anderer als der in § 2 genannten Handlungen benutzt werden, es sei denn, daß sich aus ihnen tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, daß jemand eine andere in § 138 des Strafgesetzbuches genannte Straftat zu begehen vorhat, begeht oder begangen hat.

(4) Sind die durch die Maßnahmen erlangten Unterlagen über einen am Post- und Fernmeldeverkehr Beteiligten zu dem in Absatz 3 genannten Zweck nicht mehr erforderlich, so sind sie unter Aufsicht eines der in Absatz 1 genannten Bediensteten zu vernichten. Über die Vernichtung ist eine Niederschrift anzufertigen.

## § 8

(1) Sendungen des Postverkehrs, die zur Öffnung und Einsichtnahme der berechtigten Stelle ausgehändigt worden sind, sind unverzüglich dem Postverkehr wieder zuzuführen. Telegramme dürfen dem Postverkehr nicht entzogen werden. Der zur Einsichtnahme berechtigten Stelle ist eine Abschrift des Telegramms zu übergeben.

(2) Die Vorschriften der Strafprozeßordnung über die Beschlagnahme von Sendungen des Postverkehrs bleiben unberührt.

## § 9

(1) Der nach § 5 Abs. 1 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen zuständige Bundesminister unterrichtet in Abständen von höchstens sechs Monaten ein Gremium, das aus fünf vom Bundestag bestimmten Abgeordneten besteht, über die Durchführung dieses Gesetzes.

(2) Der zuständige Bundesminister unterrichtet monatlich eine Kommission über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen. Die Kommission entscheidet von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig erklärt, hat der zuständige Bundesminister unverzüglich aufzuheben.

(3) Die Kommission besteht aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muß, und zwei Beisitzern. Die Mitglieder der Kommission werden von dem in Absatz 1 genannten Gremium nach Anhörung der Bundesregierung bestellt und abberufen. Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Zustimmung des in Absatz 1 genannten Gremiums bedarf. Vor der Zustimmung ist die Bundesregierung zu hören.

(4) Durch den Landesgesetzgeber wird die parlamentarische Kontrolle der nach § 5 Abs. 1 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen zuständigen obersten Landesbehörden und die Überprüfung der von ihnen angeordneten Beschränkungsmaßnahmen geregelt.

(5) Im übrigen ist ein Rechtsbehelf gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen und ihren Vollzug nicht zulässig.

## Artikel 2

**Änderung der Strafprozeßordnung**

Die Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877 (Reichsgesetzbl. S. 253) in der Fassung vom 17. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1373) wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift des Achten Abschnittes des Ersten Buches erhält folgende Fassung:

„Achter Abschnitt.

Beschlagnahme, Überwachung des Fernmeldeverkehrs und Durchsuchung“

2. Nach § 100 werden folgende §§ 100 a und 100 b eingefügt:

„§ 100 a

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs darf angeordnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand als Täter oder Teilnehmer

1. hochverräterische, staatsgefährdende oder landesverräterische Handlungen (§§ 80, 83, 89 bis 93, 100 bis 100 f des Strafgesetzbuches),

Straftaten gegen die Landesverteidigung oder gegen die öffentliche Ordnung (§§ 109 b bis 109 h, 128 bis 130 des Strafgesetzbuches),

Straftaten gegen die Sicherheit der Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 91, 100, 100 c bis 100 e, 109 b bis 109 g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957) oder

2. einen Mord, einen Totschlag, ein Münzverbrechen, einen Raub, eine räuberische Erpressung, einen Menschenraub, eine Verschleppung, eine erpresserische Kindesentführung, einen Mädchenhandel, ein gemeingefährliches Verbrechen im Sinne des § 138 des Strafgesetzbuches oder eine Erpressung

begangen oder in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine mit Strafe bedrohte Handlung vorbereitet hat, und wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Anordnung darf sich nur gegen den Beschuldigten oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, daß sie für den Beschuldigten bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder daß der Beschuldigte ihren Anschluß benutzt.

§ 100 b

(1) Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs (§ 100 a) darf nur durch den Richter angeordnet werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Anordnung auch von der Staatsanwaltschaft getroffen werden. Die Anordnung der Staatsanwaltschaft tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen von dem Richter bestätigt wird.

(2) Die Anordnung ergeht schriftlich. Sie muß Namen und Anschrift des Betroffenen enthalten, gegen den sie sich richtet. In ihr sind Art, Umfang und Dauer der Maßnahmen zu bestimmen. Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als drei weitere Monate ist zulässig, soweit

die in § 100 a bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen.

(3) Auf Grund der Anordnung hat die Deutsche Bundespost der Staatsanwaltschaft und ihren im Polizeidienst tätigen Hilfsbeamten (§ 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes) das Abhören des Fernsprechverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs zu ermöglichen.

(4) Liegen die Voraussetzungen des § 100 a nicht mehr vor, so sind die sich aus der Anordnung ergebenden Maßnahmen unverzüglich zu beenden. Die Beendigung ist dem Richter und der Deutschen Bundespost mitzuteilen.

(5) Sind die durch die Maßnahmen erlangten Unterlagen zur Strafverfolgung nicht mehr erforderlich, so sind sie unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft zu vernichten. Über die Vernichtung ist eine Niederschrift anzufertigen."

3. § 101 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Von den getroffenen Maßregeln (§§ 99, 100, 100 a, 100 b) sind die Beteiligten zu benachrichtigen, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks geschehen kann.“

Artikel 3

**Anderung des Strafgesetzbuches**

Das Strafgesetzbuch wird wie folgt ergänzt:

1. Als § 298 wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 298

(1) Mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen wird bestraft, wer unbefugt

1. das nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen auf einen Tonträger aufnimmt oder
2. eine so hergestellte Aufnahme gebraucht oder einem Dritten zugänglich macht.

(2) Ebenso wird bestraft, wer das nicht zu seiner Kenntnis bestimmte nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen unbefugt mit einem Abhörgerät abhört.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Gefängnis. Daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht handelt, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen oder jemandem einen Nachteil zuzufügen.

(5) Die Tat wird nur auf Antrag verfolgt."

2. Als § 353 d wird folgende Vorschrift eingefügt:

„§ 353 d

(1) Ein Beamter, der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes die Vertraulichkeit des Wortes verletzt (§ 298 Abs. 1 und 2), wird mit Gefängnis bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(2) Ebenso wird ein Beamter oder früherer Beamter bestraft, der unbefugt das nichtöffentlich gesprochene Wort eines anderen offenbart, das in befugter oder unbefugter Amtsausübung auf einen Tonträger aufgenommen oder mit einem Abhörgerät abgehört worden ist.“

Artikel 4

§ 10

(1) Das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird durch dieses Gesetz eingeschränkt.

(2) Die auf Grund anderer Gesetze zulässigen Beschränkungen dieses Grundrechts bleiben unberührt.

§ 11

Die nach diesem Gesetz berechtigten Stellen haben die Leistungen der Deutschen Bundespost abzugelten.

§ 12

Artikel 2 bis 4 dieses Gesetzes gelten nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. 1 S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft.

## Begründung

### I

#### Allgemeiner Teil

##### 1.

Das Grundgesetz hat in Artikel 10 das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis für unverletzlich erklärt. Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Für Zwecke der Strafverfolgung bestehen solche das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis beschränkende gesetzliche Regelungen in § 99 der Strafprozeßordnung, in § 12 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 und im Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote vom 24. Mai 1961. Hinzu kommen noch beschränkende gesetzliche Regelungen im Konkursrecht (§ 121 der Konkursordnung), im Abgabenrecht (§ 431 der Reichsabgabenordnung) und im Zollrecht (§ 16 des Zollgesetzes).

Die genannten Regelungen des Strafverfahrensrechts reichen für einen wirksamen Schutz des Staatswesens vor Angriffen gegen seinen Bestand, seine Sicherheit oder seine freiheitliche demokratische Grundordnung nicht aus. Sie stehen nur den Strafverfolgungsbehörden im Verlaufe eines bereits anhängigen Ermittlungsverfahrens zur Verfügung, nicht aber denjenigen Behörden, die mit der Erforschung und Abwehr solcher Angriffe im Vorfeld des Strafrechts beauftragt sind. Die Erfahrung bei der Abwehr staatsfeindlicher Bestrebungen hat jedoch gezeigt, daß gerade der Beobachtung und frühzeitigen Aufklärung dieser Bestrebungen durch die zuständigen Behörden (Ämter für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Amt für Sicherheit der Bundeswehr) in der wegen ihrer politischen Lage besonders gefährdeten Bundesrepublik erhebliche Bedeutung zukommt.

Hinzu kommt, daß es die geltende Rechtslage nach herrschender Auffassung deutschen Behörden und Gerichten in keinem Fall gestattet, Telefongespräche abzuhören und Fernschreiben mitzulesen, auch nicht wenn dies zur Verhütung oder Verfolgung von Verbrechen oder Vergehen dienlich ist. Bei der Entwicklung des modernen Fernmeldewesens, dessen Einrichtungen für die Auslösung plötzlicher staatsfeindlicher Aktionen von beträchtlicher Bedeutung sein können, ist es indessen nicht vertretbar, daß den Feinden des Staates und seiner freiheitlichen demokratischen Grundordnung der uneingeschränkte Schutz des Fernmeldegeheimnisses zugute kommt.

##### 2.

Auf Grund des Artikels 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vom 26. Mai 1952 in der gemäß Liste I des Protokolls über die Beendigung des Besatzungs-

regimes vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II S. 305) geänderten Fassung bleiben die von den Drei Mächten bis dahin innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte so lange bestehen, bis die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch instand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutze der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. Dem deutschen Gesetzgeber ist damit die Aufgabe gestellt, diese aus der Zeit der militärischen Besetzung Deutschlands verbliebenen Rechte der ehemaligen Besatzungsmächte abzulösen, um diese letzten Einschränkungen der wiedererlangten staatlichen Souveränität zu beseitigen.

