Vorabkontrolle und Befristung für Maßnahmen gegen Journalistinnen und Journalisten

I. Problembeschreibung

§ 22 BNDG-E (BT-Drs. 21/7868 S. 88) und § 32 BVerfSchG-E (BT-Drs. 21/7868, S. 34f.) sollen journalistische Vertraulichkeitsbeziehungen schützen, tun dies aber nur unzureichend: Der Ausnahmekatalog des § 22 Abs. 2 Nr. 1 lit. c, BNDG-E (BT-Drs. 21/7868 S. 88) lässt bereits einen bloßen „Zusammenhang" mit einer erheblichen Bedrohung genügen, ohne dass ein bewusstes Handeln der betroffenen Person vorausgesetzt wird.

II. Das Niederländische Modell

Ein Blick auf das niederländische Recht zeigt, dass dies auch anders geregelt werden kann. Als Konsequenz der ständigen Rechtssprechung des Europäische Gerichtshofs für Menschenrechte (grundlegend EGMR, Sanoma Uitgevers B.V. gegen die Niederlande [Große Kammer], Nr. 38224/03, Urteil vom 14. September 2010; fortgeführt in Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. u.a. gegen die Niederlande, Nr. 39315/06, Urteil vom 22. November 2012), erfordert Art. 20 Nach Art. 30 Abs. 2 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 jede Maßnahme gegen eine Journalistin oder einen Journalisten, die zur Enttarnung der Quelle führen könnte, der vorherigen Genehmigung der Rechtbank Den Haag. **Die Zustimmung gilt für höchstens vier Wochen** und kann jeweils für denselben Zeitraum verlängert werden. Sie ist damit deutlich kürzer als die reguläre Dreimonatsfrist des Art. 29 WIV 2017 für sonstige Befugnisse. Diese eigenständige, verkürzte Anordnungslaufzeit für Maßnahmen gegen Journalistinnen und Journalisten stärkt den Schutz der Pressefreiheit und von Vertraulichkeitsbeziehungen. Wir passen unseren Vorschlag an die deutsche Kontrollarchitektur an, in dem die Genehmigungsverfahren beim UKRat verbleiben.

III. Verfassungs- und Konventionsfestigkeit des Entwurfs

Verfassungsschutz und EMGR Um den Anforderungen deutscher Verfassungsrechtsprechung gerecht zu werden, weitet der Vorschlag die gerichtsähnliche Vorabkontrolle auf die Erhebung von Daten aus Vertraulichkeitsbeziehungen aus (BVerfGE 154, 152 Rn. 194). Der EGMR verlangt in Big Brother Watch u. a. ./. Vereinigtes Königreich ([GK], Nr. 58170/13, Urteil vom 25. Mai 2021) außerdem für Suchbegriffe, die erkennbar einer Journalistin oder einem Journalisten zuzuordnen sind oder deren Verwendung die Erfassung vertraulichen journalistischen Materials sehr wahrscheinlich macht, die vorherige Genehmigung durch ein Gericht oder eine andere unabhängige Stelle, die prüft, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und ob ein milderes Mittel genügt hätte (§§ 447–450 und § 456). Der geltende Entwurf erfüllt diese Anforderungen für den BND nicht.

Der Entwurf zeigt selbst, dass der Gesetzgeber für den BfV diese Anforderungen anerkennt: Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BVerfSchG-E (BT-Drs. 21/7868, S. 37) dürfen Maßnahmen unter Eingriff in nach § 32 Abs. 2 BVerfSchG-E geschützte Berufsgeheimnisse erst vollzogen werden, wenn der UKRat ihre Rechtmäßigkeit festgestellt hat. Journalistinnen und Journalisten gehören zu den in § 32 Abs. 2 genannten Berufsgeheimnisträgern (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO). Das BfV erhält also die Vorabkontrolle, die beim BND fehlt. Ein Sachgrund für dieses Gefälle ist nicht erkennbar: Der BND greift mit Suchbegriffen und gezielten Maßnahmen ebenso in journalistische Vertraulichkeitsbeziehungen ein, und die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen hängt nicht davon ab, welcher Dienst handelt.

