

Dr. Paul Wamers
Vizepräsident des Zollkriminalamtes

Anhörung des Rechtsausschusses zum
Zollfahndungsdienstgesetz
Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Än-
derung des Zollfahndungsdienstgesetzes (ZFdG)
BT-Drucks. 16/4663

I. Allgemeines

Das Zollfahndungsdienstgesetz vom 16. August 2002 (BGBl. I 3202 ff.) beinhaltet die zentralen Aufgaben- und Befugnisnormen des Zollfahndungsdienstes. Kann das Gesetz auch nicht alle für die Arbeit des Zollfahndungsdienstes maßgeblichen materiellrechtlichen, präventiven und strafprozessualen Eingriffsgrundlagen zusammenfassen, so stellt es doch – auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht – neben allgemeinen Befugnissen besondere Mittel der Datenerhebung zur Verfügung. Bei den Aufgaben des Zollkriminalamtes unterscheidet das Gesetz zwischen solchen, die das Zollkriminalamt als Zentralstelle des Zollfahndungsdienstes wahrnimmt, und eigenen Aufgaben.

Die im Entwurf der Bundesregierung vom 12. März 2007 vorgeschlagenen Änderungen sind vornehmlich durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung (BVerfGE 109, 267ff.), zur präventiven Telekommunikationsüberwachung nach § 39 AWG (BVerfGE 110, 33ff.) und zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (BVerfGE 113, 348ff.) veranlasst. Wesentliche

Schwerpunkte des Gesetzesentwurfs sind:

- die Anpassung der Regelungen zu Eigensicherungsmaßnahmen innerhalb von Wohnungen
- die Anpassung zur präventiven Telekommunikationsüberwachung und
- die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz des absoluten Kernbereichs privater Lebensgestaltung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 03. März 2004 (BVerfGE 109, 267ff.) entschieden, dass die Vorschrift des § 100c StPO zur akustischen Wohnraumüberwachung mit Art 13 GG unvereinbar ist. Für eine verfassungskonforme Regelung der nicht generell im Widerspruch zu Verfassungsrecht stehenden akustischen Wohnraumüberwachung hat das Bundesverfassungsgericht folgende Leitlinien entwickelt:

- Die **Unantastbarkeit der Menschenwürde** gemäß Artikel 1 Abs. 1 GG garantiert die Anerkennung eines absolut geschützten Kernbereichs privater Lebensgestaltung, in den die akustische Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Strafverfolgung nicht eingreifen darf. In diesem Kernbereich findet eine **vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestimmte Güterabwägung** zwischen dem **Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung** (Artikel 13 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG) und der Verpflichtung des Staates zur **Gewährleistung einer effektiven Strafrechtspflege** nicht statt.
- Die gesetzliche Ermächtigung zur akustischen Überwachung von Wohnraum muss **Sicherungen der Unantastbarkeit der Menschenwürde** enthalten sowie den tatbestandlichen Anforderungen des Artikels 13 Abs. 3 GG und den übrigen Vorgaben der Verfassung entsprechen.
- Die gesetzliche Regelung muss sicherstellen, dass bei der Erhebung von Informationen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung, die Maßnahme **abgebrochen**, die Aufzeichnungen **gelöscht** und **die Verwertung** kernbereichsbezogener Informationen **ausgeschlossen** wird.

Der Gesetzgeber ist den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für den repressiven Bereich mit der Novellierung des § 100c StPO (Gesetz vom 24.06.2005, BGBl. I 1864) nachgekommen.

In seiner Entscheidung vom 3. März 2004 (BVerfGE 110, 33ff.) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die §§ 39, 40 und 41 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) mit Art. 10 GG unvereinbar sind. Es hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für die Befugnis zur präventiven Telekommunikationsüberwachung die zuvor in der gebotenen Kürze dargestellten Grundsätze aus dem Urteil zur akustischen Überwachung von Wohnraum zu Zwecken der Strafverfolgung zu beachten habe.

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt (NTPG) vom 21. Dezember 2004 die verfassungsrechtlich gebotenen Änderungen durch Einfügung der §§ 23a ff. in das Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) aufgenommen.

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung wurden seinerzeit bis zur Erarbeitung einer einvernehmlichen Lösung auch für die repressive Telekommunikationsüberwachung zurückgestellt.

In seiner Entscheidung zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 1. Juli 2005 (BVerfGE 113, 348ff.) hat das Bundesverfassungsgericht bezugnehmend auf die Entscheidung zur Wohnraumüberwachung (BVerfGE 109, 267ff.) folgende Grundsätze aufgestellt:

- Eine gesetzliche Befugnis zur Überwachung der Telekommunikation muss eine Regelung zum Schutz des Kernbereichs höchstpersönlicher Lebensgestaltung enthalten.

- Dabei gelten für die Telekommunikationsüberwachung nicht die für die Wohnraumüberwachung dargelegten Anforderungen. Bestehen im konkreten Fall tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine Telekommunikationsüberwachung Inhalte erfasst, die zu diesem Kernbereich zählen, ist sie nicht zu rechtfertigen und muss unterbleiben. Da bei der Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung oder bei ihrer Durchführung aber nicht sicher vorhersehbar ist, welchen Inhalt die Gespräche haben werden, und damit das Risiko einer Erfassung von Kernbereichskommunikation nicht auszuschließen ist, ist dieses Risiko verfassungsrechtlich nur bei einem besonders hohen Rang des gefährdeten Rechtsguts und einer durch konkrete Anhaltspunkte gekennzeichneten Lage, die auf einen unmittelbaren Bezug zur zukünftigen Begehung der Straftat schließen lässt, hinzunehmen.

Neben diesen Vorgaben zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung hat das Bundesverfassungsgericht in der zuvor dargestellten Entscheidung zum NdsSOG die große Streubreite der Eingriffe angesprochen. Erfasst sind nicht nur potentielle Straftäter, sondern darüber hinaus regelmäßig auch Kontakt- und Begleitpersonen. Bereits in seiner Entscheidung zum Hamburgischen Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei vom 2. Mai 1991 (GVBl S. 187) hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1104/92, 1 BvR 1086/99) hierzu wie folgt festgestellt:

- Der Begriff der Kontakt- und Begleitpersonen ist restriktiv auszulegen. Vorausgesetzt werden konkrete Tatsachen für einen objektiven Tatbezug und damit für eine Einbeziehung in den Handlungskomplex der Straftatenbegehung, insbesondere eine Verwicklung in den Hintergrund oder das Umfeld der Straftaten.

Diesen Anforderungen wird mit den Änderungen des Zollfahndungsdienstgesetzes in den §§ 18-21, 22, 22a, 23a ff. ZFdG ebenfalls Rechnung getragen. Bei der Umsetzung war jedoch zu beachten, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Wohnraumüberwachung nicht pauschal auf andere Ermittlungsmaßnahmen wie zum Beispiel bei der Durchführung von Tele-

kommunikationsüberwachung übertragen werden dürfen (vgl. zum Verhältnis von Art. 10 GG zu Art. 13 GG BVerfGE 113, 348ff.) Wegen der besonderen Bedeutung der Unverletzlichkeit der Wohnung und der möglichen Gefährdung des für den unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung kommt der akustischen Wohnraumüberwachung besondere Bedeutung zu.

Da mit dem Entwurf des Gesetzes die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insbesondere auch für die - in der Vergangenheit immer wieder befristet - Präventive Telekommunikationsüberwachung nach §§ 23a ff. ZFdG (derzeitige Befristung bis zum 31. Juni 2007) umgesetzt werden, entfällt die Notwendigkeit einer weiteren Befristung.

Die im bisherigen § 22 ZFdG geregelte Eigensicherung durch den Einsatz technischer Mittel innerhalb und außerhalb von Wohnungen ist durch die Aufgliederung in zwei nach Wohnraumbetroffenheit differenzierenden Befugnisnormen und die Aufnahme von Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung nach den oben dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angepasst.

Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass Ziel der Überwachung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes innerhalb von Wohnungen zu Zwecken der Eigensicherung nach § 22a ZFdG-E nicht ist, Informationen und Erkenntnisse für die zugrundeliegende eigenständige Ermittlungs- oder Präventivmaßnahmen zu erhalten (wie etwa nach § 100c StPO), sondern, dass es sich um eine reine Schutzmaßnahme für Leib, Leben und Gesundheit der durch das Zollkriminalamt (ZKA) eingesetzten Person handelt.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze verfolgt darüber hinaus das Ziel, die Aufgaben und Befugnisse des Zollkriminalamtes und des Zollfahndungsdienstes im Hinblick auf die derzeitigen Vorschriften zu präzisieren.

Den Regelungen des Entwurfs ist aus meiner Sicht zuzustimmen.

II. Zu den Einzelvorschriften

1. §§ 3 Abs. 5, 5 Abs. 1 ZFdG

§ 3 ZFdG ist eine der zentralen Vorschriften des ZFdG. Die Vorschrift regelt die Zuständigkeit des Zollkriminalamt als Zentralstelle. Neben der Befugnis, die Ermittlungstätigkeit der Zollfahndungsämter zu koordinieren und zu leiten, unterstützt das Zollkriminalamt die Zollfahndungsämter und andere Dienststellen der Zollverwaltung. § 5 ZFdG normiert die Befugnis des Zollkriminalamt, in den Fällen des § 3 Abs. 1 und Abs. 5 sowie des § 4 ZFdG die Sicherung der eingesetzten Beamten und den Schutz Dritter zu übernehmen. Die Unterstützung durch das Zollkriminalamt erfolgt z. B. mittels Sicherungsmaßnahmen durch fahndungseigene Spezialkräfte wie der Zentralen Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ) etwa bei der Absicherung bei einer Durchsuchung.

Ausgenommen von den Aufgaben und Befugnissen zu Sicherungs- und Schutzmaßnahmen ist der Bereich der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Aber auch hier kann es zu Fallkonstellationen kommen, die Schutzmaßnahmen erfordern, die nicht von der Strafprozessordnung erfasst sind. Geht die Gefährdung bei einem Strafverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) gerade nicht von dem Straftäter aus, sondern von einem Dritten, der nicht am Strafverfahren beteiligt ist, ist eine Unterstützung nach den Vorschriften des ZFdG gerade nicht möglich, weil nach dem bisherigen Wortlaut Unterstützungen von Ermittlungen im Bereich der illegalen Beschäftigung durch das Zollkriminalamt ausdrücklich ausgenommen sind. Die Rechtsvorschriften der Strafprozessordnung können in diesen Fällen nicht als Rechtsgrundlage dienen, weil die abzuwehrende Gefahr von einer Person ausgeht, die insoweit nicht Verfahrensbeteiligte ist. In der Praxis führt das dazu, dass für Einsätze im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung auf Spezialkräfte einer Landes- oder Bundespolizei zurückgegriffen werden muss. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch dazu, dass die Spezialeinheiten des Zollkriminalamtes gerade für solche Maßnahmen ausgebildet und ausgerüstet sind. Deshalb ist die Anpassung des Anwendungsbereichs der §§ 3 Abs. 5,

5 Abs. 1 ZFdG sinnvoll, um den Spezialkräften der Zollverwaltung die Befugnis zur Wahrnehmung von Sicherungs- und Schutzaufgaben für alle ermittlungsführenden Behörden der Zollverwaltung zu eröffnen.

