

Aus der Rechtsprechung

Bundesverfassungsgericht:

Einsatz des GPS im Rahmen einer polizeilichen Überwachung (2. Senat vom 12. 4. 2005, Az.: 2 BvR 581/01)

1. Leitsätze des Gerichts

a) § 100c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StPO entspricht als Ermächtigungsgrundlage für Beweiserhebungen unter Einsatz des Global Positioning System und die anschließende Verwertung dieser Beweise den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

b) Beim Einsatz moderner, insbesondere dem Betroffenen verborgener, Ermittlungsmethoden müssen die Strafverfolgungsbehörden mit Rücksicht auf das dem „additiven“ Grundrechtseingriff innewohnende Gefährdungspotential besondere Anforderungen an das Verfahren beachten.

2. Sachverhalt

Der Beschwerdeführer (Bf.) verübte 1995 als Mitglied der „Antiimperialistischen Zellen“ („AIZ“) vier Sprengstoffanschläge, wegen derer er vom OLG Düsseldorf u. a. wegen gemeinschaftlichen Mordversuchs in vier Fällen, jeweils in Tateinheit mit vorsätzlichem Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion, zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 13 Jahren verurteilt wurde. Bei der Beweiswürdigung stützte sich das OLG maßgeblich auf Erkenntnisse aus zahlreichen Observationsmaßnahmen gegen den Bf. und einen Mitangeklagten. Diese lassen sich zusammengefasst wie folgt darstellen:

- Von Oktober 1995 bis Februar 1996 videotechnische Beobachtung des vom Bf. mitgenutzten Wohnhauses der Mutter (Eingangsbereich und ein Verbindungsweg); daneben wurde der Bf. von Beamten des BKA visuell observiert.
- Seit 1993 videogestützte Langzeitbeobachtung des Bf. durch den Verfassungsschutz NRW.
- Von Januar 1994 bis Februar 1996 Observierung des Wohnhauses des Mitangeklagten durch den Verfassungsschutz HH.
- Im Oktober 1995 hatte das BKA den Pkw des Mitangeklagten, in dem auch der Bf. häufig mitfuhr, mit einem Peilsender versehen und den vom Mitangeklagten beruflich genutzten Betriebsfunk abgehört.

Weiterhin wurden die Telefonanschlüsse in der vom Bf. mitgenutzten Wohnung der Mutter, in einer nahe gelegenen Telefonzelle und in der Wohnung des Mitangeklagten überwacht sowie Postsendungen an den Bf. geöffnet und überprüft. Auch waren der Bf., der Mitangeklagte und die von ihnen benutzten Fahrzeuge zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben worden.

Der Bf. und der Mitangeklagte, mit einer Überwachung rechnend, verhielten sich konspirativ und ergriffen verschiedene Maßnahmen, um sich der Überwachung zu entziehen. Auf Anordnung des Generalbundesanwaltes wurde im Dezember 1995 im Pkw des Mitangeklagten ein GPS-Empfänger installiert, mit dessen Hilfe die Fahrzeugposition bis auf 50 m genau bestimmt werden konnte. Die im Minutentakt gespeicherten Daten über Zeit, Ort und Geschwindigkeit wurden im Abstand weniger Tage in einem kurzzeitig aktivierten Übertragungsvorgang abgerufen. Diese Maßnahme dauerte bis zur Festnahme des Täters im Februar 1996. Die Revision wurde vom BGH verworfen.

Der Bf. rügte die gleichzeitige Durchführung verschiedener Observationsmaßnahmen ohne richterliche Überprüfung ihrer Gesamtschau und widersprach der Verwertung der aus dem GPS-Einsatz gewonnenen Erkenntnisse. Die Verfassungsbeschwerde wurde zurückgewiesen.

3. Aus den Gründen

Zur Begründung führt das BVerfG folgendes an: § 100c Abs. 1 Nr. 1 StPO ist eine Ermächtigungsgrundlage für Beweiserhebungen unter Einsatz des GPS und die anschließende Verwertung dieser Beweise. Die strengere Fassung des Gebots der Gesetzesbestimmtheit in



Dr. Rolf Meier Deutsche
Hochschule der Polizei i.G.,
Münster

Art. 103 Abs. 2 GG beansprucht für Vorschriften des Strafverfahrensrechts grundsätzlich keine Geltung, die Anforderungen an Normenklarheit und Tatbestandsbestimmtheit ergeben sich hier aus dem Rechtsstaatsprinzip, d.h., eine Norm muss in ihren Voraussetzungen und in ihrer Rechtsfolge so klar formuliert sein, dass die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können¹.