Zu den Vorbehaltsrechten der Drei Mächte (USA, Großbritannien, Frankreich) nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages gehört neben den Rechten zur Vorsorge für außergewöhnliche Gefahrenlagen, deren Ablösung mit den das Notstandsrecht regelnden Gesetzesvorlagen erreicht werden soll, auch das Recht der Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, soweit diese zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte dieser Mächte erforderlich ist. Die Voraussetzung für eine Ablösung dieser Vorbehaltsrechte ist, daß deutsche Behörden durch entsprechende gesetzliche Vollmachten in die Lage versetzt werden, nicht nur die Sicherheit der Bundesrepublik und ihre freiheitliche demokratische Grundordnung, sondern auch die Sicherheit der hier stationierten Streitkräfte der Drei Mächte zu gewährleisten. Die deutschen Behörden müssen auch in der Lage sein, die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

##### 3.

Mit den Vorarbeiten zu dem Entwurf eines Gesetzes zu Artikel 10 GG wurde im Bundesministerium des Innern schon vor Inkrafttreten des Deutschlandvertrages, und zwar etwa gleichzeitig mit der Aufnahme der ersten Arbeiten am Entwurf der Notstandsverfassung, begonnen. Im Dezember 1954 wurde der Ausschuß zum Schutze der Verfassung des Deutschen Bundestages mit der Frage nach der Vorlage eines solchen Gesetzentwurfs befaßt. Die Vertreter aller Fraktionen widersprachen damals diesem Vorhaben.

In den folgenden Jahren wurde die Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes zu Artikel 10 GG wiederholt zurückgestellt.

Die Bundesregierung hat mehrmals in Beantwortung von Kleinen Anfragen und in der Fragestunde des

Deutschen Bundestages auf die Rechtslage hingewiesen und, soweit dies in der Öffentlichkeit möglich war, die Schwierigkeiten einer Ablösung angedeutet. (Vgl. Antwort des Bundesministers des Auswärtigen vom 30. Juni 1955 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 7. Juni 1955 — Drucksache 1547 der 2. Wahlperiode —; Antwort des Staatssekretärs Prof. Dr. Hallstein auf die Frage des Abg. Dr. Menzel in der Fragestunde des Bundestages vom 12. Oktober 1955 — Protokoll der 105. Sitzung S. 5778 f. —; Antwort des Staatssekretärs Dr. Dr. Gladenbeck auf die Frage des Abg. Dr. Menzel in der Fragestunde des Bundestages vom 7. Februar 1957 — Protokoll der 191. Sitzung S. 10875 —; Antwort des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen auf die Frage des Abg. Dröscher in der Fragestunde des Bundestages vom 29. Oktober 1958 — Protokoll der 47. Sitzung S. 2611 f. —; Antwort des Staatssekretärs Dr. van Scherpenberg auf die Frage des Abg. Dr. Menzel in der Fragestunde vom 7. April 1960 — Protokoll der 109. Sitzung S. 5985 f. —; Antwort des Bundesministers des Auswärtigen auf die Frage des Abg. Dr. Menzel in der Fragestunde vom 6. Mai 1960 — Protokoll der 113. Sitzung S. 6381 f. —; Antwort des Bundesministers des Innern vom 11. November 1958 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 15. Oktober 1958 — Drucksache 649 der 3. Wahlperiode — und Antwort des Bundesministers des Innern vom 20. November 1962 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 8. November 1962 — Drucksache IV/764.)

Am 17. Oktober 1964 hat die Bundesregierung dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nebst der Stellungnahme des Bundesrates und der Äußerung der Bundesregierung hierzu vorgelegt (Drucksache IV/2634). Zugleich wurde der Entwurf einer Änderung des Artikels 10 des Grundgesetzes vorgelegt (Drucksache IV/2633). Diese Entwürfe wurden vom Bundestag am 24. Juni 1965 (Protokoll der 192. Sitzung S. 9739 ff.) in erster Lesung beraten. Die Vorlage wurde den Ausschüssen überwiesen, jedoch in der 4. Legislaturperiode nicht mehr beraten.

#### 4.

Ein Vergleich mit entsprechenden Regelungen in anderen Staaten mit vergleichbarer, rechtsstaatlicher Verfassung zeigt, daß das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis in allen diesen Staaten beschränkt werden kann, wenn dies zur Verhütung oder Aufklärung von Verbrechen oder Vergehen, besonders auf dem Gebiet des Staatsschutzes, notwendig ist. Dabei sind Ausgestaltung und Umfang der Beschränkungsmöglichkeiten in den vergleichbaren Staaten je nach Verfassungsordnung, rechtlicher Überlieferung und rechtspolitischen Bedürfnissen verschieden.

Verwaltungs- und Polizeibehörden sind zur Anordnung von Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses, z. B. in Frankreich, Großbritannien, Irland, Japan, den Niederlanden, Österreich (hinsichtlich des Fernmeldegeheimnisses) und der Schweiz befugt. Grundsätzlich dem Richter vorbehalten

ist die Befugnis zur Anordnung derartiger Beschränkungen in Dänemark (in Eilfällen der Polizei mit nachträglicher richterlicher Bestätigung), Österreich (beim Postgeheimnis) und Schweden (dort bei Staatsschutzsachen auch auf Anordnung der Anklagebehörde mit richterlicher Nachprüfung). In den Vereinigten Staaten von Amerika fehlt bisher trotz verschiedener Gesetzesvorlagen der Regierung eine bundesgesetzliche Regelung dieser Frage. In einigen Einzelstaaten, z. B. im Staate New York, ist das Abhören von Telefongesprächen auf richterliche Anordnung zulässig.

#### 5.

Ein Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses wäre unvollständig, wenn es lediglich die mit der Abwehr von Angriffen gegen die verfassungsmäßige Ordnung und die Sicherheit des Staates betrauten Behörden zu Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ermächtigen würde. Vielmehr erscheint es geboten, auch die Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden entsprechend zu erweitern. Es wird schon lange als unbefriedigend angesehen, daß die Strafverfolgungsbehörden auch in Fällen schwerster Kriminalität nicht befugt sind, Telefongespräche abzuhören oder den Fernschreibverkehr mitzulesen, weil § 12 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen i. d. F. vom 14. Januar 1928 (Reichsgesetzbl. I S. 8) den Strafverfolgungsbehörden nach herrschender Auffassung nur ein Auskunftsrecht hinsichtlich des bereits stattgefundenen Fernmeldeverkehrs gibt. In Fällen des Verdachts bestimmter schwerer Straftaten aus dem Bereich der allgemeinen Kriminalität und des strafrechtlichen Staatsschutzes besteht jedoch in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden ein dringendes Bedürfnis für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Daß auf dieses Mittel der Sachverhaltsaufklärung nicht verzichtet werden kann, machen vor allem einige Fälle von erpresserischer Kindesentführung, die sich in den letzten Jahren ereigneten, deutlich. Die Öffentlichkeit hätte kein Verständnis dafür, daß bei diesen und anderen besonders schweren Straftaten den Strafverfolgungsbehörden nicht die geeigneten und wirksamen Abwehrmittel in die Hand gegeben würden, sie vielmehr auf Abhörmaßnahmen überhaupt verzichten müßten. Derjenige, auf dem ein erheblicher Verdacht lastet, sich in besonders schwerer Weise gegen die Gesetze der Gesellschaft vergangen und damit teilweise sogar höherrangige Rechtsgüter verletzt zu haben, muß eine Einschränkung seiner Grundrechte hinnehmen.

Um den Strafverfolgungsbehörden in Fällen schwerster Kriminalität, in denen die Überwachung des Fernmeldeverkehrs vielleicht die einzige aussichtsreiche Methode zur Sachverhaltsaufklärung darstellt, nicht das Ausweichen auf übergesetzliche Rechtfertigungsgründe wie den Grundsatz der Güterabwägung zuzumuten, will der Entwurf die Überwachung des Fernmeldeverkehrs auch im Bereich des Strafverfahrensrechts auf eine gesetzliche Grundlage stellen und sie in beschränktem Umfang als strafprozessuale Untersuchungsmaßnahme zulassen. Artikel 2 des Entwurfs enthält die hierzu erforderlichen Änderungen der Strafprozeßordnung.

Artikel 3 enthält Strafvorschriften gegen die Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes, die erforderlich sind, weil sonst das die Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zulassende Gesetz unvollständig wäre. Mißbräuchliches Abhören und Aufnehmen von Telefongesprächen müssen strafrechtlich ausreichend geahndet werden können. Der vorliegende Entwurf lehnt sich im Schutz der Vertraulichkeit des Wortes an den Entwurf eines Strafgesetzbuches 1962 (BT-Drucksache IV/650) an.

## 6.

Beim Entwurf des Artikels 1 des vorliegenden Gesetzes waren folgende grundsätzliche Überlegungen maßgebend:

- a) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels gebietet, staatliche Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nur zuzulassen, wenn eine Gefahr für das Gemeinwesen auf andere Weise nicht oder nur unzureichend abgewendet werden kann. Auch nach Umfang, Art und Dauer sind die Eingriffe an diesen Grundsatz gebunden. Dies führt dazu, daß vor allem in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis von unbeteiligten Dritten nur dann eingegriffen werden soll, wenn dies zur Verfolgung des mit der vorgesehenen Maßnahme erstrebten Zwecks unvermeidbar ist, wie zum Beispiel bei der Überwachung des Postverkehrs eines Verdächtigen die Öffnung der Briefe seiner unverdächtigen Korrespondenzpartner. Auch läßt sich nicht vermeiden, daß Gespräche solcher Personen mitgehört werden, die einen überwachten Anschluß mitbenutzen oder einen solchen Anschluß anwählen.
- b) Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs einer bestimmten Person ist nur sinnvoll, wenn die Tatsache der Überwachung dem Betroffenen nicht bekannt wird. Aus diesem Grunde verbietet sich eine Benachrichtigung des Betroffenen. Da aus demselben Grunde auch vermieden werden muß, daß jemand, der die im Gesetz aufgeführten Straftaten zu begehen vorhat oder begangen hat, durch Gebrauch eines Rechtsbehelfs sich darüber Gewißheit verschaffen kann, ob er überwacht wird, mußte ein Rechtsbehelf gegen die Anordnung der beschränkenden Maßnahme versagt werden. Die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür soll durch die im Rahmen der Notstandsverfassung vorgesehene Änderung des Artikels 10 GG geschaffen werden.
- c) Der in der 4. Legislaturperiode vorgelegte Entwurf (Drucksache IV/2634) sah noch die Anordnung durch einen unabhängigen Richter vor. Von dieser Lösung ist die Bundesregierung in dem im Rahmen der Notstandsverfassung vorgelegten Entwurf einer Ergänzung des Artikels 10 GG vor allem deshalb wieder abgekommen, weil die Verantwortung für eine derartige Entscheidung aus Gründen einer klaren Trennung der Gewalten bei der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive bleiben sollte. Dementsprechend überträgt der Entwurf dieses Gesetzes die Entscheidungsbefugnis einem Bundesminister und der zuständigen obersten Landesbehörde. Da den

Betroffenen die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Anordnung aus den unter b) genannten Gründen genommen ist, andererseits aber das Rechtsstaatsprinzip der Verfassung eine unabhängige Kontrolle von Eingriffen der Exekutive in die Rechtssphäre des Staatsbürgers gebietet, sieht der Entwurf entsprechend der im Rahmen der Notstandsverfassung vorgesehenen Ergänzung des Artikels 10 GG die regelmäßige Unterrichtung eines parlamentarischen Gremiums und die Überwachung der Anordnungen durch eine von diesem Gremium bestellte Kontrollkommission vor (§ 9).