2. § 8 Abs. 6 ZFdG

Die Beamten des Zollkriminalamt können nach § 23 Abs. 1 Nr. 4 ZFdG erkennungsdienstliche Maßnahmen vornehmen, wie sie in § 24 Abs. 3 BPolG enthalten sind, wenn eine zulässige Identitätsfeststellung nach Nr. 1 auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist. Die Vornahme der erkennungsdienstlichen Behandlung ist ultima ratio. Nach der bisherigen Regelung sind die Unterlagen nach Erreichung des Ziels der Identitätsfeststellung zu vernichten (vgl. § 23 Abs. 2 ZFdG). Eine weitere Aufbewahrung der erkennungsdienstlichen Unterlagen muss aber unter Berücksichtigung staatlicher Schutzpflichten bei Verdacht einer Straftat oder Wiederholungsgefahr möglich sein. Dafür bedarf es jedoch einer zusätzlichen Befugnisnorm (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, NJW 2005, 2727), da das Zollfahndungsdienstgesetz in § 23 Abs.1 Nr. 4 ZFdG lediglich eine Erhebungsnorm für die Zweck der Identitätsfeststellung darstellt. Die nunmehr aufgenommene zusätzliche Speicher-, Veränderungs- und Nutzungsbefugnis durch § 8 Abs. 6 Nr. 3 ZFdG-E ist daher zu begrüßen.

3. § 15 ZFdG

Während § 8 ZFdG die Befugnisnorm zur Speicherung personenbezogener Daten des Zollkriminalamtes als Zentralstelle ist, normiert § 15 ZFdG die Befugnis des Zollkriminalamtes zur Speicherung dieser Daten zur Erfüllung eigener Aufgaben. Entsprechend § 8 Abs. 6 ZFdG muss daher für die Speicherung der erkennungsdienstlichen Daten in eigenen Ermittlungsverfahren des Zollkriminalamts § 15 ZFdG durch den Verweis auf § 4 Abs.1 Satz 2 ZFdG angepasst und eine Ermächtigungsgrundlage aufgenommen werden.

4. § 16 ZFdG

Die derzeit geltende Vorschrift regelt die Befugnisse des Zollkriminalamts bei der Durchführung eigener Ermittlungen nach § 4 ZFdG. Während die Ermittlungen nach der dem Gesetz zugrundeliegenden Philosophie den Zollfahndungsämtern obliegen, kann das Zollkriminalamt in Fällen von besonderer Bedeutung die Ermittlungen an sich ziehen. Besondere Bedeutung haben Fälle insbesondere dann, wenn

- die Tathandlung überörtlich Folgen hat,
- es sich um die Begehung von Verbrechenstatbestände handelt,
- ein Fall einer schweren Wirtschaftsstraftat i.S.d § 30 Abs. 4 Nr.5 lit b) AO gegeben ist.

In den Fällen, in denen das Zollkriminalamt die Ermittlungen selbst führt, stehen dem Zollkriminalamt die Befugnisse des Polizeibeamten nach der Strafprozessordnung sowie die Eigenschaft der Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft zu. Das Zollkriminalamt hat demnach die Befugnis, Maßnahmen nach der Strafprozessordnung wie Durchsuchungen oder repressive Telekommunikationsüberwachungen usw. durchzuführen. Allerdings wird diese Befugnis bisher auf die Wahrnehmung der eigenen Ermittlungen des Zollkriminalamts beschränkt. Unberücksichtigt bleibt dabei die Unterstützungs- und Servicefunktion des Zollkriminalamts als Zentralstelle nach § 3 ZFdG und die daraus resultierende Verpflichtung, die Zollfahndungsämter bei ihren Ermittlungen zu unterstützen. Denn da es sich bei den Unterstützungshandlungen für die Zollfahndungsämter nicht um eigene Ermittlungen des Zollkriminalamts handelt, sondern um Ermittlungen des jeweiligen Zollfahndungsamtes, geht die Befugnisnorm des § 16 ZFdG zurzeit insoweit ins Leere.

Durch den jetzigen Wortlaut des § 16 ZFdG ist dem Zollkriminalamt die Ausübung der gesetzlich vorgesehenen Zentralstellenaufgaben in § 3 Abs. 5 und Abs. 8 ZFdG erschwert, weil dafür die vorausgesetzten Eigenschaften (Befugnisse eines Polizeibeamten und einer Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft) hier fehlen. Bei der Wahrnehmung strafprozessualer Unterstützungshandlung könnten die Beamten des Zollkriminalamtes somit in Konflikt mit § 132 StGB (Amtsanmaßung) und ggf. weiteren Strafvorschriften geraten.

Zweifel können auch bereits bei der Koordinierung und Lenkung der Ermittlungen des Zollfahndungsdienstes, bei der Einsichtnahme in die staatsanwaltliche Ermittlungsakte und die Kenntnisnahme von Ermittlungsergebnissen bestehen.

Um die Funktion als Zentralstelle und die Verpflichtung zur Unterstützung des Zollfahndungsdienstes derzeit effektiv wahrnehmen zu können, werden die unterstützenden Beamten jetzt zuvor an das zu unterstützende Zollfahndungssamt abgeordnet. Gleichwohl muss diese legislative Lücke durch die im Entwurf befindliche Neuformulierung des § 16 ZFdG geschlossen werden.

5. §§ 18- 21 ZFdG

5.1 §§ 18 Abs. 1 Nr. 2, 19 Abs. 1 Nr. 2, 20 Abs. 1 Nr. 2, 21 Abs. 1 Nr. 2 ZFdG

Nach dem bisherigen Wortlaut der vorgenannten Vorschriften dürfen sich verdeckten Maßnahmen zur Erhebung personenbezogener Daten nicht nur gegen potentielle Straftäter richten, sondern nach den jeweiligen Nr. 2 der Vorschriften §§ 18-21 ZFdG auch **gegen „sonstige Personen“**. Dies trifft nach dem Wortlaut der Regelungen alle Personen, die zu dem in Bezug genommenen potentiellen Straftäter in einer wie auch immer gearteten **Beziehung** stehen, die es jedenfalls erwarten lässt, dass deren Beobachtung zur Verhütung einer Straftat nach Nr. 1 beiträgt.

In seiner Entscheidung vom 25. April 2001 zum Hamburgischen Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei hat das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1104/92, 1 BvR 1086/99) bereits festgestellt, dass der Begriff „Kontakt- und Begleitpersonen“ restriktiv auszulegen ist (vgl. auch BbgVerfG 1999, 450 3/98 und bereits oben unter I.).

Der Formulierungsvorschlag dient somit der Klarstellung, dass Zielpersonen der verdeckten Maßnahmen zur Erhebung personenbezogener Daten nur solche Personen sein können, die in einer qualifizierten Beziehung zur Hauptper-

son stehen und bei denen konkrete Tatsachen für einen objektiven Tatbezug vorliegen; also mögliche Auftraggeber, Helfer oder andere Personen, die in sonstiger Weise bei der Planung, Durchführung oder späteren Verwertung der Tatvorteile eine Rolle spielen können, sei es durch bewusste Unterstützung oder dadurch, dass sie ohne ihr Wissen benutzt werden.

5.2 §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 3, 20 Abs. 3, 21 Abs. 3 ZFdG

Nach der bisherigen Regelung trifft die Entscheidung über eine verdeckte Maßnahme zur Erhebung personenbezogener Daten der Behördenleiter oder ein von ihm beauftragter Beamter des höheren Dienstes, solange sie die Dauer von einem Monat nicht übersteigt. Die Anordnungscompetenz für Eingriffe nach den §§ 18-21 ZFdG hat der Gesetzgeber damit in verfahrensrechtlich grundrechtsschützender Weise auf Stellen übertragen, die eine hinreichende Distanz zur konkreten Überwachungsmaßnahme haben und daher die entsprechende Gewähr für eine unvoreingenommene Berücksichtigung der Belange der Betroffenen bieten.

Die Verkürzung der Anordnungsfristen ist hinnehmbar, da zwei Drittel der durchgeführten Maßnahmen nicht länger als 14 Tage dauerten.

5.3 §§ 18 Abs. 4, 19 Abs. 4, 20 Abs. 4, 21 Abs. 4 ZFdG

Die bisherigen Regelungen zum weiteren Umgang mit den durch verdeckte Maßnahmen nach §§ 18-21 ZFdG erlangten Unterlagen mussten an die eingangs skizzierten verfassungsgerichtlichen Vorgaben angepasst werden. So hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 100, 313ff.; 109, 267ff.) unter anderem entschieden, dass personenbezogene Daten aus verdeckten Ermittlungsmaßnahmen

- einer Zweckbindung unterliegen und
- eine Zweckänderung (z. B. eine Übermittlung an andere Behörden) zulässig ist, jedoch voraussetzt, dass der Datenursprung aus einer verdeckten Maßnahme erkennbar bleibt. Nur dann lässt sich die Zweckbindung hinreichend gewährleisten.

Diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben wird durch die Ergänzungen in Abs. 4 (Kennzeichnungspflicht sowie Pflicht zur Aufrechterhaltung der Kennzeichnung bei Übermittlung an eine andere Stelle) Rechnung getragen.

Weiterhin sind die Vorschriften im Hinblick auf die Löschung der erhobenen Daten an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angepasst worden. Sie wurden um Regelungen zur Dokumentierung der Löschung ergänzt.

6. § 22 ZFdG

6.1 § 22 Abs. 1 ZFdG

§ 22 ZFdG regelt in seiner bisherigen Fassung die Befugnis zum Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung! der vom Zollkriminalamt bei der Strafverfolgung eingesetzten Personen (z.B. Verdeckter Ermittler, Vertrauensperson, Nicht offen ermittelnder Polizeibeamter, Qualifizierter Scheinkäufer). Die Vorschrift umfasst in ihrem derzeit geltenden Wortlaut sowohl den Einsatz außerhalb als auch innerhalb von Wohnungen. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Überwachung von Wohnraum zu Strafverfolgungszwecken (sic!) (BVerfGE 109, 267ff.) bedürfen die Regelungen zur Durchführung von Schutzmaßnahmen innerhalb von Wohnungen im Hinblick auf den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung der Ergänzung. Dies ist durch die Differenzierung der Eingriffsbefugnis nach Wohnraumbetroffenheit und die Aufnahme eines neuen § 22a ZFdG-E geschehen.

Der in § 22 ZFdG verbleibende Regelungsgehalt des Einsatzes technischer Mittel zum Zweck der Eigensicherung außerhalb von Wohnungen soll darüber hinaus novelliert werden. Dem vorgeschlagenen Inhalt ist zuzustimmen.

Wie bereits dargestellt, betrifft § 22 ZFdG lediglich den Einsatz technischer Mittel zum Zweck der Eigensicherung, wenn das Zollkriminalamt strafverfol-

gend oder präventiv tätig wird. Es handelt sich hierbei nicht um eine Ermittlungsmaßnahme, sondern ausschließlich um eine Maßnahme der Sicherung von Leib, Leben und Gesundheit der durch das Zollkriminalamt eingesetzten Personen. Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens gefährlicher Situationen für Ermittlungspersonen des Zollkriminalamt ist im Rahmen der Strafverfolgung groß, sei es bei der Vorabklärung von Treffpunkten, beim Zugriff auf gewaltbereite, bewaffnete Täter oder in verschiedenen anderen Situationen. Alltägliche Erfahrung ist auch, dass Verkaufsverhandlungen für Waffen, Drogen, Zigaretten sowie sonstige Schmuggelwaren oftmals nur deshalb initiiert werden, um dem Käufer das vorzuzeigende Kaufgeld in beträchtlicher Höhe mit Gewalt zu entwenden. Die Schutzregelung ist für den Zollfahndungsdienst durchaus von großer Bedeutung, da die Zollfahndung sich primär der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität widmen soll (Kriminalitätsgrade 2006: 28% mittlere Kriminalität, 41% schwere Kriminalität und 31% organisierte Kriminalität).

