

zur Kontrolle daneben setzen, um zu verhindern, daß absichtlich Verfahrensfehler verursacht werden, was wiederum die Möglichkeit der Klage eröffnen würde.«⁵¹

Ganz abgesehen davon, ob die beamten- und disziplinarrechtlichen sowie schadensersatzrechtlichen Risiken eines solchen kollusiven Verhaltens für diesen »einen Beamten« tragbar wären – auch ansonsten scheint der Minister rechtlich nicht oder nur schlecht beraten gewesen zu sein, als er sich zu diesen Aussagen verstieg.

Bekanntlich kann in einem so »fehlersensiblen« Verfahren wie dem Planfeststellungsverfahren⁵² ein Verfahrensfehler nur in seltenen Fällen die Planfeststellung insgesamt gefährden.⁵³ Das gründet in der Anknüpfung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes Dritter an die Notwendigkeit zur Geltendmachung der Verletzung eigener subjektiver öffentlicher Rechte (§ 42 Abs. 2 VwGO), was für reine Verfahrensnormen nach der Rechtsprechung des BVerwG nur ausnahmsweise anzuerkennen ist.⁵⁴

Der exzessive Gebrauch des Weisungsrechts durch den BMU hingegen mutet an, als wolle er selbst im Konrad-Verfahren die Grenzen des für die Rechtsprechung erträglichen austesten: Die Erörterung soll, erneut auf Weisung, stattfinden, obwohl die wissenschaftlichen Gutachten zu dem Projekt bis zum Erörterungstermin erst teilweise vorliegen. Was nicht weniger bedeutet, als daß sich erst dann die Behörde abschließend Klarheit über just diejenigen Umweltauswirkungen des Vorhabens verschafft haben kann, die sie schon vorher mit der verfahrensbeteiligten Öffentlichkeit erörtern soll. Auch wird vorab die zusammenfassende Darstellung und Bewertung des Vorhabens (§§ 11, 12 UVP) vorzunehmen sein, um den Zeitrahmen des § 11 UVP zu beachten. – Wie ernst werden hier Bürgerbeteiligung und UVP genommen, welchen Stellenwert haben sie für den BMU? Die Aussparung der Halde aus den Unterlagen, so ist zu vermuten, bildet für den BMU insoweit lediglich einen weiteren – freilich ins Bild passenden – faux pas.

Jürgen Seifert

Vom Lauschangriff zum »Großen Lauschangriff«

Darf es eine totale Überwachung der Wohnung geben?

Die Legalisierung des Lauschangriffs

Am 4. 6. 1992 hat der Deutsche Bundestag ein »Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKH)« verabschiedet.¹ In der vergangenen Legislaturperiode war ein solcher Gesetzentwurf (damals wie heute eingebracht vom Bundesrat) noch gescheitert.²

Mit dem verabschiedeten Gesetz werden Rechtsgrundlagen für den umstrittenen, aber seit Jahren praktizierten Einsatz von »Verdeckten Ermittlern« (§ 110a StPO)

⁵² Vgl. Breuer (Fn. 21), S. 357.

⁵³ Es sei denn, dem verfahrensfehlerhaft zustande gekommenen Planfeststellungsbeschuß kommt enteignungsrechtliche Bedeutung zu, vgl. Kühling, Fachplanungsrecht (1988), Rdn. 399 ff.

⁵⁴ Vgl. BVerwGE 61, 256 (275); 64, 325; 75, 286 (291); 85, 368 (373); BVerwG NJW 1992, 256 (257); Breuer (Fn. 21), S. 387 f m. w. N.

¹ *Deutscher Bundestag, Stenoberschicht*, 95. Sitzung, 4. 6. 1992, S. 7815; Drucksache 12/2720 u. 12/989. BGBl., 1992, Teil I, S. 1302 ff.

² *BT-Drucksache* 11/7663.

und für den geheimen Einsatz von technischen Mitteln außerhalb der Wohnung (§ 100c StPO) geschaffen.

Sowohl die Einführung des verdeckten Ermittlers als auch die Verwendung technischer Mittel zur Aufzeichnung des verbalen und non-verbalen Verhaltens war jahrelang äußerst umstritten.³ Verdeckte Ermittler sind nach dem Gesetz Polizeibeamte, »die unter einer ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität (Legende) ermitteln«.⁴ Verdeckte Ermittler und verdeckte Ermittlung mit technischen Mitteln verwischen die Grenze zwischen Polizei und Nachrichtendienst und verletzen das auf Grund der Erfahrungen mit Gestapo und Stasi in Deutschland notwendige Trennungsgebot. Der jetzt nach § 100c Abs. 1 StPO zulässige Einsatz technischer Mittel zur geheimen Ermittlung ist der Sache nach (daran besteht kein Zweifel) eine Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel. Diese in die StPO aufgenommene Bestimmung lautet:

