

An das  
Bundesverfassungsgericht  
- Erster Senat -  
Schlossbezirk 3 / Postfach 177  
76006 Karlsruhe

**Eilt sehr!!!**  
**Antrag auf einstweilige Anordnung !**

31.12.2005

**Verfassungsbeschwerde und Antrag auf einstweilige Anordnung**

**Az.: 47/05 r**  
(bitte stets angeben)

**1. der Humanistischen Union e.V.**

Sitz München (Vereinsregister: VR 7593, Registergericht: AG München,  
Denisstr. 2, 80097 München)

Bundesgeschäftsstelle der Humanistischen Union e. V.

Haus der Demokratie und Menschenrechte,

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 56

vertreten durch die Bundesvorsitzende Prof. Dr. Rosemarie Will,

Tel.: [REDACTED]

**2. [REDACTED]**

Journalist, Berliner Zeitung

dienstliche Anschrift: Karl-Liebknecht-Str. 29

10171 Berlin

wohnhaft [REDACTED]

Tel.: [REDACTED]

**3. Dr. Fredrik Roggan**

Rechtsanwalt  
geschäftsansässig: Müllerstr. 153  
13353 Berlin  
Tel.: 030 / 46 90 63 61

[REDACTED]  
Tel.: [REDACTED]

- Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigter:

Rechtsanwalt  
Dr. Fredrik Roggan  
Müllerstraße 153  
13353 Berlin

**wegen:** Erstes Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes vom 22.12.2005 (BGBl. I, S. 3681).

Ich zeige an, dass mir die Beschwerdeführer zu 1) und 2) Vollmacht erteilt (siehe Anlagen) und mich mit der Wahrnehmung ihrer Interessen vor dem Bundesverfassungsgericht beauftragt haben. Namens und im Auftrag der Beschwerdeführer erhebe ich

**Verfassungsbeschwerde**

gegen das Erste Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes vom 22.12.2005 (BGBl. I, S. 3681) und beantrage

- 1) die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Ersten Gesetzes zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes vom 22.12.2005 (BGBl. I, 3681),
- 2) die einstweilige Anordnung, dass das unter 1) genannte Gesetz vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über Antrag zu 1) nicht vollziehbar ist sowie
- 3) der Staatskasse die notwendigen Auslagen der Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Gerügt wird die Verletzung von Art. 10 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.

## **Begründung:**

### **I. Sachverhalt**

#### *1. Das Gesetzgebungsverfahren*

Das *Bundesverfassungsgericht* hat mit Beschluss vom 3.3.2004 (BVerfGE 110, 33 ff.) festgestellt, dass die §§ 39, 40 und 41 des Außenwirtschaftsgesetzes mit Art. 10 des Grundgesetzes unvereinbar sind. Zugleich ließ es offen, auf welche Weise der Gesetzgeber den verfassungswidrigen Zustand beseitige. Bei einer Neuregelung seien aber diejenigen Grundsätze zu beachten, die der *Erste Senat* in seinen Entscheidungen vom 14. Juli 1999 (BVerfGE 100, 313) und vom 3. März 2004 (BVerfGE 109, 279) niederlegt habe. Die damals geltende Rechtslage sei nur bis zum 31.12.2004 noch hinnehmbar (BVerfGE 110, 33 [76]).

Mit Gesetz vom 21.12.2004 (BGBl. I, 3603) wurden die entsprechenden Befugnisse des Zollkriminalamts in das Zollfahndungsdienstgesetz (§§ 23a bis 23f und 45 bis 47 ZFdG) eingefügt. Die maßgeblichen Vorschriften lauteten in der bis zum 31. Dezember 2005 geltenden Fassung:

#### **„Abschnitt 3**

##### Präventive Telekommunikations- und Postüberwachung

##### § 23a

##### *Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses*

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass Personen Straftaten nach § 19 Abs. 1 oder 2, § 20 Abs. 1, § 20a Abs. 1 oder 2 oder § 22a Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 oder Abs. 2 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen vorbereiten, ist das Zollkriminalamt befugt, zur Verhütung dieser Straftaten dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegende Sendungen zu öffnen und einzusehen sowie die dem Fernmeldegeheimnis unterliegende Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen. Die Überwachung und Aufzeichnung bedarf der vorherigen richterlichen Anordnung.