## 7.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Artikel 1 ergibt sich aus Artikel 73 Nr. 7 und 10 des Grundgesetzes, die für Artikel 2 und 3 aus Artikel 74 Nr. 1 des Grundgesetzes.

Die Versagung einer Benachrichtigung des Betroffenen und eines Rechtsbehelfs gegen die Anordnung einer das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis beschränkenden Maßnahme findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in der im Rahmen der Notstandsverfassung vorgesehenen Änderung des Artikels 10 des Grundgesetzes.

## 8.

Der vorliegende Entwurf ist mit Artikel 8 Abs. 2 der Konvention des Europarates zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 686) vereinbar. Die in § 9 vorgesehene Kommission ist eine nationale Instanz im Sinne des Artikel 13 dieser Konvention.

## 9.

## Kosten

Die nach diesem Gesetz zu Überwachungsmaßnahmen Berechtigten haben die für die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen erforderlichen technischen Einrichtungen und Räume zu beschaffen und zu unterhalten sowie die der Deutschen Bundespost entstehenden Kosten zu ersetzen. Sie haben außerdem das für die Überwachungsmaßnahmen notwendige Personal zu stellen. Die Höhe der dazu erforderlichen Mittel hängt von Umfang und Zahl der auf Grund dieses Gesetzes vorgenommenen Beschränkungsmaßnahmen ab, die im voraus nicht abzuschätzen sind, zumal sie von der jeweiligen außen- und innenpolitischen Lage abhängen. Umfang und Zahl der erforderlichen Überwachungsmaßnahmen sind auch davon abhängig, ob und inwieweit durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes die Vorbehaltsrechte der Alliierten abgelöst werden können und damit bisher von den Alliierten durchgeführte Maßnahmen nunmehr von deutschen Stellen durchgeführt werden müssen. Dies hängt vom Ergebnis der Verhandlungen mit den Vertragspartnern des Deutschlandvertrages ab. Die entsprechenden Kosten sind aus Haushaltsmitteln der berechtigten Sicherheitsbehörden zu bestreiten.



## II

## Besonderer Teil

## Artikel 1

## Zu § 1

*Absatz 1* zählt die Rechtsgüter auf, zu deren Schutz ein Eingriff in das Grundrecht außerhalb eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens (Artikel 2) angeordnet werden kann. Auf diese Aufzählung kann trotz der in § 2 Abs. 1 vorgenommenen Spezifizierung nicht verzichtet werden, weil nur die Abwehr einer Gefahr für diese Rechtsgüter nach der vorgesehenen Ergänzung des Artikels 10 Grundgesetz die dort vorgesehene Beschränkung des Rechtsweges und des Anspruches auf rechtliches Gehör rechtfertigt.

*Absatz 1* soll die nach § 4 Abs. 2 zuständigen Behörden zu Eingriffen in das Brief- und Fernmeldegeheimnis berechtigen, *Absatz 2* die Deutsche Bundespost berechtigen und verpflichten, die Maßnahmen zur Beschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses durchzuführen. Sendungen, die der Post zur Übermittlung auf dem Post- und Fernmeldeweg anvertraut sind (vgl. auch § 472 des Entwurfs eines Strafgesetzbuches vom 4. Oktober 1964 — BT-Drucksache IV/650 —), sind z. B. offene und geschlossene Briefsendungen, Drucksachen, Pakete und Päckchen, Postanweisungen, Zahlungsanweisungen, Zahlkarten, Zeitungen, die der Post zum Vertrieb übergeben sind, sowie Telegramme. Der Begriff des Fernmeldeverkehrs in *Absatz 1* umfaßt alle Arten der fernmeldetechnischen Nachrichtenübermittlung, also sowohl die drahtgebundene wie die drahtlose. Die Bundespost ist aber nur in der Lage, auf Anordnung des Abhören des Fernsprechverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs zu ermöglichen. (*Absatz 2*).

Adressat der Verpflichtungen des *Absatzes 2* ist die Deutsche Bundespost als Wahrerin des Geheimnisses der ihr anvertrauten Sendungen und des von ihr vermittelten Fernsprech- und Fernschreibverkehrs. Sie hat danach Auskunft über den Post- und Fernmeldeverkehr zu geben. Dadurch wird sie verpflichtet, alle Tatsachen über den Post- und Fernmeldeverkehr der in der Anordnung genannten Personen, die ihren Bediensteten in Ausübung oder anläßlich ihrer dienstlichen Aufgaben bekannt geworden sind, der berechtigten Behörde mitzuteilen oder mitteilen zu lassen. Dazu gehört auch das Recht, die Einsicht in alle bei der Übermittlung des Post- und Fernmeldeverkehrs des Betroffenen entstandenen Unterlagen zu gewähren. Das Abhören des Fernsprechverkehrs und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs ermöglicht die Deutsche Bundespost dadurch, daß sie die betreffenden Anschlüsse der berechtigten Behörde zuschaltet.

## Zu § 2

Beteiligte im Sinne des *Absatzes 1* sind nicht nur die eigentlichen Benutzer der Einrichtungen des Post- und Fernmeldeverkehrs (z. B. Absender von Postsendungen oder Inhaber eines Fernsprechanschlus-

ses), sondern z. B. auch die Empfänger von Postsendungen. Beteiligte sind schließlich auch die Benutzer von Fernsprechanschlüssen Dritter. Der Absatz konkretisiert abschließend diejenigen Gefährdungen der in § 1 genannten Rechtsgüter, die zu Eingriffen in das Grundrecht des Artikels 10 GG berechtigen. Dabei sind nur diejenigen Tatbestände des Strafgesetzbuches angeführt, deren Planung, Vorbereitung und Begehung gefährlich genug sind, um den Gebrauch eines derartigen Mittels durch die staatlichen Behörden zu rechtfertigen. Im Unterschied zum Entwurf 1964 glaubt die Bundesregierung allerdings in diesem Entwurf darauf verzichten zu können, den Sicherheitsbehörden derartige Vollmachten auch zur Aufklärung staatsgefährdender Handlungen (§§ 88 ff. StGB) zu gewähren, obwohl dieses Mittel in schwerwiegenden Fällen für eine rasche Ermittlung dienlich wäre. Ein solcher Verzicht auf dieses Mittel ist jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzt werden, in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren auch eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs anzuordnen. Eine Anordnung ist zulässig, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht ergeben, daß jemand eine der in *Absatz 1* genannten Handlungen plant, begeht oder begangen hat. Damit soll klargestellt werden, daß schon bei vorbereitenden Handlungen, nicht erst im Stadium des Versuches der Tat, derartige Maßnahmen zulässig sind. Ist eine Straftat der in *Absatz 1* genannten Art bereits begangen, so sind Maßnahmen nach diesem Entwurf nur dann noch zulässig, wenn nach wie vor eine Gefahr für die in § 1 genannten Rechtsgüter besteht. Andernfalls fehlt es an der Zuständigkeit der in § 4 Abs. 2 genannten Behörden.

*Absatz 2* stellt ferner klar, daß zu solchen Maßnahmen erst gegriffen werden darf, wenn andere Mittel zur Aufklärung oder Verfolgung der genannten Handlungen versagen oder einen derartigen Aufwand an Personal und Zeit erfordern, daß dadurch die übrigen Aufgaben der betreffenden Behörde in nicht zu verantwortendem Umfang beeinträchtigt würden. Die Voraussetzungen des § 2 sind während der Vornahme der Maßnahmen laufend zu überprüfen; dies gilt auch für *Absatz 2* dieser Vorschrift. Fällt eine dieser Voraussetzungen weg, ist nach § 7 Abs. 2 die Maßnahme unverzüglich zu beenden.

## Zu § 3

Diese Ermächtigung zugunsten des Bundesnachrichtendienstes (§ 4 Abs. 2 Nr. 2) füllt eine im Entwurf 1964 noch offen gebliebene Lücke. Zur rechtzeitigen Aufklärung bewaffneter Angriffe auf das Bundesgebiet kann es unumgänglich sein, bestimmte Post- und Fernmeldeverbindungen auch zu überwachen, ohne daß die Voraussetzungen des § 2 gegeben sind. Diese Überwachungsmöglichkeit ist aber dadurch eingeschränkt, daß von ihr keine für die innere Sicherheit des Staates, insbesondere für die Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen zuständige Behörde Gebrauch machen kann, sondern lediglich der Auslandsnachrichtendienst im Rahmen

seiner begrenzten Zuständigkeit (§ 4 Abs. 2). Eine weitere Einschränkung liegt darin, daß Maßnahmen nach § 3 nur für bestimmte und im Einzelfall genau bestimmbare Bereiche des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet werden dürfen. Diese Bereiche können aus Gründen der Staatssicherheit im Gesetz nicht näher konkretisiert werden. Eine solche Konkretisierung würde Umgehungen dieser Maßnahmen ermöglichen und sie damit wertlos machen. Es wird Aufgabe des anordnenden Ministers (§ 5 Abs. 1) sein, durch allgemeine Richtlinien diese Bereiche soweit wie möglich einzuschränken. Das nach § 9 Abs. 1 zu bestellende parlamentarische Gremium und die in § 9 Abs. 2 vorgesehene Kontrollkommission sind auch hierüber zu unterrichten und haben darüber zu wachen, daß von der Möglichkeit des § 3 nur in dem gesetzlich vorgesehenen und um der äußeren Sicherheit willen unbedingt erforderlichen Rahmen Gebrauch gemacht wird. Die Kommission kann erforderlichenfalls die Bereiche des Post- und Fernmeldeverkehrs, die unter den Voraussetzungen des § 3 überwacht werden sollen, für die anordnende Behörde bindend einschränken (§ 9 Abs. 2 Satz 2).