(1) Ohne Wissen des Betroffenen

1. dürfen

(a) Lichtbilder und Bildaufzeichnungen hergestellt werden,

(b) sonstige besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters verwendet werden, wenn Gegenstand der Untersuchung eine Straftat von erheblicher Bedeutung ist, und wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre,

2. darf das nicht öffentlich gesprochene Wort mit technischen Mitteln abgehört und aufgezeichnet werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, daß jemand eine in § 100a bezeichnete Straftat begangen hat, und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.⁵

Die Auswirkungen dieses Gesetzes für die Praxis der Polizei, den Strafprozeß und auf Rechtsstaatlichkeit bedarf einer genauen Analyse. Die folgenden Darlegungen können das nicht leisten; sie bleiben ausgerichtet auf den ursprünglich im Gesetz vorgesehenen »großen Lauschangriff«. Der Bundestag hat in seiner Sitzung am 4. 6. 1992 eine Resolution beschlossen, in der es heißt:

Der Deutsche Bundestag konnte die mit dem Einsatz technischer Mittel in Wohnungen i. S. des Artikels 13 GG verbundenen schwierigen rechtlichen, insbesondere auch verfassungsrechtlichen Fragen im Rahmen der Beratungen des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht mit der erforderlichen Sorgfalt klären. Der Deutsche Bundestag wird die Beratungen nach der Sommerpause fortführen, um die Möglichkeit und Notwendigkeit einer verfassungsrechtlich einwandfreien und praxisgerechten Regelung des Einsatzes technischer Mittel in Wohnungen zur Aufklärung und Verfolgung der Organisierten Kriminalität zu prüfen.⁶

Dazu hat Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger in der Bundestagsitzung ausgeführt:

Der jetzt nach etwas schwierigen und sorgfältigen Koalitionsgesprächen gefundene Konsens sieht vor, ein Abhören in Wohnungen im jetzigen Gesetzentwurf nicht zu regeln und den entsprechenden Vorschlag aus dem Bundesratsentwurf herauszunehmen.⁷

3 S. dazu Nachweise bei Lothar Krumsiek, *Verdeckte Ermittler in der Polizei der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1988; vgl. ferner das Memorandum der Humanistischen Union, *Auf dem Wege zu einer halbkriminellen Geheimpolizei*, Nachdruck in: *Vorgänge* 66, H. 6/1983, S. 29 ff.; Jürgen Seifert, »Der Lauschangriff als Erhebung personenbezogener Daten«, in: Harald Hohmann, Hrsg., *Freiheitssicherung durch Datenschutz*, Frankfurt/M., 1987, S. 261 ff.; Dieter de Lazzar u. Diewald Rohlf, »Der Lauschangriff. Ist nachrichtendienstliches Abhören der Privatwohnung zulässig?«, in: *Juristenzeitung* 1977, S. 207 ff.

4 § 110a Abs. 2 StPO (neu).

5 *Ebd.*, § 100c.

6 *BT-Drucksache* 12/2720, S. 5.

7 *Deutscher Bundestag* (Anm. 1), S. 7830.

Im folgenden geht es um die Frage: Wie kam es, daß heute das Belauschen des in Wohnungen gesprochenen Wortes zur Diskussion steht? Wie sehen die Argumente der Befürworter und der Gegner eines solchen »großen Lauschangriffs« aus? Welche Fragen wurden in der bisherigen Auseinandersetzung ausgeklammert?

Das Belauschen des in Wohnungen gesprochenen Wortes

Die Formeln »habeas corpus« und »my home is my castle« markieren Ausgangspunkte und Errungenschaften der europäischen Verfassungstradition. Der Schutz der Persönlichkeit und der intimen Lebenssphäre ist eines der Elementarrechte des Bürgers gegenüber jedweder Obrigkeit. Wer diesen Bereich antastet, verletzt die Bestandsgrundlagen eines freiheitlichen Gemeinwesens.

In der Bundesrepublik haben die auf dem Hintergrund der Erfahrungen mit der NS-Diktatur formulierten Grundsätze der Unverletzlichkeit der Wohnung und des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses verfassungsrechtlich eine Errungenschaft festgeschrieben: Die Kommunikationsfreiheit wird gewährleistet; Eingriffe dürfen nicht oder nur unter engen Voraussetzungen und unter Beachtung verfahrensrechtlicher Sicherungen erfolgen.