(2) Eine Vorbereitung von Straftaten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 ist eine Handlung, die darauf gerichtet ist, Straftaten zu begehen, das geschütz-

te Rechtsgut aber nicht unmittelbar gefährdet. Insbesondere fallen darunter das Führen von Verhandlungen über die Lieferung von Gütern oder das Erbringen von Dienstleistungen, das Anbieten, der Erwerb, die Herstellung oder die Überlassung von Gütern, das Anbieten von Dienstleistungen, die Beschaffung von Transportmitteln für die Lieferung von Gütern oder das Anwerben von Teilnehmern, soweit dies der Begehung der Straftat nützlich sein soll.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden, indem sie rechtswidrig und ohne die hierfür erforderliche Genehmigung oder Entscheidung nach Art. 4 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 vom 22. Juni 2000 oder nach den §§ 5c oder 5d der Außenwirtschaftsverordnung die Ausfuhr von

1. Waffen, Munition und Rüstungsmaterial einschließlich darauf bezogener Herstellungsausrüstung und Technologie,

a. wenn diese für die Verwendung in einem Staat bestimmt sind, der sich in einem internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt befindet oder in dem die dringende Gefahr eines solchen Konfliktes besteht, oder

b. wenn gegen das Käufer- oder Bestimmungsland oder gegen den Empfänger der Güter ein Waffenembargo aufgrund eines vom Rate der Europäischen Union verabschiedeten Gemeinsamen Standpunktes oder einer verbindlichen Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verhängt wurde und die Länder oder die Rechtsakte der Europäischen Union oder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, auf Grund derer die Liste der Empfänger erstellt wurde, in einer Veröffentlichung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit im Bundesanzeiger benannt sind, oder

c. wenn das Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste K (Anlage zur Außenwirtschaftsverordnung) ist oder

d. wenn durch die Lieferung der Güter die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland herbeigeführt wird,

2. Gütern, die ganz oder teilweise geeignet sind und von denen auf Grund von Tatsachen angenommen werden kann, dass sie dazu bestimmt sind, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung, Herstellung, Wartung, Lagerung oder zum Einsatz von Atomwaffen, biologischen oder chemischen Waffen zu leisten, oder

3. Gütern, die ganz oder teilweise geeignet sind und von denen auf Grund von Tatsachen angenommen werden kann, dass sie dazu bestimmt sind, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung, Herstellung, Wartung, Lagerung oder zum Einsatz von Flugkörpern für Atomwaffen, biologischen oder chemischen Waffen zu leisten,

vorbereiten.

(4) Beschränkungen nach Absatz 1 oder 3 dürfen auch angeordnet werden gegenüber einer natürlichen Person oder gegenüber einer juristischen Person oder Personenvereinigung, wenn

1. Personen, bei denen die Voraussetzungen für die Anordnung von Beschränkungen nach Absatz 1 oder 3 vorliegen, für sie tätig sind und

Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese an ihrem Postverkehr teilnehmen oder ihren Telekommunikationsanschluss oder ihr Endgerät benutzen, oder

2. sie für Personen, bei denen die Voraussetzungen für die Anordnung von Beschränkungen nach Absatz 1 oder 3 vorliegen, Mitteilungen entgegennehmen oder von diesen herrührende Mitteilungen weitergeben oder

3. Personen, bei denen die Voraussetzungen für die Anordnung von Beschränkungen nach Absatz 1 oder 3 vorliegen, ihren Telekommunikationsanschluss oder ihr Endgerät benutzen.

Beschränkungen nach Satz 1 dürfen nur angeordnet werden, wenn die Erkenntnisse aus Maßnahmen gegen Personen, bei denen die Voraussetzungen nach Absatz 1 oder 3 vorliegen, nicht ausreichen werden, um die in Vorbereitung befindliche Tat zu verhüten. Abgeordnetenpost von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder darf nicht in eine Maßnahme einbezogen werden, die sich gegen eine Person, bei der die Voraussetzungen nach Absatz 1 oder 3 vorliegen, richtet.

(5) Soweit von der Überwachung und Aufzeichnung voraussichtlich Kommunikation erfasst sein wird, über die nach den §§ 53, 53a der Strafprozessordnung das Zeugnis verweigert werden darf, ist dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit unter Würdigung des vom betroffenen Zeugnisverweigerungsrecht geschützten Interesses besonders zu berücksichtigen und, soweit hiernach geboten und möglich, die Überwachung zu beschränken. Dies gilt nicht, soweit die zeugnisverweigerungsberechtigte Person der Beteiligung an der Tat oder der Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei verdächtig ist. Satz 1 und 2 finden auch bei Maßnahmen Anwendung, welche sich auf die dem Brief- und Postgeheimnis unterliegenden Sendungen beziehen.

(6) Beschränkungen nach Absatz 1, 3 oder 4 dürfen nur angeordnet werden, wenn es ohne die Erkenntnisse aus den damit verbundenen Maßnahmen aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre, die vorbereiteten Taten zu verhindern und die Maßnahmen nicht außer Verhältnis zur Schwere der zu verhindernden Tat stehen. Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(7) Vor dem Antrag auf Anordnung nach § 23b ist die Staatsanwaltschaft zu unterrichten. Ebenso ist die Staatsanwaltschaft von der richterlichen Entscheidung, von einer Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen bei Gefahr im Verzug und von dem Ergebnis der durchgeführten Maßnahme zu unterrichten.

