NIEDERLANDE

Große Ohren?

Kommt in den Niederlanden bald der „große Lauschangriff“? Unsere Autorin gibt einen Überblick über mögliche gesetzliche Regelungen. Big brother is listening?

Ingrid van de Reyt

In den letzten Jahren wurden der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments mehrere Reformvorschläge zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unterbreitet. Hierzu zählten u.a. ein Gesetzesvorhaben zur Bekämpfung der Geldwäsche, eines zur Einführung der Strafbarkeit von Vorbereitungshandlungen, ein Gesetz über Schutzmaßnahmen für bedrohte Zeugen und ein Gesetzesvorhaben, das den Einsatz von Richtmikrofonen ermöglichen sollte. Weiterhin wurde angeregt, der Polizei und Justiz unter Verwendung neuer Informations- und Kommunikationstechniken Ermittlungsrechte bereits im Vorfeld der eigentlichen Verbrechensbekämpfung durch Einsatz sogenannter »pro-aktiven Ermittlungsmaßnahmen« einzuräumen. Der Grund ist darin zu sehen, daß eine wirksame Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als kaum möglich erscheint, wenn man der Polizei Ermittlungsbefugnisse erst zugesteht, nachdem eine Straftat begangen worden ist. Etwa bei der Verfolgung von Straftaten wie der Bildung einer kriminellen Vereinigung sind vielmehr schon im Vorfeld der eigentlichen Tat Kontrollen erforderlich, zumal eine Trennung zwischen (repressiver) Verfolgung und Beobachtung im Vorfeld neuer Verbrechen oft ohnehin nicht mehr möglich ist. Gerade bei dieser Form der Kriminalität ist es von größter Wichtigkeit, Entwicklungen im kriminellen Milieu zu verfolgen; der Einsatz von technischen Mitteln durch die Polizei stellt insoweit eine Hilfestellung im Ermittlungsvorfeld dar.

Zum Schutz vor möglichen Abhörmaßnahmen von Seiten der Polizei, nutzen Straftäter zahlreiche verschiedene technische Möglichkeiten, obgleich deren Einsatz nach Art. 139a des niederländischen Strafgesetzbuches (NLStGB) verboten ist. Wenn der Kampf gegen die Organisierte Kriminalität Erfolg haben soll, so müßte der Polizei das Recht eingeräumt werden, sich mit vergleichbaren Mitteln zu Wehr zu setzen, und zwar ausnahmsweise auch gegenüber Personen, die noch nicht als Verdächtige im Sinne der NLStPO betrachtet werden können. Nachdem bereits in den achtziger Jahren in den Niederlanden mehrere Kommissionen eingesetzt worden waren, um die Möglichkeiten für den Einsatz technischer Abhörmittel im Strafprozeß auszuloten, und man zu dem Schluß kam, der Polizei den unmittelbaren sog. »großen Lauschangriff« (in den Niederlanden wird von »Direkt-Abhören« gesprochen) zu ermöglichen, wurde am 11. März 1993 während des Sitzungsjahres 1992-1993 der Zweiten Kammer des Parlaments ein Gesetzesvorhaben »zur Änderung der StPO bezüglich der Regelung des Aufzeichnens von Gesprächen mit einem technischen Hilfsmittel« vorgelegt (Parlamentsdrucksache Nr. 23.047).

Bei der Evaluation am 7. April 1994 über die Aufhebung des nordholländischen/Utrechter interregionalen Recherche-Teams -einer überregional auftretenden kriminalpolizeilichen Spezialeinheit- stellte die niederländische Zweite Kammer sich die folgenden Fragen: Welche Ermittlungsmethoden zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität werden in den Niederlanden angewandt, wer kontrolliert deren Einsatz und inwieweit sind sie mit dem niederländischen Rechtsstaat vereinbar? Nachdem die Kommission zur Voruntersuchung der Ermittlungsmaßnahmen (nach ihrem Vorsitzenden auch »Kommission Van Traa« genannt) kurz und knapp berichtet hatte, welche besonderen Ermittlungsmethoden in den Niederlanden, einschließlich die sog. »pro-aktiven« besonderen Ermittlungsmaßnahmen, angewandt werden, wurde hierzu ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß gebildet: Die Zweite Kammer möchte sich Klarheit darüber verschaffen, wie die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen ist, welche Maßnahmen hierzu eingesetzt werden dürfen und was dagegen nicht erlaubt ist im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Die jetzige Justizministerin W. Sorgdrager hat deshalb, in Erwartung der Ergebnisse dieser zweiten »Van Traa-Kommission«, den Gesetzentwurf zum »Direkt-Abhören« erstmal auf Eis gelegt.