Der Gesetzgeber hat, so das BVerfG, den Einsatz technischer Mittel in § 100 c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StPO nur bei einer Anlasstat „von erheblicher Bedeutung“ zugelassen. Auf eine weitere Konkretisierung, etwa mittels eines Straftatenkatalogs, hat er verzichtet. Das BVerfG hat allerdings wiederholt festgestellt, dass schon das Merkmal der „erheblichen Bedeutung“ Grundrechtseingriffe im Strafverfahren einer hinreichend bestimmten Begrenzung unterwirft. Eine solche Straftat muss mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen².

Eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Konkretisierung ist auch bei der Auslegung des in § 100 c Abs. 1

Nr. 1 Buchstabe b StPO verwendeten Merkmals „besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ möglich, wie das BVerfG weiter ausführt, denn das Bestimmtheitsgebot verlangt vom Gesetzgeber, dass er technische Eingriffsinstrumente genau bezeichnet und dadurch sicherstellt, dass der Adressat den Inhalt der Norm jeweils erkennen kann. Das Bestimmtheitsgebot verlangt aber keine gesetzlichen Formulierungen, die jede Einbeziehung kriminaltechnischer Neuerungen ausschließen. Wegen des schnellen und für den Grundrechtsschutz riskanten informationstechnischen Wandels muss der Gesetzgeber die technischen Entwicklungen aufmerksam beobachten und bei Fehlentwicklungen hinsichtlich der konkreten Ausfüllung offener Gesetzesbegriffe durch die Strafverfolgungsbehörden und die Strafgerichte notfalls durch ergänzende Rechtssetzung korrigierend eingreifen³.

Die Verwendung des Merkmals „besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ wird diesen Anforderungen gerecht. Was damit gemeint ist, ist in seiner Zielrichtung leicht verständlich und lässt sich mit den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung konkretisieren. Durch die systematische Abgrenzung zu den in § 100 c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a StPO genannten Mitteln einfacher optischer Überwachungstätigkeit einerseits und den durch § 100 c Abs. 1 Nrn. 2 und 3 StPO geregelten akustischen Überwachungs- und Aufzeichnungstechniken andererseits hat der Gesetzgeber einen Bereich hinreichend bestimmt abgegrenzt, in dem moderne Kriminaltechnik zur Anwendung kommen darf, die in anderer Weise die weitere Aufklärung des Sachverhalts oder die Ortung einer Person ermöglicht macht. Es geht um Ortung und Aufenthaltsbestimmung durch Beobachtung mit technischen Mitteln. Innerhalb dieses Bereichs hält sich die Verwendung des GPS. Gegenüber Bewegungsmeldern und Nachtsichtgeräten zeichnet sich dieses System zwar durch eine verbesserte Flexibilität im Einsatz und eine erhöhte Genauigkeit der Ergebnisse aus. Andererseits unterliegt aber auch das GPS auf Grund seiner technischen Spezifikation Beschränkungen beim Empfang in geschlossenen Räumen oder innerhalb von Häuserschluchten. Bei dieser Sachlage musste der Gesetzgeber nicht davon ausgehen, dass das GPS zu einem Observationsinstrument besonderer Art und spezifischer Tiefe werden könnte, dessen Einsatz von Verfassungen wegen nur unter restriktiveren als den in § 100c StPO geregelten Voraussetzungen gestattet werden darf⁴.

Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) durch die Verwendung von Instrumenten technischer Observation erreichen in Ausmaß und Intensität typischerweise nicht den unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung; so ist es auch hier, wie das BVerfG weiter ausführt⁵. Der Gesetzgeber durfte zusätzlich berücksichtigen, dass sich der Grundrechtseingriff durch den Einsatz jener Mittel im Ergebnis auch zugunsten der Betroffenen auswirken kann. Dies gilt etwa dann, wenn durch die technisch gestützte Observation ein tiefer gehender Eingriff mit Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte – etwa Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Worts nach § 100 c Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 StPO in einem von dem Beschuldigten benutzten Personenkraftwagen – vermieden werden kann. Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber die Zulassung der Maßnahme bloß von einem Anfangsverdacht abhängig gemacht hat. Es war ihm auch nicht verwehrt, den Einsatz dieser Mittel an die im unmittelbaren systematischen Zusammenhang des

§ 100 c StPO niedrigste Subsidiaritätsstufe („wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre“) zu binden⁶ .

Der Gesetzgeber hat mit Wirkung zum 1. November 2000 § 163 f Abs. 4 StPO eingefügt. Die Vorschrift ergänzt § 100 c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StPO, indem sie für längerfristige Observationen des Beschuldigten, unabhängig vom Einsatz besonderer technischer Mittel, zusätzliche Voraussetzungen formuliert und eine richterliche Entscheidung für Observationen, die mehr als einen Monat andauern, anordnet⁷ .

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedurfte es nach Auffassung des BVerfG keiner gesonderten gesetzlichen Regelung für einen Einsatz mehrerer Ermittlungsmaßnahmen zur selben Zeit. Vielmehr durfte der Gesetzgeber davon überzeugt sein, dass eine von Verfassungs wegen stets unzulässige „Rundumüberwachung“⁸ , mit der ein umfassendes Persönlichkeitsprofil eines Beteiligten erstellt werden könnte, durch allgemeine verfahrensrechtliche Sicherungen auch ohne spezifische gesetzliche Regelung grundsätzlich ausgeschlossen sein werde⁹ .

Beim Einsatz moderner, insbesondere dem Betroffenen verborgener, Ermittlungsmethoden müssen die Strafverfolgungsbehörden mit Rücksicht auf das dem „additiven“ Grundrechtseingriff innewohnende Gefährdungspotential aber besondere Anforderungen an das Verfahren beachten, so das BVerfG weiter. Es ist sicherzustellen, dass die eine Ermittlungsmaßnahme beantragende oder anordnende Staatsanwaltschaft als primär verantwortlicher Entscheidungsträger über alle Ermittlungseingriffe informiert ist, die den Grundrechtsträger im Zeitpunkt der Antragstellung und im Zeitpunkt einer zeitlich versetzten Ausführung der Maßnahme jeweils treffen; sonst wäre eine verantwortliche Prüfung und Feststellung übermäßiger Belastung nicht möglich. Dazu bedarf es nicht nur – was selbstverständlich ist (vgl. § 168 b Abs. 1, § 199 Abs. 2 Satz 2 StPO) – einer vollständigen Dokumentation aller ausgeführten oder ausführbaren Ermittlungseingriffe in den Akten. Darüber hinaus ist – insbesondere durch die Nutzung des länderübergreifenden staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (§§ 492 ff. StPO) – sicherzustellen, dass nicht verschiedene Staatsanwaltschaften ohne Wissen voneinander im Rahmen von Doppelverfahren in Grundrechte eingreifen¹⁰ .

Für den Fall, dass neben den Strafverfolgungsinstanzen auch Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste ermittelnde Maßnahmen anordnen und vollziehen, hat der Gesetzgeber, so das BVerfG, in § 492 Abs. 4 StPO die Möglichkeit geschaffen, dass grundlegende, den Staatsanwaltschaften zugängliche Verfahrensdaten auch den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, dem Amt für den Militärischen Abschirmdienst und dem Bundesnachrichtendienst zur Verfügung gestellt werden, sofern diesen Behörden ein Auskunftsrecht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zusteht. Diese Regelung, die in erster Linie der Verfahrensvereinfachung dienen sollte (BTDrucks 12/6853, S. 37), hat zugleich eine Voraussetzung für die grundrechtssichernde Abstimmung der Ermittlungstätigkeit geschaffen¹¹ .

Das BVerfG führt weiter aus, dass der Gesetzgeber darüber hinaus zu beobachten haben wird, ob die bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen auch angesichts zukünftiger Entwicklungen geeignet sind, den Grundrechtsschutz effektiv zu sichern. Es dürfe zu erwägen sein, ob durch ergänzende Regelung der praktischen Ermittlungstätigkeit – etwa in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren – unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden verlässlich verhindert werden können¹² .

4. Anmerkungen

Das BVerfG erklärt in diesem Urteil den Einsatz moderner technischer Observationsmethoden grundsätzlich für zulässig und erachtet auch die Regelung des § 100c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b StPO für eine verfassungsmäßige und taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz solcher Mittel. Es bestätigt damit die Auslegung und Anwendung der Norm durch das OLG Düsseldorf¹³ und den BGH¹⁴ im vorangegangenen Strafverfahren. Beide Entscheidungen trafen in der Literatur auf Zustimmung¹⁵ , aber auch Kritik¹⁶ .

Das BVerfG betont das von Verfassungen wegen bestehende Verbot einer „Rundumüberwachung“, durch die ein Persönlichkeitsprofil erstellt werden könnte. Von einer genaueren Darlegung, wann eine solche Rundumüberwachung vorliegt, sieht das BVerfG ab. Es verweist insoweit auf die Entscheidungen BVerfGE 65, 1 (Volkszählung) und BVerfGE 109, 279 (großer Lauschangriff). In letztgenanntem Urteil führt das Gericht aus, dass eine zeitliche und räumliche Rundumüberwachung regelmäßig schon deshalb unzulässig ist, weil die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass dabei höchstpersönliche Gespräche abgehört werden. Die Menschenwürde wird nach Auffassung des Gerichts auch verletzt, wenn eine Überwachung sich über einen längeren Zeitraum erstreckt und derart umfassend ist, dass nahezu lückenlos alle Bewegungen und Lebensäußerungen des Betroffenen registriert werden und zur Grundlage für ein Persönlichkeitsprofil werden können¹⁷. Im Volkszählungsurteil stellt es in diesem Zusammenhang darauf ab, dass ein teilweise oder weitgehend vollständiges Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden kann, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zutreffend kontrollieren kann und deshalb auf seine Grundrechtsausübung möglicherweise verzichtet, in seiner Selbstbestimmung und Freiheit also wesentlich gehemmt ist¹⁸.

Zur Vermeidung einer solchen Rundumüberwachung sind die vom BVerfG angesprochenen allgemeinen verfahrensrechtlichen Sicherungen wegen des dem „additiven“ Grundrechtseingriff innewohnenden Gefährdungspotentials streng zu beachten. Hier ist der Staatsanwaltschaft als der Ermittlungsmaßnahmen anordnenden oder beantragenden Stelle eine besondere Verantwortung auferlegt. Sie muss über alle Ermittlungseingriffe gegenüber dem Grundrechtsträger informiert sein bzw. informieren und zwar durch umfassende Dokumentation, Nutzung des länderübergreifenden Verfahrensregisters oder die Nutzung der Möglichkeiten des § 492 Abs. 4 StPO. Hinzuweisen ist aber auch auf die Überprüfungspflichten des Ermittlungsrichters¹⁹.

Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, auch zukünftig angesichts neuer (auch technischer) Entwicklungen einen effektiven Grundrechtsschutz zu gewährleisten, insbesondere unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden verlässlich zu verhindern. Diese Auflage wird vor dem Hintergrund der verschiedentlich erhobenen Forderung nach erweiterten Eingriffsbefugnissen zur Bekämpfung des Terrorismus über den konkreten Fall hinaus zu beachten sein.

5. Fundstellen und Literatur

NJW 2005, S. 1338-1341

NStZ 2005, S. 388-389

DVBl 2005, S. 699-702

www.bverfg.de/entscheidungen/frames/rs20050412_2bvr058101

Fußnoten:

1 BVerfG, NJW 2005, S. 1339.

2 BVerfG, NJW 2005, S. 1339.

3 BVerfG, NJW 2005, S. 1340.

4 BVerfG, NJW 2005, a. a. O.

5 BVerfG, NJW 2005, a. a. O.

6 BVerfG, NJW 2005, S. 1340.

7 BVerfG, NJW 2005, a. a. O.

8 Vgl. BVerfGE 65, 1, 43; 109, 279, 323.

9 BVerfG, NJW 2005, S. 1340.

10 BVerfG, NJW 2005, S. 1341.

11 BVerfG, NJW 2005, S. 1341.

12 BVerfG, NJW 2005, S. 1341.

13 JR 1999, S. 255 ff, m. Anm. Theisen.

14 BGHSt 46, 266; NStZ 2001, S. 386 ff.

15 So Theisen, JR 1999, S. 259, zur Entscheidung des OLG und Kühne, JZ 2001, S. 1148, zur Entscheidung des BGH, allerdings die dort zugebilligte „Annexkompetenz“ für Begleitmaßnahmen ablehnend.

16 So Comes, StV 1998, S. 569, 570 und Gusy, StV 1998, S. 526 zur Entscheidung des OLG, beide mit verfassungsrechtlichen Bedenken.

17 BVerfGE 109, 279, 323.

18 BVerfGE 65, 1, 42 f. ¹⁹ Ergänzend s. auch Steinmetz, „Zur Kumulierung strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen“, NStZ 2001, S. 344 – 349, S. 345 f.

c) Wegen des schnellen und für den Grundrechtsschutz riskanten informationstechnischen Wandels muss der Gesetzgeber die technischen Entwicklungen aufmerksam beobachten und notfalls durch ergänzende Rechtssetzung korrigierend eingreifen. Dies betrifft auch die Frage, ob die bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen angesichts zukünftiger Entwicklungen geeignet sind, den Grundrechtsschutz effektiv zu sichern und unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden verlässlich zu verhindern.