#### Zu § 4

Mit dem Antragserfordernis des *Absatzes 1* soll klargestellt werden, daß — unabhängig von der alleinigen Anordnungsbefugnis des Bundesministers oder der obersten Landesbehörde — die in Absatz 2 genannten Behörden zunächst verantwortlich zu prüfen haben, ob der Gebrauch eines derartigen Mittels notwendig und gerechtfertigt ist.

Die Antragsbefugnis ist in *Absatz 2* den Leitern der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder oder ihren Stellvertretern vorbehalten. Dadurch soll sichergestellt werden, daß die Voraussetzungen für einen solchen Antrag mit einem Höchstmaß an Verantwortung geprüft werden. Stellvertreter im Sinne dieses Absatzes ist der im Zeitpunkt der Antragstellung mit der allgemeinen Vertretung des Behördenleiters beauftragte Bedienstete. Verfassungsschutzbehörde eines Landes im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstabe b ist die nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27. September 1950 (BGBl. S. 682) bestimmte Behörde.

Die in *Absatz 3* vorgesehene Begründung des Antrags muß die anordnende Behörde in die Lage versetzen, die Voraussetzungen des § 2 selbständig nachzuprüfen. Dabei werden ihr auch Kenntnisse nicht vorenthalten werden können, die aus Gründen der Staatssicherheit oder des Schutzes der Erkenntnisquelle geheimzuhalten sind. Insbesondere hat der Antragsteller darzulegen, daß die Erforschung des Sachverhaltes auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre (§ 2 Abs. 2).

#### Zu § 5

Der Entwurf sieht zum Unterschied vom Entwurf 1964 die Anordnung durch einen Bundes- oder Lan-

desminister vor. Damit bleibt die Regierung für getroffene Anordnungen parlamentarisch voll verantwortlich.

Die Befristung der Anordnung auf höchstens drei Monate in *Absatz 3* ermöglicht eine erneute Überprüfung der Voraussetzungen des § 2 durch die anordnende Behörde, falls die Maßnahmen über längere Zeit notwendig sein sollten.

Die Bestimmung, daß der Betroffene nicht zu unterrichten ist (*Absatz 4*), ist aus den im Allgemeinen Teil unter 6 Buchstabe b genannten Gründen geboten. Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese Regelung soll durch den gleichzeitig vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 10) geschaffen werden.

#### Zu § 6

Die sich aus der Anordnung ergebenden, in § 1 Abs. 1 genannten Maßnahmen sollen von der in der Anordnung nach § 5 Abs. 2 Satz 2 zu bestimmenden Behörde getroffen werden. Die Dienststellen der Deutschen Bundespost haben danach nur diejenigen Maßnahmen zu treffen, die innerhalb ihres Geschäftsbereichs für die Vornahme der angeordneten Beschränkungen durch die berechnete Behörde erforderlich und möglich sind. Sie haben z. B. die Postsendungen auszuhändigen oder fernmeldetechnische Schaltungen vorzunehmen, die eine Überwachung des Fernsprechverkehrs durch die berechnete Behörde ermöglichen. Die berechnete Behörde hat die erforderlichen Ausrüstungen und Räume sowie das notwendige Personal selbst zu stellen und zu unterhalten. Außerdem kann die Deutsche Bundespost verlangen, daß fernmeldetechnische Einrichtungen der berechtigten Behörden an das öffentliche Fernsprechnetzt nur angeschlossen werden, wenn sie mit diesem technisch und betrieblich vereinbar sind. Näheres wird durch die beteiligten Verwaltungen zu regeln sein.

#### Zu § 7

Die in *Absatz 1* vorgesehene Beaufsichtigung der Überwachungsmaßnahmen durch einen Bediensteten, der die Befähigung zum Richteramt hat, soll gewährleisten, daß die Überwachung unter Beachtung aller einschlägigen rechtlichen Bestimmungen vorgenommen wird. Insbesondere wird auch dieser Bedienstete nach *Absatz 2* die Voraussetzungen des § 2 laufend zu überprüfen und, falls sie nicht mehr vorliegen, die Beendigung der Maßnahmen unverzüglich zu veranlassen haben.

*Absatz 3* soll den Mißbrauch der auf Grund der Maßnahmen erlangten Kenntnisse und Unterlagen verhindern. Ein solcher Mißbrauch kann nach §§ 299 und 355 des Strafgesetzbuches strafbar sein (vgl. auch die erweiterten Strafbestimmungen in Artikel 3 dieses Entwurfs). Eine Verwendung der erlangten Kenntnisse in einem etwa folgenden Strafverfahren wegen der in § 2 Abs. 1 genannten Handlungen oder sonstiger in § 138 des Strafgesetzbuches genannter Verbrechen wird dadurch nicht ausgeschlossen.

*Absatz 4* sieht die Vernichtung der durch die Maßnahmen erlangten Unterlagen vor, sobald sie für die Erforschung und Verfolgung der in § 2 genannten Handlungen oder sonstiger in § 138 des Strafgesetzbuches genannter Verbrechen nicht mehr erforderlich sind. Dadurch soll verhindert werden, daß diese Unterlagen, die Tatsachen aus der Privatsphäre des Überwachten enthalten können, länger als notwendig Dritten zugänglich sind. Die in Absatz 4 Satz 2 vorgesehene Niederschrift gilt als Beweismittel für die vollzogene Vernichtung.

#### Zu § 8

*Absatz 1* soll sicherstellen, daß der Post- und Fernmeldeverkehr durch die Beschränkungsmaßnahmen nicht länger als notwendig behindert wird.

*Absatz 2* ist notwendig, um den Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit zu belassen, Sendungen gemäß § 99 StPO zu beschlagahmen.

#### Zu § 9

Diese Vorschrift konkretisiert die im Rahmen der Notstandsverfassung vorgesehene Ergänzung des Artikels 10 GG, die eine Nachprüfung der Anordnungen nach diesem Gesetz durch die Volksvertretung und von ihr bestellte Hilfsorgane fordert.

*Absatz 1* trägt dem durch die Einführung eines aus fünf Bundestagsabgeordneten bestehenden Gremiums als Kontrollorgan Rechnung. Diese Lösung ermöglicht einerseits eine wirksame parlamentarische Aufsicht und berücksichtigt andererseits die besonderen Sicherheitsbedürfnisse. Diesem Gremium können auch Tatsachen mitgeteilt werden, die für die Begründung des Antrages nach § 4 Abs. 3 erheblich sind, die aber aus Gründen der Staatssicherheit einem größeren Kreis von Personen nicht mitgeteilt werden können. Die Einrichtung besonderer parlamentarischer Gremien für Fragen der Nachrichtendienste hat sich bewährt (vgl. Bericht der Bundesregierung an den Bundestag vom 5. Oktober 1964 — Drucksache IV/2582 — Bericht des Ausschusses für Inneres vom 12. Mai 1965 — Drucksache IV/3469).

Als Ersatz für die nach dem Entwurf ausgeschlossene richterliche Überprüfung der Anordnung (*Absatz 5*) ist eine Kommission vorgesehen, die die Möglichkeit hat, von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden die Zulässigkeit der nach diesem Gesetz ergangenen Anordnungen oder einzelner Maßnahmen zu überprüfen (*Absatz 2*). Die Regelung, daß die Mitglieder dieser Kommission, die selbst nicht Bundestagsabgeordnete sein müssen, durch das aus fünf Abgeordneten bestehende Gremium bestellt und abberufen werden, trägt wiederum der verfassungsrechtlichen Forderung nach parlamentarischer Kontrolle Rechnung. Der nach § 5 Abs. 1 zuständige Bundesminister hat der Kommission die Gründe für seine Anordnung darzulegen. Erklärt die Kommission eine Anordnung für unzulässig, so hat sie der Bundesminister unverzüglich aufzuheben und dafür Sorge zu tragen, daß die auf Grund dieser Anord-

nung getroffenen Maßnahmen unverzüglich eingestellt werden.

Die in *Absatz 3* Satz 2 vorgesehene Anhörung der Bundesregierung soll diese instandsetzen, im Einzelfall Bedenken gegen die für die Mitglieder der Kommission unerläßliche Ermächtigung zum Zugang von Verschlusssachen geltend zu machen. Die Tätigkeit der Mitglieder der Kommission ist ehrenamtlich.

Die Ausgestaltung der Kontrolle von Anordnungen der obersten Landesbehörden (§ 5 Abs. 1) bleibt dem Landesgesetzgeber vorbehalten (*Absatz 4*). Sie muß jedoch den Voraussetzungen entsprechen, die der gleichzeitig vorgelegte Entwurf einer Änderung des Grundgesetzes vorsieht.

Der Ausschluß eines Rechtsbehelfs nach *Absatz 5* ist aus den im Allgemeinen Teil unter 6 Buchstabe b genannten Gründen geboten. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sollen durch einen gleichzeitig vorgelegten Entwurf einer Änderung des Grundgesetzes geschaffen werden.

## Artikel 2

### Anderung der Strafprozeßordnung

#### Zu § 100 a

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs ist wie die Postbeschlagnahme der §§ 99, 100 ein Mittel zur Aufklärung des Sachverhalts. Sie gehört deshalb systematisch in den Achten Abschnitt des Ersten Buches der Strafprozeßordnung und ist im Anschluß an die Postbeschlagnahme gesetzlich zu regeln.

