

SPIEGEL-GESPRÄCH

# „Eine schmutzige Sphäre“

Der Staatsrechtsprofessor Erhard Denninger über die Verfassungswidrigkeit des Lauschangriffs und die Chancen einer Klage in Karlsruhe

Denninger, 65, lehrt Verfassungsrecht an der Universität Frankfurt am Main.

**SPIEGEL:** Herr Denninger, kann es sein, daß uns jemand belauscht?

**Denninger:** Das weiß ich nicht – man wird ja vorher nicht gefragt.

**SPIEGEL:** Der Große Lauschangriff steht jetzt im Grundgesetz, das Ausführungsgesetz fehlt. Dürfen nun Wohnungen und Büros verwantzt werden – oder noch nicht?

**Denninger:** Wenn die Polizei auf die absurde Idee kommt, in meinem Büro eine Gefahr für Leib oder Leben oder Freiheit einer Person durch das Abhören dieses

Gespräches abwenden zu wollen, dann dürfte sie es tun. Das geht nach dem Polizeigesetz und ist jetzt auch im Grundgesetz vorgesehen.

**SPIEGEL:** Der strittige Punkt, das Lauschen zur Strafverfolgung, zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, ist offen: So ein Lauschesetz wird im Vermittlungsausschuß

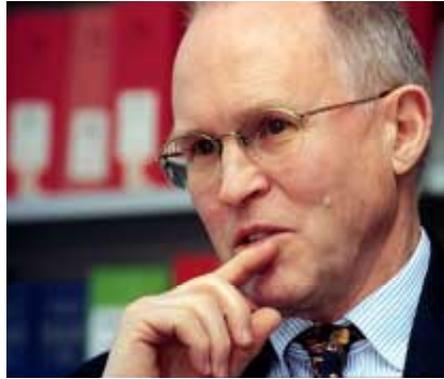
verhandelt. Die Ermittler dürfen also ihre Wanzen vorerst nicht plazieren?

**Denninger:** Nein, das Grundgesetz erlaubt zur Strafverfolgung gar nichts. Es braucht erst ein Gesetz.

**SPIEGEL:** Die bisherigen Vorschläge für ein Lauschesgesetz sind nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich umstritten. Können Sie sich denn überhaupt eine gesetzliche Regelung der staatlichen Schnüffelei vorstellen, die noch als rechtsstaatlich zu bezeichnen wäre?

**Denninger:** Im Prinzip schon. Ich bin zwar als Bürger ein Gegner des Lauschangriffs überhaupt. Aber als Verfassungsjurist muß ich sagen: Es sind Regelungen denkbar, die sich trotz aller Bedenken rechtsstaatlich vertreten lassen.

**SPIEGEL:** Also gut, gehen wir die Bedenken durch.



A. BOTCHNER / AGENTUR FOCUS

**Denninger beim SPIEGEL-Gespräch**  
„Wahrscheinlich bringen Wanzen nichts“

**Denninger:** Das erste ist mal, daß die Voraussetzungen, unter denen gelauscht werden darf, sehr viel enger formuliert sein müssen, als dies in den Gesetzentwürfen vorgesehen ist.

**SPIEGEL:** Es reicht ja der einfache Verdacht einer Straftat, und zu den Straftaten, deontwegen gelauscht werden darf, gehören solche Trivialitäten wie Diebstahl oder Scheckkartenfälschung.

**Denninger:** Auch gewerbsmäßige Hehlerei soll reichen. Gewisse Antiquitätenhändler in gewissen Gegenden können dann praktisch immerwährend belauscht werden, weil ja der einfache Verdacht reicht, daß ihnen irgend jemand irgendwann Hehlware bringt.

**SPIEGEL:** Was darf in den Katalog der belauschbaren Straftatverdächtige?

**Denninger:** Das Grundgesetz spricht vom Verdacht auf eine „besonders schwere

Straftat“. Dazu gehören sicher solche Delikte nicht, die wie etwa Diebstahl im wesentlichen mit Geldstrafe bedroht sind. Wanzen sollten, wenn überhaupt, nur zum Schutz so bedeutender Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit eingesetzt werden.

**SPIEGEL:** Damit betrüben Sie das Bundeskriminalamt. Die Experten dort weisen ja gerade darauf hin, daß Organisierte Kriminalität sich massenhaft mit kleineren Rechtsgütern befaßt – beim Glücksspiel, beim Autoklau, bei Wohnungseinbrüchen.

**Denninger:** Da sollte man nicht mit Wanzen ran. Aber es gibt ja auch in der Organisierten Kriminalität die schweren Fälle: Geiselnahmen, Handel mit Waffen und Betäubungsmitteln, Menschenhandel, Mord.

