

12. September 2007

## **Gemeinsame Stellungnahme**

### **2. Teil: Vorratsdatenspeicherung**

- 1) zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG“ ( BT-Drs. 16/5846)**
- 2) zum Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Reform der Telekommunikationsüberwachung, Fraktion Bündnis90/Die Grünen, BT-Drs. 16/3827**
- 3) zum Antrag „Reform der Telefonüberwachung zügig umsetzen“, Fraktion der FDP, BT-Drs. 16/1421**

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 Telekommunikation (VPRT)***  
***Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)***

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG soll auch die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, umgesetzt werden.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

Die Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung würde in der vorliegenden Fassung die Pressefreiheit in einem ihrer sensibelsten Punkte mit ungeahnter Intensität beschädigen. Erstmals erhielten staatliche Stellen Zugriff auf alle elektronischen Kontakte von und mit allen Journalisten für die *jeweils vergangenen sechs Monate*. *So könnte in Zukunft praktisch jede Veröffentlichung von Insider-Informationen zur Überprüfung der kompletten elektronischen Kontakte des Autors für das jeweils vergangene halbe Jahr führen*. Die Abschreckungswirkung für potentielle Informanten ist offensichtlich. Ihnen bliebe kaum noch eine Möglichkeit vertraulicher Kontaktaufnahme mit Journalisten. Das Vertrauensverhältnis zwischen Informanten und Presse, ohne das Pressefreiheit in einer Vielzahl für die Demokratie äußerst bedeutsamer Fälle weitgehend leer läuft, wird so strukturell und flächendeckend beschädigt.

Nach Auffassung der Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen begegnet die verdachtlose Speicherung des elektronischen Kommunikationsverhalten aller Bürger erheblichen verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Bedenken. Jedenfalls aber muss die Vorratsdatenspeicherung sowohl auf der Ebene der verdachtlosen Speicherung der Verbindungsdaten (1) als auch auf der nachgeordneten Ebene des Einzelfallzugriffs (2 - 4) beschränkt werden.

- (1) Bereits auf der Ebene der verdachtlosen Verkehrsdatenspeicherung erscheint eine engere Fassung geboten. Es bestehen massive Zweifel sowohl an der Europarechtmäßigkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung selbst als auch an der materiellen Grundrechtmäßigkeit einer durch diese angeordneten flächendeckenden verdachtlosen Speicherung der elektronischen Kommunikationen aller Bürger<sup>1</sup>. Nach Auffassung der Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen kann eine solche verdachts- und anlassunabhängige Speicherung mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch mit der europarechtlichen Garantie der Presse- und Medienfreiheit allerhöchstens vereinbar sein, wenn sie im Falle berufsmäßiger journalistischer Kommunikation auf besonders schwere Straftaten im Sinne des § 139 StGB beschränkt wird.
- (2) Selbst im Falle einer Begrenzung schon der Verkehrsdatenspeicherung (soeben 1) ist die berufsmäßige Kommunikation von Journalisten durch strikte *Begrenzung des Zugriffs auf gespeicherte Verkehrsdaten* zu schützen. Es gilt umso mehr für den Fall, dass eine Begrenzung schon der Speicherpflicht unterbleibt.

Die Richtlinie überlässt die Voraussetzungen des Zugriffs auf die gespeicherten Daten einschließlich der Zweckbegrenzung durch Bestimmung der schweren Straftat dem nationalen Recht. Hier greifen auch die grundrechtlichen Bedenken gegen den Übermaßcharakter der

---

<sup>1</sup> So auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung nach europäischem und deutschem Recht, August 2006.

Speicherungspflicht selbstverständlich ein. Der Zugriff auf Daten, die von allen Bürgern *verdachtslos* für den Fall gespeichert werden, dass im nächsten halben Jahr ein Verdacht entstehen könnte, ist nicht das Gleiche wie die erst *im Falle eines Verdachtes* ergehende Anordnung, die die Zukunft und etwaige unabhängig von der Speicherung für Abrechnungszwecke erhobene Daten erfasst. Die Bedenken gegen die verdachtlose Speicherung müssen in jedem Fall zu einer entsprechend engen Zweckbegrenzung der Datenverwendung führen. Der Rechtfertigung der Vorratsdatenspeicherung mit Terrorismusgefahren entsprechend ist auch der Zugriff auf die Vorratsdaten auf entsprechend schwere Straftaten i. S. d. § 139 StGB zu beschränken. Demnach ist eine entsprechende Einengung des Zwecks der Vorratsdatenspeicherung notwendig. Gleiches gilt für die Ermächtigung der Strafverfolgungsorgane zum Zugriff auf die fraglichen Daten. Dabei zeigt sich, dass die Ermächtigung, verdachtslos gespeicherte Kommunikationsdaten der gesamten Bevölkerung im Einzelfall zu verwerten, nicht einfach unter den Voraussetzungen erteilt werden darf, unter denen bei einem konkreten Verdacht im Einzelfall Daten erhoben werden dürfen.