Der Entwurf verwendet den Begriff der „Überwachung“ des Fernmeldeverkehrs, um damit klarzustellen, daß nicht nur das Abhören des Fernsprech- und das Mitlesen des Fernschreibverkehrs, sondern auch das Aufzeichnen der dabei gewonnenen Erkenntnisse auf Ton- bzw. Schriftträger legalisiert werden soll.

Wegen der grundrechtsbeschränkenden Wirkung dieser Überwachungsmaßnahmen ist ihre Anordnung an streng zu prüfende Voraussetzungen geknüpft.

Wie bei der Feststellung des Haftgrundes für die Anordnung der Untersuchungshaft (§ 112 Abs. 2 und 3), so müssen auch hier „bestimmte Tatsachen“ die Grundlage für den Verdacht der Begehung einer unter § 100 a Nr. 1 oder 2 genannten Straftat bilden. Bloße Vermutungen oder Schlußfolgerungen allein reichen danach nicht aus. Vielmehr muß der Verdacht für eine der aufgeführten Straftaten durch schlüssiges Tatsachenmaterial aus der äußeren oder inneren Geschehenswelt bereits ein gewisses Maß an Konkretisierung erreicht haben.

In Anbetracht des nicht unerheblich in das Grundrecht des Artikels 10 GG eingreifenden Charakters der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der Tatsache, daß eine Beeinträchtigung von Rechten

Dritter nach der Art der Überwachungsmaßnahmen und bei dem heutigen Umfang allgemeiner Telefonbenutzung nicht ausgeschlossen werden kann, würde ihre generelle Zulassung bei Straftaten aller Art Bedenken begegnen. Der Entwurf läßt daher die Überwachung des Fernmeldeverkehrs nur bei den enumerativ aufgeführten Verbrechen und Vergehen zu.

Den Kern der Straftaten, derentwegen die Überwachung zulässig sein soll, bilden die Delikte der Schwerstkriminalität, die gleichzeitig eine strafrechtliche Anzeigepflicht nach § 138 StGB auslösen. Daß bei diesen schwersten Straftaten, die unser Strafgesetzbuch überhaupt kennt, das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem hier weitaus überwiegenden öffentlichen Interesse an der Aufklärung und Verfolgung zurücktreten muß, bedarf keiner näheren Erläuterung. Da sich in frühem Verfahrensstadium, besonders bei Staatsschutzdelikten, der die Zulässigkeit der Maßnahme begründende Nachweis, daß der Täter beispielsweise ein bestimmtes Unternehmen des Hochverrats plane, nur sehr schwer führen läßt, erscheint es im kriminalpolitischen Interesse dringend geboten, den für diese strafprozessuale Maßnahme zu engen Katalog des § 138 StGB vorsichtig zu erweitern und den Verdacht einer solchen, ebenfalls schweren Straftat genügen zu lassen, bei der der Täter in etwa gleicher oder ähnlicher Angriffsrichtung handelt und dabei nicht selten Fernmeldeanlagen zu benutzen pflegt. Diese Gesichtspunkte gelten vor allem für die über den Verfassungsverrat (§ 89 StGB) hinaus einbezogenen Staatsgefährdungstatbestände, für die Straftaten gegen die Landesverteidigung und gegen die öffentliche Ordnung sowie für die Erpressung. Der gegenüber Artikel 1 § 2 etwas erweiterte Katalog der Staatsschutztatbestände wird dadurch gerechtfertigt, daß es sich hier im Gegensatz zu der Überwachung nach Artikel 1 bereits um ein strafprozessuales Ermittlungsverfahren handelt, in dem es nicht um die Sammlung von Nachrichten, sondern um die Gewinnung gerichtsverwertbarer Erkenntnisse und Beweismittel durch die Strafverfolgungsbehörden zur Untersuchung eines bereits hinreichend konkretisierten Tatverdachts geht.

Eine weitere, rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende Beschränkung für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs liegt darin, daß diese Maßnahmen subsidiärer Natur sind und nicht angeordnet werden dürfen, wenn die Sachaufklärung auch auf anderem Wege, etwa durch eine Auskunft nach § 12 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen, ohne unverhältnismäßig größeren Arbeits-, Zeit- oder Kostenaufwand möglich ist. Erst wenn andere Wege der Sachaufklärung fehlen oder nur unter erheblich größeren Schwierigkeiten gangbar wären, ist die Überwachung des Fernmeldeverkehrs zulässig.

Dem Charakter der Maßnahme als einer strafprozessualen Untersuchungshandlung entsprechend ist für sie nach der Rechtskraft des Urteils, also im Strafvollstreckungsverfahren, kein Raum. Da hierfür auch kein besonderes Bedürfnis besteht, soll in das Grundrecht des Artikels 10 GG nicht weiter als unbedingt nötig eingegriffen werden.

Aus demselben Grund ist auch der Personenkreis, gegen den die Anordnung getroffen werden kann, gesetzlich bestimmt. In erster Linie wird sich die Maßnahme gegen den Beschuldigten richten, also den Verdächtigen, gegen den das Ermittlungsverfahren läuft, mag er beispielsweise auch seinem wahren Namen nach noch nicht bekannt sein. Um eine Umgehung des Gesetzes tunlichst auszuschließen, ist es geboten, den Kreis, gegen den solche Anordnungen getroffen werden können, unter bestimmten Voraussetzungen auch auf unverdächtige Personen zu erweitern. Darunter fallen vor allem für den Beschuldigten handelnde — selbst gutgläubige — Mittelsmänner oder Freunde, Bekannte, Vermieter und Nachbarn, deren Anschluß der Beschuldigte mitbenutzt.

#### Zu § 100 b

In Anlehnung an § 100 Abs. 1 vertraut § 100 b Abs. 1 die Zuständigkeit für die Anordnung dieser grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen grundsätzlich dem nach dem jeweiligen Stand des Verfahrens zuständigen Richter an, der von einer vorherigen Anhörung des Betroffenen nach § 33 Abs. 4 absehen kann. Lediglich bei Gefahr im Verzug, wenn also der Verlust von Beweismitteln durch eine Verzögerung infolge Einholens einer richterlichen Anordnung zu besorgen ist, ist die Staatsanwaltschaft, nicht jedoch ihre Hilfsbeamten, zur Anordnung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs zuständig. Die Staatsanwaltschaft soll jedoch um richterliche Bestätigung der von ihr verfügten Überwachungsmaßnahmen nachsuchen, da ihre Anordnung nur für eine Frist von drei Tagen, die mit dem Eingang der Mitteilung über die Anordnung bei der Deutschen Bundespost beginnt und nach § 42 zu berechnen ist, in Kraft bleibt. Eine verspätete bei der Deutschen Bundespost eingehende richterliche „Bestätigung“ ist als eine von nun an wirkende neue richterliche Überwachungsanordnung anzusehen.

*Absatz 2* regelt Form und Inhalt der Anordnung. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen sieht der Entwurf die Schriftform und die genaue Angabe von Art, Umfang, Dauer der Maßnahmen sowie von Namen und Anschrift des Betroffenen vor. Nach dem auch hier geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist Umfang und Dauer zu beschränken, falls schon eine beschränkte Überwachung, beispielsweise eines von mehreren Anschlüssen, Erfolg verspricht. In diesem Fall dürfte es jedoch geboten sein, auch die Nummer des Anschlusses, auf den sich die Überwachung beschränkt, in die Anordnung aufzunehmen, was auch sonst üblich sein kann, aber nicht zwangsläufig erfolgen muß, da Telefonnummern, insbesondere von Geheimanschlüssen oder noch nicht bekanntgemachten Anschlüssen, den Behörden der Post selbst am besten bekannt sind.

Darüber hinaus wird durch die Befristung der Höchstdauer der Maßnahmen auf drei Monate gewährleistet, daß bei jeder gebotenen und möglichen Verlängerung bis zu drei weiteren Monaten, für die der Richter zuständig ist, eine erneute Überprü-

fung der in § 100 a genannten Voraussetzungen der Überwachung erfolgt.

Nach Absatz 3 werden die Überwachungsmaßnahmen nicht durch Behörden der Deutschen Bundespost durchgeführt. Wie bei anderen strafprozessualen Entscheidungen, die einer Vollstreckung bedürfen, werden auch diese von der Staatsanwaltschaft oder ihren Hilfsbeamten vollzogen. Die Deutsche Bundespost beschränkt sich darauf, den betreffenden Anschluß der im Einzelfall zuständigen Strafverfolgungsbehörde zur Überwachung zuzuschalten. Durch die vorgeschlagene Fassung des Absatzes 3 wird zugleich ausgeschlossen, daß etwa die im Bereich der Deutschen Bundespost bestellten Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft zu diesen Überwachungsmaßnahmen herangezogen werden.

Der für die Leistungen der Deutschen Bundespost nach Artikel 4 § 11 zu entrichtende Betrag ist im Strafverfahren als Auslage nach § 92 Nr. 6 GKG zu behandeln.

In den Absätzen 4 und 5 sieht der Entwurf weitere Sicherungen vor, um eine zu weite Ausdehnung oder einen Mißbrauch der Überwachungsmaßnahmen zu verhindern. Falls auch nur eine der in § 100 a bezeichneten Voraussetzungen in Wegfall kommt, sind die Überwachungsmaßnahmen nach Absatz 4 Satz 1 unverzüglich zu beenden. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der Sachverhalt nunmehr durch andere Beweismittel auf einfacherem Wege festgestellt werden kann, aber auch dann, wenn der bisher bestehende Verdacht durch die bei der Überwachung oder anderweitig gewonnenen Erkenntnisse völlig entkräftet worden ist. Aus dem Wesen der Überwachung des Fernmeldeverkehrs als einer Untersuchungshandlung versteht sich schließlich von selbst, daß sie zu beenden ist, wenn der Sachverhalt restlos geklärt ist und es weiterer Beweismittel überhaupt nicht mehr bedarf.

Praktische Konsequenz der Vorschrift des Absatzes 4 Satz 1 wird eine laufende Überprüfung der Erforderlichkeit der Maßnahmen anhand des jeweiligen Verfahrensstandes durch die die Überwachung durchführende Behörde sein.

Bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs läßt es sich nicht vermeiden, daß auch Mitteilungen unbeteiligter Dritter, die mit dem Gegenstand des Verfahrens in keiner Beziehung stehen, zunächst einmal auf Tonträger fixiert werden. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn Fernsprechanhänge anderer Personen als des Beschuldigten, beispielsweise seines Nachbarn, zulässigerweise überwacht werden. Besonders dem Grundrechtsschutz dieser am Verfahren an sich unbeteiligten, jedoch von den Maßnahmen betroffenen Personen dient Absatz 5. Er verpflichtet die Strafverfolgungsbehörden, durch Überwachungsmaßnahmen gewonnene Unterlagen, sobald und soweit sie zur Strafverfolgung nicht mehr erforderlich sind, zu vernichten, damit sie nicht länger als nötig anderen Personen zugänglich sind. Die unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft erfolgende Vernichtung wird in vielen Fällen, insbesondere bei Mitteilungen unbeteiligter Dritter, die mit dem Ver-

fahren in keinem Zusammenhang stehen, bereits vor rechtskräftigem Abschluß des Verfahrens, je nach Sachlage vielleicht sogar vor Erhebung der Anklage, erfolgen können.

#### Zu § 101

Die Änderung dient der Sicherstellung der Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Beteiligten bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs. Die Interessenlage für die Benachrichtigung ist hier die gleiche wie bei der Postbeschlagnahme, so daß es lediglich der Aufnahme des Hinweises, daß die Bestimmung des § 101 Abs. 1 auch für die Überwachung des Fernmeldeverkehrs gilt, bedarf. Wie dort so wird auch hier die Benachrichtigung regelmäßig erst nach Durchführung der Maßnahmen erfolgen können, da sonst der Untersuchungszweck gefährdet werden würde. Zu benachrichtigen ist hier in erster Linie der Beschuldigte, aber auch der von dem Beschuldigten verschiedene Inhaber des überwachten Anschlusses, etwa der Nachbar oder Vermieter, dessen Apparat der Beschuldigte mitbenutzt. Wie weit darüber hinaus der Kreis der zu benachrichtigenden Teilnehmer von überwachten Gesprächen zu ziehen ist — die entsprechende Frage ist bei der Postbeschlagnahme nicht unbestritten —, wollte und konnte der Entwurf abschließend nicht entscheiden. Die Frage kann wie bisher der Klärung durch die Rechtsprechung vorbehalten bleiben. Dabei darf hier nicht unberücksichtigt bleiben, daß anders als bei beschlagnahmten Briefen, die in der Regel Angaben über Empfänger und Absender enthalten, die Teilnehmer von Telefongesprächen nicht ohne weiteres feststellbar sind. Es dürfte den Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht zuzumuten sein, in jedem Falle umfangreiche Ermittlungen nach den Gesprächsbeteiligten lediglich zwecks Mitteilung der Maßnahmen nach § 100 a anzustellen.

Den von der Maßnahme Betroffenen steht das Rechtsmittel der Beschwerde nach § 304 zu.

### Artikel 3

#### Änderung des Strafgesetzbuches

##### Zu Artikel 3 Nr. 1 (§ 298 StGB)

Das geltende Recht kennt eine entsprechende Strafvorschrift bisher nicht, wohl aber sieht der Entwurf eines neuen Strafgesetzbuches (E 1962) in seinem § 183 eine weitgehend gleichlautende Vorschrift vor. Die Vervollkommnung der technischen Mittel, insbesondere von Aufnahmegeäten, Tonträgern, Mikroabhörgeräten und Kleinstsendern ermöglicht das Eindringen in die Privatsphäre in einem früher unvorstellbaren Ausmaß. Dadurch werden Gefahren heraufbeschworen, denen der Gesetzgeber wirksamer als bisher entgegentreten muß. Gerade in einer freiheitlichen Ordnung kommt dem Schutz der Privatsphäre besondere Bedeutung zu; die Regelungen des vorliegenden Gesetzes wären unvollständig, wenn nicht gleichzeitig das mißbräuchliche Abhören von Telefongesprächen strafrechtlich verfolgt werden könnte.

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung trägt der Entwurf im übrigen sowohl den Anregungen des 42. Deutschen Juristentages 1957 als auch mehrfachen Anfragen und Forderungen aus der Mitte des Bundestages Rechnung.

Die Vorschrift schützt lediglich das „nichtöffentlich“ gesprochene Wort. Damit sind mündliche Äußerungen ausgeschieden, die für einen größeren Personenkreis wahrnehmbar sind, der nicht durch persönliche Beziehungen abgegrenzt ist. Der Entwurf überläßt es der Rechtsprechung und Rechtslehre, den Begriff „nichtöffentlich“ in einer den Bedürfnissen des Lebens angepaßten Weise näher abzugrenzen. Ferner werden nur „Worte“ geschützt. Ihr Gebrauch soll in der Privatsphäre nicht durch die Sorge, auf den Wortlaut festgelegt zu werden, beeinträchtigt werden. Die Vorschrift dient also der freien Entfaltung der Persönlichkeit und gewährleistet die Unbefangenheit der mündlichen Äußerung. Ein kriminalpolitisches Bedürfnis dafür, den Schutz auch auf die mit der menschlichen Stimme oder einem Instrument hervorgebrachten Töne zu erstrecken, ist nicht erkennbar.

*Absatz 1* betrifft den Mißbrauch von Tonträgern, also Tonbändern, Schallplatten und anderen Vorrichtungen zur wiederholbaren Wiedergabe von Tönen. In Nummer 1 ist Tathandlung das Aufnehmen des Wortes, in Nummer 2 das Gebrauchen einer unberechtigten Aufnahme als solcher, also durch Wiedergabe, wobei es gleichgültig ist, ob der Täter die Aufnahme selbst oder einem Dritten gegenüber wiedergibt oder wiedergeben läßt; ferner jede Handlung, mit der der Täter die unberechtigt hergestellten Aufnahmen einem Dritten zugänglich macht. Gemeint ist dabei, daß diesem der Zugriff auf die Aufnahme in der Weise eröffnet wird, daß er die Möglichkeit erlangt, die Aufnahme selbst oder einem anderen gegenüber wiederzugeben oder wiedergeben zu lassen. Der Hauptfall ist, daß dem Dritten der Tonträger selbst ausgehändigt wird. Nicht erfaßt wird hingegen die Mitteilung des Inhalts einer unberechtigt hergestellten Aufnahme an einen Dritten, wenn diesem nicht die Aufnahme selbst vorgespielt oder zugänglich gemacht wird. Denn dann fehlt die Unmittelbarkeit des Eingriffs in die Privatsphäre des Sprechers, auf die es hier ankommt. Gerade der Klang des Wortes vermittelt die Berührung mit der Persönlichkeit des Sprechers und die Überzeugung von seiner Urhebererschaft. Gibt eine andere Person lediglich den Inhalt des Gesprochenen wieder, dann fehlt die unmittelbare Berührung mit der Persönlichkeit des Sprechers. Der Entwurf hält es nicht für angebracht, auch noch die in solchen Mitteilungen des Inhalts liegenden mittelbaren Einbrüche in die Privatsphäre als Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes nach § 298 strafrechtlich zu erfassen, zumal sonst auch Mitteilungen aus vertraulichen Briefen und ähnliche Handlungen unter Strafe gestellt werden müßten. Es ist jedoch auf den Entwurf zu § 353 d Abs. 2 StGB zu verweisen.

*Absatz 2* behandelt den Mißbrauch von Abhörgeräten. Damit sind besondere technische Mittel gemeint, die das gesprochene Wort über dessen normalen Klangbereich hinaus durch Verstärkung oder Übertragung unmittelbar wahrnehmbar machen. Hierzu gehört z. B. eine Mikrofonanlage, die das in einem Raum Gesprochene außerhalb des Raumes hörbar macht, ferner auch ein zu solchen Zwecken an die Wand aufgesetztes Stethoskop. Nicht erfaßt wird durch Absatz 2, wer lediglich sein Ohr an die Wand legt, um hierdurch Nebenzimmergeräusche abzuhören. Auch Fernsprengeräte, die im normalen Fernmeldeverkehr verwendet werden und zufällig infolge technischer Störungen das Abhören eines zwischen anderen geführten Ferngesprächs ermöglichen, sind nicht Abhörgeräte im Sinne der Vorschrift. Fernsprengeräte werden zu Abhörgeräten im Sinne des Absatzes 2 erst dadurch, daß sie zu dem besonderen Zweck verwendet werden, fremde Gespräche einem Dritten zugänglich zu machen.

*Absatz 2* setzt ebenso wie Absatz 1 voraus, daß das Abhören oder die Aufnahme „unbefugt“ erfolgt. Das entspricht der Regelung in den §§ 299, 300 StGB. Unbefugt ist danach jede Handlung, die nicht durch eine besondere Erlaubnis oder durch ein besonderes Recht zu einem derartigen Eingriff gedeckt ist. Es kommen also außer durch Gesetz eingeräumten Rechten vor allem die Einwilligung des Betroffenen und die Fälle der Güter- und Pflichtenkollision in Betracht; insoweit kann auf die dazu und besonders zu § 300 StGB in Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsätze verwiesen werden. Dabei mag dahinstehen, ob es sich in den Fällen der Einwilligung um einen Rechtfertigungsgrund handelt oder ob schon die Tatbestandsmäßigkeit ausgeschlossen ist. Der E 1962 behandelt in seinem § 183 die fehlende Einwilligung als negatives Tatbestandsmerkmal und ergänzt die Bestimmung durch eine Sozialadäquanzklausel. Im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs erschien eine so weitgehende Neuerung nicht tunlich, sondern es empfahl sich die Anlehnung an die geltenden Strafvorschriften über den Schutz des Privat- und Geheimbereiches, die aus Anlaß dieses Gesetzes nicht geändert werden können.