Die bisher auf den repressiven Bereich beschränkte Vorschrift soll nunmehr auf den präventiven Bereich der zollrechtlichen Gefahrenabwehr (Verhütung und Aufdeckung von Straftaten) ausgedehnt werden. Dies ist nur folgerichtig, denn auch im präventiven Bereich bestehen ähnliche, zuvor geschilderte Gefahren für hochrangige Schutzgüter wie Leib, Leben oder Freiheit der eingesetzten Personen. Nach dem Schutzzweck der Norm ist es unerheblich, ob der Einsatz technischer Schutzmittel zu Eigensicherungszwecken im präventiven oder repressiven Aufgabenbereich erfolgt. Auch die Personen, die im Rahmen der Verhütung von Straftaten eingesetzt werden, haben einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf Fürsorge und Schutz durch die einsetzende Behörde.

Auch im Rahmen dieser präventiven Tätigkeiten, die dem ZKA nach § 3 und § 4 ZFdG obliegen, setzen sich die „ermittelnden“ Personen Gefährdungen aus, die eine Befugnis des Zollkriminalamts für Schutzmaßnahmen zur Eigensicherung zwingend erfordert.

6.2 § 22 Abs. 3 ZFdG

§ 22 Abs. 3 ZFdG wird in datenschutzrechtlicher Hinsicht gemäß den zuvor dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch Verweis auf die grundrechtsschützenden Verfahrensregelungen des § 18 Abs. 4 ZFdG-E (Löschungs- und Kennzeichnungspflichten) angepasst.

7. § 22a ZFdG-E

7.1 Regelungszweck

§ 22a ZFdG-E regelt als einfachgesetzliche Ausprägung von Art. 13 Abs. 5 GG den Einsatz technischer Mittel innerhalb von Wohnungen zur Eigensicherung der vom Zollkriminalamt eingesetzten Personen und umfasst alle eingesetzten Personen, also sowohl Beamte des Zollkriminalamts (Verdeckter Ermittler, Nicht offen ermittelnder Polizeibeamter, Qualifizierter Scheinkäufer) als auch eingesetzte Vertrauenspersonen.

§ 22a ZFdG-E stellt den verfassungsgemäßen Rahmen zur Sicherung der Einsatzpersonen des Zollkriminalamts und ist alleiniger Ausfluss der staatlichen Fürsorge- und Schutzpflicht zur Abwehr von Gefahren für deren Integrität, wie sie in der Schutzgütertrias „Leib, Leben oder Freiheit“ zum Ausdruck kommt.

Dass dieser Schutz- und Fürsorgeanspruch auch und gerade innerhalb von Wohnungen frühzeitige Schutzmaßnahmen (auch mittels audiovisueller technischer Mittel wie Minimikrofonen, Personenschutzsendern, Minikameras oder speziell hergerichteten Mobiltelefonen) bedingt, ist angesichts konkret zu erwartender Notsituationen, in denen anderweitige Hilfe oder eine eigene Rettung nicht möglich sind, zwingend.

Es sei klarstellend nochmals und besonders betont, dass die akustische und optische Überwachung im Rahmen von Eigensicherungsmaßnahmen aus-

schließlich dem Schutz der eingesetzten Personen dient und die Möglichkeit einer umgehenden Reaktion von außen in Form der Befreiung aus einer Notsituation bzw. Nothilfe i.S.d. § 32 StGB eröffnen soll. Es handelt sich damit im Unterschied zu einer akustischen Wohnraumüberwachung nach § 100c StPO nicht um ein Ermittlungsinstrument.

7.2 Anordnungscompetenz

Die Anordnungscompetenz ist nach § 22a Abs. 1 Satz 2 ZFdG-E auf den Behördenleiter oder einen von ihm beauftragten Beamten des höheren Dienstes beschränkt und stellt damit den prozeduralen Grundrechtsschutz verfassungsgemäß sicher. Die Regelung gewährleistet in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass die grundrechtlich besonders sensible Entscheidung über audiovisuelle Sicherungsmaßnahmen in Wohnräumen zur Eigensicherung den unmittelbar mit der Sache betrauten Beamten, denen möglicherweise die notwendige Distanz für eine objektive Bewertung fehlt, entzogen und auf eine Ebene gehoben wird, die in hinreichendem Maße auch die schützenswerten Belange des Betroffenen einzubeziehen geeignet ist.

7.3 Verwendungs-, Organisations- und Verfahrensregelungen

Darüber hinaus garantieren die Absätze 2 bis 4 den verfassungskonformen Umgang mit den durch den Einsatz technischer Mittel innerhalb von Wohnraum zur Eigensicherung gewonnenen Informationen. Die normenklare und bereichsspezifische Eingriffsbefugnis des § 22a Abs. 1 ZFdG-E wird somit in verfassungsrechtlich gebotener Form durch entsprechende grundrechtsschützende Verwendungs-, Organisations- und Verfahrensregelungen (Dokumentations-, Löschungs- und Kennzeichnungspflichten) flankiert.

Die erlangten Informationen dürfen grundsätzlich nur zum Schutz der Einsatzpersonen verwendet werden. § 22a Abs. 3 ZFdG-E bestimmt ausnahmsweise eine anderweitige Verwertung solchermaßen erlangter personenbezogener Daten und ist damit Ausfüllungsregelung zu Art. 13 Abs. 5 Satz 2 GG. Eine

zweckändernde Verwendung durch den Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung innerhalb einer Wohnung erlangter personenbezogener Daten ist zur Gefahrenabwehr oder zur Strafverfolgung nach richterlicher Feststellung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig. **An dieser Stelle ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass von Absatz 3 in keinem Fall Erkenntnisse aus dem unanastbaren Kernbereich der privaten Lebensgestaltung erfasst werden.** Diese unterliegen bereits nach dem insoweit vorrangigen Absatz 2 einem **absoluten Verwertungsverbot** und sind unverzüglich zu löschen. **Sie stehen demnach für eine Verwendung zur Gefahrenabwehr oder zur Strafverfolgung nicht zur Verfügung.**

7.4 Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

In diesem Zusammenhang möchte ich im Besonderen auf die Regelung des Absatzes 2 eingehen, der Vorkehrungen für das Unterbleiben von Eingriffen in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung trifft.

§ 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E trägt der eingangs dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Überwachung des Wohnraums (BVerfGE 109, 279ff.) Rechnung. Die Vorschrift normiert ein verfassungsrechtlich zwingendes Unterbrechungsgebot bei Betroffenheit des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, sobald dies ohne Gefährdung der eingesetzten Personen möglich ist. Flankiert wird dieses Unterbrechungsgebot durch das absolute Verwertungsverbot in Satz 3 sowie entsprechende Verfahrens- und Organisationspflichten in den Sätzen 2 bis 6. Hierdurch wird sichergestellt, dass der Grundrechtseingriff auf das gebotene Mindestmaß beschränkt wird.

7.4.1 Begriff „Kernbereich privater Lebensgestaltung“

Im Rahmen der Novellierung wurde aus nachvollziehbaren Gründen auf eine Definition des Begriffs „Kernbereich privater Lebensgestaltung“ verzichtet. Zwar ist in enger Auslegung zu ermitteln, was zum Kernbereich privater Le-

bensgestaltung zählt. Hierbei ist die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen, dass dem einzelnen Bürger eine Sphäre privater Lebensgestaltung – also ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit, der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist – verfassungskräftig vorbehalten ist (BVerfGE 6, 32ff.; 27, 1ff.; 27, 344ff.; 32, 373ff.; 33, 367ff.; 80, 367ff. und zuletzt: BVerfGE 113, 348ff.). Gleichwohl hängt es von vielen Faktoren ab, ob ein konkreter Sachverhalt dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzuordnen ist und entzieht sich daher einer abschließenden gesetzlichen Definition.

In diesem Zusammenhang ist die in der Gesetzesbegründung zu § 22a ZFdG-E dargelegte Schlussfolgerung aus der Sicht der Praxis zu unterstützen, dass hier im Regelfall nicht von Kernbereichskommunikation auszugehen ist. Denn die eingesetzte, für das Zollkriminalamt tätige Person übt regelmäßig erheblichen Einfluss auf den Inhalt und den Verlauf des Gesprächs aus, so dass in Abgrenzung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Überwachung von Wohnraum zu Zwecken der Strafverfolgung (BVerfGE 109, 267ff.) eine Prognoseentscheidung vor der Anordnung der Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung auf der Grundlage von ermittelten Tatsachen über die näheren Umstände der zu betretenden Wohnung verfassungsrechtlich nicht geboten ist.

Daneben verweise ich nochmals auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 80, 367ff., wonach jedenfalls Äußerungen mit konkretem Bezug zu bevorstehenden oder bereits begangenen Straftaten nicht dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind.

Ebenso sind Gespräche, die eine dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründen, oder vorbereitende Handlungen hierzu, mutatis mutandis nicht vom absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung umfasst.

Diese Umschreibung der Sachverhalte, die einen möglichen Kernbereichsbezug aufweisen können, zeigt bereits, dass in den von § 22a ZFdG-E erfassten Fällen, die Wahrscheinlichkeit kernbereichsrelevanter Konstellation in praxi äußerst gering sein wird. Soweit eine durch das Zollkriminalamt beauftragte Person dergestalt tätig wird, handelt sie zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten bzw. zur Aufdeckung unbekannter Straftaten und damit nach Vorgenanntem regelmäßig außerhalb einer etwaigen Kernbereichsbetroffenheit.

7.4.2 Unterbrechungsgebot, § 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E

Sollten bei Eigensicherungsmaßnahmen in der Wohnung dennoch Kernbereichsinhalte betroffen sein, sind die Maßnahmen nach Absatz 2 Satz 1 zu unterbrechen. Mit dem Zusatz „sobald dies ohne Gefährdung der eingesetzten Person möglich ist“ wird verdeutlicht, dass die Unterbrechung situationsangepasst und situationsangemessen erfolgen soll. Während eines etwaigen Rückzugs der durch das Zollkriminalamt eingesetzten, hoheitlich tätigen Person sind daher weiterhin Aufzeichnungen über die Vorgänge in der Wohnung zulässig.

Diese Einschränkung des Unterbrechungsgebots ist meines Erachtens – auch unter besonderer Berücksichtigung der Eingriffsintensität einer akustischen und optischen Wohnraumüberwachung – zwingend erforderlich. Einen Widerspruch zur jüngeren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung (BVerfGE 109, 267ff.; 113, 348ff.) sehe ich darin nicht.

7.4.3 Verfassungsmäßigkeit des § 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E

Der vorgelegte Novellierungsentwurf des § 22a Abs. 2 ZFdG-E entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die nach Art. 13 GG an eine Beschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung bzw. des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG zu stellen sind – auch unter Berücksichtigung des ihnen in-

newohnenden Menschenwürdebezugs.

Art. 13 GG verbürgt dem Einzelnen einen elementaren Lebensraum und gewährleistet das Recht, in ihm in Ruhe gelassen zu werden (vgl. BVerfGE 32, 54 [75]; 51, 97 [110]; 75, 318 [328]; 89, 1 [12]). Er schützt die räumliche Privatsphäre insbesondere in Gestalt eines Abwehrrechts und enthält das an Träger der öffentlichen Gewalt gerichtete grundsätzliche Verbot, gegen den Willen des Wohnungsinhabers in die Wohnung einzudringen und darin zu verweilen, sowie das Gebot, keine Abhörgeräte oder Kameras in der Wohnung zu installieren oder dort zu benutzen. Art. 13 GG umfasst auch den Schutz vor einer Überwachung der Wohnung durch technische Hilfsmittel, die von außerhalb der Wohnung eingesetzt werden (vgl. SächsVGH JZ 1996, 957 [967]; BVerfGE 109, 279 [309]). Grundrechtsträger des Art. 13 GG ist jeder Inhaber oder Bewohner eines Wohnraums unabhängig davon, auf welchen Rechtsverhältnissen die Nutzung des Wohnraums beruht.

