
Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke

Gesetz über Berichtspflichten des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus von Berlin zu Grundrechtseingriffen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung (Überwachungstransparenzgesetz)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Gesetz über Berichtspflichten des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus von Berlin zu Grundrechtseingriffen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung (Überwachungstransparenzgesetz)
Vom ...**

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Grundsatz

Der Senat erstellt einen Jahresbericht über den Einsatz und die Nutzung von Überwachungsmaßnahmen, die auf Grundlage von bundesgesetzlicher oder landesrechtlicher Regelungen erfolgen. Der Senat übermittelt den Bericht dem Abgeordnetenhaus.

§ 2 Berichtspflichten

(1) Über die (Telefon-)Telekommunikationsüberwachung teilt der Senat dem Abgeordnetenhaus mit:

- a. Die Zahl der TÜ-Maßnahmen und der überwachten Anschlüsse,
- b. die Zahl der abgelehnten Entscheidungen,
- c. die Zahl der betroffenen Personen,

- d. Angaben zu den verfolgten Straftaten und Gründe für präventive Maßnahmen,
- e. die Zahl der tatsächlich abgehörten Gespräche und – wenn möglich – Personen,
- f. die Zahl und Dauer der angeordneten Verlängerungen der Maßnahme und
- g. die zur Gewährleistung des Schutzes des höchstpersönlichen Lebensbereichs jeweils getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen,
- h. sowie bei Maßnahmen, die sich gegen eine in § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 oder Nummer 4 der Strafprozessordnung genannte Person richten und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, die jeweils getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen,

jeweils nach Rechtsgrundlagen differenziert.

(2) Über die Onlinedurchsuchung und Quellen-Telekommunikationsüberwachung berichtet der Senat:

- a. Über die Zahl der Maßnahmen und der überwachten Anschlüsse bzw. Geräte,
- b. die Zahl der abgelehnten Entscheidungen,
- c. die Zahl der betroffenen Personen,
- d. die Angabe der verfolgten Straftaten,
- e. den Umfang der tatsächlich erhobenen Daten und aus welchem Dienst diese jeweils stammen,
- f. die Zahl und Dauer der angeordneten Verlängerungen der Maßnahme und
- g. die zur Gewährleistung des Schutzes des höchstpersönlichen Lebensbereichs jeweils getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen und
- h. die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz derjenigen Maßnahmen, die sich gegen eine in § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 oder Nummer 4 der Strafprozessordnung genannte Person richten und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte,

jeweils nach Rechtsgrundlagen differenziert.

(3) Über die akustische Wohnraumüberwachung teilt der Senat dem Abgeordnetenhaus mit:

- a. die Zahl der Maßnahmen und der überwachten Wohnungen,
- b. die Zahl der abgelehnten Entscheidungen,
- c. die Zahl der betroffenen Personen,
- d. die Angabe der verfolgten Straftaten,
- e. die Zahl der tatsächlich abgehörten Gespräche und – wenn möglich – Personen sowie
- f. die Zahl und Dauer der angeordneten Verlängerungen der Maßnahme sowie
- g. die zur Gewährleistung des Schutzes des höchstpersönlichen Lebensbereichs jeweils getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen und
- h. die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz derjenigen Maßnahmen, die sich gegen eine in § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 oder Nummer 4 der Strafprozessordnung genannte Person richten und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte,

jeweils nach Rechtsgrundlagen differenziert.

(4) Über die nicht individualisierte Funkzellenabfrage erteilt der Senat Auskunft über:

- a. Die jeweilige Anzahl der beantragten und bewilligten Funkzellenabfragen,
- b. die jeweils abgefragten Funkzellen und deren räumliche Abdeckung,
- c. den jeweils abgefragten Zeitraum,
- d. die jeweils zugrundeliegenden Straftatbestände bei der Beantragung,
- e. die jeweilige Anzahl der durch die Funkzellenabfragen betroffenen Telekommunikationsanschlüsse,
- f. die Anzahl der Anschlussermittlungen (Abfrage der zugehörigen Anschlussdaten),
- g. die Anzahl der Verfahren, in denen die Funkzellendaten verwendet bzw. eingebracht wurden sowie
- h. die Anzahl der übermittelten Verkehrsdatensätze und auf welchen Dienst diese jeweils entfallen,

jeweils nach Rechtsgrundlagen differenziert.