In den ersten Jahren der Bundesrepublik war jeder Eingriff in das Telefongeheimnis ein Tabu. Als 1963 nach der Spiegel-Affäre das Zusammenspiel von Geheimdiensten und Alliierten beim Telefonabhören bekannt wurde (Fall Pätsch), galt das als Skandal. 1968 rebellierten nicht nur Gewerkschaften und Studenten, sondern auch viele Intellektuelle und sogar Staatsrechtler dagegen, daß Eingriffe in die Kommunikationsfreiheit (im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) jetzt zulässig werden sollten. Im Jahre 1978 trat Werner Maihofer als Bundesinnenminister zurück, weil er für einen »Lauschangriff«⁸ mittels einer Wanze die Verantwortung trug (Fall Traube). Kurze Zeit später folgte ihm Georg Leber als Verteidigungsminister aus einem vergleichbaren Grunde. In Stuttgart wurde ein Untersuchungsausschuß eingesetzt, weil im Stammheimer Gefängnis Gespräche zwischen Verteidigern und Inhaftierten abgehört worden waren. Bald stellte sich heraus, daß nach der Schleyer-Entführung unzählige Wohnungen mit technischen Mitteln daraufhin observiert worden waren, ob sich der Entführte dort aufhielt. Diese Eingriffe wurden auf die polizeiliche Generalklausel und Art. 13 Abs. 3 GG gestützt (»zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen«). Die damalige Ausnahme-situation war für bestimmte Polizeistategen richtungsweisend. Im »Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurf« der Innenministerkonferenz für Polizeigesetze des Bundes und der Länder (Stand: 12. 3. 1986) wurde nun in § 8c Abs. 3 eine Rechtsgrundlage für solche Einsätze vorgesehen.

(3) In oder aus Wohnungen (§ 19 Abs. 1 Satz 2) kann die Polizei personenbezogene Daten mit den in Absatz 2 genannten Mitteln (verdeckter Einsatz technischer Mittel, insbesondere zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen sowie zum Abhören oder Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auf Tonträger) nur erheben, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben oder Freiheit einer Person oder erhebliche Sach- oder Vermögenswerte unerlässlich ist. Datenerhebungen mit Mitteln nach Abs. 2 Nr. 2 dürfen in oder aus Wohnungen außer bei Gefahr in Verzug nur durch den Richter angeordnet werden, es sei denn, daß der Einsatz ausschließlich zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben der bei einem polizeilichen Einsatz in der Wohnung tätigen Personen erfolgt, wenn das technische Mittel mitgeführt wird und keine Aufzeichnung erfolgt. ...

⁸ Jürgen Seifert, »Die Abhör-Affäre 1977 und der überverfassungsgesetzliche Notstand«, *KJ* 1977, H. 2, S. 105 ff.

Die sozialdemokratisch regierten »A-Länder« wollten diesen Eingriff nur auf eine »gegenwärtige Gefahr für Leib oder Leben einer Person« beschränken.⁹

Die Folge dieser Neufassung des Musterentwurfs war, daß alle Polizeigesetze der Länder, mehr oder weniger im Rahmen der Möglichkeiten, die Art. 13 GG einräumt, vergleichbare Eingriffe in den Intimbereich der Wohnung für zulässig erklären.¹⁰ Die unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten restriktivste Lösung enthält der Referentenentwurf des Niedersächsischen Innenministeriums, der ausdrücklich festlegt, daß die Gefahr für Leib oder Leben einer Person »in der Wohnung« bestehen muß, die mit technischen Mitteln observiert wird.¹¹ Diese Formulierung versucht zu vermeiden, dafür eine Rechtsgrundlage zu schaffen, daß in einem Entführungsfalle beliebig viele Wohnungen belauscht werden können.

Die Neuregelungen im Rahmen der Polizeigesetze haben dazu geführt, daß in der Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 20. 12. 1990 in § 9 Abs. 2 festgelegt wurde:

(2) Das in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochene Wort darf mit technischen Mitteln nur heimlich mitgehört oder aufgezeichnet werden, wenn es im Einzelfall zur Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Lebensgefahr für einzelne Personen unerlässlich ist und geeignete polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Satz 1 gilt entsprechend für einen verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und Bildaufzeichnungen.

Dazu wurden in § 9 Abs. 3 Verfahrensregelungen festgelegt.¹²

Die Neufassung des »Musterentwurfs« wurde durch die Ereignisse des Jahres 1977 (Ermordung Buback, Ponto und Schleyer) geprägt. Für das OrgKG von 1990 und 1992 war der seit Jahren ins Spiel gebrachte Begriff der »Organisierten Kriminalität« entscheidend. Es ist nicht zufällig, daß es sich 1990 und 1991 um Entwürfe des Bundesrates handelte, an dem auch sozialdemokratische Länder beteiligt waren. Auf diese Weise sollte die FDP in die Zange genommen werden, in der der Rechtsexperte der Fraktion, Burkhard Hirsch, seine Partei gegen die Gefahren eines Lauschangriffes geimpft hatte.¹³ Auf Seiten der SPD war Innenminister Hans-Peter Bull (Schleswig-Holstein) als Vorsitzender des maßgebenden Ausschusses führend am Konzept des OrGKG und auch des Lauschangriffes beteiligt. Bull hatte sich zusammen mit anderen Enquete-Mitgliedern schon 1985 im Rahmen einer Enquete-Kommission des Landtages Rheinland-Pfalz in einem Sondervotum der Sozialdemokraten zum Polizeigesetz für eine generelle Befugnis zum Belauschen »mit besonderen technischen Mitteln« ausgesprochen.¹⁴

Die Neufassung des Musterentwurf und die dort vorgesehenen Befugnisse hatten

⁹ »Dokumentation«, in: *Bürgerrechte & Polizei* (Cilip 24), Nr. 2/1986, S. 78.