**SPIEGEL:** Das Problem bleibt jedoch stets, daß harmlose Bürger, die sich nie auch nur im Dunstkreis solcher Delikte bewegen, Opfer von Lauschangriffen werden können. Denn es soll ja, um Wohnungen oder etwa Redaktionsräume zu verwanzeln, eine doppelte Vermutung ausreichen: „Vermutlich“ kommt jemand zu Besuch, der „vermutlich“ eine Straftat begangen hat.

**Denninger:** Im Polizeirecht der Länder gibt es so etwas auch. Da sind Eingriffe gegenüber unbeteiligten Dritten aber an besonders strenge Voraussetzungen geknüpft.

**SPIEGEL:** Müßte man da nicht auch das Lauschen der Ermittler bei Unbeteiligten unter strengen Ausnahmeverbehalt stellen oder besser ganz verbieten?

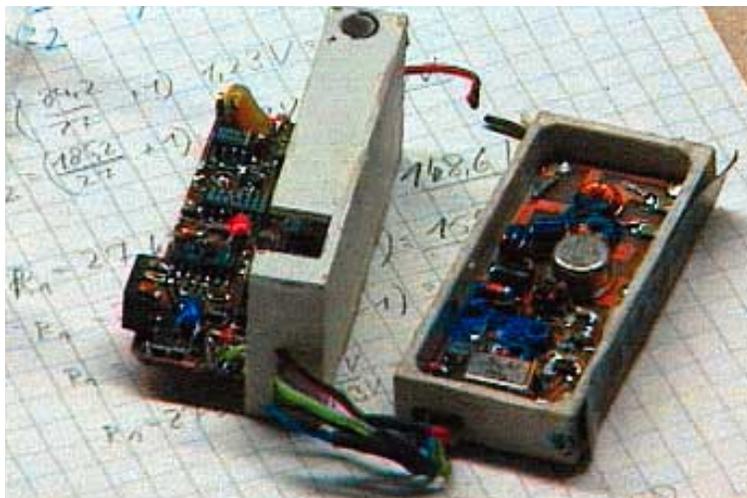
**Denninger:** Ganz verbieten – das läßt sich verfassungsrechtlich kaum begründen. Aber

die Voraussetzungen müssen erheblich strenger sein. Die Formulierungen dazu im Gesetzentwurf sind kaum noch nachvollziehbar. Da steht zum Beispiel drin, man dürfe in Wohnungen Dritter nur lauschen, wenn sich der Beschuldigte da vermutlich aufhält – und ein Abhören in dessen eigener Wohnung keinen Erfolg verspricht. Das ist doch nichts als Verzierung. Wenn man vermutet, daß der Beschuldigte nicht in seiner Wohnung ist, dann ist doch klar, daß da das Abhören keinen Erfolg verspricht.

**SPIEGEL:** Man hat den Eindruck, die Formulierungen



SPIEGEL-Titel 6/1998



**Polizeiwanze:** „Die Voraussetzungen müssen viel enger sein“

Das Gespräch führten die Redakteure Thomas Darnstädt und Rolf Lamprecht.

im Gesetzentwurf sind bewußt schwammig gewählt. Beispielsweise deshalb, um etwa Redaktionsräume oder andere notorische Anlaufstellen von Leuten, die das Interesse der Ermittler wecken, auf Dauer unter Lauschkontrolle stellen zu können.

**Denninger:** Jedenfalls muß im Gesetz der Verdachtsbegriff konkretisiert werden. Voraussetzung muß ein dringender Tatverdacht besonders schwerer Straftaten sein. Und der Verdacht muß sich irgendwie konkretisiert haben. Das ist sicher sehr schwierig zu formulieren.

**SPIEGEL:** Wenn Sie es sauber formulieren, ist die praktische Umsetzbarkeit natürlich fraglich. Rechtspolitiker der Union wehren sich ja jetzt schon gegen strengere Voraussetzungen, weil dann die Lauscherei nichts mehr bringe.

**Denninger:** Ja, um so schlimmer, dann muß man auf die Lauscherei notfalls ganz verzichten. Darin sehe ich den vielleicht wichtigsten Punkt einer gesetzlichen Regelung: Der Gesetzgeber ist nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gehalten, ständig zu überprüfen, ob das, was er gemacht hat, auch wirklich Nutzen bringt. Schließlich haben wir es hier mit einem besonders schweren Eingriff in die Grundrechtssphäre der Bürger zu tun.

**SPIEGEL:** Das Bundeskriminalamt wird natürlich dem Gesetzgeber immer wieder

versichern, die Lauscherei sei ganz besonders nützlich.