Nach dem niederländischen StGB ist das vorsätzliche, unter Verwendung eines technischen Hilfsmittels durchgeführte Aufnehmen oder Abhören eines Gesprächs, das in einer Wohnung, einem umschlossenen Raum oder befriedeten Besitztum oder an einem anderen Ort geführt wird, nur dann nicht strafbar, wenn derjenige, der die Maßnahme durchführt, selbst Gesprächspartner ist oder mit Einverständnis eines Gesprächsteilnehmers handelt. Ausnahmen von den Art. 139a und 139b NLStGB dürfen nur durch ein Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgen. Art. 139c NLStGB enthält in Abs. 2, Ziffer 3 eine solche Ausnahme für das Abhören von Telefongesprächen: Demnach gilt das Verbot, mittels technischer Hilfsmittel Gespräche abzuhören oder aufzuzeichnen, nicht, wenn die Maßnahme aus strafprozessualen Gründen stattfindet. Wenn also das Abhören von Gesprächen einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität liefern kann, so besteht die Möglichkeit, eine solche Abhörbefugnis als Ausnahme im Gesetz oder durch Gesetz zu verankern. Die in der NLStPO und im NLStGB aufgeführten prozessualen Befugnisse beschränken sich allerdings nicht nur auf die Fälle der Telefonüberwachung und Computerkriminalität; sie erstrecken sich seit kurzem vielmehr auf alle Straftaten, die mit Hilfe moderner Informationstechniken wie z.B. Data-, Telefax- und Telexverkehr verübt werden können. Der ehemalige niederländische Justizminister Hirsch Ballin hat hinsichtlich der formellen Regelung des Abhörens mit Richtmikrofonen versucht, die neuen Vorschriften so gut wie möglich mit den Regelungen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Einklang zu bringen. Die Anwendung von Richtmikrofonen als neue »pro-aktive« Befugnis wird im Wege eines formellen Gesetzes in eine neue Abteilung IV des ersten Buches der NLStPO Eingang finden. Durch Art. 139a Abs. 3 Ziffer 3 bzw. 139b Abs. 2 NLStGB wird der Polizei damit die Befugnis eingeräumt, Gespräche, die innerhalb einer Wohnung, in einem umschlossenen Raums oder befriedeten Besitztums oder an einem anderen Ort geführt werden, abzuhören. Die Regelung entspricht somit weitgehend der Ausnahme, die gemäß Art. 139c Abs. 2 Ziffer 3 NLStGB für das Abhören von Telefongesprächen existiert.

In der Erläuterung des Gesetzesvorhabens ist nicht nur von Richtmikrofonen, sondern weitergehend von »Richtmikrofonen und ähnlichen Geräten« die Rede, zu denen beispielsweise auch Peilsender zu rechnen sind. Der Entwurf hält den Einsatz der technischen Mittel nicht nur dann für zulässig, wenn sie bei Ermittlungen zur Aufklärung bereits begangener Straftaten eingesetzt werden, sondern auch bei Untersuchungen in der sog. »pro-aktiven« Ermittlungsphase.