¹⁰ HH § 10, NRW § 17 u. 18, Saarl. § 28, Hess. § 15, SH § 174h u. § 174i, Bay. Art. 34.

¹¹ Entwurf »Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung«, Stand: 30. 3. 1992, § 27e Abs. 2. Vgl. dazu Kuratorium für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder, *Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf*, Baden-Baden, 1991; die dort vorgeschlagene Neufassung des Art. 13 GG sieht einen neuen Abs. 4 vor: »In die Unverletzlichkeit der Wohnung darf nicht mit technischen Mitteln zur heimlichen Ton- oder Bildaufnahme eingegriffen werden. Ausnahmen sind nur auf Grund eines Gesetzes zulässig, wenn in der Wohnung unmittelbare Gefahren für Leib oder Leben eines Menschen drohen.«

¹² BGBl. 1990, Teil 1, S. 2970 ff.; nach dem Entwurf für ein Nds. VerSchG sollen in § 5 Abs. 2 Nr. 3 u. 6 Bildaufzeichnungen und heimliches Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes nur »außerhalb des Schutzbereichs von Artikel 13 Grundgesetz« zulässig sein.

¹³ Zum Bundesratsentwurf des OrgKG hatte die Bundesregierung unter dem Einfluß einer Absprache mit der FDP noch festgestellt: »Nicht zuzustimmen vermag die Bundesregierung dem Vorschlag zum Einsatz technischer Mittel in Wohnungen. Der Vorschlag begegnet Bedenken sowohl hinsichtlich der Zulässigkeit des Abhörens und Aufzeichnens des nicht öffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen als auch hinsichtlich der Zulässigkeit der Herstellung von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen in Wohnungen. Sie schlägt daher im Interesse des Gesetzgebungsvorhabens als Ganzem vor, Absatz 2 zu streichen.«

¹⁴ *Drucksache* 10/1338, S. 25 (§ 9c); Art. 13 GG wird nicht erwähnt, soll aber wohl gelten.

noch zu einer breiten öffentlichen Diskussion geführt. Die Polizeigesetze der Länder wurden dagegen in der Regel faktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit verabschiedet. Zwar gab es teilweise öffentliche Anhörungen, Alternativ-Vorschläge von Sozialdemokraten, aber weder diese, noch die Grünen oder Bürgerrechtsvereinigungen schafften es, in der Öffentlichkeit ein ausreichendes Problembewußtsein zu erreichen. Das hängt zum einen daran, daß die Kodifizierung des Polizeirechts insgesamt nur noch von wenigen Experten verfolgt wurde und die Öffentlichkeit die Landesgesetze kaum zur Kenntnis nahm. Zum anderen ging es nicht mehr um Grundsätze, sondern um Gesetzesformulierungen im Detail. Schließlich kann man feststellen, daß die Mehrzahl der Polizeinstanzen und ihre Interessenvertreter sehr bewußt einen »Kampf um Rechtspositionen« geführt haben, während manche kritischen Polizeitaktiker es häufig nicht für wichtig hielten, Gegenpositionen zu setzen. Gegenüber einem unterstellten Trend gab es im Gesetzgebungsverfahren nur wenige Gegenvorschläge; vielleicht weil diese nur millimeterbreite Verbesserungen brachten.¹⁵

So wurde beispielsweise niemals gefragt: Warum beides? Warum nicht verdeckte Ermittler oder verdeckte Ermittlung mit technischen Mitteln? Warum setzt sich niemand mit dem 1983 publizierten Bericht des vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz eingesetzten ad hoc-Ausschusses »Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung« auseinander? In diesem Bericht wurde in dem Abschnitt »Abhören des nichtöffentlich gesprochenen Wortes« der Grundrechtsschutz der in einer Wohnung geführten Gespräche noch anerkannt. Damals forderte der ad hoc-Ausschuß lediglich die Zulässigkeit des Einsatzes sogenannter Personenbegleitender:

»In bestimmten Situationen kann es erforderlich werden, daß der verdeckt eingesetzte Beamte, der sich befugterweise in einer Wohnung z. B. zum Zwecke von Rauschgiftübergabeverhandlungen aufhält, zu seinem eigenen Schutz einen Sender bei sich trägt, der das Gespräch an außerhalb der Wohnung stationierte Polizeikräfte überträgt. Diese Maßnahme ist zulässig, wenn zusätzlich zur polizeilichen Generalklausel die weiteren Voraussetzungen des Art. 13 Grundgesetz vorliegen.«¹⁶

Der ad hoc-Ausschuß setzte auf die Einführung des verdeckten Ermittlers. Damals wurden die verfassungsrechtlichen Grenzen der verdeckten Ermittlung mit technischen Mitteln noch anerkannt.