**Denninger:** Es muß im Gesetz sichergestellt werden, daß die Erfahrungen mit Wanzen ständig objektiv überprüft und ausgewertet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in vergleichbaren Fällen hohe Anforderungen an die Prognose des Gesetzgebers über die Nützlichkeit seiner Regelungen gestellt.

**SPIEGEL:** Also gesetzlich vorgeschrieben eine jährliche Kosten-Nutzen-Analyse?

---

**„Das ist so ein klarer Verstoß gegen das Grundgesetz“**

---

**Denninger:** Ja, und dann wird man sehen, ob der Lauschangriff etwas bringt. Wahrscheinlich bringen Wanzen ja nichts.

**SPIEGEL:** Die Kronzeugenregelung hat letztlich auch kaum etwas gebracht und ist trotzdem immer wieder verlängert worden.

**Denninger:** Das geht hier sicher nicht. Und ich weiß aus dem Verfahren vor dem sächsischen Verfassungsgerichtshof – damals habe ich die Normenkontrolle gegen das sächsische Polizeigesetz vertreten: Die höheren Polizeiführer und auch die Beamten in den Ministerien äußern sich in diesen Fragen sehr differenziert. Man kann

keineswegs sagen, daß sie alle den Großen Lauschangriff befürworten.

**SPIEGEL:** Vor dem sächsischen Verfassungsgericht haben Sie schon im Mai 1996 ein Urteil erstritten, wonach Journalisten und andere zeugnisverweigerungsberechtigte Berufsgruppen von den Lauschregelungen in Sachsens Polizeigesetz weitgehend ausgenommen sind. Eigentlich erstaunlich, daß die Bonner Wanzen Gesetze gleichwohl Angriffe auf Redaktionsräume, Arztpraxen und Anwaltsbüros vorsehen.

**Denninger:** Das ist so ein klarer Verstoß gegen das Grundgesetz. Für diese Berufsgruppen muß das Zeugnisverweigerungsrecht durch ein Beweiserhebungsverbot, also ein generelles Verbot, Wanzen zu installieren, gesichert werden. Es muß für jeden Informanten klar sein, daß nicht gelauscht werden darf.

**SPIEGEL:** Wenn Sie – falls es nicht Nachbesserungen am Gesetz gibt – für den SPIEGEL vors Verfassungsgericht ziehen, auf welche Grundgesetznormen werden Sie sich dabei stützen?

**Denninger:** Einmal auf den allgemeinen Gesichtspunkt, den jeder Bürger für sich anführen kann, daß ganz massiv in die von der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes geschützte Privatsphäre eingegriffen wird. Zweitens, daß die berufliche Funktion von Journalisten gravierend beeinträchtigt wird – die Pressefreiheit ist in

Artikel 5 geschützt. Die Bedeutung der Pressefreiheit wiederum für den demokratischen Meinungsbildungsprozeß brauche ich ja nicht zu wiederholen. Das ist dank der Karlsruher Rechtsprechung Gemeingut geworden.

**SPIEGEL:** Sie vermuten also, daß eine gesetzliche Regelung, die kein Lauschverbot für Zeitungsredaktionen enthält, vom Verfassungsgericht aufgehoben werden würde?

**Denninger:** Ich muß mich vorsichtig ausdrücken. Ich würde sagen: Insoweit hätte eine verfassungsgerichtliche Klage doch erhebliche Erfolgsaussicht. Man kann nie das Ergebnis mit Sicherheit voraussagen.

**SPIEGEL:** Das Verfassungsgericht würde sicher die unbestreitbare Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität gegen die Bedeutung der Pressefreiheit abwägen. Meinen Sie auch, daß bei so einer Abwägung letztlich das Institut der Pressefreiheit Vorrang haben wird?

**Denninger:** Ja, das würde ich sagen. Wenn die Presse in dieser Weise geschützt wird, ist ja die Verfolgung der Mafiosi nicht gleich vollkommen lahmgelegt. Polizei und Staatsanwaltschaft haben trotzdem alle Möglichkeiten.

**SPIEGEL:** Man wird Ihnen entgegenhalten, daß Journalisten ja auch bei Telefonüberwachungen nicht besonders geschützt sind.

**Denninger:** Da ist ein wichtiger Unterschied. Für mich ist der Lauschangriff des

halb ungleich gravierender, weil damit die letzte Zone der Bürgerfreiheit, in die der Staat überhaupt nicht eindringen dürfte, aufgehoben wird. Auch das Telefonabhören ist schon unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürdeverletzung diskutiert worden. Allerdings rechnet leider Gottes jeder heute schon damit, daß ein kleines Männchen in seiner Leitung sitzt. Aber bisher konnte ich sicher sein, daß hier offen über alles gesprochen werden konnte, solange die Technik draußen bleibt.