Maßnahmen der Wohnraumüberwachung können nicht nur Wohnungsinhaber, sondern auch zufällig in einer Wohnung Anwesende erfassen. Daher greift daneben der Schutz des aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein, soweit von der Wohnraumüberwachung Personen betroffen werden, die sich nicht auf Art. 13 GG berufen können. Es schützt insoweit vor jeder staatlichen Erhebung und Weitergabe personenbezogener Daten. Der Schutz aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG kann allerdings nicht weiter reichen als derjenige aus Art. 13 GG und unterliegt somit denselben verfassungsrechtlichen Schranken (vgl. BVerfGE 109, 279 [326]).

Die Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG ist tragendes Konstitutionsprinzip und oberster Verfassungswert. Sie schließt es aus, den Menschen unter Missachtung seines verfassungsrechtlich geschützten sozialen Wert- und Achtungsanspruchs zum bloßen Objekt der Abwehr auch dringender Gefahren für hochrangige Rechtsgüter zu machen. Dabei führt ein heimliches Vorgehen des Staates an sich noch nicht zu einer Verletzung des absolut geschützten Achtungsanspruchs. Eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßig-

keitsgrundsatzes findet nicht statt (vgl. BVerfGE 34, 238 [245]; 109, 279 [312 f.]; BVerfG, NJW 2006, 1939 [1945]).

Der Schutz der Menschenwürde wird auch in Art. 13 GG konkretisiert. Die Unverletzlichkeit der Wohnung hat einen engen Bezug zur Menschenwürde und steht zugleich im nahen Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot unbedingter Achtung einer Sphäre des Bürgers für eine ausschließlich private Entfaltung. Dem Einzelnen soll das Recht, in Ruhe gelassen zu werden, gerade in seinen Wohnräumen gesichert sein. Unter dem Wohnraum ist regelmäßig die Privatwohnung, die für andere verschlossen werden kann, und als "letztes Refugium" ein Mittel zur Wahrung der Menschenwürde darstellt, zu verstehen. Verlangt wird zwar nicht ein absoluter Schutz der Räume der Privatwohnung, wohl aber ein absoluter Schutz des Verhaltens in diesen Räumen, soweit es sich als individuelle Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung darstellt (vgl. BVerfGE 109, 279 [313f.]; 113, 348 [391]).

Anders jedoch als im Bereich der Strafverfolgung, bei der es um die staatliche Sanktionierung einer bereits erfolgten, nicht mehr verhinderbaren Rechtsgutverletzung geht, kann im Bereich der Gefahrenabwehr, die das betroffene Rechtsgut vor drohender Verletzung schützen, also den Schadenseintritt verhindern soll (BVerfGE 100, 313 [394]), der absolute Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in ein **Spannungsverhältnis** mit der staatlichen Verpflichtung treten, menschliches Leben zu schützen (Art. 1 Abs. 3, Art. 2 Abs. 2 GG). Diese Schutzpflicht verpflichtet den Staat und seine Organe, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen als vitaler Basis der Menschenwürde zu stellen; das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen An- und Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren (vgl. BVerfGE 39, 1 [42]; 72, 105 [115]; 109, 279 [311] und zuletzt: BVerfG NJW 2006, 751 [757]). Leib, Leben und Freiheit hoheitlich eingesetzter Personen haben daher ebenfalls Menschenwürdebezug.

Was diese Verpflichtung für das staatliche Handeln in dem beschriebenen Spannungsverhältnis konkret bedeutet, lässt sich zwar nicht abschließend

bestimmen. Aber aus dem staatlichen Auftrag, menschliches Leben und damit auch das der durch das Zollkriminalamt eingesetzten Personen zu schützen, ergibt sich, dass die Regelung des § 22a ZFdG-E meines Erachtens den verfassungsrechtlichen Maßstäben gerecht wird.

Neben dem Anspruch auf Achtung der Menschenwürde der überwachten Person tritt die staatliche Pflicht, den Menschenwürdeanspruch der eingesetzten Person bei Betroffenheit der in § 22a Abs. 1 ZFdG-E genannten Schutzgütertrias im Lichte des menschlichen Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und der Freiheit als ebensolchen Höchstwert der Verfassung zu schützen. Die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde gilt daher in der vorgenannten Kollisionssituation für die durch das Zollkriminalamt eingesetzte Person nicht minder als für den Überwachten.

Es handelt sich meines Erachtens hier also nicht um eine Abwägungsentscheidung zwischen der Menschenwürde der Kernbereichsinhalte äußernden Person auf der einen und des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG der eingesetzten Person auf der anderen Seite. **Meines Erachtens ist vielmehr auf beiden Seiten der Menschenwürdegehalt betroffen.**

§ 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E lässt sich insoweit für diese (Not)Fälle der unauflösbaren Rechtsgüterkollision als gesetzliche Regelung der Rechtsfigur des übergesetzlichen Notstandes oder als normimmanente Konkretisierung des Menschenwürdeanspruches (so: Papier, in Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Art. 1 Rn. 45) begreifen. Im Übrigen ist die so gefasste Regelung des § 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E als konkreter Rechtsgüterschutz im Einzelfall verfassungsrechtlich geboten und erforderlich. Letztlich auch um für extreme, praktisch relevante Konfliktsituationen Rechtssicherheit zu schaffen.

§ 22a Abs. 2 Satz 1 ZFdG-E hilft somit in verfassungskonformer Art und Weise staatliche Schutzpflichten zu verwirklichen, indem er zum Schutz von Leib, Leben oder Freiheit der durch das Zollkriminalamt eingesetzten Personen das hiernach verfassungsrechtlich gebotene Weiterüberwachen in engem Rahmen

unter strenger Abwägung der widerstreitenden Grundrechte gestattet. Alles andere wäre aus meiner Sicht in der Praxis auch nicht zu vertreten.

Die gesetzliche Ermächtigung des § 22a ZFdG-E zur Durchführung einer akustischen oder optischen Wohnraumüberwachung zu Eigensicherungszwecken der durch das Zollkriminalamt eingesetzten Personen genügt bei einer Gesamtschau der aufgrund dieser Vorschrift gestatteten Grundrechtseingriffe, der strengen Eingriffsvoraussetzungen und zusätzlicher der Grundrechtssicherung dienender Verfahrensbestimmungen folglich den Anforderungen, die nach Art. 13 GG an eine Beschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung bzw. des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG zu stellen sind.

Ein weitergehender Kernbereichsschutz wäre nur durch den vollständigen Ausschluss der Möglichkeit zur Wohnraumüberwachung zu Eigensicherungszwecken möglich. Er ist jedoch von Verfassungs wegen nicht geboten.

8. § 23a ZFdG

8.1 § 23a Abs. 3 ZFdG

8.1.1 Erweiterung auf nichtgelistete Dual Use-Güter zur militärischen Endverwendung

§ 23a Abs. 3 Nr. 1 ZFdG in der derzeit gültigen Fassung ermöglicht dem Zollkriminalamt die Überwachung des Telekommunikations-, Brief- und Postverkehrs in Fällen,

in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, indem sie rechtswidrig und ohne die hierfür erforderliche Genehmigung oder Entscheidung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) den Export von Waffen, Munition und Rüstungsmaterial einschließlich darauf bezogener

Herstellungsausrüstung und Technologie in kritische Endbestimmungsländer bzw. für sensitive Endverwendungszwecke vorbereiten.

Umfasst wird von dieser Regelung bisher ausnahmslos die beabsichtigte Lieferung gelisteter Rüstungsgüter (Güter, die in der Militärgüterliste der Europäischen Union, identisch mit Teil I Abschnitt A der nationalen Ausfuhrliste, genannt sind), nicht aber die beabsichtigte Lieferung sog. nichtgelisteter Dual-Use-Güter mit konventioneller militärischer Endverwendung. Gerade bei vorgesehener Endbestimmung derartiger Güter in UN-/EU-Embargoländern bzw. in Ländern der (nationalen) Länderliste K, zu denen derzeit z. B. der Iran und Syrien gehören, ist eine Vielzahl von Zulieferungen für konventionelle Rüstungsprojekte außenpolitisch sehr kritisch zu bewerten und – sofern angezeigt und nicht genehmigungsfähig – durch Präventivmaßnahmen zu verhindern. Der im Einleitungssatz sowie in der lfd. Nr. 1 des § 23a Abs. 3 ZFdG aufgenommene Novellierungsvorschlag trägt diesem Gedanken Rechnung.

8.1.2. Änderung der Eingriffsschwelle in § 23a Abs. 3 Nr. 2 und 3 ZFdG

§ 23a Abs. 3 Nr. 2 und 3 ZFdG in der gegenwärtigen Fassung ermöglichen dem Zollkriminalamt die Überwachung des Telekommunikations-, Brief- und Postverkehrs in Fällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, indem sie rechtswidrig und ohne die hierfür erforderliche Genehmigung oder Entscheidung des BAFA den Export von Dual-Use-Gütern mit Endbestimmung in einem Massenvernichtungswaffenprogramm (ABC-Waffen und Trägertechnologie) vorbereiten. Als zusätzliches Merkmal verlangt der Gesetzgeber, dass die genannten Güter ganz oder teilweise für eine Verwendung in einem derartigen Programm geeignet sind, und dass auf Grund von Tatsachen angenommen werden kann, dass sie dazu bestimmt sind, einen wesentlichen Beitrag zu einem derartigen Programm zu leisten.

Die Wesentlichkeit eines Beitrags setzt bisher voraus, dass das Programm ohne die Zulieferung eines ganz bestimmten Gutes nicht zu Ende gebracht

oder weitergeführt werden kann. Um die Wesentlichkeit eines Beitrags feststellen zu können, muss abschließende Kenntnis über das betreffende Waffenprogramm im konkreten Land vorliegen. **Die Erheblichkeit** eines Beitrages lässt sich aber an objektiven Kriterien wie der Eigenschaft der konkreten Ware feststellen. Mit der Novellierung und dem Ersetzen des Begriffs „wesentlichen Beitrag“ durch „erheblichen Beitrag“ wird aber sichergestellt, dass es sich bei den Gütern auch weiterhin nicht um unbedeutende Ersatzteillieferungen oder Bagatellwaren handeln darf. Erforderlich ist eine geplante Zulieferung, die für das Gelingen des Programms zwar von großer und somit von erheblicher Bedeutung ist. Es muss sich aber letztlich nicht um eine gänzlich unverzichtbare Komponente handeln.

8.1.3 Erweiterung auf die Lieferung von Gütern für zivile kerntechnische Zwecke in sensible Länder

Der mit dem Novellierungsvorschlag neu aufgenommene § 23a Abs. 3 Nr. 4 ZFdG-E zielt auf die Möglichkeit der Überwachung des Telekommunikations-, Brief- und Postverkehrs in Fällen ab, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, indem sie rechtswidrig und ohne die hierfür erforderliche Genehmigung oder Entscheidung des BAFA den Export von Dual-Use-Gütern für zivile kerntechnische Zwecke vorbereiten. Die Vorschrift orientiert sich an der Genehmigungspflicht des § 5d der Außenwirtschaftsverordnung, wonach die Zulieferung von Gütern für zivile kerntechnische Anlagen (Kernkraftwerke, Forschungsreaktoren u. a.) in ganz bestimmte namentlich genannte Bestimmungsländer einer erhöhten Kontrolle unterliegt. Gerade hier besteht ein vergleichsweise hohes Missbrauchspotenzial, Güter die für zivile kerntechnische Anlagen geeignet sind, auch in einem atomaren Waffenprogramm einzusetzen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Diskussion um das iranische Nuklearprogramm erhält die Befugnisnorm einen aktuellen Bezug, denn ein Bekanntwerden von Zulieferungen deutscher Exporteure für iranische Nuklearanlagen würde gegenwärtig ein erhebliches außenpolitisches Risiko darstellen. Die Ergänzung des § 23a Abs. 3 ZFdG um Nr. 4 ist mir daher unter dem Ge-

sichtspunkt einer effektiven Exportkontrolle besonders wichtig.