Wenn die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf besondere Ermittlungsmaßnahmen, wie z.B. das Abhören von Gesprächen innerhalb einer Wohnung, zurückgreift, so setzt dies voraus, daß dem Rechtsstaatsprinzip der Verfassung Rechnung getragen wurde und zwar namentlich durch das Gesetz, das eine derartige Befugnis konstituiert und limitiert. Art. 13 Abs. 2 der niederländischen Verfassung schützt das Fernmeldegeheimnis;

https://doi.org/10.5771/0934-9200-1995-3-14
Generiert durch IP '3.144.113.55', am 14.10.2024, 04:40:40.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Eingriffe sind nur in den durch Gesetz bezeichneten Fällen möglich. Art. 10 der Verfassung stellt fest, daß jedem Mensch das Recht auf Wahrung seiner Privatsphäre zukommt; Einschränkungen sind auch hier nur durch Gesetz oder auf Grundlage eines Gesetzes möglich. Art. 12 schließlich besagt, daß das Betreten einer Wohnung gegen den Willen des Bewohners oder ohne seine Kenntnis nur auf Grundlage eines Gesetzes möglich ist. Zudem müssen Eingriffe in die Privatsphäre eines Bürgers mit Art. 8 EMRK vereinbar sein. Die vorschlagene Regelung zum »großen Lauschangriff« wird sich im Rahmen der internationalen Verträge und der niederländischen Verfassung bewegen. Der EuGMR hat einige qualitative Bedingungen aufgestellt, denen das nationale Recht entsprechen muß. Art. 8 Abs. 2 EMRK zählt zudem ausdrücklich einige Kriterien auf, nach denen eine Beschränkung des im Art. 8 Abs. 1 beschriebenen Rechts auf Wahrung der Privatsphäre gerechtfertigt sein kann. Zu diesen gehört »the prevention of disorder and crime«. Ermittlungen im Vorfeld der klassischen strafrechtlichen Ermittlungen, die eine Einschränkung der Privatsphäre betreffen, wären also unter bestimmten Bedingungen mit Art. 8 vereinbar.

Art. 125a des Gesetzentwurfes bestimmt, daß der Einsatz technischer Abhörmittel – wegen der damit verbundenen schweren Eingriffe in die Privatsphäre – auf bestimmte Formen der Kriminalität beschränkt bleiben soll. Das gezielte Abhören von Privatgesprächen mittels technischer Geräte wird als ein schwerwiegenderer Eingriff in die persönliche Lebenssphäre empfunden als das heimliche Mithören öffentlicher Telefongespräche: denn die Tatsache, daß ein Telefongespräch abgehört werden kann, ergibt sich aus dem Gesetz und ist allgemein bekannt; durch technische Störungen können Dritte bisweilen sogar ungewollt in die Lage versetzt werden, Gespräche mitzuhören. Die Anwendung dieser besonderen Ermittlungsmaßnahme ist – so die Begründung des Gesetzentwurfs – zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aber aufgrund der Bedeutung, Professionalität und des Ausmaßes derartiger Kriminalität geboten.

Der Entwurf sieht vor, dem Untersuchungsrichter auf Antrag des Staatsanwalts die Befugnis einzuräumen, eine direkte Abhörmaßnahme anzuordnen. Eine Anordnung gilt zunächst für die Dauer von vier Wochen; Verlängerungen um jeweils weitere vier Wochen sind allerdings – bei Fortbestehen der Anordnungsgründe – durch erneute Anordnungen des Untersuchungsrichters möglich. Eine Anordnung darf nur erfolgen, wenn sie zur Aufklärung eines Verbrechens notwendig ist und wenn es sich um eine Straftat handelt, für die Untersuchungshaft nach Art. 67 Abs. 1 NLStPO verhängt werden kann; diese Voraussetzungen entsprechen der Regelung über die Telefonüberwachung. Insgesamt sollen die besonderen Ermittlungsmaßnahme nur dann eingesetzt werden, wenn sie unbedingt notwendig erscheinen, und es sich zusätzlich um ein Verbrechen aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität handelt, das wegen seines Charakters, seiner Art oder wegen seines Zusammenhangs mit anderen früheren oder geplanten Verbrechen eine schwerwiegende Störung der Rechtsordnung mit sich bringt. Beispiele sind v.a. Drogen- und Frauenhandel, Prostitution sowie Schußwaffen- und Umweltdelikte. Diese letztgenannte Bedingung betrifft auch die Fälle »pro-aktiver« Ermittlungsmaßnahmen: Wenn Tatsachen oder Umständen die Vermutung begründen, daß eine oder mehrere Personen eine Straftat verüben werden, so kann eine Genehmigung durch den Untersuchungsrichter nach Prüfung der konkreten Tatsachen und Umstände erteilt werden. Dieser kann allerdings gemäß Art. 126g Abs. 2 juncto Art. 125b Abs. 8 NLStPO die Ausführung an Bedingungen knüpfen. Die Befugnis zum »Direkt-Abhören« in der »pro-aktiven« Phase kann sich in der Praxis fast nur gegen Personen richten, die in den Unterlagen der zentralen Verbrechensinformationsdienststelle (CID = Centrale Informatiedienst) registriert sind. Denn die begründete Vermutung, daß eine Straftat begangen werden wird, kann nur dann aufkommen, wenn es sich um polizeilich bekannte verdächtige Personen handelt. Nur bei solchen Personen können Tatsachen und Umstände bekannt sein, aufgrund derer mit hinreichender Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden kann, daß sie an Planung und Ausführung schwerer Verbrechen im Rahmen einer organisierten Gruppe beteiligt sein können.