- (3) Bereits für die anlassbezogene Überwachung journalistischer Verkehrsdaten ist der Schutz journalistischer Quellen unzureichend (vgl. ausführlich Teil 1 der Stellungnahme vom 10. September 2007). Das wird in Fällen des Zugriffs auf das jeweils vergangene halbe Jahr gespeicherter Kommunikationsverhaltensgeschichte aller Journalisten noch offensichtlicher. Ein Quellenschutz, der, wie im vorliegenden Entwurf, allein auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vertrauen muss, bleibt noch hinter dem unzureichenden Niveau zurück, der für den Schutz gegen Durchsuchung und Beschlagnahme vor der Cicero-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts praktiziert wurde. Eine Versagung des Quellenschutzes muss auch und insbesondere im Falle der auf Vorrat gespeicherten Daten zumindest einen hinreichend qualifizierten Verdacht strafbarer Beteiligung des Journalisten voraussetzen.
- (4) Die Benachrichtigung von Journalisten, auf deren Kommunikationskontakte zugegriffen wurde, muss mit dem Wegfall entgegenstehender Gründe (Gefährdung des Untersuchungszwecks etc.) in jedem Fall erfolgen. Selbst wenn ggf. eine Benachrichtigung erst nach Jahren erfolgen kann, besteht daran sowohl aus Sicht der Presse als auch der Öffentlichkeit immer ein erhebliches Interesse. Gleichzeitig nimmt mit zunehmendem Zeitablauf regelmäßig das Interesse an einer Geheimhaltung ab. Aus diesen Gründen ist § 101 Abs. 7 StPO-E zu streichen. Ohne eine – und sei es auf lange Sicht – lückenlose Information über die staatlichen Zugriffe auf Journalistenkontakte besteht die Gefahr einer Normalisierung vollständig geheimer staatlicher Überwachung der Presse.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

Des Weiteren tragen die Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen zum Verhältnis von Pressefreiheit und Vorratsdatenspeicherung Folgendes vor:

Der Speicherungsbefehl der Richtlinie wie des § 113 a TKG-E wendet sich an Dienstleister der Telekommunikationsbranche, die die Stellung Nehmenden nicht vertreten. Der Regelungsentwurf hat aber auch insoweit deutlich relativierende und deswegen abzulehnende Folgen für das Zeugnisverweigerungsrecht von Medienmitarbeitern.

Nach der Begründung wird die Umsetzung der Richtlinie in der Ausgestaltung des vorliegenden Entwurfs für verfassungsrechtlich zulässig erachtet<sup>2</sup>. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass zwar Art. 10 und Art. 12 GG berührt seien, die vorgesehene gesetzliche Einschränkung aber zur Verfolgung vernünftiger Gemeinwohlbelange unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig sei.

An dieser Auffassung zweifeln die Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen nachdrücklich. Das BVerfG hat seinen Beschluss vom 13. Juni 2007 über die Vorschriften zum automatischen Kontenabruf<sup>3</sup> – wieder einmal – zum Anlass genommen, seine grundlegenden Aussagen zum Datenschutz zu wiederholen.

Grundsätzlich hat danach der Einzelne die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen<sup>4</sup>. Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit und setzt schon auf der Ebene der Gefährdung ein, so insbesondere dann, wenn personenbezogenen Informationen in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die der Betroffene weder überschauen noch beherrschen kann<sup>5</sup>. Der Schutzzumfang beschränkt sich nicht nur auf Informationen, die per se sensibel und daher grundrechtlich geschützt sind, sondern erfasst eben auch Informationen, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben. Daher gibt es schlechthin kein belangloses personenbezogenes Datum<sup>6</sup>. Bezogen auf den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen Anlass, Zweck und die Grenzen des Eingriffs in der Ermächtigungsgrundlage bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden<sup>7</sup>. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ein-

---

<sup>2</sup> Vgl. Begründung, S. 66 ff.

<sup>3</sup> 1 BvR 1550/03, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613\\_1bvr155003.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr155003.html).

<sup>4</sup> 1 BvR 1550/03, Absatz-Nr. 86; BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>5</sup> 1 BvR 1550/03 Absatz-Nr. 87.

<sup>6</sup> 1 BvR 1550/03 Absatz-Nr. 88; BVerfGE 65, 1 (45); 115, 320 (350).

<sup>7</sup> 1 BvR 1550/03 Absatz-Nr. 94; BVerfGE 100, 313 (359f.; 372); 110, 33 (53); 113, 348 (375).