Die fehlende öffentliche Diskussion des Problems hat dazu geführt, daß der Bundestagsabgeordnete Jürgen Meyer am 14. 4. 1992 eine Vorlage machte, die von der Rechtsauffassung ausging, daß eine »Verfassungsänderung unumgänglich« sei, um den »Lausangriff auf alle Wohnungen« (im engeren Sinne) zulässig zu machen.¹⁷ Dazu regte er an, in den Art. 3 Abs. 3 GG einen Zusatz aufzunehmen, daß Eingriffe und Beschränkungen der Unverletzlichkeit der Wohnung aufgrund eines Gesetzes »auch zur Verfolgung einer Straftat von erheblicher Bedeutung«

15 S. dazu: Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen Hamburg, Hrsg., *Diskussionsentwurf für ein Hamburgisches Sicherheitsgesetz (HmbSG)*, Hamburg 1988. In Niedersachsen liegt ein Entwurf der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen vor; dieser Entwurf ist nicht veröffentlicht, hat jedoch Einfluß auf die Gesetzesberatungen im Innenministerium gehabt. Die letzte Zusammenstellung besorgte Uwe Berlit.

Siehe auch: Manfred Mahr, »Zurück zum Ordnungsstaat? Zum neuen Polizeiaufgabengesetz in Thüringen«, in: *Vorgänge* 117, H. 3, Juni 1992, S. 13 ff.; ferner das Schwerpunktheft »Organisierte Kriminalität«, in: *Bürgerrechte & Polizei*, (Cilip 39), H. 2/1991.

16 Anlage zum Memorandum der Humanistischen Union (Anm. 3), *Vorgänge* 66, S. 25.

17 Jürgen Meyer, »Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (BT-Drucksache 12/989)«, nicht veröffentlicht (im Besitz des Verf.). Vgl. dazu Ferdos Forudastan, »SPD und FDP nun für den großen Lausangriff. Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes«, in: *Frankfurter Rundschau*, 18. 5. 1992, Nr. 115.

zulässig sein sollen. Als Ausführungsgesetz zu dieser vorgeschlagenen Grundgesetzänderung legte er folgende Fassung von § 100c Abs. 3 StPO vor:

(2) Das in einer Wohnung nicht öffentlich gesprochene Wort darf nach Abs. 1 Nr. 2 abgehört und aufgezeichnet werden, soweit es sich bei denen in § 100a bezeichneten Straftaten um ein Verbrechen handelt. Unter den in Satz 1 genannten Voraussetzungen dürfen in Wohnungen auch Lichtbilder und Bildaufzeichnungen von Personen und Beweismitteln hergestellt werden. Die durch Maßnahmen nach Satz 1 und 2 erlangten Kenntnisse, Aufzeichnungen und Unterlagen dürfen nicht zur Erforschung und Verfolgung anderer als der in Satz 1, 2. Halbsatz bezeichneten Verbrechen benutzt werden.¹⁸

Dieser Vorschlag des Bundestagsabgeordneten Jürgen Meyer wurde in der SPD unterstützt von den Rechtsexperten Jürgen Schmude, Hans de With und Herbert Schnoor. Auch innerhalb der FDP setzten sich die Rechtspolitiker Jörg van Essen und Detlef Kleinert für den »großen Lauschangriff« und eine Verfassungsänderung ein.¹⁹ Unter dem Druck vieler Gegenäußerungen aus der SPD und aus Bürgerrechtsvereinigungen beschloß die SPD-Bundestagsfraktion am 19. 5. 1992 eine Vertagung, die dann durch den erwähnten Bundestagsbeschluß vom 4. 6. 1992 umgesetzt wurde.

Auch die FDP ist in dieser Frage nicht einig. Sowohl die Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger als auch Rechtsexperte Burkhard Hirsch haben sich gegen den »großen Lauschangriff« ausgesprochen.²⁰

Die Argumente der Befürworter und Gegner

Nachdem der verdeckte Ermittler eingeführt und nachdem eine Rechtsgrundlage dafür nachgeschoben wurde, verweisen die Befürworter eines »großen Lauschangriffs« darauf (was stets gegen die Konzeption des verdeckten Ermittlers eingewandt worden war), daß es unmöglich sei, einen verdeckten Ermittler in die »Führungsetage einer von Kurden oder Südamerikanern beherrschten Drogenszene einzuschleusen«. Auch auf das Abhören von Telefonen habe man sich in solchen Kreisen inzwischen weitgehend eingestellt.²¹

Dieses Fordern von mehr, mehr und mehr Befugnissen gehört zur Logik bestimmter Polizeistategien; einst argumentierte man mit der Bekämpfung des »Terrorismus«, heute mit der »Organisierten Kriminalität«.