Die vom Untersuchungsrichter zu erstellende Anordnung muß genaue schriftliche Angaben darüber enthalten, welche Gespräche abgehört werden sollen und um welches Verbrechen es sich handelt; weiterhin muß der Name des Verdächtigen genannt werden sowie der Raum, in dem die Gespräche abgehört werden sollen. Wenn es sich dabei um Gespräche in beweglichen geschlossenen Räumen handelt (wie z.B. Autos, Schiffe oder Flugzeuge) müssen diese Räume so genau wie möglich identifiziert bzw. beschrieben werden. Wenn die Gespräche in Räumen stattfinden, die nicht öffentlich zugänglich sind, so ist mindestens einer der Teilnehmer des Gespräches zu benennen. Wenn während eines Gesprächs ein abgeschlossener Raum betreten wird darf die Maßnahme gleichwohl weitergeführt werden. Auch innerhalb von Wohnungen darf ohne vorherige Zustimmung des Bewohners abgehört werden. Wenn es für das Aufstellen von Abhörgeräten notwendig ist, bestimmte Örtlichkeiten zu betreten, so muß der Untersuchungsrichter dies ausdrücklich genehmigen. Eine solche Genehmigung kann aber nur in den Fällen erteilt werden, in denen es sich um Verbrechen handelt, die der Organisierten Kriminalität zuzurechnen und mit mindestens acht Jahren Gefängnisstrafe bedroht sind. Sobald es die Untersuchung zuläßt soll dem Bewohner eine schriftliche Mitteilung über das Betreten zugeleitet werden. Art. 125c sieht die Möglichkeit einer mündlichen Änderung oder Ergänzung der Anordnung des Untersuchungsrichters in jenen Fällen vor, in denen ein schriftliches Verfahren nicht abgewartet werden kann. Mehrere Artikel des Gesetzentwurfs befassen sich mit Fragen der Anwendungskontrolle. So ist ein Mithören nur erlaubt, wenn die abgehörten Gespräche aufgezeichnet werden. Für die Verarbeitung und Auswertung des Materials wird ein sog. »Audiolabor« zuständig sein. Die Aufzeichnungen können bei normalem Gebrauch durch die Benutzer des Gerätes nicht gelöscht werden. Sobald die Polizei eine Erlaubnis zur Durchführung direkter Abhörmaßnahmen erhalten hat muß sie sich -aus Kosten- und Zweckmäßigkeitsgründen- mit einem Abhörspezialisten in Verbindung setzen. In einer allgemeinen Regierungsverordnung, der erst formuliert werden wird, wenn die Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch beide Kammern des Parlaments erfolgt sein wird, sollen nähere Bestimmungen über

die Aufbewahrung und Abgabe der technischen Hilfsmittel, die bei einem großen Lauschangriff benutzt werden sowie bezüglich der Anforderungen, die an diese technischen Hilfsmittel und an das Personal zu stellen sind, getroffen werden.