Eine Einwilligung, etwa zur Benutzung des an einem Telefon angebrachten Mithörers durch einen Dritten, kann durch den Gesprächspartner ausdrücklich oder stillschweigend erteilt sein. Schwierigkeiten könnte jedoch der Fall bereiten, daß ein Gesprächspartner grundsätzlich jede Abhöreinrichtung ablehnt, aber in einem Gespräch eine für einen Dritten bestimmte Erklärung abgibt, die von diesem gleichzeitig mit einem Abhörgerät abgehört wird. Hier fehlt es einerseits für das Abhören an der Einwilligung des Sprechers, andererseits an einem schutzwürdigen Interesse, da die Erklärung ohnehin für den Dritten bestimmt ist. Der Fall kann z. B. in der Weise vorkommen, daß ein Gesprächspartner mit dem Prokuristen einer Firma spricht und dieser den Chef, an den die Erklärung gerichtet ist, mithören läßt, obwohl der Anrufer das nicht wünscht. Um auch hier die Straflosigkeit sicherzustellen, setzt

Absatz 2 als negativ gefaßtes Tatbestandsmerkmal voraus, daß das gesprochene Wort nicht zur Kenntnis des Abhörenden bestimmt sein darf.

*Absatz 3* stellt den Versuch unter Strafe; damit ist vor allem sichergestellt, daß die Tathandlungen auch dann erfaßt werden, wenn die unberechtigte Aufnahme nicht gelingt oder das eingebaute Abhörgerät nicht arbeitet. Von solchen Zufälligkeiten darf die Strafbarkeit nicht abhängen.

Die Strafdrohung beträgt Gefängnis bis zu sechs Monaten und Geldstrafe oder eine dieser Strafen und entspricht damit der Strafdrohung des § 300 StGB über die Verletzung des Berufsgeheimnisses. Diese Strafdrohung erscheint auch für die hier in Betracht kommenden leichteren Fälle angemessen. Für die besonders schweren Fälle sieht *Absatz 4* einen höheren Strafrahmen vor, der ebenfalls dem erhöhten Strafrahmen des § 300 Abs. 3 StGB entspricht. Hier liegt kriminalpolitisch der Schwerpunkt der Vorschrift. In Satz 2 des Absatzes 4 werden für die besonders schweren Fälle drei Regelbeispiele aufgeführt, nämlich das Handeln gegen ein von vornherein in Aussicht genommenes Entgelt, das Handeln in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern und das Handeln in Schädigungsabsicht. Damit sind in Anlehnung an § 300 Abs. 3 Satz 1 StGB diejenigen Fälle erfaßt, die in der Regel jeder in Betracht kommenden Tathandlungen als besonders verwerflich erscheinen lassen. Da auch hier im Einzelfall der Schuldgehalt wesentlich vermindert sein kann, wird die Anwendung des schweren Strafrahmens nicht zwingend vorgeschrieben.

*Absatz 5* bestimmt, daß die Tat nur auf Antrag verfolgt wird. Das entspricht der höchstpersönlichen Natur des Rechtsgutes. Für die Privatsphäre gelten insoweit die gleichen Erwägungen, die dafür bestimmt waren, daß auch Verletzungen der Ehre nur auf Antrag verfolgt werden.

#### Zu Artikel 3 Nr. 2 (§ 353 d StGB)

Die Gefahr von Verletzungen der Vertraulichkeit des Wortes im Sinne des § 298 StGB kann sich auch und gerade in Ausübung eines Amtes oder im Zusammenhang damit ergeben. Die Vorschriften dieses Gesetzes zeigen deutlich, wie wichtig ein erhöhter Schutz der Privatsphäre gerade hier ist. Die Regelstrafdrohungen des § 298 StGB würden der Bedeutung der Tat, wenn sie von einem Beamten begangen wird, nicht mehr gerecht. Die bisherigen Vorschriften über Amtsdelikte, vor allem der § 353 b StGB können diese Problematik nicht lösen. Deshalb sieht § 353 d StGB eine neue Strafvorschrift vor.

*Absatz 1* beschränkt sich darauf, für die Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes bei sonst gleichem Tatbestand wie in § 298 Abs. 1 und 2 StGB eine erhöhte Strafdrohung vorzusehen. Diese richtet sich lediglich gegen Beamte, wobei für den Beamtenbegriff die Definition des § 359 StGB maßgebend ist. Die besondere Vertrauensstellung des Beamten läßt eine Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes als so schwerwiegend erscheinen, daß hier die An-

drohung von Gefängnisstrafe bis zum gesetzlichen Höchstmaß von fünf Jahren angemessen ist. Diese Strafe entspricht also etwa der für die besonders schweren Fälle des § 298 Abs. 4 StGB vorgesehenen Strafdrohung. Sie greift nicht nur ein, wenn die Verletzung unmittelbar in Ausübung des Amtes geschieht, sondern erfaßt, ebenso wie etwa bei § 340 und § 342 StGB, auch die in Veranlassung der Ausübung des Amtes begangenen Verletzungen, bei denen also noch ein innerer Zusammenhang mit der Amtsausübung vorhanden ist. Für im rein privaten Bereich begangene Handlungen eines Beamten verbleibt es dagegen bei der allgemeinen Strafvorschrift des § 298 StGB. Wie dort soll auch in den Fällen von Absatz 1 der Versuch strafbar sein.

*Absatz 2* regelt einen Sonderfall, nämlich die unbefugte Offenbarung eines nichtöffentlich gesprochenen Wortes eines anderen, das in Amtsausübung auf einem Tonträger aufgenommen oder mit einem Abhörgerät abgehört worden ist. Als Täter kommen sowohl der Beamte im Sinne des § 359 StGB als auch der frühere Beamte in Betracht.

Diese Bestimmung trägt in erster Linie der Tatsache Rechnung, daß gerade auch in Ausführung dieses Gesetzes in *betugter* Amtsausübung Tonaufnahmen hergestellt oder nichtöffentlich gesprochene Worte abgehört werden können. Deshalb soll sichergestellt werden, daß dieser Eingriff auf das geringstmögliche Maß beschränkt bleibt und die auf Tonträger aufgenommenen oder abgehörten Äußerungen nicht zur Kenntnis unbefugter Personen gelangen.

Der in § 353 b StGB geregelte Tatbestand vermag diese Fälle nur lückenhaft zu erfassen, weil dort einmal die Offenbarung eines „Geheimnisses“ verlangt wird und zum anderen die Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vorausgesetzt wird. Beide Voraussetzungen liegen bei der Offenbarung nichtöffentlich gesprochener Worte im Sinne des § 298 StGB und der damit verbundenen Verletzung der Privatsphäre nicht notwendig vor. Die §§ 298 und 353 d Abs. 1 StGB greifen nicht ein, weil dort nur „unbefugt“ aufgenommene oder abgehörte Worte erfaßt werden.

Die Offenbarung kann durch die bloße mündliche Wiedergabe des Inhalts eines aufgenommenen oder abgehörten Wortes geschehen und geht damit über den Tatbestand des § 298 Abs. 1 StGB hinaus. Ebenso kommen das Ermöglichen des Mithörens für unbefugte Dritte oder die Weitergabe von schriftlichen Aufzeichnungen über das Mitgehörte in Betracht, ferner auch die in § 298 (für unbefugte Aufnahmen) enthaltenen Tatmodalitäten. Für die Offenbarung ist es unerheblich, ob der Beamte selbst oder ein anderer zulässigerweise Aufnahmen hergestellt oder sonst Worte mit einem Abhörgerät abgehört hat.

Aber nicht nur die Offenbarung von befugt abgehörten Worten sollte unter Strafdrohung gestellt werden, sondern es besteht erst recht ein Bedürfnis, die Privatsphäre des Bürgers auch gegen die Offenbarung *unbefugt* abgehörter Worte zu schützen. Es wäre unverständlich, wenn sich ein Beamter darauf

berufen könnte, die Tonaufnahme oder das Abhören seien unter Verletzung etwa der Vorschriften dieses Gesetzes zustandegekommen und deshalb nicht gegen eine Offenbarung ihres Inhalts Dritten gegenüber geschützt. Soweit die Offenbarung in den Formen des § 298 StGB erfolgt, ist der Strafschutz allerdings bereits durch Absatz 1 in Verbindung mit § 298 StGB gewährleistet, nicht hingegen, soweit es sich um die mündliche Wiedergabe und die sonstigen bei den befugten Aufnahmen erörterten Möglichkeiten der Offenbarung handelt. Deshalb sollte die Offenbarung auch insoweit unter Strafdrohung gestellt werden.

Als Strafe wird wie in Absatz 1 Gefängnis bis zum gesetzlichen Höchstmaß vorgeschlagen, und zwar unabhängig davon, ob die Aufnahme befugt oder unbefugt hergestellt worden war. Der Unrechtsgehalt der Offenbarung ist nicht so verschieden, daß gesonderte Strafrahen vorgesehen werden müßten. Auch der Versuch ist durch die Verweisung auf Absatz 1 Satz 2 unter Strafdrohung gestellt.

#### Artikel 4

##### Zu § 10

*Absatz 1* enthält die durch Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschriebene Bezeichnung des Grundrechtes, das eingeschränkt werden soll.

*Absatz 2* soll gewährleisten, daß die Beschränkungen auf Grund anderer, das Grundrecht des Artikels 10 GG einschränkender gesetzlicher Vorschriften (vgl. z. B. die unter I 1 genannten) nicht an die Voraussetzungen dieses Gesetzes gebunden sind.

##### Zu § 11

Die Pflicht zur Vergütung der von der Bundespost zu erbringenden Leistungen soll gesetzlich festgelegt werden, zumal es sich bei den nach diesem Gesetz berechtigten Stellen nicht nur um solche des Bundes handelt.

##### Zu § 12

Artikel 1 des Gesetzes kann in Berlin keine Anwendung finden. Dagegen müssen die Änderungen der Strafprozeßordnung und des Strafgesetzbuches auch für das Land Berlin gelten.

##### Zu § 13

Die Frist für das Inkrafttreten des Gesetzes soll den beteiligten Behörden die erforderliche Zeit für die notwendigen personellen und technischen Vorbereitungen geben.



## Stellungnahme des Bundesrates

### 1. Zu den Eingangsworten

Die Eingangsworte sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“

#### Begründung

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich daraus, daß es an verschiedenen Stellen, u. a. in den §§ 4 und 5 in Verbindung mit § 1, Regelungen im Sinne von Artikel 84 Abs. 1 GG trifft.