Daher schlägt Reporter ohne Grenzen vor, § 22 BNDG-E (BT-Drs. 21/7868, S. 88) wie folgt zu überarbeiten:

§ 22 BNDG-E – Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen

(1) Die Erhebung von personenbezogenen Daten zum Zweck der Erlangung von Daten aus einer Vertraulichkeitsbeziehung ist unzulässig. Daten entstammen einer Vertraulichkeitsbeziehung, wenn sie

1. Geistlichen in ihrer Eigenschaft als Seelsorger oder anderen Personen, die als Seelsorger tätig sind, in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden sind,
2. Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten sowie Verteidigerinnen oder Verteidigern in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden sind,
3. Journalistinnen oder Journalisten in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekanntgeworden sind, oder
4. Mitgliedern des Deutschen Bundestages, der Bundesversammlung, des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landtages in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe anvertraut worden sind oder die vorgenannten Personen die Daten in ihrer Eigenschaft als Mitglieder dieser Organe anderen Personen anvertraut haben.

Satz 1 gilt entsprechend für Personen, die an einer Tätigkeit der in Satz 2 genannten Berufsgruppen im Rahmen eines Vertragsverhältnisses einschließlich der gemeinschaftlichen Berufsausübung, einer berufsvorbereitenden Tätigkeit oder einer sonstigen Hilfstätigkeit mitwirken.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist die Erhebung nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

die in Absatz 1 Satz 2 genannten Personen

a) für eine zumindest erhebliche Bedrohung verantwortlich sind oder diese wissentlich unterstützen, oder

b) Mitglieder eines abgrenzbaren Netzwerks sind, sofern zugleich tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das Netzwerk für eine zumindest erhebliche Bedrohung verantwortlich ist oder von seinen Mitgliedern ausschließlich oder ganz überwiegend dazu genutzt wird, eine zumindest erhebliche Bedrohung zu unterstützen

und die Erhebung erforderlich zur Abwendung dieser Bedrohung ist.

(3) Eine Maßnahme nach Absatz 2 bedarf der vorherigen Feststellung ihrer Rechtmäßigkeit durch den Unabhängigen Kontrollrats. **Die Feststellung gilt für höchstens einen Monat und kann auf begründeten Antrag um jeweils einen weiteren Monat verlängert werden, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 2 fortbestehen**; der Antrag hat die bisherigen Ergebnisse der Maßnahme darzulegen.

(4) Sofern die Erhebung oder die Weiterverarbeitung der bei einer in Absatz 1 Satz 2 und 3 genannten Person erhobenen personenbezogenen Daten ergibt, dass diese aus einer Vertraulichkeitsbeziehung stammen, dürfen die Daten nur weiterverarbeitet oder übermittelt

werden, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Andernfalls sind die Daten unverzüglich zu löschen. § 21 Absatz 2 findet entsprechende Anwendung.

(5) Absatz 1 gilt entsprechend für die Weiterverarbeitung von Daten, die aus einer Vertraulichkeitsbeziehung stammen, insbesondere für die automatisierte Auswertung nach den §§ 52 ff. Ein Auswertungsprodukt darf keine Erkenntnisse über das Bestehen oder den Inhalt einer Vertraulichkeitsbeziehung enthalten. Entsteht eine solche Erkenntnis gleichwohl im Rahmen einer automatisierten Auswertung, ist es unverzüglich zu löschen; die Löschung ist zu protokollieren. Satz 1 bis 3 gelten entsprechend für lernende Analyseverfahren im Sinne des § 52 Absatz 4, deren Einsatz einer wiederkehrenden, mindestens vierteljährlichen Überprüfung ihrer Funktionsweise im Hinblick auf den Schutz von Vertraulichkeitsbeziehungen bedarf.

(6) Die Entscheidung über die Zugehörigkeit einer Person zu dem in Absatz 1 Satz 2 und 3 genannten Personenkreis ist zu dokumentieren.

(7) Werden im Rahmen einer nach anderen Vorschriften dieses Gesetzes zulässigen Maßnahme Daten erhoben, die einer Vertraulichkeitsbeziehung entstammen, ohne dass die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen, sind diese Daten unverzüglich zu löschen. Die Tatsache der Erhebung und der Löschung ist zu protokollieren.