Die konspirative Vorbereitung und Durchführung von Verbrechen insbesondere im Rahmen der Organisierten Kriminalität haben deren Bekämpfung enorm erschwert. Zu Recht warnen einige Politiker davor, zu hohe Erwartungen an den Einsatz von Richtmikrofonen zu knüpfen. Eines der zentralen Argumente der Gegner dieser Art von Abhörmaßnahme ist die angeblich mangelnde Effektivität der Überwachungstechnik u.a. wegen der

https://doi.org/10.5771/0934-9200-1995-3-14
Generiert durch IP '3.144.113.55', am 14.10.2024, 04:40:40.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Gegenmittel von Seiten der Straftäter: Möglicherweise wird sie sich angesichts des Umfangs und der beschränkten Aufnahmekapazität der Geräte nur in einer beschränkten Zahl von Fällen als brauchbares technisches Hilfsmittel erweisen; erfahrene Straftäter werden zudem binnen kurzer Zeit technische und organisatorische Wege finden, ein gezieltes Abhören unmöglich zu machen oder dies wenigstens zu erschweren. Aber in Anbetracht der Technik, die die Straftäter selbst benutzen, kann es vielleicht dennoch ein wichtiges Instrument in den Händen von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Bekämpfung Organisierter Kriminalität sein.

Der »Lauschangriff« greift in einen besonders sensiblen Bereich, in das grundrechtlich geschützte Privatleben der Betroffenen ein. Eingriffe in grundlegende Bürgerrechte im Rahmen der Strafverfolgung sind aber nicht ungewöhnlich; beispielsweise wird die Freiheit der Person bei einer Festnahme beeinträchtigt, das Post- und Fernmeldegeheimnis bei einer Telefonüberwachung, die Unverletzlichkeit der Wohnung bei einer Hausdurchsuchung, das Recht auf körperliche Unversehrtheit bei der Entnahme einer Blutprobe. Der Eingriff des Staates basiert auf Gesetzen und einer Rechtsgüterabwägung zwischen dem Anspruch der Bürger auf Schutz vor Kriminalität einerseits und den individuellen Rechten des Täters und aller sonstigen Betroffenen anderseits. Der Lauschangriff als Überwachungstechnik wäre gegen Schwerstkriminalität gerichtet, nicht gegen den Bürger. Eine Kodifizierung dieser Befugnis, unter strengen rechtsstaatlichen Auflagen, in einem Gesetz, das die Bedingungen, Befugnisse, Einsatzmöglichkeiten und Kontrolle darauf deutlich wiederspiegelt, wäre deshalb wünschenswert.

Ingrid W.D.M. van de Reyt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Brsg.

SCHWEIZ

Diversifizierte Drogenversuche

Im November 1993 begann in Zürich das erste von insgesamt vierzehn wissenschaftlichen Teilprojekten, in deren Rahmen Opiate an schwerabhängige Drogenkonsumierende abgegeben werden. Der folgende Beitrag untersucht die Gründe, welche zu dieser Pionierrolle der Schweiz geführt haben, beschreibt die Grundzüge der Versuchsanlage und diskutiert deren Einfluß auf die weitere drogenpolitische Diskussion.

Manuel Eisner

Mit den »Versuchen für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln« betrat die Schweiz drogenpolitisches Neuland. Zumal die Schweiz nicht unbedingt für ein besonders experimentier- und veränderungsfreudiges politisches Klima bekannt ist, wirft dies die Frage auf, weshalb gerade hier ein derart innovatives Vorgehen möglich wurde. Zu ihrer Beantwortung sind sowohl kulturelle und strukturelle Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz wie auch Eigenheiten der Drogensituation in der Schweiz zu berücksichtigen.