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

griffsnorm sollen die Verwaltung binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzen, der Handlungsspielraum der Exekutive soll mit dem Gesetz beschränkt, der Bürger geschützt werden<sup>8</sup>. Das BVerfG sagt ganz explizit, dass „eine Sammlung der dem Grundrechtsschutz unterliegenden personenbezogenen Informationen auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken mit dem Grundgesetz nicht vereinbar“<sup>9</sup> ist. § 113 b TKG-E genügt der Anforderung an eine bereichsspezifische und präzise Bestimmbarkeit nicht, gerade weil zum Zeitpunkt der Datenerhebung, der erforderliche Straftatverdacht im Einzelfall fehlt. Oder, wie es in der Begründung heißt, die Datenerhebung erfolgt „ohne einzelfallbezogenen Anlass“<sup>10</sup>. Die fehlende Erforderlichkeit für einen konkreten Zweck bedeutet danach auch die fehlende Zweckbestimmung<sup>11</sup>, so dass § 113 TKG-E nicht den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Maßstäben genügt.

Darüber hinaus wird der mit der Einführung gesetzlicher Vorschriften zur obligatorischen Speicherung von Verkehrsdaten verbundene Eingriff in die Presse- und Rundfunkfreiheit nicht gesehen, zumindest nicht thematisiert.

Verkehrsdaten haben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>12</sup> einen besonders schutzwürdigen Aussagegehalt, weil sie im Einzelfall erhebliche Rückschlüsse auf das Kommunikations- und Bewegungsverhalten der Telekommunikationsnutzer zulassen. Deren Speicherung für Strafverfolgungszwecke und der staatliche Zugriff können in der Folge die Unbefangenheit des Kommunikationsaustausches und das Vertrauen in den Schutz der Unzugänglichkeit der Telekommunikationsanlagen zunehmend gefährden<sup>13</sup>. Der den Verkehrsdaten der Telekommunikation zugeschriebene Aussagegehalt trifft alle Telekommunikationsvorgänge, insbesondere auch die Telekommunikation zwischen Journalistinnen und Journalisten einerseits und ihren Informanten andererseits. Nach der ständigen Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts, wie auch des Bundesgerichtshofs ist die Ausforschung der die Informanten schützenden Daten<sup>14</sup> nicht zulässig. Der Schutz der Informanten umfasst nach ständiger Rechtsprechung nicht nur den Inhalt der Mitteilung und den Namen des Informanten, sondern auch alle Umstände, aus denen sich eine Identifikation von Informanten ergeben könnte. Ausdrücklich wird dies in § 53 Abs. 2 S. 3 StPO seit 2002 gesetzlich gere-

---

<sup>8</sup> 1 BvR 1550/03 Absatz-Nr. 95; m.w.N.

<sup>9</sup> 1 BvR 1550/03 Absatz-Nr. 97.

<sup>10</sup> Begründung S. 58.

<sup>11</sup> Jens Eckhardt, CR 2007, 405 (405).

<sup>12</sup> BVerfG AfP 2003, 138 (143); BVerfG NJW 2006, 976 (980 f.).

<sup>13</sup> BVerfGE 100, 313 (381).

<sup>14</sup> Z. B. Umstände von Treffen mit Informanten, ggf. Zahlungsbeträge, Örtlichkeiten, Zeiten usw.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

gelt. Danach kann der Zeuge auch in ansonsten der Zeugnispflicht unterliegenden Fällen die Aussage verweigern, soweit sie zur Offenbarung der Person (...) des (...) Informanten (...) führen würde. Sowohl die Rechtsprechung wie auch die zitierte gesetzliche Regelung wird damit begründet, dass es mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar sei, wenn der Informantenschutz sich lediglich auf den Inhalt der gemachten Mitteilung beziehe, nicht aber auf die Umstände, die zur Identifikation des Informanten führen. Müssten solche Umstände offenbart werden, würde die Presse- und Rundfunkfreiheit bei nicht öffentlich zugänglich sensiblen Materien leer laufen, denn kaum ein Informant würde sich ohne Wahrung der Vertraulichkeit dem Risiko seiner Bloßstellung und eventuellen Maßregelung aussetzen. Die Pressefreiheit als Institution würde Schaden nehmen.<sup>15</sup> Dies widerspricht aber der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes.

Nichts anderes kann gelten, wenn mit Hilfe von Verkehrsdaten das Kommunikations- und Bewegungsverhalten von Journalistinnen und Journalisten und ihrer potenziellen Informanten auf Vorrat gespeichert wird, um bei Bedarf auf diese Daten zugreifen zu können.

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist insoweit von der Ausgestaltung der Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung nicht nur berührt. Er ist nach Auffassung der Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen vielmehr verletzt, wenn jede Art der Verfolgung beliebiger Gemeinwohlbelange die Einschränkung der Presse- und Rundfunkfreiheit rechtfertigen würde. Dies wiederum wäre aber mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Herausgabe von Verbindungsdaten von Journalisten<sup>16</sup> ist es zur Legitimation eines Eingriffs in das Grundrecht der Pressefreiheit zumindest erforderlich, dass die Erhebung der Verbindungsdaten eine Straftat von erheblicher Bedeutung, einen konkreten Tatverdacht und eine hinreichend sichere Tatsachenbasis für Tatverdacht und Straftat voraussetzt. Die verdachts- und straftatenunabhängige Speicherung von Verkehrsdaten berufsmäßiger Kommunikation von Journalistinnen und Journalisten auf Vorrat kann den Eingriff in das Grundrecht nach dieser Rechtsprechung nicht rechtfertigen.

Bereits hinsichtlich der Erhebung der Verkehrsdaten bestehen erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit dieser Maßnahme im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

Nach Meinung der Bundesregierung<sup>17</sup> steht die Einführung von Speicherungspflichten für Verkehrsdaten ganz allgemein mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in Einklang.

---

<sup>15</sup> Vgl. Achenbach, in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, § 23 LPG, Rz. 25.

<sup>16</sup> BVerfGE 107, 299 ff.

<sup>17</sup> Begründung, S. 69.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

Zwar wird auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen, in denen das Gericht mehrfach betont hat, die Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat sei strikt verboten<sup>18</sup>. Ein solches Verbot beziehe sich jedoch nur auf die Sammlung personenbezogener Daten „auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken“<sup>19</sup>. Eine solche Datensammlung sei jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Entwurfs, da die Einführung von Speicherungspflichten für Verkehrsdaten sicherstellen solle, dass diese Daten für Zwecke der Strafverfolgung zur Verfügung stehen.

Nach Meinung der Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen ist die Vorratsspeicherung von erzeugten und verarbeiteten Verkehrsdaten „für die Zwecke der Strafverfolgung“ nicht hinreichend bestimmt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>20</sup> ist hinsichtlich der Zweckbestimmung personenbezogener Daten, wenn diese im Wege des Zwangs angegeben werden müssen, Voraussetzung, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für den Zweck geeignet und erforderlich sind.

Diesen Voraussetzungen genügt die Einführung von Speicherungspflichten für Verkehrsdaten auf Vorrat entsprechend der Regelung in § 113 a TKG-E nicht. Als Zwecke werden genannt: 1. die Strafverfolgung, 2. die Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und 3. die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes. Diese Zwecke können jedoch nicht dem Erfordernis einer bereichsspezifisch und präzise bestimmten Zweckangabe genügen. Insbesondere ist der Zweck „zur Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ zu unbestimmt, da es sich um eine Abwandlung der Generalklausel des Polizei- und Ordnungsrechts handelt, welche so gut wie auf jede Situation anwendbar sein kann. Ob die geforderten und auf Vorrat gespeicherten personenbezogenen Daten daher für den Zweck geeignet und vor allem erforderlich sind, lässt sich schon nicht mehr bestimmen.

Insbesondere hinsichtlich der Erforderlichkeit der umfassenden Erhebung von Verkehrsdaten muss an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Ausgestaltung des vorliegenden Entwurfs gezweifelt werden. Die Begründung weist selbst ausführlich<sup>21</sup> auf Alternativen zur Vorratsdatenspeicherung hin. Aufgrund der einschneidenden Konsequenzen aus dieser Daten-

---

<sup>18</sup> Vgl. BVerfG NJW 2006, 1939 (1943).

<sup>19</sup> BVerfGE 65,1 (46); 100, 313 (360).

<sup>20</sup> BVerfGE 65,1 (46 f).

<sup>21</sup> Begründung, S. 67, S. 114 f.

Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

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

---

speicherung erscheint den Stellung Nehmenden eine eingehende Befassung mit diesen Alternativen dringend geboten.

Von einem bestimmten, jederzeit erkennbaren und nachvollziehbaren Zweck<sup>22</sup> hinsichtlich der Erhebung und Vorratsspeicherung der personenbezogenen Daten kann jedenfalls nach der für § 113 a Abs. 1 TKG-E vorgesehenen Zweckbestimmung keine Rede sein.

Die Stellung nehmenden Verbände und Unternehmen sind der Auffassung, dass alternative Verfahren zur Sicherung der Zwecke der Strafverfolgung möglich sind.



Dr. Christoph Fiedler  
Rechtanwalt  
Leiter Medienpolitik VDZ

---

<sup>22</sup> BVerfGE 65,1 (48).