### 2. Zu Artikel 1 § 1

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Die nach § 4 Abs. 2 bestimmten Stellen sind nach Maßgabe dieses Gesetzes berechtigt, Sendungen zu öffnen und einzusehen, die der Post zur Übermittlung auf dem Post- und Fernmeldeweg anvertraut sind, sowie den Fernschreibverkehr mitzulesen, den Fernmeldeverkehr abzuhören und auf Tonträger aufzunehmen, soweit dies erforderlich ist, um eine drohende Gefahr für 1. bis 3. .... abzuwenden.“

#### Begründung

Die vorgeschlagene Fassung ist notwendig, um nicht nur den Zweck der Eingriffe, sondern auch ihr Ausmaß festzulegen, und sicherzustellen, daß nicht jede beliebige Gefahr Eingriffe in das Grundrecht aus Artikel 10 GG rechtfertigt.

b) In Absatz 1 sind die Nummern 1 und 2 wie folgt zu fassen:

- „1. die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland oder
2. den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes einschließlich der Sicherheit der Truppen der nicht-deutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 Nr. 4“

und die Nummer 3 zu streichen.

#### Begründung

Anpassung an den Wortlaut des Artikels 10 Satz 3 GG (neu); die Sicherheit des Bundes i. S. dieser Vorschrift umfaßt auch die Sicherheit der in § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs genannten Truppen.

### 3. Zu Artikel 1 § 3

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob eine weitere Konkretisierung dieser Vorschrift möglich ist. Die Vorschrift ermöglicht in der vorliegenden Fassung dem Bundesnachrichtendienst, von den verfahrensrechtlichen Kontrollen abgesehen, eine nahezu unbegrenzte Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, ohne daß es des Vorliegens eines individuellen Verdachts bedarf. Eine Konkretisierung erscheint deshalb verfassungspolitisch erwünscht.

### 4. Zu Artikel 1 § 4

In Absatz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Der Antragsteller hat darin darzulegen, daß die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.“

#### Begründung

Mit der Ergänzung wird der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 1 Rechnung getragen.

### 5. Zu Artikel 1 § 5

In Absatz 1 sind folgende Sätze anzufügen:

„Dieser hat in den Fällen des § 4 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a die zuständige oberste Landesbehörde zu unterrichten. Bei Gefahr im Verzuge ist die Unterrichtung unverzüglich nachzuzuholen.“

#### Begründung

Die durch Bundesbehörden ausgelösten individuellen Beschränkungsmaßnahmen greifen unmittelbar in die primäre Zuständigkeit der Landesinnenminister für die innere Sicherheit ein. Eine Unterrichtspflicht des im Lande parlamentarisch verantwortlichen Innenministers ist daher zumindest bei Maßnahmen des Bundesamtes für Verfassungsschutz unumgänglich. Die vorgeschlagene Ergänzung entspricht einer alten Forderung der Innenminister der Länder.

### 6. Zu Artikel 1 § 7

In Absatz 1 sind die Worte „sollen . . . vorgenommen werden“ durch die Worte „sind . . . vorzunehmen“ zu ersetzen.

#### Begründung

Die Beaufsichtigung der Überwachungsmaßnahmen durch einen Bediensteten, der die Befähigung

gung zum Richteramt hat, soll gewährleisten, daß die Überwachung unter Beobachtung aller einschlägigen rechtlichen Bestimmungen vorgenommen wird. Dieses Ziel wird aber nur erreicht, wenn dies zwingend vorgeschrieben wird.

#### 7. Zu Artikel 1 § 9

In Absatz 3 ist hinter Satz 2 folgender Satz einzufügen:

„Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen.“

#### Begründung

Der Gesetzentwurf will den Ausschluß des Rechtsweges für die Nachprüfung der Grundrechtsbeschränkungen durch ein Kontrollverfahren sichern. Deshalb sollten zumindest einige wesentliche Elemente der richterlichen Kontrolle verbindlich festgelegt werden.

#### 8. Zu Artikel 2 § 100 a StPO

a) § 100 a StPO ist wie folgt zu fassen:

„§ 100 a

Die Überwachung des Fernmeldeverkehrs darf angeordnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand als Täter oder Teilnehmer

1. a) hochverräterische, staatsgefährdende oder landesverräterische Handlungen (§§ 80, 83, 89 bis 93, 100 bis 100 f des Strafgesetzbuches),
  - b) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109 b bis 109 h),
  - c) Straftaten gegen die öffentliche Ordnung (§§ 128 bis 130 des Strafgesetzbuches),
  - d) Straftaten gegen die Sicherheit der Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 91, 100, 100 c bis 100 e, 109 b bis 109 g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 11. Juni 1957) oder
2. ein Mord . . .“

#### Begründung

Durch die Änderung wird § 100 a StPO so gefaßt, daß die nach Berlin nicht zu übernehmenden Teile der Vorschrift von den übrigen Regelungen getrennt werden können.

b) Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens den Katalog der in § 100 a StPO aufgeführten Delikte, namentlich die Frage, ob die Erwähnung des § 93 StGB nicht gestrichen werden sollte, nochmals zu überprüfen.

#### 9. Zu Artikel 2 § 100 b StPO

a) In § 100 b Abs. 2 Satz 5 StPO ist der Satzteil:

„, soweit die in § 100 a bezeichneten Voraussetzungen fortbestehen“ zu streichen.

#### Begründung

Es versteht sich von selbst, daß die Verlängerung einer Anordnung nur zulässig ist, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlaß noch fortbestehen.

b) In § 100 b Abs. 3 sind vor den Worten „der Staatsanwaltschaft“ die Worte „dem Richter,“ einzufügen.

#### Begründung

Notwendige Ergänzung im Hinblick auf § 36 Abs. 2 StPO.

#### 10. Zu Artikel 4 § 12

§ 12 ist wie folgt zu fassen:

„§ 12

Artikel 2 bis 4 dieses Gesetzes — mit Ausnahme des Artikels 2 Nr. 2, § 100 a Nr. 1 Buchstaben b und d — gelten nach Maßgabe . . .“

#### Begründung

Vgl. Begründung zu dem Änderungsvorschlag zu § 100 a StPO.

#### 11. Zu Artikel 4 § 13

§ 13 ist wie folgt zu fassen:

„§ 13

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 9 Abs. 4, der am Tage nach der Verkündung in Kraft tritt, am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft.“

#### Begründung

Durch die Änderung soll klargestellt werden, daß der Landesgesetzgeber die in § 9 Abs. 4 vorgesehenen Regelungen bereits nach der Verkündung des Gesetzes treffen kann.

## Äußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

### 1. Zu den Eingangsworten

Die Bundesregierung hält die Auffassung des Bundesrates für unzutreffend, das Gesetz bedürfe nach Artikel 84 Abs. 1 GG seiner Zustimmung. Soweit der Entwurf Vorschriften enthält, die als Regelung des Verwaltungsverfahrens in den Ländern angesehen werden können, stützt er sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Nr. 10 GG. Das Wesen dieser Kompetenz besteht darin, das Verwaltungsverfahren von Bund und Ländern zu koordinieren. Insoweit scheidet sie sich von der Mehrzahl der sonstigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, die weithin ausgeschöpft werden können, ohne daß Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren der Länder ergehen. Von diesem Regelfall geht auch Artikel 84 Abs. 1 GG aus. Deshalb behandelt er bundesgesetzliche Regelungen über Organisation oder Verfahren der Verwaltung in den Ländern als Ausnahme und bindet sie an das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates. Für den Bereich des Artikels 73 Nr. 10 GG kann mithin Artikel 84 Abs. 1 GG nicht anwendbar sein.

### 2. Zu Artikel 1 § 1

- a) Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag des Bundesrates keine Einwendungen.
- b) Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

### 3. Zu Artikel 1 § 3

Die Bundesregierung hat die Möglichkeiten einer Konkretisierung dieser Vorschrift bereits eingehend geprüft. Sie verweist hierzu im einzelnen auf die Begründung zu Artikel 1 § 3, in der sie ihre Vorstellungen über eine Konkretisierung bei der Durchführung der Vorschrift dargestellt hat. Sie wird während der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs bemüht bleiben, Wege zu einer auch von ihr angestrebten möglichst weitgehenden Konkretisierung der Vorschrift zu finden, sofern sie nicht den Zweck der Vorschrift zuwiderlaufen.

### 4. Zu Artikel 1 § 4

Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag keine Einwendungen.

### 5. Zu Artikel 1 § 5

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die gemeinsame Verantwortung von Bund und

Ländern für die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes eine gegenseitige Unterrichtung über Beschränkungsmaßnahmen erforderlich macht, die auf Grund von Anträgen des Bundesamtes bzw. der Landesämter für Verfassungsschutz angeordnet wurden. Es ist aber weder notwendig noch zweckmäßig, entsprechende Vorschriften in das Gesetz aufzunehmen. Die Bundesregierung wird den Ländern eine Regelung durch eine Verwaltungsvereinbarung vorschlagen.

### 6. Zu Artikel 1 § 7

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

### 7. Zu Artikel 1 § 9

Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag keine Einwendungen.

### 8. Zu Artikel 2 § 100 a StPO

- a) Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu. Er dient einer sachgerechten Fassung der Berlin-Klausel.
- b) Die Bundesregierung wird den Katalog der in § 100 a StPO aufgeführten Strafvorschriften im Zusammenhang mit der im Gang befindlichen Beratung des Entwurfs eines Achten Strafrechtsänderungsgesetzes (Drucksache V/898) überprüfen.

### 9. Zu Artikel 2 § 100 b StPO

- a) Die Bundesregierung möchte dem Vorschlag nicht folgen. Die Formulierung des § 100 b Abs. 2 Satz 5 StPO wurde gewählt, um bei einer notwendig werdenden Verlängerung der Fernmeldeüberwachung ausdrücklich an eine nochmalige Prüfung der materiellen Voraussetzungen der Maßnahmen zu erinnern. Darüber hinaus lehnt sie sich an die gleichlautende Fassung von Artikel 1 § 5 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs an.
- b) Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag keine Einwendungen.

### 10. Zu Artikel 4 § 12

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu (vgl. Nr. 8 a).

### 11. Zu Artikel 4 § 13

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.