Die Argumentationsweise der Befürworter des »großen Lauschangriffs« und einer Verfassungsänderung verdient Beachtung wegen des zugrunde liegenden Grundrechtsverständnisses. So sagte der CSU-Bundestagsabgeordnete Norbert Geis in der Bundestagsdebatte am 4. 6. 1992:

»Unser Grundgesetz schützt Grundrechte doch nicht, damit sie mißbraucht werden, sondern wir müssen Grundrechte schützen, damit wir sie in Anspruch nehmen können. Diejenigen aber, die in der staatlich geschützten Privatsphäre der Wohnung Verbrechen planen, Strategien entwickeln, mißbrauchen dieses Grundrecht, und für die besteht der Schutz unseres Grundgesetzes nicht.«²²

¹⁸ *Ebd.*

¹⁹ *Ebd.*; Ferdos Forudastan, »Streit über Wanzen in der SPD«, in: *Frankfurter Rundschau*, 14. 5. 1992, Nr. 112, S. 4; »SPD-Länder kündigen Widerstand gegen Schnuffelei an«, in: *Frankfurter Rundschau*, 18. 5. 1992, Nr. 115.

²⁰ *Ebd.* (*Frankfurter Rundschau* 14. 5. 1992); Ferdos Forudastan, »Ministerien gegen Lauschangriff«, in: *Frankfurter Rundschau*, 21. 5. 1992, Nr. 118.

²¹ Vgl. dazu die Anhörung vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages am 22. 1. 1992; s. den Bericht »Ermittler wollen Wanzen einsetzen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23. 1. 1992. Kritische Sachverständige zur Frage des Lauschangriffs auf Wohnungen wurden nicht geladen.

²² *Deutscher Bundestag* (Anm. 1), S. 7819.

Ähnlich äußerte sich der CDU-Abgeordnete Erwin Marschewski:

»Es geht nicht darum, anständige, normale, vernünftige Bürger abzuhören. Es geht um das Abhören von Verbrechern. Es geht um das Verhindern von Straftaten. Es geht um die Ergreifung von Verbrechern. ... Unser Ziel muß es sein, Verbrechen zu bekämpfen und nicht ausschließlich intellektuelle Spiele durchzuführen.«²³

Ein solches Grundrechtsverständnis hebt faktisch jeden Grundrechtsschutz aus. Das Grundgesetz läßt nur unter spezifischen Voraussetzungen eine Aberkennung von Grundrechten zu (Art. 18 GG), jede Einschränkung steht unter dem Gesetzesvorbehalt. Gegenüber solchem Denken argumentiert der FDP-Bundestagsabgeordnete Burkhard Hirsch mit einem Pathos, das an die Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze erinnert:

»Der Staat darf nicht alles. Der Konservative schweigt betreten, wenn man ihn konkret danach fragt, wo er denn die Grenze zieht, deren Notwendigkeit er im Prinzip nicht bestreiten kann.

Wer »Waffengleichheit« zwischen den Verbrechern und der Polizei verlangt, muß die Strafprozeßordnung und die Polizeigesetze nicht ändern. Er muß sie abschaffen, dieses lästige Gewirr von Rechten und Pflichten für Bürger und Staat, aus dem Täter und Rechtsanwälte ihren Nutzen ziehen, Täterschutz überall, wo es doch zuzupacken gilt.

Der »Große Bruder« steht an der Ecke. Bürger, schützt eure Verfassung!«²⁴

Die Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union sieht in dem »großen Lauschangriff« einen »Eingriff in den Kernbereich des Rechtsstaates«. Die »Entwicklung der Kriminalität zwingt nicht zu einer Ausweitung der Lauschangriffe.«²⁵

Der Strafverteidigertag verabschiedete am 17. 5. 1992 eine Resolution, in der es heißt:

»Die Exekutive, Herrin großer Datenbestände und weiter Machtbefugnisse, wird unkontrollierbar sein. ... Das Ende des liberalen Rechtsstaates wäre besiegt.«²⁶

Nicht nur pathetisch, sondern ironisch äußert sich der Bremer Justizsenator Henning Scherf (im Blick auf die Praxis der Stasi):

»So hat sich die Bürgerrechtsbewegung ihre Forderung nach Wahrung einiger Errungenschaften der DDR nicht vorgestellt.«²⁷