---

**„Möglich, daß Karlsruhe eine verfassungswidrige Verfassungsänderung sieht“**

---

Das soll sich jetzt ändern. Und das geht an die Substanz.

**SPIEGEL:** Das Argument der Gesetzesautoren, Journalisten könne man nicht vom Lauschangriff ausnehmen, weil sich jeder Mafioso einen Presseausweis besorgen könne ...

**Denninger:** ... ist vollkommener Unsinn. Die Regelungen über das Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten funktionieren ja auch.

**SPIEGEL:** Die Amerikaner gehen einen anderen Weg. Die knüpfen den Lauschangriff an sehr hohe Voraussetzungen, statuieren extrem große Begründungspflichten auch

des Richters, Kontrollpflichten des Richters, setzen einen Numerus clausus an zulässigen Fällen fest, aber machen kaum Ausnahmeregelungen. Wäre so eine Regelung verfassungsrechtlich denkbar, und würde die Ihnen mehr behagen?

**Denninger:** Ich würde mindestens die starken Verfahrenshürden des amerikanischen Rechts auch in das deutsche Recht übernehmen, auf jeden Fall, egal wie die Tatbestandsvoraussetzungen und die Abgrenzung der Beteiligten oder Nichtbeteiligten vorgenommen werden. Nützlich ist es sicherlich, wenn der Richter möglichst viel Arbeit mit dem Lauschangriff hat.

**SPIEGEL:** Nach der geplanten Lauschregelung kann es jahrelang dauern, bis ein Lauschopfer über den Angriff erfährt. Halten Sie das für ausreichend?

**Denninger:** Ich sehe überhaupt nicht ein, warum der Betroffene über Jahre nicht informiert werden soll. Für die Geheimhaltung von Wanzen soll es zum Beispiel genügen, daß ein verdeckt ermittelnder Beamter geschützt werden soll. Die werden aber meist irgendwie beteiligt sein. Die Fassung ist jetzt so, daß praktisch die Strafverfolgungsbehörden immer einen Grund finden werden, nicht zu benachrichtigen. Das muß geändert werden.

**SPIEGEL:** Die dauernde Geheimhaltung eines Lauschangriffs führt zudem dazu, daß bei Betroffenen zweimal eingebrochen

## Neufassung des Grundgesetz-Artikels 13 Die Absätze III bis VI werden in den bestehenden Gesetzestext neu eingefügt

(I) Die Wohnung ist unverletzlich.

(II) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden.

(III) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß jemand eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, so dürfen zur Verfolgung der Tat auf Grund richterlicher Anordnung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen, in denen der Beschuldigte sich vermutlich aufhält, eingesetzt werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die Maßnahme ist zu befristen. Die Anordnung erfolgt durch einen mit drei Richtern besetzten Spruchkörper. Bei Gefahr im Verzuge kann sie auch durch einen einzelnen Richter getroffen werden.

(IV) Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen.

(V) Sind technische Mittel ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen, kann die Maßnahme durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Eine anderweitige Verwertung der hierbei erlangten Erkenntnisse ist nur zum Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr und nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; bei Gefahr im Verzuge ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen.

(VI) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag jährlich über den nach Absatz 3 sowie über den im Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Absatz 4 und, soweit richterlich überprüfungsbedürftig, nach Absatz 5 erfolgten Einsatz technischer Mittel. Ein vom Bundestag gewähltes Gremium übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. Die Länder gewährleisten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle.

(VII) Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

werden muß: nicht nur, um die Wanze heimlich zu installieren, sondern dann auch noch, um sie unbemerkt wieder zu entfernen.

**Denninger:** Wahrscheinlich muß man dafür auch eine gesetzliche Regelung machen. So ohne weiteres dürfen die Ermittler ja nicht in Wohnungen und Büros eindringen.

**SPIEGEL:** Oder wäre es gar schonender für die Betroffenen, die einmal installierte Wanze einfach da zu lassen, wo sie ist, sie nur auszuschalten?

**Denninger:** Solche Probleme zeigen schon, daß wir uns hier in einer schmutzigen Sphäre befinden. Unter Umständen kommt man dazu, daß aus Gründen der Geheimhaltung so eine Wanze einfach weiterläuft.