Zumindest in der deutschsprachigen Schweiz spielen sich die Versuche mit der medizinisch indizierten Abgabe von Heroin vor einem kulturellen Hintergrund ab, in dem liberalen drogenpolitischen Positionen ein großes Gewicht zukommt. Besonders in den städtischen Agglomerationen der deutschsprachigen Schweiz betrachten Mehrheiten von Drogenexperten, von Politikern und Politikerinnen sowie der Bevölkerung die *Prohibition als eine der wichtigsten Ursachen für die Verelendungs- und Kriminalitätserscheinungen im Umfeld der Drogensucht*. Beträchtliche Minderheiten befürworten eine weitgehende Aufhebung der Prohibition sowohl für weiche wie auch für harte Drogen. Betrachtet man diese drogenpolitische Ausrichtung im europäischen Kontext, so fällt auf, daß wohl Holland und Großbritannien am ehesten als Repräsentanten einer ähnlich liberal geprägten Haltung gelten können, während Schweden und Frankreich eher die repressive Linie repräsentieren. Zur Erklärung dieses Musters kann auf das Konzept von *nationalen Regulierungsstilen* Bezug genommen werden (O'Riordan/Wynne 1993). Es postuliert, daß sich als Folge von politischer Kultur und struktureller politischer Ordnung länderspezifische, allgemeine Regulierungsstile entwickeln, die Bearbeitungsstrategien von konkreten Problemen beeinflussen. Vergleicht man in dieser Hinsicht die europäischen Staaten mit eher liberalen drogenpolitischen Präferenzen mit denjenigen, welche eher repressive Strategien bevorzugen, so fällt auf, daß erstere eher durch eine lange politische Tradition des Liberalismus geprägt sind, während in letzteren eher zentralistisch-etatistische Traditionen überwiegen.

Eine zweite Überlegung betrifft die politische Struktur der Schweiz. Sie ist bekanntlich durch ein hohes Ausmaß an Dezentralisierung mit einer ausgeprägten Autonomie der Gemeinden und Kantone gekennzeichnet. Diese Besonderheit des politischen Systems der Schweiz hat sich unter anderem darin geäußert, daß zwischen der Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Jahre 1975 und der Lancierung der Versuche mit der diversifizierten Drogenabgabe im Jahre 1990 die nationale politische Ebene kaum in Erscheinung getreten ist. In diesem politischen Vakuum konnten jene politischen Akteure, in denen sich die Drogenproblematik am akutesten äußert, nämlich die Städte, ein großes Spektrum lokaler drogenpolitischer Experimente und Ausrichtungen entwickeln. Besonders Zürich und Bern verließen dabei in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die ausschließliche Ausrichtung am Primat der Abstinenz als drogenpolitisches Leitziel und ergänzten es mit dem Konzept der »Überlebenshilfe«. Die Ausrichtung an diesem Leitziel stand primär im Zusammenhang mit der um die Mitte der 80er Jahre aufkommenden Angst vor der Immunschwächekrankheit AIDS sowie dem Eindruck, die bisherige Strategie des Strafens bei gleichzeitigem Helfen sei untauglich, weil widersprüchlich (Eisner 1992). Sie äußerte sich in einer ganzen Reihe von – verwirklichten oder versuchten – Maßnahmen wie der unentgeltlichen Abgabe von Einwegspritzen, der Tolerierung von offenen Drogenszenen, dem Ausbau von Hilfsangeboten, der Einrichtung von sogenannten »Fixerstüblis« und Kontakt- und Anlaufstellen, einer kaum mehr an Restriktionen gebundenen Abgabepraxis bei Methadon sowie dem Errichten von Automaten zum Bezug von Spritzen. Im Rahmen dieser drogenpolitischen Ausrichtung nahm etwa der Zürcher Stadtrat die kontrollierte staatliche Heroinabgabe und ein entsprechendes Pilotprojekt bereits 1990 in seine drogenpolitischen Grundsätze auf. Die hierdurch motivierten Vorstöße bei den Bundesbehörden um Erteilung einer Rahmenbewilligung gaben letztlich den Anstoß zu den jetzt stattfindenden Versuchen.

Die ursprüngliche Projektanlage

Die rechtliche Grundlage für die Versuche mit der ärztlichen Ver-

https://doi.org/10.5771/0934-9200-1995-3-14
Generiert durch IP '3.144.113.55', am 14.10.2024, 04:40:40.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.