8.2 Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, § 23a Abs. 4a ZFdG

§ 23a Abs. 4a ZFdG trifft Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei der präventiven Telekommunikationsüberwachung und setzt damit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil zur akustischen Wohnraumüberwachung zu Strafverfolgungszwecken (BVerfGE 109, 267ff.) und zur präventiven Telekommunikationsüberwachung nach dem NdsSOG (BVerfGE 113, 348ff.) entsprechend um.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur repressiven akustischen Wohnraumüberwachung bereits gesetzliche Vorschriften zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung gefordert hat, konkretisierte es diese Anforderungen in seinem Urteil zum NdsSOG darüber hinausgehend auch für den Bereich der präventiven Telekommunikationsüberwachung und forderte gesetzliche Vorschriften zum Schutz des Kernbereichs bei Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung. Gleichzeitig ist der Entscheidung aber zu entnehmen, dass für Eingriffe in das Fernmelde-, Brief- und Postgeheimnis aus Art. 10 GG andere Maßstäbe anzuwenden sind als für Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). Im Gegensatz zur akustischen Wohnraumüberwachung, die in den „letzten Rückzugsbereich“ eingreift, bietet die Nutzung der Telekommunikation typischerweise nicht in vergleichbarer Weise den Schutz für den Austausch höchstpersönlicher Inhalte.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht auch festgestellt, dass ein absoluter Schutz des Kernbereichs im Rahmen einer Telekommunikationsüberwachung praktisch nicht umsetzbar wäre, da sich Anhaltspunkte für eine Kernbereichsrelevanz erst im Verlauf des Gesprächs ergeben und daher nicht stets prognostiziert werden können.

Mit § 23a Abs. 4a ZFdG-E ist daher eine den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Regelung geschaffen worden.

8.2.1 Erhebungsverbot

Sie stellt in Satz 1 zunächst klar, dass durch eine Telekommunikationsüberwachung nicht in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eingegriffen werden darf, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass durch die Überwachung **allein** Erkenntnisse aus diesem Bereich erlangt würden. Ist dies der Fall, hat die Überwachung zu unterbleiben. Dieses Erhebungsverbot trägt den Erfahrungen aus der Praxis Rechnung, dass bei der Telekommunikationsüberwachung eines privaten Anschlusses naturgemäß auch die Möglichkeit der Aufzeichnung privater Gespräche – ggf. bis in den Intimbereich – besteht. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen aber auch, dass von privaten Anschlüssen vielfach für den Maßnahmezweck relevante Gespräche geführt werden, Die Erfassung kernbereichsrelevanter Gespräche lässt sich deshalb bei einer Telekommunikationsüberwachung nicht ausschließen. Das Erhebungsverbot des § 23a Abs. 4 ZFdG-E kann sich daher lediglich auf Sachverhalte beziehen, bei denen die zu erwartende Kommunikation allein – d.h. ausschließlich – dem Kernbereich zuzurechnen ist.

In diesem Zusammenhang soll auch kurz auf die diskutierte Möglichkeit des Ausschlusses der Erfassung kernbereichsrelevanter Kommunikation durch „Live-Mithören“ der Überwachungsmaßnahme eingegangen werden. Hier ist es wichtig zu betonen, dass das „Live-Mithören“ eine lediglich theoretische Möglichkeit darstellt, die den Möglichkeiten und Gegebenheiten der Praxis nicht gerecht wird. Die Erfahrungen aus den im Zollkriminalamt bisher durchgeführten präventiven Überwachungsmaßnahmen – aber im übrigen auch die Erfahrungen des Zollfahndungsdienstes im Bereich der repressiven Telekommunikationsüberwachung – haben gezeigt, dass die Kommunikation in der Vielzahl der Fälle in ausländischer, teilweise in nicht sofort identifizierbaren Sprachen erfolgt. Selbst der Einsatz von Dolmetschern in Echtzeit könnte daher nicht garantieren, dass der Inhalt der Gespräche unverzüglich und im Rahmen der gebotenen Reaktionszeit richtig erfasst wird. Oftmals ist für eine sachgerechte und zutreffende Auswertung eines Gesprächs (z. B. bei Kodierung der Gesprächsinhalte) ein mehrmaliges Hören notwendig. Ferner wäre

ein Mithören in Echtzeit und damit eine 24-stündige Vollzeitüberwachung auch bei einer deutlichen Personalaufstockung nicht zu leisten. Daher unterstütze ich die Fassung des § 23a Abs. 4a ZFdG-E, die ein „Live-Mithören“ nicht vorsieht, ausdrücklich. Im Übrigen steht dies im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 113, 348ff.).

8.2.2 Verwertungsverbot und Lösungsverpflichtung

Ist es ausnahmsweise zur Erfassung kernbereichsrelevanter Kommunikationsinhalte gekommen, so dürfen diese nicht verwertet werden und müssen unverzüglich gelöscht werden. § 23a Abs. 4a Sätze 2 bis 6 ZFdG-E sehen entsprechende grundrechtsschützende Vorschriften vor.

Besonders hinzuweisen ist hierbei auf die Bedeutung des Wortes „Kommunikationsinhalte“. Es stellt klar, dass in einem Gespräch mit Kernbereichsinhalten lediglich die Sequenz zu löschen ist, die den kernbereichsrelevanten Teil beinhaltet. Damit nimmt der Entwurf die Erfahrungen aus der Praxis auf, dass in den seltensten Fällen ein Gespräch über die gesamte Dauer kernbereichsrelevanten Inhalt hat. Vielmehr zeigt die Erfahrung, dass – wenn überhaupt – lediglich Teile des Gesprächs dem absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzuordnen sind. Bei einer absoluten Pflicht zur Löschung des gesamten Gespräches bestünde die nicht hinzunehmende Gefahr, dass dies zukünftig zu Beginn eines Gesprächs von Verdächtigen entsprechend ausgenutzt würde.

Die Erfassung von Kernbereichsdaten und deren unverzügliche Löschung unter Aufsicht eines Beamten mit der Befähigung zum Richteramt ist nach § 23a Abs. 4a Satz 4 ZFdG-E zu dokumentieren. Auch damit wird in besonders grundrechtsschützender Weise durch Postulierung von Verfahrens- und Organisationspflichten effektiver Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG sichergestellt.

8.3 Schutz der Zeugnisverweigerungsberechtigten, § 23a Abs. 5 ZFdG

Die derzeit geltende Regelung umfasste auch bisher den Schutz der Interessen der nach §§ 53, 53a StPO Zeugnisverweigerungsberechtigten. Danach muss das Zollkriminalamt bei Personen, die aufgrund ihres Berufes zur Zeugnisverweigerung berechtigt sind, bereits jetzt prüfen, ob deren Telekommunikation, Brief und Postverkehr aus der Überwachungsmaßnahme ausgenommen werden muss. Dies gilt dann nicht, wenn die aufgrund ihres Berufes zur Zeugnisverweigerung Berechtigten der Beteiligung an der Vorbereitung einer Straftat nach § 23a Abs.1 oder an einer Gefährdungshandlung nach § 23a Abs. 3 verdächtig sind.

Die Neufassung führt diesen besonderen Schutz von Berufsheimnisträgern und deren Berufshelfern fort und ergänzt ihn. Die Neuregelung beinhaltet, angelehnt an den Entwurf des § 53b StPO, ein gestuftes System nach einzelnen Berufsgruppen. Diese Differenzierung der geschützten Berufsheimnisträger ist aufgrund ihrer unterschiedlich zu qualifizierenden schutzwürdigen Belange gerechtfertigt und sinnvoll.

Kommunikation mit dem Seelsorger (im Rahmen des von § 53 StPO erfassten Umfangs des Zeugnisverweigerungsrechts) ist dabei bereits vom Bundesverfassungsgericht im Wohnraumüberwachungsurteil ausdrücklich durch seine unmittelbare Nähe zum Kernbereich unter umfassenden Schutz gestellt worden. Der absolute, nicht Verhältnismäßigkeitserwägungen unterliegende Schutz des Abgeordneten dient der Stärkung seines freien Mandats und gewährleistet damit letztlich die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung. Dem Zeugnisverweigerungsrecht des Verteidigers kommt unter Gesichtspunkten der Rechstaatlichkeit und der Sicherung eines fairen Verfahrens ebenfalls eine derart herausragende Bedeutung zu, dass eine Beeinträchtigung absolut ausgeschlossen sein muss.

Die nach § 23a Abs. 5 Satz 6 ZFdG-E geschützten Berufsgruppen unterfallen im Gegensatz dazu nicht diesem absoluten, gegen jeglichen Eingriff zu schüt-

zenden Bereich. Den dort erfassten Berufsheimnisträgern ist eigen, dass ihren schützenswerten Interessen ein ausdrücklicher Vorrang nicht eingeräumt wird (so z. B. BVerfGE 107, 299 [332] für Journalisten). Auch an diesen Tätigkeiten besteht zwar ein großes öffentliches Interesse und ein damit korrespondierender institutioneller Schutz. Dem wird jedoch dadurch Rechnung getragen, dass insoweit nur unter strenger Abwägung der Verhältnismäßigkeit eingegriffen werden darf.

8.3.1 Absolutes Erhebungs- und Verwertungsverbot

§ 23a Abs 5 Satz 1 ZFdG-E begründet ein Erhebungs- und Verwertungsverbot für bestimmte Berufsgruppen (Geistliche, Abgeordnete und Verteidiger).

Aufgrund der absolut schutzwürdigen Belange und des unmittelbaren Bezugs zur Menschenwürde ist zunächst die Kommunikation mit Geistlichen von der Verbotsnorm umfasst. Angelehnt an § 53 StPO handelt es sich dabei um die Kommunikationsinhalte, die der Person in ihrer Eigenschaft als Seelsorger anvertraut werden. Insbesondere unterliegen Gespräche zwischen Beschuldigten und zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigten Personen verfassungsrechtlichem Schutz: So bleiben das Beichtgeheimnis und die Vertraulichkeit seelsorgerlicher Gespräche mit Beichtcharakter unberührt (Art. 4 Abs.1 Satz 2 GG).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die religiöse Vielfalt die Definition des „Geistlichen“. Nach überwiegender Auffassung in der Lehre sind Geistliche nur solche der christlichen Kirchen und der sonstigen anerkannten öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Danach beruhe das Zeugnisverweigerungsrecht nicht auf dem Vertrauensverhältnis, das dem Geistlichen von der Person, die er seelsorgerisch betreut, eingeräumt ist, sondern auf der öffentlich-rechtlichen Stellung des Geistlichen (Meyer-Goßner, StPO, § 53 Rdz. 12).