Keine der sozialdemokratischen Gegenäußerungen und Stellungnahmen der Grünen erreicht die Präzision und Dichte, der wir in dem Beitrag von Burkhard Hirsch in der »Zeit« begegnen. Hier spürt man, daß jemand spricht, der sich seit Jahrzehnten sowohl mit dieser Problematik als auch mit Argumentationsketten sogenannter Sicherheitsstrategen auseinandergesetzt hat, und der versucht, Bundestagsabgeordnete der eigenen Partei, der SPD und vor allem die Öffentlichkeit von einem vermeintlichen Sachzwang abzubringen:

»Eine Wanze bedeutet den heimlichen Einbruch in eine Wohnung, um sie mit einem Mikrofon zu bestücken. Sie bedeutet das Präparieren eines Telefons, damit auch bei aufgelegtem Hörer

23 *Ebd.*, S. 7826f.

24 Burkhard Hirsch, »Wanzen« für das letzte Gefecht«, in: *Die Zeit*, 29. 5. 1992, Nr. 23, S. 14.

25 »Lauschangriff – der falsche Weg« (Brief an den Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion), in: *Mitteilungen*, Nr. 138, Juni 1992, S. 26; die »Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen« sagte, der große Lauschangriff unterminiere einen »Grundpfeiler unseres Grundrechtsschutzes«; der Deutsche Anwaltverein erklärte: »Das sind geheimdienstliche Methoden, die nichts in der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung und in der allgemeinen Polizeitaktik zu suchen haben.«; Uwe Gunther wies im Namen des RAV darauf hin, daß sich diejenigen, die solche Verbrechen organisierten, auch »Dechiffrieranlagen oder Zerhacker leisten« konnten; in: »Die SPD-Länder kündigen Widerstand gegen Schnüffelei an«, in: *Frankfurter Rundschau*, 18. 5. 1992, Nr. 115.

26 »Erklärung des 16. Strafverteidigertages« vom 17. 5. 1992; vgl. dazu *Stellungnahme der Strafverteidigervereinigungen und Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zu dem Gesetzentwurf zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG)* BT-Drs. 12/989, Bearb.: Joachim Martin, Christoph Meertens, Gerhard Strate, Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, Köln 1992.

27 *Frankfurter Rundschau*, 18. 5. 1992.

jedes im Raum gesprochene Wort mitgehört und aufgezeichnet werden kann. Sie bedeutet das elektronische Hineinhören in die Wohnung aus 400 Metern Entfernung mit einem auf das Fenster gerichtete Mikro. Sie bedeutet das vorsorgliche Präparieren eines Hotelzimmers. Sie bedeutet, daß der Versicherungsvertreter Meier, die freundliche Postbotin, der angebliche Steuerberater ein ›technisches Mittel zur Aufzeichnung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes‹ bei sich führen könnte, wenn sie mich in ein Gespräch verwickeln. Bisher wäre das eine Straftat, die immerhin mit Gefängnis bis zu drei Jahren bedroht ist. Die Mißachtung der Privatsphäre war bisher ein untrügliches Zeichen totalitärer Regime.

Natürlich geht es nicht um Willkür oder um politische Schnüffelei, sondern um den Verdacht, es könnte eine erhebliche Straftat vorliegen. Aber der Belauschte muß nicht einmal selbst verdächtig sein. Ob Freund oder die Freundin, Lebensgefährtin oder Eltern, Arbeitskollege oder Kegelbruder – vor der Wanze sind alle gleich. Es genügt die Annahme, man könne so den Täter oder seinen Aufenthalt ermitteln.

Das ist nicht harmlos. Es ist der brutalste und am besten getarnte Angriff auf die Privatsphäre der Bürger, der seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in der Bundesrepublik – alt – versucht worden ist. ... Man kann sich auch nicht darauf berufen, daß die Polizeigesetze vieler Bundesländer schon heute Wanzen erlauben. Denn dabei geht es nicht um Ermittlungen zur Aufklärung eines Verdachtes, sondern um die Abwehr einer konkreten, unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben eines Menschen, der sonst nicht gerettet werden kann. Das ist die Grenze, die die Rechtsprechung längst gezogen hat.

Man kann sich auch nicht darauf berufen, daß es andere Staaten gibt, die Wanzen zulassen. Hat man dort die Mafia damit besiegt? Natürlich nicht, weil gerade die professionellen Täter dort genau das tun, was unsere Diplomaten in den Staaten des früheren Ostblocks machten: Badewasser laufen lassen und Radio auf den Tisch. Oder das erzählen, was der andere hören soll.«²⁸

Mit bemerkenswerter Deutlichkeit äußerte sich auch Winfried Hassemer, Hessischer Datenschutzbeauftragter, in einer Diskussion in der Redaktion der »Frankfurter Rundschau«:

»Was die Polizei wollte, hat sie mehr oder weniger bekommen. ... Seit Juni haben wir das OrgKG. Was will die Polizei eigentlich noch? Sie wird den ›großen Lauschangriff‹ bekommen und auch noch die Keuschheitsprobe für verdeckte Ermittler. Und dann? Dann werde ich darauf warten, ob die organisierte Kriminalität in zwei Jahren noch existiert. Ich sage, sie wird noch existieren in mindestens demselben Umfang. Weil man das Phänomen nicht über diese Instrumente in den Griff bekommen kann. ...