(5) Über den Einsatz von stillen SMS und IMSI-Catchern erteilt der Senat Auskunft über:

- a. Die Anzahl der jeweiligen Einsätze,
- b. die Anzahl der betroffenen Endgeräte, Anschlüsse und Personen,
- c. die Anzahl der erfragten und übermittelten Stammdatensätze sowie
- d. die Anzahl der ablehnenden Entscheidungen.

(6) Die Abs. 1 bis 5 gelten mit der Maßgabe, dass durch die Berichte der Erfolg laufender Verfahren nicht gefährdet werden darf. Aufgrund S. 1 nicht mitgeteilte Sachverhalte sind in dem auf den Wegfall des Berichtshindernisses folgenden Bericht gesondert darzustellen. Das Berichtsjahr ist kenntlich zu machen. Geheimhaltungsbedürftige Bestandteile werden dem Abgeordnetenhaus als Verschlussache übersandt; der Inhalt und die Begründung für die Geheimhaltungsbedürftigkeit sind im öffentlichen Teil zu erörtern.

§ 3 Form

Neben der textlichen Mitteilung sind die Daten in einer § 13 EGovG und § 3 Abs. 2 OpenDataVO entsprechenden Form zur Verfügung zu stellen.

§ 4 Weitere Fachverfahren

Der Senat betreibt geeignete Verfahren, um die Benachrichtigungspflichten über Überwachungsmaßnahmen, insbesondere aus § 101a Abs. 6 und 7 StPO umzusetzen. Der Senat unterrichtet das Abgeordnetenhaus jährlich über die Ausgestaltung und Nutzung der jeweiligen Fachverfahren. Zudem berichtet der Senat jährlich über die Gründe, aus denen Benachrichtigungen zurückgestellt wurden.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung

Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus in vergangenen Legislaturperioden auf Grundlage einfacher Parlamentsbeschlüsse auch über Legislaturperiodenwechsel hinaus über unterschiedliche Überwachungsmaßnahmen berichtet. Im Einzelnen wurde auf Grundlage der Beschlüsse „Keine uferlose Telefonüberwachung (I) - Transparenz und Kontrolle in Berlin sicherstellen“ Drs 15/1679 u. 15/3141 von 2008 bis 2021, „Einsetzung eines Ausschusses zur Umsetzung von Artikel 13 Abs. 6 GG und § 25 Abs. 10 ASOG“ Drs 17/1934, 17/1934-1, 17/2080 u. 17/2600 (II B.53) von 2017 bis 2020 und „Einführung einer Erhebungsmatrix für Funkzellenabfragen - Bessere statistische Erfassung von Daten für echte parlamentarische Kontrolle“ Drs. 17/1700 u. 17/1975 von 2018 bis 2020 berichtet. Der Vollzug aller genannten Beschlüsse wurde mit Verweis auf deren fehlende Bindungswirkung, insbesondere über eine Legislaturperiode hinaus, eingestellt. Dieses Gesetz hat zum Ziel, alle diese Berichte zu verstetigen und den früheren Zustand wiederherzustellen.

