

27. November 2008

Gemeinsame Stellungnahme

zum „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ (BKA-Gesetz)

BT-Drs. 16/9588

von

Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD)

Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV)

Deutscher Journalisten-Verband (DJV)

Deutscher Presserat

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ)

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di)

Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT)

Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)

Einleitung

Der Bundestag hat am 12. November 2008 das „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ (BKA-Gesetz), BT-Drucksache 16/9588, verabschiedet. Die o.a. Verbände, Anstalten und Unternehmen haben sich am 10. September 2008 in ihrer Stellungnahme insbesondere gegen die Regelung in § 20 u des Gesetzes ausgesprochen, weil durch diese Vorschrift das Zeugnisverweigerungsrecht der Journalistinnen und Journalisten und damit der Informantenschutz in gravierender Weise verschlechtert wird.

Nunmehr haben die Innenminister von Berlin, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gerade in Bezug auf die Relativierung der Zeugnisverweigerungsrechte u.a. der journalistisch Tätigen die Zustimmung zum BKA-Gesetz in Frage gestellt¹. ARD,

¹ Nach einer ddp-Meldung vom 18. 11. 2008, kritisierte der Innenminister von Rheinland-Pfalz die Ungleichbehandlung beim Zeugnisverweigerungsrecht. Es gebe keine Rechtfertigung, dass etwa Ärzte, Journalisten und Rechtsanwälte nicht den gleichen Schutz erhielten wie Geistliche, Strafverteidiger und Abgeordnete. «Hier brauchen wir einen einheitlichen Schutz», sagte Bruch.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, BT-Drs. 16/9588

*ARD • BDZV • DJV • Deutscher Presserat
VDZ • Ver.di • VPRT • ZDF*

BDZV, DJV, DJU, VDZ, VPRT, ZDF und der Deutsche Presserat nehmen diese Kritik zum Anlass, ihre Position zu § 20 u des Gesetzes nochmals darzulegen und die Bitte zu äußern, ihrem Anliegen zu entsprechen, die zur Zeugnisverweigerung berechtigten Personen hinsichtlich der im BKA-Gesetz vorgesehenen Ermittlungsmöglichkeiten gleich zu behandeln.

Die Stellung Nehmenden appellieren eindringlich an den Gesetzgeber, den bisherigen Weg nicht weiter zu verfolgen, das Zeugnisverweigerungsrecht der Journalistinnen und Journalisten zu relativieren.

Stellungnahme zu § 20 u BKA-Gesetz

1. Der Informantenschutz gehört zu den absoluten Essentials des investigativen Recherchierens². So ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen³. Das Bemühen von Journalisten, potenzielle Informanten dazu zu bewegen, ihre Kenntnisse zum Zwecke der journalistischen Aufbereitung und Veröffentlichung weiter zu geben, wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt, könnten sich die Informanten nicht darauf verlassen, dass Journalisten ihre Quellen nicht preisgeben, aus denen sie ihre Informationen bezogen haben⁴.

2. In der Entscheidung "Cicero"⁵ hat das BVerfG ausgeführt: "Eine Durchsuchung in Presseräumen stellt wegen der damit verbundenen Störung der redaktionellen Arbeit und der Möglichkeit einer einschüchternden Wirkung eine Beeinträchtigung der Pressefreiheit dar (vgl. zuletzt BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 1. Februar 2005 - 1 BvR 2019/03 -, NJW 2005, S. 965). Auch können potentielle Informanten durch die begründete Befürchtung, bei einer Durchsuchung könnte ihre Identität festgestellt werden, davon abgehalten werden, Informationen zu liefern, die sie nur im Vertrauen auf die Wahrung ihrer Anonymität herauszugeben bereit sind. Überdies liegt in der Verschaffung staatlichen Wissens über die im Bereich journalistischer Recherche hergestellten Kontakte ein Eingriff in das Redaktionsgeheimnis, dem neben dem Vertrauensverhältnis der Medien zu ihren Informanten eigenständige Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 66, 116 <133 ff.>; 107, 299 <331>)."

² Ludwig, Investigativer Journalismus, S. 272, Konstanz 2002

³ BVerfG AfP 2003, 138 (148) = BVerfGE 107, 299 ff

⁴ Branahl, Medienrecht, S. 40, 1. Aufl.

⁵ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227_1bvr053806.html, Rz. 44

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, BT-Drs. 16/9588

*ARD • BDZV • DJV • Deutscher Presserat
VDZ • Ver.di • VPRT • ZDF*

3. Die journalistische Arbeit behindert die Gefahrenabwehr in der Regel ebenso wenig, wie sie die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden erschwert. Sie nimmt vielmehr die wichtige Aufgabe wahr, Missstände, auch solche, die strafrechtlich relevant sind, an die Öffentlichkeit zu bringen. Diese, für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess innerhalb eines Rechtsstaates wichtige Aufgabe, wäre massiv gefährdet, wenn Informanten befürchten müssen, dass ihre Informationen gegenüber Journalisten z. B. mitgeschnitten werden können, selbst wenn sie sich in ihrer oder einer anderen Wohnung aufhalten.

4. Das Bundesverfassungsgericht weist in ständiger Rechtsprechung darauf hin, dass es mit dem Grundrecht der Presse- und Rundfunkfreiheit unvereinbar wäre, wenn staatliche Stellen sich Einblick in die Vorgänge verschaffen dürften, die zur Entstehung einer Zeitung, Zeitschrift oder Sendung führen⁶.

5. Wie alle Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG ist allerdings die Presse- und Rundfunkfreiheit nicht uneingeschränkt geschützt. Gerade dann, wenn sich wichtige Rechtsgüter, wie hier Presse- und Rundfunkfreiheit und das Interesse an einer funktionierenden Gefahrenabwehr bzw. Strafverfolgung gegenüber stehen, ist es nicht ausreichend, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Güterabwägung grundsätzlich den Behörden zu überlassen und auf den Einzelfall zu verschieben. Vielmehr hat bereits der Gesetzgeber auf der Grundlage der objektivrechtlichen Garantie der Presse- und Rundfunkfreiheit den Ausgleich der Grundrechte und Verfassungsgarantien vorzunehmen⁷.

6. § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und Satz 2 StPO schützt Journalistinnen und Journalisten davor, Zeugnis ablegen zu müssen über die Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen, über deren Inhalt sowie über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dieses Zeugnisverweigerungsrecht wird vor allem durch § 20 u BKA-Gesetz relativiert.

7. Nach § 20 u BKA-Gesetz ist das Zeugnisverweigerungsrecht der Journalistinnen und Journalisten lediglich im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Würdigung des öffentlichen Interesses an den von dieser Person wahrgenommenen

⁶ BVerfGE 66, 116 (134); 77, 65 (75); BVerfG NJW 1997, 1841 (1843); BVerfG AfP 2003, 138 (146)

⁷ BVerwGE 70, 310 (315); BVerfG AfP 2003, 138 (147)

Aufgaben und des Interesses an der Geheimhaltung der dieser Person anvertrauten oder bekannt gewordenen Tatsachen besonders zu berücksichtigen. Das BKA könnte demnach u. a. die Herausgabe von Recherchematerial von Journalisten verlangen. Eine solche Maßnahme könnte ggf. mit Zwangsgeld, Beugehaft und Redaktionsdurchsuchungen durchgesetzt werden. Auch könnten E-Mails und Telefonate des Journalisten durch das BKA überwacht oder, soweit technisch möglich, so genannte Onlinedurchsuchungen durchgeführt werden. Denn von all den Ermittlungsmaßnahmen, die der Unterabschnitt 3 a (§§ 20 a ff.) dem BKA zur Verfügung stellt, werden Journalisten lediglich im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgenommen (§ 20 u Abs. 2).

8. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung soll nach § 20 u Abs. 2 BKA-Gesetz vom BKA selbst durchgeführt werden. Das BVerfG steht auf dem Standpunkt, dass jedenfalls dann, wenn eine heimliche Ermittlungsmaßnahme einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff bewirken könnte, eine vorbeugende Kontrolle des beabsichtigten Eingriffs durch eine unabhängige Instanz verfassungsrechtlich geboten sei, weil der Betroffene sonst ungeschützt bliebe⁸. Eine solche Kontrolle wird durch § 20 u Abs. 2 BKA-Gesetz nicht gewährleistet. Es steht vielmehr zu befürchten, dass die Fälle, in denen den journalistischen Interessen Vorrang gegenüber der Wahrnehmung der BKA-eigenen Aufgaben der Terrorverfolgung gegeben werden wird, – wenn überhaupt – die absolute Ausnahme darstellen werden.

9. Das BKA-Gesetz geht zudem erheblich über die bisherige Rechtslage, selbst über die erst im Januar 2008 in Kraft getretene Norm des § 160 a StPO, hinaus. Denn § 20 u des BKA-Gesetzes sieht die in § 160 a StPO nicht mehr enthaltene Abwägung zwischen dem "primär-öffentlichen"⁹ Interesse (an der Gefahrenabwehr) und dem "öffentlichen"¹⁰ Interesse an der journalistischen Aufgabe und dem "individuellen"¹¹ Interesse der Journalistinnen und Journalisten an der Vertraulichkeit ihrer Arbeit (Interesse an der Geheimhaltung der anvertrauten Tatsachen) im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wieder vor. Bereits durch die Begründung des Gesetzes wird hier eine Rangfolge deutlich: Das öffentliche Interesse an der Gefahrenabwehr ist primär gegenüber dem öffentlichen Interesse an journalistischen Aufgabe, es ist vorrangig. Dem Geheimhaltungsinteresse der Journalisten (zum Schutze ihrer Informanten)

⁸ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html , Rz. 259

⁹ BT-Drs. 16/9588, Begründung, Seite 33

¹⁰ aaO

¹¹ aaO

wird ohnehin nur ein individueller Charakter zugebilligt. Damit wird die Rechtsprechung des BVerfG, wonach unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder der Pressefreiheit noch der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung ein genereller Vorrang einzuräumen ist¹², missachtet und der Behörde bereits durch die Begründung signalisiert, wie sie in der Abwägung zu verfahren hat.

10. Mit den gewählten Formulierungen in der Abwägungsklausel wird zudem vom BKA verlangt bzw. es wird ihm ermöglicht, über den Wert von Inhalten zu entscheiden. Wenn auch eine solche Einzelfallabwägung im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit, etwa beim Streit um Persönlichkeitsrechtsverletzungen, üblich ist, so kann es doch nicht geboten sein, einen vergleichbaren Mechanismus bei solchen die Grundrechte beschränkenden Maßnahmen, wie der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung, einzusetzen. Es besteht die Gefahr, dass ein Werturteil etwa über seriöse und unseriöse Medien oder über politische und unterhaltende Beiträge abgegeben oder sonst zwischen Medien und ihren Nachrichten und Beiträgen differenziert werden soll. Ein solches staatliches Urteil ist aber mit der Freiheit der Medien nicht vereinbar¹³.

11. Faktisch und rechtlich muss nach dem Inhalt des § 20 u Abs. 2 die Pressefreiheit hinter die Ermittlungen des BKA zurücktreten. Der Informantenschutz wird aufgegeben. Die Vertraulichkeit von journalistischen Recherchen, z.B. Pressegesprächen wird durch die für das BKA vorgesehenen, weitgehenden Befugnisse massiv in Frage gestellt. Durch die umfassenden Auskunftspflichten, denen Journalisten unterliegen, würden insbesondere investigativ zum Themengebiet des Terrorismus arbeitende Journalisten völlig ohne Schutz bleiben. Von Überwachungsmaßnahmen können im Übrigen immer auch weitere Informanten des Journalisten betroffen sein, so dass der Informantenschutz in Gänze angegriffen wird.

12. Die Überschrift "Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Personen", die dem § 20 u gegeben wurde, kann für die Berufsgruppe der Journalisten nur als völlig unzutreffend bezeichnet werden.

13. In diesem Zusammenhang weisen die Stellung nehmenden Verbände, Unternehmen und Anstalten aber auch darauf hin, dass die Unterscheidung der Berufsgeheimnisträger, die neuerdings in der StPO gemacht und von § 20 u in seinen Absätzen 1

¹² BVerfG, AfP 2003. 138 (147)

¹³ BVerfGE 101, 361 (389) = BVerfG, 1 BvR 653/96 vom 15.12.1999, Absatz-Nr. 99, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs19991215_1bvr065396.html; BVerfGE 35, 202 (223)

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, BT-Drs. 16/9588

*ARD • BDZV • DJV • Deutscher Presserat
VDZ • Ver.di • VPRT • ZDF*

und 2 aufgegriffen wird, in allen bisher insoweit geregelten Fällen¹⁴ wieder aufgehoben werden sollte. Es ist kein Grund ersichtlich, den Schutz von Journalisten hinter dem von Strafverteidigern, Abgeordneten und Seelsorgern zurückstehen zu lassen. Es ist unerlässlich und auch verfassungsrechtlich geboten, alle Berufsheimnisträger wieder gleich zu behandeln und die Berufsheimnisträger „2. Klasse“ abzuschaffen. Nur so kann dem Grundrecht der Presse- und Rundfunkfreiheit angemessen Rechnung getragen werden.

14. ARD, BDZV, DJV, DJU in verdi, VDZ, VPRT, ZDF und der Deutsche Presserat sind im Übrigen der Meinung, dass auch in Eilfällen der Richtervorbehalt insbesondere hinsichtlich der vorgesehenen Eingriffe in informationstechnische Systeme greifen sollte. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die das BVerfG an die Annahme eines Eilfalles knüpft¹⁵, sind aus § 20 k BKA-Gesetz nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber darf aber von dem Erfordernis einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine andere Stelle, die die gleiche Gewähr für ihre Unabhängigkeit und Neutralität bieten muss wie ein Richter, nur dann absehen, wenn diese Vorgaben berücksichtigt sind¹⁶.



Benno H. Pöppelmann
– DJV-Justiziar –

¹⁴ § 160 a StPO und § 23a Zollfahndungsdienstegesetz

¹⁵ BVerfGE 103, 142 (153 - 156)

¹⁶ http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html Rz. 261