Nach dem gegensätzlichen Standpunkt sind Geistliche alle Religionsdiener, denen unter Heraushebung aus der Gemeinde das Amt des religiösen Vollzugs und der seelsorgerischen Betreuung anvertraut ist (Haas, in: NJW 90, 3253).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 19, 1 [8] unter Hinweis auf BVerfGE 17, 122 [130f.]) steht der Staat nach dem staatskirchenrechtlichen System des Grundgesetzes den verschiedenen Religionen grundsätzlich neutral gegenüber. Bereits das Grundgesetz gebietet keine schematische Behandlung für Religionsgemeinschaften. Unabhängig von der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts muss vielmehr entscheidend sein, dass nur „Geistliche“ solcher Gemeinschaften gemeint sein können, bei denen Religiöses zentrale Bedeutung hat und hinreichend objektivierbar ist. Das Bundesverwaltungsgericht führt in BVerwGE 4, 291 [298] aus, aus der Bezeichnung „Geistlicher“ folge, dass es sich um Aufgabenbereiche handeln müsse, die dem eine Religionsgemeinschaft als solche kennzeichnenden Erscheinungsbild in einer Weise zugeordnet seien, dass es als geistlich bezeichnet werden könne. Ein innerhalb einer Religionsgemeinschaft wahrgenommener Aufgabenbereich sei geistlich, wenn er – wie das Seelsorgeamt der beiden großen christlichen Bekenntnisse – der Führung und der Betreuung der Angehörigen der Religionsgemeinschaft durch religiöse Unterweisung, durch Vornahme religiöser Handlungen oder in ähnlicher Weise diene.

Inwieweit „Geistliche“ verschiedener Religionsgemeinschaften die im Vorstehenden entwickelten Voraussetzungen erfüllen, muss daher stets im Einzelfall sorgfältig geprüft werden und entzieht sich der Gesetzgebung.

Umfasst von dem absoluten Verbot des Satzes 1 werden auch Verteidiger und Abgeordnete. Deren Zeugnisverweigerungsrecht weist zwar keinen unmittelbaren Bezug zum Kernbereich privater Lebensgestaltung auf. Das besondere Unterschutzzstellen der Kommunikation von Abgeordneten ergibt sich jedoch bereits aus Art. 47 GG, der für diese bereits ein besonderes verfassungsrechtliches Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeverbot vorgibt. Sind aber bereits diese offenen Maßnahmen gegenüber Abgeordneten eingeschränkt, so spricht der Schutz der Abgeordneten dafür, auch verdeckte Maßnahmen zu untersagen. Der besondere Schutz des Verteidigers beruht zutreffend auf der Gewährleistung ausreichender Verteidigerrechte, der für die Rechtsstaatlichkeit des Strafverfahrens eine gewichtige Bedeutung zukommt.

Zum Schutz dieser Berufsgruppen regelt Satz 1: Maßnahmen, die sich gegen Geistliche, Verteidiger und Abgeordnete selbst richten und dadurch voraussichtlich Erkenntnisse erbringen werden, über die diese Personen das Zeugnis verweigern dürfen, sind unzulässig.

Richtigerweise bleiben Maßnahmen, die sich gegen Dritte richten, zulässig, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass möglicherweise Kommunikation mit den vorgenannten Berufsheimnisträgern über vom Zeugnisverweigerungsrecht betroffene Inhalte erfasst werden. Diese „zufällige“ Betroffenheit eines Berufsheimnisträgers nach § 53 Abs.1 Nr.1, 2 und 4 StPO und der Eingriff in die geschützten Belange wird durch Satz 5 der Neuregelung entsprechend ausgeglichen. Danach sind die so erhobenen Erkenntnisse unverzüglich zu löschen.

Durch diese Neuregelung ist den widerstreitenden Interessen, nämlich den schützenswerten Belangen der Berufsheimnisträger auf der einen Seite und dem wirksamen Einsatz des Instrumentariums der präventiven Überwachungsmaßnahme zur Abwehr von Schaden von der Bundesrepublik, hinreichend entsprochen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Praxis in der Vergangenheit gezeigt hat, dass eine unmittelbare Betroffenheit eines Berufsheimnisträgers den Ausnahmefall darstellt.

8.3.2 Relatives Erhebungs- und Verwertungsverbot

Angelehnt an die Novellierung der Strafprozessordnung enthält § 23a Abs. 5 Satz 6 ZFdG-E ein relatives, an Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten orientiertes Erhebungs- und Verwertungsverbot. Erfasst sind die in § 53 Abs.1 Satz 1 Nr. 3 bis Nr. 3b StPO genannten Beratungs- und Heilberufe sowie die in § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO in Bezug genommenen Medienmitarbeiter. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ist das Interesse an der Durchführung der Gefahrenabwehrmaßnahme mit dem öffentlichen Interesse an den durch die zeugnisverweigerungsberechtigten Personen wahrgenommen Aufgaben und dem individuellen Interesse an der Geheimhaltung der Berufsheimnisträger anvertrauten oder bekannt gewordenen Tatsachen abzuwägen.

8.3.3 Verstrickungsregelung und Ausnahmen vom Verwertungsverbot, § 23a Abs. 5a ZFdG

Entsprechend den Verstrickungsregeln der Strafprozessordnung endet der in Absatz 5 gewährleistete besondere Schutz der Berufsgeheimnisträger, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen an der Vorbereitung einer die Maßnahme rechtfertigenden Tat beteiligt sind.

Erfreulicherweise ist in Anlehnung an § 100d Abs. 6 Nr. 2 StPO eine Verwertung der Daten zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Lebensgefahr oder einer dringenden Gefahr für Leib oder Freiheit einer Person zulässig. Eine dringende Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiven Geschehens mit hineichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird (BVerwGE 47, 31 [40]). Durch das Erfordernis der „Dringlichkeit“ ist eine Nutzung der ausnahmsweise erhobenen Daten trotz des grundsätzlichen Verwertungsverbots gerechtfertigt.

9. § 23b Abs. 4 Satz 3 ZFdG-E

§ 23b Abs.4 Satz 3 ZFdG-E dient der Präzisierung der bisherigen Vorschrift. Nach dem bisherigen Wortlaut liegt die Entscheidungsbefugnis für Verlängerungen über sechs Monate hinaus beim Oberlandesgericht. Missverständlich ist danach, ob das Landgericht lediglich über den Erstantrag und eine erste Verlängerung von bis zu 3 Monaten (Gesamtdauer bis zu 6 Monaten) entscheiden kann und über eine weitere Verlängerung das Oberlandesgericht, oder ob das Landgericht über den Erstantrag und zwei weitere Verlängerungen von bis zu jeweils 3 Monaten (Gesamtdauer bis zu 9 Monaten) entscheiden kann. Erfreulicherweise wird durch die Neuregelung nun ausdrücklich geregelt, dass das Landgericht in dessen Bezirk das Zollkriminalamt seinen Sitz hat, eine angeordnete Maßnahme insgesamt zweimal bis zu je drei Monaten und damit auf eine Gesamtdauer von 9 Monaten verlängern kann.

10. § 23c ZFdG

10.1 § 23c Abs. 4 Satz 4 ZFdG

Dass die Benachrichtigung einer juristischen Person an die zur Vertretung berechnete natürliche Person erfolgt, ergibt sich bereits aus den jeweils die Rechtsverhältnisse der juristischen Person regelnden Gesetzen. Die Vorschrift kann demnach gestrichen werden.

10.2 § 23c Abs. 5 Satz 4 ZFdG

Der Anpassung der Vorschrift über den Zeitpunkt der Benachrichtigung von Betroffenen ist zuzustimmen. Zwar bleibt es im Grundsatz beim Erfordernis einer gerichtlichen Zustimmung durch das Landgericht, wenn die Benachrichtigung nicht binnen sechs Monaten nach **Beendigung** der Maßnahme erfolgt ist sowie nach Ablauf von jeweils weiteren sechs Monaten wiederholt zurückgestellt werden soll. Um jedoch nur ein einziges Gericht mit der Entscheidung im Hinblick auf einen konkreten zusammenhängenden Lebenssachverhalt zu befassen, soll das Landgericht insoweit nicht nur über Zurückstellungen, sondern grundsätzlich auch darüber entscheiden, ob eine Benachrichtigung auf Dauer unterbleiben kann.

Erst wenn der Fall eingetreten ist, dass die Benachrichtigung über 18 Monate nach **Beginn** der Maßnahme hinaus zurückgestellt werden soll, entscheidet das Oberlandesgericht über weitere Zurückstellungen sowie darüber, ob eine Benachrichtigung auf Dauer unterbleiben kann. Dies halte ich für sinnvoll.

10.3 § 23c Abs. 4 ZFdG

Eine Novellierung der Benachrichtigungsverpflichtung aus § 23c Abs. 4 ZFdG ist durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes und anderer Gesetze nicht erfolgt. Dies soll im Rahmen eines Gesamtkonzepts (StPO-E und BKAG-E) umgesetzt werden. Gleichwohl möchte ich die Gelegenheit nutzen und hierzu auf die in der Praxis gemachten

Erfahrungen mit der z.Z. bestehenden Gesetzeslage kurz hinweisen.

- Gemäß § 23c Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 ZFdG hat das Zollkriminalamt nach Abschluss einer präventiven Überwachungsmaßnahme die von der Maßnahme Betroffenen innerhalb einer Frist von 6 Monaten zu benachrichtigen. Ist wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Verfahren eingeleitet worden, entscheidet nach § 23c Abs. 6 ZFdG die Staatsanwaltschaft über den Zeitpunkt der Benachrichtigung. Neben den Zielpersonen der präventiven Überwachung sind grundsätzlich alle unvermeidbar Betroffenen zu benachrichtigen.

Von einer Benachrichtigung darf auf Dauer abschließend nur dann abgesehen werden, sofern eine Benachrichtigung

- nicht möglich ist oder
- nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder
- ihr überwiegende schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen (vgl. § 23c Abs. 4 Satz 5 ZFdG).

Daneben besteht nach § 23c Abs. 4 Satz 6 ZFdG die Möglichkeit der Zurückstellung der Benachrichtigung bei Gefährdung

- des Untersuchungszwecks oder
- von Leben, Leib oder Freiheit einer Person oder
- von bedeutenden Vermögenswerten.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Wohnraumüberwachung (BVerfGE 109, 279ff.) dient die Benachrichtigungspflicht der Gewährleistung effektiven Schutzes der betroffenen Grundrechte (Art. 19 Abs. 4 GG). Demzufolge sind grundsätzlich alle diejenigen Personen von der heimlichen Überwachungsmaßnahme zu unterrichten, in deren Grundrechte durch sie eingegriffen worden ist und denen somit Rechtsschutzmöglichkeiten und Anhörungsrechte offen stehen müssen.

Allerdings kann die Benachrichtigung weiterer Betroffener auch den Grundrechtseingriff bei der in erster Linie von der Überwachungsmaßnahme betroffenen Zielperson vertiefen. Außerdem kann die Benachrichtigungspflicht dort auf praktische Hindernisse stoßen, wo die Identität des Betroffenen im Rahmen der Überwachung dem Zollkriminalamt nicht bekannt geworden ist. Weitere Nachforschungen zur Feststellung der Identität sonstiger Betroffener könnten daher den Grundrechtseingriff sowohl für die Zielperson wie für sonstige Betroffene noch vertiefen. Das Bestehen von Benachrichtigungspflichten hängt unter diesen Umständen nach verfassungsgerichtlicher Auffassung zutreffenderweise von einer **Abwägung** ab. Hierfür ist zum einen die **Intensität des Überwachungseingriffs** bedeutsam, insbesondere in welchem Umfang und zu welchem Inhalt Kommunikation des unbekannteten Betroffenen abgehört und aufgezeichnet worden ist. Zum anderen ist zu berücksichtigen, welchen Aufwand die Feststellung der Identität des Betroffenen erfordert und welche Beeinträchtigungen mit ihr für die Zielperson und sonstige Betroffene verbunden sein könnten.