Zu § 1

Der Gesetzgeber und die Öffentlichkeit sollen in die Lage versetzt werden, die Entwicklung und das Ausmaß der Grundrechtseingriffe im Land Berlin beurteilen zu können. Insoweit ist Zweck des Gesetzes, die tatsächliche Überwachungslast und damit einhergehende Freiheitsbeschränkungen der Bürger*innen zunächst sichtbar zu machen. Rechtsstaatliche Einhegung und demokratische Kontrolle staatlicher Überwachung sind unverzichtbare Kernelemente unserer freiheitlichen Verfassungsordnung. Tatsächlich existiert kein stichhaltiges, empirisch belastbares Wissen über den tatsächlichen Umfang staatlicher Überwachungsmaßnahmen. Einen wesentlichen Orientierungspunkt bietet die Leitentscheidung des BVerfG zur Vorratsdatenspeicherung, vgl. BVerfGE 125, 260. Elementar für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit sei die Verfassungsidentität der Bundesrepublik als deren Kernbestandteilen das Gericht ausdrücklich das Verbot der Totalerfassung und Registrierung der Freiheitswahrnehmung von Bürger*innen nennt. Eine fundierte und objektive Diskussion bzw. Bewertung ebendieser Überwachungsmaßnahmen ist jedoch nur möglich, wenn die tatsächliche Anzahl bzw. der Umfang von Überwachungsmaßnahmen bekannt ist. Vor dem Hintergrund, dass die freiheitliche Verfassungsidentität der Bundesrepublik nur ein begrenztes Maß staatlicher Überwachungsmaßnahmen zulässt (Überwachungsgesamtrechnung), ist eine jährliche Berichterstattung des Senats über den Einsatz von Überwachungsmaßnahmen angezeigt, um zumindest zu den in Berichtspflichten benannten Maßnahmen Transparenz herzustellen. Auf Grundlage dieser jährlich publizierten Daten einschließlich ihrer Bewertung lassen sich zudem Entwicklungen erkennen, die sodann rechts- und gesellschaftspolitisch verwertet werden können. Insoweit leistet die Berichtspflicht einen elementaren Beitrag zur Nachvollziehbarkeit und Versachlichung des (rechts-)politischen Diskurses durch die Verfügbarmachung einer Informationsgrundlage.

Zu § 2

§ 2 normiert im Einzelnen die konkreten Inhalte, die der Senat im Rahmen seines Berichts zu adressieren hat. Insoweit wird auf die Besonderheiten der jeweiligen Maßnahmen der (Telefon-)Telekommunikationsüberwachung (Absatz 1), Online-Durchsuchung und Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Absatz 2), akustische Wohnraumüberwachung (Absatz 3), Funkzellenabfrage (Absatz 4) und stillen SMS und IMSI-Catcher Rücksicht genommen. Allen Maßnahmen gemeinsam ist, dass sie besonders eingriffsintensiv sind. Allein eine Aussage über die Anzahl der Strafverfahren, in denen eine Überwachungsmaßnahme stattgefunden hat, wäre

hier nicht ausreichend. Nur die detaillierten Angaben sind aussagekräftig genug, um den Umfang und die Anwendung staatlicher Überwachung zu bewerten. Sie knüpfen an Berichtspflichten durch das Abgeordnetenhaus an, die bisher jedoch aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität nicht zwingend und dauerhaft in bestehendem Umfang über die Legislaturperioden hinaus transparent gemacht werden müssen.

Zu § 3

Eine Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Ermittlungsinstrumente ist wünschenswert, diese ist allein auf Grundlage dieses Gesetzes jedoch nicht zu erreichen. Die zu übermittelnden Daten bieten aber einen Ansatzpunkt für weitere Forschung durch Dritte. Daher ist es elementar, dass die Daten allgemein zugänglich bereitgestellt werden.

Zu § 4

§ 4 verpflichtet den Senat zum Betrieb eines Systems, das die Benachrichtigung von Betroffenen über Überwachungsmaßnahmen nach Absatz 2 ermöglicht. Insbesondere angeführt wird dabei das Funkzellentransparenzsystem, das von 2021 bis 2023 durch die für Justiz zuständige Senatsverwaltung betrieben wurde. Im Gesetzesvollzug ist zu prüfen, welche weiteren Benachrichtigungspflichten für Betroffene von Überwachungsmaßnahmen bestehen und bisher nicht in ausreichender Weise befolgt werden sowie inwieweit Benachrichtigungspflichten in einem automatisierten Verfahren realisiert werden können. Im Rahmen der Realisierung als automatisiertes Verfahren sind Datenschutz und IT-Sicherheit gewichtig einzustellen. Eine rechtliche Verpflichtung im Rahmen dieses Gesetzes sichert die Aufrechterhaltung des Funkzellentransparenzsystems und unterbindet eine Einstellung der Benachrichtigungspflicht aufgrund von administrativen Entscheidungsprozessen.

Berlin, den 13.05.2024

Jarasch Graf Ahmadi Franco Vandrey
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Helm Schatz Schrader
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke