



Sachstand

Akustische Wohnraumüberwachung in der Schweiz

Akustische Wohnraumüberwachung in der Schweiz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 019/19
Abschluss der Arbeit: 12. Februar 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Der folgende Sachstand hat die **akustische Wohnraumüberwachung** in Deutschland und in der Schweiz zum Gegenstand. Neben einer Darstellung der rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Überwachung wird auf die parlamentarischen bzw. gerichtlichen Kontrollmechanismen eingegangen. Die Ausführungen zur Rechtslage in der Schweiz basieren auf Auskünften der dortigen Parlamentsverwaltung.

2. Rechtslage in Deutschland

Den Ausgangspunkt für die Darstellung der Rechtslage in Deutschland bildet das Grundgesetz als Verfassung.

2.1. Begriffsbestimmung und verfassungsrechtlicher Rahmen

Unter der **akustischen Wohnraumüberwachung** wird in Deutschland das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in einer Wohnung mit technischen Mitteln auch ohne Wissen des Betroffenen verstanden. Die Privatheit einer Wohnung ist grundrechtlich geschützt: Die **Wohnung** ist **gemäß Art. 13 Abs. 1 GG unverletzlich**. Art. 13 Abs. 3 bis 6 GG regeln den Rahmen, in dem Einschränkungen dieses Grundrechts u.a. in Form der akustischen Wohnraumüberwachung zulässig sind.

2.2. Rechtliche Voraussetzungen

Grundsätzlich ist zwischen Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung zu repressiven Zwecken (Strafverfolgung) einerseits und entsprechenden Maßnahmen zu präventiven Zwecken (vorbeugende polizeiliche Verbrechensbekämpfung) andererseits zu unterscheiden.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine akustische Wohnraumüberwachung zu **repressiven Zwecken** ergeben sich aus Art. 13 Abs. 3 GG. Danach müssen Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine durch Gesetz zu bestimmende besonders schwere Tat begangen hat. Die akustische Überwachung darf nur in der Wohnung durchgeführt werden, in der sich der Beschuldigte vermutlich aufhält. Die Maßnahme darf nur erfolgen, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die akustische Wohnraumüberwachung ist zeitlich zu befristen. Sie bedarf einer **richterlichen Anordnung** (Entscheidung durch Spruchkörper von drei Richtern, in der Praxis durch eine Strafkammer am Landgericht; Einzelrichterentscheidung bei Gefahr im Verzug).

Einfachgesetzlich konkretisiert wird die repressive akustische Wohnraumüberwachung durch **§§ 100c bis e, 101 Strafprozessordnung (StPO)**. § 100c Abs. 2 StPO enthält einen abschließenden **Katalog der besonders schweren Straftaten**, wie es Art. 13 Abs. 3 GG vorschreibt. Zu nennen sind beispielhaft: Staatsdelikte wie Hochverrat, die Bildung krimineller und terroristischer Vereinigungen, Mord und Menschenhandel sowie weitere schwere Straftaten u. a. aus den Bereichen des Asyl- und Aufenthalts-, Betäubungsmittel- und Waffenrechts.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine akustische Wohnraumüberwachung im **präventiven Bereich** ergeben sich aus Art. 13 Abs. 4 GG. Nach dieser Bestimmung sind Abhörmaßnahmen zulässig, wenn sie der **Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit**

(z.B. Lebensgefahr) dienen. Wie im repressiven Bereich ist eine **richterliche Anordnung** nötig, nur bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden (z.B. Behördenleiter wie der Präsident des Bundeskriminalamtes); die richterliche Anordnung ist nachzuholen.

Auf Bundesebene ist das Bundeskriminalamt zur akustischen Wohnraumüberwachung zu präventiven Zwecken befugt (§ 46 Bundeskriminalamtgesetz - BKAG). In den Bundesländern ist die akustische Wohnraumüberwachung zu präventiven Zwecken in den jeweiligen Landespolizeigesetzen geregelt.

Eine Sonderregelung für den Einsatz technischer Mittel zum Schutz der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen (z.B. verdeckte Ermittler) enthält Art. 13 Abs. 5 GG. Dabei ist unerheblich, ob die zu schützenden Personen zu repressiven oder präventiven Zwecken eingesetzt werden. Die entsprechenden Voraussetzungen aus Art. 13 Abs. 3 bzw. Abs. 4 GG sind zu wahren.

2.3. Gerichtliche und parlamentarische Kontrolle

Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung unterliegen der **gerichtlichen Kontrolle** der Straf- bzw. Verwaltungsgerichte, je nachdem, ob die Maßnahmen repressiven oder präventiven Zwecken dienen. Nach Abschluss einer Wohnraumüberwachungsmaßnahme wird der Betroffene regelmäßig hierüber unterrichtet und kann deren Rechtmäßigkeit **nachträglich gerichtlich klären** lassen.

Zur Gewährleistung der **parlamentarischen Kontrolle** formuliert Art. 13 Abs. 6 S. 1 GG für die Maßnahmen der Wohnraumüberwachung in Bundeszuständigkeit eine **jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Bundestag**. Für den Bereich der Strafverfolgung ist die Berichtspflicht in § 101b StPO näher konkretisiert. Der Bericht wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.¹ Er beruht auf statistischen Mitteilungen aus den Ländern und vom Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, die das Bundesamt für Justiz in einer Tabelle zusammenführt. Art. 13 Abs. 6 S. 2 GG gibt vor, dass die parlamentarische Kontrolle auf der Grundlage des Berichts durch ein vom Bundestag gewähltes Gremium ausgeübt wird. In Erfüllung dieser Pflicht setzt der Bundestag in jeder Wahlperiode das sogenannte **Gremium gemäß Art. 13 Abs. 6 GG** ein. Den Bundesländern ist nach Art. 13 Abs. 6 S. 3 GG die Gewährleistung einer gleichwertigen parlamentarischen Kontrolle aufgegeben.

1 Zuletzt: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung gemäß Artikel 13 Absatz 6 Satz 1 des Grundgesetzes für das Jahr 2017, Bundestagsdrucksache 19/4762, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/047/1904762.pdf>.

3. Rechtslage in der Schweiz

3.1. Rechtsgrundlage

Die **akustische Überwachung** stellt ein Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 Bundesverfassung (BV)² und den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 BV dar.

Gemäß Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs. 1). Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und sie müssen verhältnismäßig sein (Abs. 3). Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Abs. 4).

Art. 179^{octies} Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB)³ regelt in grundsätzlicher Weise die Straffreiheit der **amtlichen Überwachung**: „Wer in Ausübung ausdrücklicher, gesetzlicher Befugnis die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs einer Person anordnet oder durchführt oder technische Überwachungsgeräte (Art. 179^{bis} ff.) einsetzt, ist nicht strafbar, wenn unverzüglich die Genehmigung des zuständigen Richters eingeholt wird.“

3.2. Rechtliche Voraussetzungen

3.2.1. Abhörmaßnahmen in der Strafverfolgung

Art. 197 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO)⁴ regelt die allgemeinen Voraussetzungen für die **Ergreifung von Zwangsmassnahmen** (wie z. B. akustische Wohnraumüberwachungen). Sie dürfen nur ergriffen werden, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind (Bst. a), ein hinreichender Tatverdacht vorliegt (Bst. b), die damit angestrebten Ziele nicht durch mildere Massnahmen erreicht werden können (Bst. c) und die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt (Bst. d). Zudem sind Zwangsmassnahmen, die in die Grundrechte nicht beschuldigter Personen eingreifen gemäß Abs. 2 besonders zurückhaltend einzusetzen.

Gemäß Art. 280 Bst. a StPO kann die Staatsanwaltschaft technische Überwachungsgeräte einsetzen, um „**das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen**“.

Art. 281 StPO regelt die **Voraussetzungen** und die **Durchführung** der Abhörung. Diese „darf nur gegenüber der beschuldigten Person angeordnet werden“ (Abs. 1). „Räumlichkeiten oder Fahrzeuge von Drittpersonen dürfen nur überwacht werden, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen angenommen werden muss, dass die beschuldigte Person sich in diesen Räumlichkeiten aufhält

2 Bundesverfassung, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>.

3 Strafgesetzbuch, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>.

4 Strafprozessordnung, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052319/index.html>.

oder dieses Fahrzeug benutzt“ (Abs. 2). „Der Einsatz darf nicht angeordnet werden, um zu Beweiszwecken Vorgänge zu erfassen, an denen eine beschuldigte Person beteiligt ist, die sich im Freiheitsentzug befindet“ oder um „Räumlichkeiten oder Fahrzeuge einer Drittperson zu überwachen, die einer der in den Art. 170-173 genannten Berufsgruppen⁵ angehört“ (Abs. 3 Bst. a und b).

Die Voraussetzungen für die **Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs** sind in den Art. 269-279 StPO geregelt. Die **Staatsanwaltschaft** kann demnach die Überwachung **anordnen**, wenn „der dringende Verdacht besteht, eine in [Art. 269] Absatz 2 genannte **Straftat**⁶ sei begangen worden, die Schwere der Straftat die Überwachung rechtfertigt und die bisherigen Untersuchungsverfahren erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden“ (Art. 269 Abs. 1 StPO).

Für die Überwachung bedarf es einer **Genehmigung** durch das **Zwangsmassnahmengericht**, Art. 272 Abs. 1 StPO i.V.m. Art. 274 StPO. Art. 279 Abs. 1 StPO regelt die **Mitteilung** der Überwachung an die betroffene Person: „Die Staatsanwaltschaft teilt der überwachten beschuldigten Person [...] spätestens mit Abschluss des Vorverfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung mit“. Ausnahmen sind in Abs. 2 aufgelistet.

3.2.2. Nachrichtendienstliche Abhörmaßnahmen

Gemäß Art. 26 Abs. 1 Bst. c des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)⁷ ist „der Einsatz von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen [...]“ **genehmigungspflichtig**. „Die Massnahmen werden verdeckt durchgeführt; die betroffene Person wird darüber nicht in Kenntnis gesetzt.“ (Abs. 2).

Eine solche Maßnahme kann gemäß Art. 27 Abs. 1 NDG angeordnet werden, „wenn eine **konkrete Bedrohung** im Sinne von Art. 19 Abs. 2 Bst. a-d⁸ gegeben ist oder die Wahrung weiterer **wichtiger Landesinteressen** nach Art. 3⁹ dies erfordert, die Schwere der Bedrohung die Massnahme rechtfertigt und die nachrichtendienstlichen Abklärungen bisher erfolglos waren, sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.“

5 Diese umfassen etwa Beamte, Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Psychologen, Apotheker oder Medienschaffende (vgl. Art. 170-173 StPO).

6 Dies sind u.a. bestimmte Tatbestände aus dem Straf-, Ausländer-, Kriegsmaterial-, Kernenergie-, Betäubungsmittel-, Umweltschutz-, Güterkontroll-, Sportförderungs-, Finanzmarktinfrastruktur-, Waffen-, Heilmittel- und Geldspielgesetz (vgl. Art. 269 Abs. 2 StPO).

7 Nachrichtendienstgesetz, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20120872/index.html>.

8 „Eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit ist gegeben, wenn ein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen ist und die Bedrohung ausgeht von“ z.B. terroristischen Aktivitäten oder verbotenen Nachrichtendienst (vgl. Art. 19 Abs. 2 Bst. a-d NDG).

9 „[Z]um Schutz der verfassungsrechtlichen Grundordnung der Schweiz, zur Unterstützung der schweizerischen Aussenpolitik [und] zum Schutz des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz“ (vgl. Art. 3 Bst. a-c NDG).

„Der NDB [Nachrichtendienst des Bundes] holt vor der Durchführung der Massnahme die **Genehmigung** des Bundesverwaltungsgerichts sowie die **Freigabe** durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des VBS [Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport] ein“ (Art. 27 Abs. 2 NDG). „Liegt die Genehmigung der Beschaffungsmassnahme vor, so entscheidet die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS, nach vorheriger Konsultation der Vorsteherin oder des Vorstehers des EDA [Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten] und der Vorsteherin oder des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), über die **Freigabe** zur Durchführung. Fälle von besonderer Bedeutung können dem Bundesrat vorgelegt werden“ (Art. 30 NDG).

Die **Mitteilungspflicht** ist in Art. 33 NDG geregelt: „Der NDB teilt der überwachten Person nach Abschluss der Operation innerhalb eines Monats Grund, Art und Dauer der Überwachung mit genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen mit“, außer es liegt ein Ausnahmegrund nach Abs. 2 vor (z.B. wenn „durch die Mitteilung Dritte erheblich gefährdet werden könnten“).

3.3. Gerichtliche und parlamentarische Kontrolle von Abhörmaßnahmen

3.3.1. Gerichtliche Kontrolle

Bei **Abhörmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung** bedarf es für die Überwachung einer Genehmigung durch ein **Zwangsmassnahmengericht** (Art. 281 Abs. 4 StPO i.V.m. Art. 272 Abs. 1 StPO). Den überwachten Personen steht der **Beschwerdeweg** gemäß den Art. 393-397 StPO offen (Art. 281 Abs. 4 StPO i.V.m. Art. 279 Abs. 3 StPO).

Gegen eine **Abhörmaßnahme durch den Nachrichtendienst** kann beim Bundesverwaltungsgericht **Beschwerde** erhoben werden, Art. 33 i.V.m. Art. 83 NDG.

3.3.2. Parlamentarische Kontrolle

Der Präsident der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts erstattet der **Geschäftsprüfungsdelegation** des Parlaments **jährlich Bericht**, Art. 29 Abs. 8 NDG.

Die Geschäftsprüfungsdelegation ist ein ständiger Ausschuss der beiden Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, in dem alle Regierungsparteien wie auch eine Nichtregierungspartei vertreten sind. Die Geschäftsprüfungsdelegation übt die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste autonom aus, wobei jede Geschäftsprüfungskommission ihr besondere Aufträge erteilen kann.¹⁰

* * *

10 Geschäftsprüfungsdelegation, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/organe/delegationen/geschaeftspruefungsdelegation>.