**SPIEGEL:** Was ist mit der Regelung über Lauschergebnisse, die nur zufällig aufgezeichnet wurden? Selbst, wenn sie vor Gericht nicht verwertet werden dürfen, werden sie praktisch doch bei den Ermittlungen weiterverwendet. Wie kann man die Betroffenen davor schützen, daß solche Zufallsfunde ausgewertet werden?

**Denninger:** Durch Löschungspflichten und Vernichtungspflichten. Anders ist das nicht zu machen. Das muß nach den datenschutzrechtlichen Grundsätzen gehandhabt werden.

**SPIEGEL:** Das wird nichts nutzen. Wenn ein Staatsanwalt einmal auf Draht ist und die Sache mithört und dabei zufällig eine andere Straftat mitbekommt, was hindert ihn daran, solche „dienstlichen Erkenntnisse“ für weitere Ermittlungen zu verwenden, bis er auf beweiskräftiges Material stößt? So können Sie unter dem Vorwand, der Mafia nachzuspüren, alles und jeden belauschen.

**Denninger:** Das ist wohl so. Im Prinzip haben Sie da recht. Ich glaube nicht, daß man das wirksam unterbinden kann.

**SPIEGEL:** Die Ermittler bekommen also mit der Wanze eine Waffe in die Hand, deren Einsatz letztlich nicht mehr kontrollierbar ist. Ist vielleicht die Wanze ganz generell ein rechtsstaatswidriges Instrument?

**Denninger:** Es drängt sich allerdings die Frage auf, ob nicht doch schon die Verfassungsänderung, die Wanzen erlaubt, ihrerseits verfassungswidrig ist.

**SPIEGEL:** Nur hat das Bundesverfassungsgericht noch nie eine verfassungswidrige Verfassungsänderung festgestellt.

**Denninger:** Aber es hat sie schon wiederholt geprüft, hält so etwas also für möglich.

**SPIEGEL:** Das Gericht hat gesagt: „Es besteht ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit, der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist“ – also auch nicht durch Verfassungsänderung beseitigt werden kann. Wäre es abwegig, die Wanze als ersten Vorstoß in diesen Bereich zu betrachten?

**Denninger:** Überhaupt nicht abwegig. Es scheint mir durchaus möglich, daß Karls-

### „Das Demokratieprinzip darf ebensowenig angetastet werden wie die Menschenwürde“

ruhe eine verfassungswidrige Verfassungsänderung sieht.

**SPIEGEL:** Wegen Verstoßes gegen die Menschenwürdegarantie?

**Denninger:** Der steht hier zur Debatte. Sie können im Fall des Lauschangriffs auf die Presse aber auch argumentieren: Freie Meinungsbildung und Pressefreiheit gehen auch auf das Demokratieprinzip in Artikel 20 zurück. Das Demokratieprinzip darf aber ebensowenig angetastet werden wie die Menschenwürde. Beides

ist in Artikel 79 genannt, der einen änderungsfesten Kern der Verfassung beschreibt.

**SPIEGEL:** Das klingt so, als wollten Sie nicht nur den Journalisten, sondern praktisch jedem Bürger raten, sich gegen die Beeinträchtigung seines Intimlebens an Karlsruhe zu wenden.

**Denninger:** Im Prinzip ja.

**SPIEGEL:** Was heißt „im Prinzip“?

**Denninger:** Vorbehaltlich einer ganz genauen Prüfung dessen, was schließlich im Ausführungsgesetz stehen wird.

**SPIEGEL:** Für den einfachen Bürger ein paar Handreichungen: Von wann an kann er denn vors Verfassungsgericht ziehen? Jetzt wohl noch nicht.

**Denninger:** Nein. Erst mal muß ein Gesetz da sein. Das gilt für Journalistenklagen in gleicher Weise.

**SPIEGEL:** Muß man warten, bis man tatsächlich Opfer eines Lauschangriffs geworden ist?

**Denninger:** Die Wanze ist durch ihre Existenz schon gefährlich und ein Eingriff. Deswegen kommt es nicht darauf an, ob tatsächlich abgehört wird. Entscheidend ist das Sicherheitsgefühl des Bürgers. Die Möglichkeit der Wanze ist das Gefährliche.

**SPIEGEL:** Es würde also ausreichen, wenn jemand geltend macht: Ich kann, ohne es zu wissen, als völlig Unbescholtener Opfer einer Verwanzung werden.

**Denninger:** Natürlich. Die SPIEGEL-Redaktion kann ab morgen belauscht werden. Welche Verdächte dabei eine Rolle spielen, kann niemand wissen. Und dann kommt so ein Informant zu Ihnen ...

**SPIEGEL:** ... oder er kommt eben gar nicht mehr. Herr Professor Denninger, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.