In der Praxis führte erst die (in § 23c Abs. 4 ZFdG umfassend normierte) Benachrichtigungspflicht zur an sich nicht notwendigen Auswertung und Protokollierung von für die Maßnahme nicht relevanter Kommunikation. Im Ergebnis bedeutet dies somit in der Regel einen weitergehenden Grundrechtseingriff durch Datenverarbeitung.

Nicht unwichtig erscheint mir auch, auf den beträchtlichen verwaltungsorganisatorischen Aufwand hinzuweisen. Jede Überwachungsmaßnahme bedarf zusätzlich der individuellen Abwägung der Interessen aller Betroffenen.

- So besteht zwar nach § 23c Abs. 4 Satz 1 ZFdG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Bei der Abwägung, ob die Benachrichtigung durchzuführen ist, ist jedoch jeweils einzelfallbezogen zu berücksichtigen, dass diese bei den nach § 23a ZFdG regelmäßig überwachten Wirtschaftsbeteiligten zu einer dauerhaften Ruf- und ggf. wirtschaftlichen Schädigung führen kann und geeignet ist, sämtliche Geschäftsbeziehungen – auch

vollkommen unsensible – auf Dauer zu zerstören sowie das soziale Umfeld des unmittelbar Betroffenen und seiner Angehörigen (z.B. durch Benachrichtigung von deren Kontaktpersonen) nachhaltig zu beeinflussen. So haben die bisher benachrichtigten, unmittelbar Betroffenen der Überwachungsmaßnahmen stets deutlich gemacht, dass ihnen aus den vorgenannten Gefahren daran gelegen sei, dass ihr geschäftliches und privates Umfeld keine Kenntnis von der Maßnahme erlangt. Dieses grundrechtliche Spannungsfeld bedingt daher eine besonders sorgfältige Abwägung aller widerstreitenden Interessen unter Berücksichtigung aller Überwachungserkenntnisse.

- Auch bei sog. „Bagatellfällen“ (z. B. Bedarfsdeckungsgeschäfte des täglichen Lebens bzw. Massengeschäfte im Geschäftsverkehr) führt (§ 23c Abs.4 ZFdG) zu einer Streubreite, die vom unmittelbar Betroffenen als empfindliche Rechtsverletzung empfunden werden kann. In der Regel handelt es sich dabei um zufällig Betroffene, deren Interesse an einer Benachrichtigung gering ist. Inwieweit sich in derartigen Fallkonstellationen die gesetzliche Regelwirkung des § 23c Abs. 4 ZFdG durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.
- Mehrfach sind Fallgestaltungen aufgetreten, bei denen unvermeidbar betroffene Dritte, die in keinerlei Beziehung zu den Zielpersonen der Überwachung standen, der Benachrichtigung unterlagen, weil vertrauliche Kommunikation aufgezeichnet wurde. Gerade in diesen Fällen der Benachrichtigung von außenstehenden Personen, die den Anlass der Überwachung mangels Nähe zum Überwachten nicht nachvollziehen können, war eine nur geringe Akzeptanz der unmittelbar Betroffenen zu erkennen.

11. § 23g ZFdG-E

Die neu in das Gesetz eingefügte Befugnis des § 23g ZFdG-E erlaubt dem Zollkriminalamt die verdeckte Erhebung von Verkehrsdaten bei natürlichen

oder juristischen Personen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Personen Straftaten im Sinne des § 23a Abs. 1 ZFdG vorbereiten oder – durch die Vorbereitung der Ausfuhr sensitiver Güter – die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 23a Abs. 3 ZFdG erheblich gefährden.

Verkehrsdaten im Sinne des § 96 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) sind Daten, die bei der Erbringung eines Telekommunikationsdienstes erhoben, verarbeitet und genutzt werden. Insbesondere handelt es sich um die Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder Endeinrichtungen (z.B. die Rufnummer oder die IP-Adresse), personenbezogene Berechtigungskennungen, den Beginn und das Ende der jeweiligen Verbindung nach Datum und Uhrzeit, den vom Nutzer in Anspruch genommenen Telekommunikationsdienst, die Endpunkte der Festnetzverbindungen oder die übermittelten Datenmengen. Bei mobilen Anschlüssen sind vom Begriff der Verkehrsdaten auch die Standortdaten (GEO-Koordinaten) der Mobilfunknutzer umfasst.

Die Telekommunikationsunternehmen (Diensteanbieter) benötigen die Verkehrsdaten vornehmlich zur Abwicklung ihres Betriebes oder zur Entgeltabrechnung. Nach § 23g Abs. 5 ZFdG-E werden sie verpflichtet, dem Zollkriminalamt die Erhebung von Verkehrsdaten zu ermöglichen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Im Unterschied zu einer Telekommunikationsüberwachung nach § 23a ZFdG werden bei der Verkehrsdatenerhebung **keine Inhaltsdaten** – z. B. das bei einem Telefonat gesprochene Wort –, sondern **lediglich gesprächsbegleitende** Daten an das Zollkriminalamt übermittelt.

Es besteht die Möglichkeit der Auskunftserteilung über gespeicherte Verkehrsdaten, die Telekommunikationsvorgänge aus der Vergangenheit betreffen, oder über zukünftig anfallende Verkehrsdaten. Im letztgenannten Fall können die Daten entweder in Echtzeit erhoben, d. h. „live“ vom Anbieter an das Zollkriminalamt ausgeleitet werden, oder in bestimmten Zeitabständen, die in der Anordnung bestimmt sind, an das Zollkriminalamt übermittelt wer-

den. § 23g Abs. 1 Satz 2 ZFdG-E regelt dabei ausdrücklich, dass auch Standortdaten in Echtzeit erhoben werden dürfen. Dies ermöglicht die zeitnahe und im Einzelfall notwendige Standortermittlung eines eingeschalteten Mobiltelefons auch dann, wenn dieses vom Betroffenen aktuell nicht genutzt wird.

Das Mittel der Verkehrsdatenerhebung wird retrograd in erster Linie im Vorfeld einer beabsichtigten präventiven Telekommunikationsüberwachung zur Ermittlung der genutzten Telekommunikationsdienste bzw. der potenziellen Telekommunikationsteilnehmer eines Betroffenen eingesetzt. Die Datenerhebung dient im Wesentlichen der Eingrenzung einer beabsichtigten Überwachungsmaßnahme auf den unbedingt notwendigen Umfang. Hierdurch lässt sich ein vertiefter Grundrechtseingriff verhindern, wenn letztendlich von der Überwachung eines – nach Auswertung der Verkehrsdaten – nicht relevanten Anschlusses abgesehen werden kann.

Die Erhebung von Verkehrsdaten in Echtzeit kommt vornehmlich zur Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Betroffenen in Betracht. Der Abruf zukünftig anfallender Verkehrsdaten dient vorzugsweise der Sachverhaltsaufklärung.

In allen Fällen ist der Einsatz des Mittels der Verkehrsdatenerhebung nur zulässig, soweit dies für die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes der (betroffenen) Person erforderlich ist. Es bedarf daher immer einer Einzelfallprüfung, ob alternative zulässige Ermittlungsmethoden genutzt werden können, oder ob die Verkehrsdatenerhebung das einzige und zugleich verhältnismäßige Mittel zur Zielerreichung darstellt.

Anordnungen nach § 23g ZFdG-E dürfen - analog zu § 23a ZFdG - ausschließlich vom Landgericht Köln – bei Gefahr im Verzug vom Bundesministerium der Finanzen – und nur in schriftlicher Form erlassen werden. Sie richten sich ausnahmslos gegen Personen, die auch potenziell von einer Maßnahme nach § 23a ZFdG betroffen sein können.

§ 23g Abs. 4 Satz 3 ZFdG-E enthält analog zu § 100h Abs. 1 Satz 2 StPO eine Regelung zur sog. „Funkzellenabfrage“. Hiernach genügt in Fällen, in denen die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, in der Anordnung eine räumlich und zeitlich hinreichend bestimmte Bezeichnung der Telekommunikation anstelle der Angabe der Rufnummer oder einer anderen Kennung des Anschlusses (IMEI). Der Telekommunikationsdienstleister übermittelt bei der Funkzellenabfrage die Verkehrsdaten zu Personen, die in einer räumlich bestimmten Funkstelle zu einer angegebenen Zeit mit einem Mobiltelefon kommuniziert haben. Ziel ist die Erhebung von Verkehrsdaten eines noch unbekanntem Betroffenen oder dessen Nachrichtenmittlers. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, inwieweit dritte Personen von der Maßnahme mit betroffen werden. Die Maßnahme wird im Einzelfall zeitlich oder örtlich weiter zu begrenzen sein oder muss unterbleiben, wenn eine solche Begrenzung nicht möglich ist und das Ausmaß der Betroffenheit Dritter als unangemessen erscheint.

Die Anordnung ist auf höchstens zwei Monate zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils bis zu einem Monat ist zulässig. Soweit es zu einer Vereinheitlichung/Verlängerung der Fristen nach § 23b und § 23g ZFdG im Gesetzgebungsverfahren kommt, bestehen von meiner Seite naturgemäß keine Bedenken. Zu bemerken ist, dass über gespeicherte Verkehrsdaten, die Telekommunikationsvorgänge aus der Vergangenheit betreffen, im Rahmen des Erforderlichen unbeschränkt Auskunft verlangt werden kann. Entscheidend ist hierbei lediglich, welche Daten beim Telekommunikationsdienstleister im Zeitpunkt der Anordnung noch verfügbar sind. Die zuvor genannten Monatsfristen betreffen daher die Auskunft über zukünftig anfallende Verkehrsdaten bzw. die Ausleitung der Daten in Echtzeit.

Die Regelungen über die Kennzeichnung und Löschung der erlangten Daten, die Benachrichtigung von Betroffenen, die Übermittlung an andere Behörden oder die Entschädigung Dritter richten sich nach den für Maßnahmen nach § 23a ZFdG erlassenen vergleichbaren Bestimmungen.

12. § 26 ZFdG

12.1 § 26 Abs. 2 ZFdG

§ 26 Abs. 2 ZFdG enthält eine Generalmächtigung für die Zollfahndungsämter zur zollrechtlichen Gefahrenabwehr. Da in der Vorschrift bisher eine Festlegung des Adressatenkreises der Gefahrenabwehrmaßnahme fehlte, werden in der Neuregelung die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Verantwortlichen und Nichtverantwortlichen nach dem Zollfahndungsdienstgesetz rechtssicher aufgenommen. Mit dem Verweis auf die § 17 (Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen), § 18 (Verantwortlichkeit für das Verhalten von Tieren oder den Zustand von Sachen), § 19 (Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme) und § 20 Abs. 1 (Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen) des Bundespolizeigesetzes entspricht sie den rechtlichen Grundlagen polizeilicher Gefahrenabwehr.

Die Schließung der bisher bestehenden Lücke ist notwendig, weil im Rahmen der Tätigkeit des Zollfahndungsdienstes zur Gefahrenabwehr die Inanspruchnahme eines Nichtverantwortlichen erforderlich sein kann. So kann z. B. im Ausfuhrverfahren die Ware, von der die Gefahr ausgeht, nicht mehr im Gewahrsam des Ausführers sein. Die Neuregelung dient damit der Rechtssicherheit.