Jemand der meint, er müßte die Kriminalität ausrotten, wird am Ende Bürgerrechte relativ schnell opfern. Ich meine, man muß lernen, mit Kriminalität zu leben. Das bedeutet nicht Kriminalität dulden, sondern man muß realisieren, daß man Kriminalität nicht mit jedem Mittel bekämpfen darf.«²⁹

Verfassungswidrige Verfassungsnorm

Man kann dem SPD-Bundestagsabgeordneten Jürgen Meyer das Bemühen nicht absprechen, den von ihm für erforderlich gehaltenen Eingriff in das Grundrecht nach Art. 13 GG möglichst einzuengen. Doch eine Verfassungsänderung schafft eine Einbruchsstelle mit völlig anderen Möglichkeiten. Es ist vorzusehen, daß morgen das Zoll-Kriminalinstitut neben der Befugnis zu Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nach § 39 Außenwirtschaftsgesetz auch die Befugnis zum Lauschangriff beanspruchen wird. BND und Verfassungsschutzbehörden werden geltend machen, daß sie ebenfalls solche Befugnisse benötigen – schon deshalb, um als Nachrichtendienste nicht durch die Polizei überrundet zu werden. Deshalb wäre eine Änderung von Art. 13 GG mehr als eine Legalisierung »einer in Ausnahmefällen bereits geübten Praxis«.³⁰

28 Deutscher Bundestag (Anm. 1), S. 78 19.

29 »Organisierte Kriminalität oder: Die Löcher sind immer größer als der Käse«, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 149, 30. 6. 1992, S. 7.

30 Anderer Auffassung »Polizeiforscher«, die von der TAZ zitiert, aber nicht namentlich genannt werden:

Auch bei einer Änderung von Art. 13 Abs. 3 GG verletzt der »große Lauschangriff« nicht nur das Rechtsstaats- und Demokratiegebot in Art. 28 und Art. 20 GG, sondern – weil er in die Intimsphäre des Bürgers eingreift und diese total dem staatlichen Zugriff bloßlegt – auch die Würde des Menschen nach Art. 1 GG. Ohne einen gegen Ausforschung geschützten Schutzbereich wird der Bürger zum Objekt einer im geheimen operierenden Exekutivmacht. Es bleibt somit die Frage, ob im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG der »große Lauschangriff« nicht trotz Grundgesetzänderung verfassungswidrig bleibt. Warum wollen Sozialdemokraten für ein solches Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit verantwortlich sein?

Seit Jahrzehnten ist »Innere Sicherheit« eines der zentralen Wahlkampfthemen der Union, insbesondere der CSU. Das Modell ist einfach: Bürgerinnen und Bürger sind an persönlicher Sicherheit interessiert; man gaukelt der Bevölkerung vor, diese Sicherheit wäre durch neue Befugnisse der Polizei zur »Verbrechensbekämpfung« und durch neue Befugnisse der Geheimdienste zu erreichen; man sagt: Liberale, Sozialdemokraten und Bürgerrechtler verhindern das, weil ihnen die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensbestimmungen wichtiger ist als die Sicherheit des Bürgers.

Gegen solche Agitation kommt nur an, wer das Argumentationsmuster entlarvt, nicht aber, wer Zugeständnisse und »Frontbegradigungen« macht. Diejenigen, die eine nicht einlösbare Sicherheit versprechen, weil sie meinen, daß sich dies im Wahlkampf auszahlt, werden von der Gegenseite scheinbar immer neue Einschränkungen von Freiheitsrechten fordern – am Ende die Wiedereinführung der Todesstrafe. Parteien, die durch Zugeständnisse beim »großen Lauschangriff« mehr Pluspunkte in Sachen »Innerer Sicherheit« zu gewinnen suchen, um das rechte Wählerpotential zurückzudrängen, müssen damit rechnen, daß sie auf der anderen Seite Stimmen verlieren.

»Gerade die vorgesehenen Änderungen der Strafprozeßordnung schaffen weniger etwas Neues, als vielmehr die Legalisierung einer langjährigen Praxis.«, Wolfgang Gast, »Mit dem Mikro gegen den Mafia-Boss?«, in: *die tageszeitung*, 4. 6. 1992, S. 4.