12.2 § 26 Abs. 3 ZFdG

Die Zollfahndungsämter führen in eigener Zuständigkeit Schutzmaßnahmen für zu schützende Personen durch, die nicht die bundeseinheitlichen strengen Voraussetzungen für eine Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm des Zollkriminalamts nach dem Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (ZSHG) erfüllen (z. B. weil der Zeuge nur eingeschränkt aussagebereit ist). Die Durchführung von Schutzmaßnahmen durch die Zollfahndungsämter wird in der Praxis dadurch erheblich erschwert, dass das ZFdG keine Verpflichtung von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen zur Vornahme erforderlicher Maßnahmen wie z.B. Auskunftssperre enthält. Für eine sachge-

rechte Aufgabenerfüllung ist es daher notwendig, eine Regelung zu schaffen, die es ermöglicht, von Dritten im Einzelfall die Sperrung personebezogener Daten zu verlangen.

13. § 27 Abs. 1 ZFdG

§ 27 Abs. 1 ZFdG eröffnet in seiner aktuellen Fassung den Zollfahndungsämtern die generalklauselartig Befugnis zur Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Diese Befugnis umfasst ihrem Wortlaut nach zwar grundsätzlich auch die Datenerhebung bei Dritten. Um dem Gebot der Normenklarheit jedoch hinreichend Rechnung zu tragen, wird die Befugnis zur Erhebung von Daten bei Dritten in § 27 Abs.1 Satz 2 ZFdG-E angepasst.

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit ist die Neuregelung zu begrüßen. Gleichzeitig erlaube ich mir aber darauf aufmerksam zu machen, dass sie eine Verpflichtung der Dritten zur Offenbarung von Informationen nicht enthält. Die Fassung des § 27 Abs. 1 ZFdG als Erhebungsnorm und damit die Konstituierung einer entsprechenden Offenbarungspflicht nichtöffentlicher Stellen würde aus Sicht der Praxis naturgemäß zielführender sein, so zum Beispiel bei Abklärungen zu möglichen Ein- und Ausreisebewegungen von rauschgiftschmuggelverdächtigen Personen bei Luftfahrtgesellschaften; oder auch in Fällen von anonymen oder unter verschleierter Identität geschalteten Verkaufsanzeigen im Internet, die Waren zum Gegenstand haben, deren grenzüberschreitender Verkauf verboten oder beschränkt ist, der Zollfahndungsdienst aber auf die Hinweise Dritter zur Identität des Verantwortlichen angewiesen ist.

14. §§ 28 bis 31 ZFdG

Die Befugnisse der Zollfahndungsämter zur verdeckten Erhebung personenbezogener Daten sind entsprechend den zuvor unter Ziff. 5 dargestellten Parallelbefugnissen des Zollkriminalamts angepasst worden. Insoweit verweise

ich auf die dortigen Ausführungen.

15. §§ 32 und 32a ZFdG

Entsprechend dem Vorgenannten wurde auch die Befugnis zur Eigensicherung einer durch ein Zollfahndungsamt eingesetzten Person durch den Einsatz technischer Mittel an die Parallelbefugnis des Zollkriminalamt (§§ 22, 22a ZFdG-E, vgl. Ziff. 6 und 7) angepasst und vor allem entsprechende Vorkehrungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung gemäß den verfassungsgerichtlichen Vorgaben implementiert.

16. § 32b ZFdG-E

Der Zollfahndungsdienst hat nach dem ZFdG eine stete Mitwirkungs- bzw. Überwachungs- und Beobachtungspflicht für den grenzüberschreitenden Warenverkehr und den Außenwirtschaftsverkehr. Bei gegebenem Anlass hat er eine Handlungspflicht zur zollrechtlichen Gefahrenabwehr. Ergibt sich aus Überwachungsmaßnahmen, dass tatsächliche Gründe für die Annahme einer Gefahr für ein geschütztes Rechtsgut bestehen, können die Behörden des Zollfahndungsdienstes aufklärend bzw. präventiv tätig werden, um den Schadenseintritt zu verhindern. Welche konkreten Maßnahmen sie dabei ergreifen, steht ihnen frei. Die Befugnis, im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung eine Sache (präventiv) sicherzustellen, um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren, erweitert die Bandbreite der Eingriffsmöglichkeiten und gibt den Behörden des Zollfahndungsdienstes eine ergänzende Handlungsalternative an die Hand, die sie im Rahmen ihrer Ermessensausübung sinnvoll einzusetzen haben. Die Befugnis wird vorzugsweise im Bereich der Exportkontrolle von Bedeutung sein, ist aber auch in anderen Rechtsbereichen denkbar. So ist die Sicherstellung z. B. eine wirksame Möglichkeit, um die bevorstehende Ausfuhr von sensitiven Gütern in kritische Endbestimmungsländer bis zur Klärung einer etwaigen Genehmigungspflicht zu unterbinden und somit exportkontrollpolitische Vorgaben der Bundesregierung umzusetzen zu können. Sollte sich nach eingehender Prüfung ergeben, dass die Ausfuhrwaren keinen Restriktio-

nen unterliegen, ist die Sicherstellung wieder aufzuheben. Ergeben sich Anhaltspunkte für eine kritische und nicht genehmigungsfähige Endverwendung, bleiben die Güter im Gewahrsam der Zollverwaltung, bis der Beteiligte eine plausible zivile Endverwendung nachweist.

17. § 32c ZFdG

§ 32c ZFdG-E dient dazu, Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder, die in Amtshilfe tätig werden, Sicherheit und Klarheit für ihre Aufgabenerfüllung zu verschaffen.

Durch die Vorschrift werden Zweifel über Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützungshandlungen ausgeräumt; sie dient damit der Klarstellung. Wie in § 52 Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG (VEME-PolG) gelten nach § 32c ZFdG-E Maßnahmen der Polizeivollzugsbeamte des Bundes oder Länder, die für den Zollfahndungsdienst tätig werden, als Maßnahme des Zollfahndungsdienstes. In diesem Fall unterliegen die Polizeivollzugsbeamten der Weisung des Zollfahndungsdienstes. Damit sind im konkreten Einzelfall – evtl. sogar in einer konkreten Gefährdungslage – mögliche bestehende Zweifel über Kompetenzen klar und rechtssicher geregelt.

18. § 33 Abs. 4 ZFdG

§ 33 Abs. 4 ZFdG erlaubt für Datenübermittlungen nach § 33 Abs. 1 und 2 ZFdG die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren. Für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung und der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebes der Datenverarbeitungsanlage sind Protokollierungsvorschriften erforderlich. Diese gewährleisten, dass die Übermittlung personenbezogener Daten zumindest durch geeignete Stichprobenverfahren festgestellt werden kann. Bisher enthielt § 33 Abs. 4 ZFdG vor allem keine Konkretisierungen dieses Verfahrens. Eine Anpassung an die Regelungen zum Zollfahndungsinformationssystem in § 11 Abs. 4 ZFdG (Protokollierung durch-

schnittlich jedes zehnten Abrufes) lag daher nahe und ist zu unterstützen.

19. § 34 ZFdG

Die Neuregelung des § 34 ZFdG ermöglicht der deutschen Zollfahndung die internationale Zusammenarbeit auch über die bestehenden völkerrechtlichen Verträge hinaus in allen Fällen, in denen dies für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist.

Die Novellierung ist ausdrücklich zu begrüßen. Denn es ist nicht zu verkennen, dass die internationale Zusammenarbeit des deutschen Zolls in vielen Fällen bereits gegenwärtig nicht mehr nur aufgrund nationaler Vereinbarungen erfolgt, sondern auch auf Grundlage europäischer oder völkerrechtlicher Regelungen.

§ 34 ZFdG ermöglicht in seiner Neufassung der deutschen Zollverwaltung daher die internationale Zusammenarbeit auch über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen hinaus in allen Fällen, in denen diese für die Interessen des deutschen Staates und der europa- und weltweiten demokratischen Staatengemeinschaft erforderlich ist. Mit der Neufassung wird der Zollfahndungsdienst ermächtigt, personenbezogene Daten auf Ersuchen oder spontan im internationalen Bereich in dem für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Umfang (Grundsatz der Erforderlichkeit der empfangenden Stelle) zu übermitteln.

Eine entsprechende Regelung findet sich im Übrigen für den Polizeibereich in § 14 BKAG.

20. § 37 Abs. 4 ZFdG

§ 37 ZFdG regelt die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten für Zwecke eigener Forschungstätigkeit, aber auch die Übermittlung an Dritte zu deren Forschungstätigkeit. Der aktuelle Wortlaut des § 37 Abs. 4 ZFdG trifft

Regelungen zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Personenbezogene Informationen dürfen danach nur an zur Geheimhaltung verpflichtete Personen übermittelt werden. Durch den Verweis auf das Verpflichtungsgesetz konnte nach der derzeitigen Regelung angenommen werden, die für die Verpflichtung zuständige Behörde sei von der Landesregierung durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Die Neuregelung bestimmt nunmehr, dass die Behörde des Zollfahndungsdienstes, die personenbezogene Daten übermitteln will, auch für die Verpflichtung zur Geheimhaltung zuständig ist. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen ergeben sich durch den Verweis auf das Verpflichtungsgesetz.

21. § 42 ZFdG

Die bereits existierende Vorschrift zum Schadensausgleich muss im Hinblick auf eine Inanspruchnahme nach § 26 Abs. 2 Satz 2 ZFdG-E (z. B. Nichtstörer) angepasst werden.

22. § 47 ZFdG

Die Befugnisse zur präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt sind **bis zum 30. Juni 2007** befristet. Das Überwachungsinstrument existiert seit dem Jahre 1992 und hat sich insbesondere zur Verhinderung von Ausfuhrlieferungen mit potenziellem Bezug zu Rüstungs- oder Massenvernichtungswaffenprogrammen bewährt. Die aktuelle Befristung wurde vom Gesetzgeber unter Hinweis auf die noch fehlende Regelung zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in das Gesetz aufgenommen. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird dieser Mangel behoben. Eine weitere Befristung ist daher entbehrlich.

III. Sonstige Änderungen

1. Zollverwaltungsgesetz

Daneben werden mit dem Gesetzesentwurf die nationalen Regelungen zur Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs im Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) an die seit dem 15. Juni 2007 geltende „Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die oder aus der Gemeinschaft verbracht werden“ (ABl. EG Nr. L 309 S.9) angepasst. Hierdurch werden den Zollbehörden die Aufgabe der Überwachung des Verbringens von Barmitteln in die oder aus der Gemeinschaft nach Maßgabe der VO (EG) 1889/2005 übertragen und die durch nationales Recht auszugestaltenden Befugnisse geschaffen, um die Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche durch ein gleichwertiges Niveau der Überwachung von Barmittelbewegungen über die Gemeinschaftsgrenzen hinweg sicherzustellen.

Insoweit wird der Zollverwaltung damit die Aufgabe der Überwachung des Barmittelverkehrs an den Außengrenzen der Europäischen Union im Geltungsbereich des ZollVG übertragen. Innergemeinschaftliche Kontrollen bleiben nach Artikel 1 Abs. 2 VO (EG) 1889/2005 (z. B. nach §§ 1 Abs. 3c, 12a ZollVG) aber auch weiterhin zulässig.

2. § 37 Außenwirtschaftsgesetz

Die Ergänzung der Strafverfolgungsbefugnis in § 37 Abs. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) um Straftaten nach § 20a Abs. 1 bis 3 KrWaffKontrG (Strafvorschriften gegen Antipersonenminen) ist für die Zollfahndungsämter und das Zollkriminalamt sinnvoll. So führt das Zollkriminalamt bereits nach § 23a Abs. 1 ZFdG präventive Telekommunikations-, Brief- und Postüberwachungsmaßnahmen u. a. dann durch, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen Straftaten nach § 20a Abs. 1 oder 2 KrWaffKontrG vor-

bereiten. Die konsequente Weiterverfolgung durch den Zollfahndungsdienst im Rahmen eines Strafverfahrens lag daher nahe.