(8) § 2 des Artikel 10-Gesetzes gilt entsprechend.

#### § 23b

#### *Gerichtliche Anordnung*

(1) Die Anordnung nach § 23a Abs. 1, 3 oder 4 ergeht auf zu begründenden Antrag der Behördenleitung des Zollkriminalamts persönlich, bei deren Verhinderung von deren Stellvertretung, nach Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen durch das Landgericht. Bei Gefahr im Ver-

zug kann die Anordnung vom Bundesministerium der Finanzen getroffen werden; sie tritt außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen vom Landgericht bestätigt wird. Die gewonnenen Erkenntnisse dürfen nicht verwertet werden. Damit im Zusammenhang stehende Unterlagen sind unverzüglich zu vernichten.

(2) In der Begründung der Anordnung oder Verlängerung sind deren Voraussetzungen und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte darzulegen. Insbesondere sind einzelfallbezogen anzugeben:

1. die Bezeichnung der zu verhindernden Tat;
2. die Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Tat vorbereitet wird;
3. die wesentlichen Erwägungen zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

(3) Zuständig ist das Landgericht, in dessen Bezirk das Zollkriminalamt seinen Sitz hat. Das Landgericht entscheidet durch eine mit drei Richtern einschließlich des Vorsitzenden besetzte Kammer. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend.

(4) Die Anordnung ergeht schriftlich. Sie enthält:

1. soweit bekannt den Namen und Anschrift des Betroffenen, gegen den sie sich richtet,
2. bei einer Überwachung der Telekommunikation zusätzlich die Rufnummer oder eine andere Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder die Kennung des Endgerätes, wenn diese allein diesem Endgerät zuzuordnen ist,
3. die Bestimmung von Art, Umfang und Dauer der Maßnahmen.

Die Anordnung ist auf höchstens drei Monate zu befristen. Auf Antrag der Behördenleitung des Zollkriminalamtes persönlich, bei deren Verhinderung von deren Stellvertretung, mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen, der unter Darstellung der bisherigen Ermittlungsergebnisse zu begründen ist, ist eine Verlängerung um jeweils bis zu drei Monaten zulässig, soweit die Voraussetzungen fortbestehen und eine weitere Überwachung verhältnismäßig ist. Über Verlängerungen über sechs Monate hinaus entscheidet das Oberlandesgericht.

#### § 23c

##### *Durchführungsvorschriften*

(1) Die angeordnete Telekommunikations-, Brief- und Postüberwachung nach § 23a Abs. 1, 3 oder 4 ist durch das Zollkriminalamt vorzunehmen. Die Leitung der Maßnahme ist von einem Bediensteten mit der Befähigung zum Richteramt wahrzunehmen. § 11 Abs. 2 und 3 des Artikel 10-Gesetzes ist entsprechend anzuwenden.

(2) Das Zollkriminalamt darf die durch die Maßnahmen erlangten personenbezogenen Daten zum Zwecke der Verhütung von Taten im Sinne von § 23a Abs. 1 oder 3 verarbeiten und nutzen. Es darf die Daten auch zur

Verfolgung von Straftaten nach § 19 Abs. 1 bis 3, § 20 Abs. 1 oder 2, § 20a Abs. 1 bis 3, jeweils auch in Verbindung mit § 21, oder § 22a Abs. 1 bis 3 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen oder § 34 Abs. 1 bis 6 des Außenwirtschaftsgesetzes verwenden. Das Zollkriminalamt prüft unverzüglich und sodann in Abständen von höchstens sechs Monaten, ob die erhobenen Daten für die in § 23a Abs. 1 oder 3 bestimmten Zwecke erforderlich sind. Soweit die Daten für diese Zwecke nicht erforderlich sind, nicht zur Verfolgung einer Straftat im Sinne des Satzes 2 oder für eine Übermittlung nach § 23d benötigt werden sowie nicht mehr für eine Mitteilung nach Absatz 4 oder für eine gerichtliche Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Beschränkungsmaßnahme von Bedeutung sein können, sind sie unverzüglich unter Aufsicht eines Bediensteten, der die Befähigung zum Richteramt hat, zu löschen. Die Löschung ist zu protokollieren. Zur Sicherung der ordnungsgemäßen Löschung sind in regelmäßigen Abständen von höchstens sechs Monaten Prüfungen durch einen Bediensteten, der die Befähigung zum Richteramt hat, durchzuführen; die Prüfungen sind zu protokollieren. Daten, die nur zum Zwecke einer Mitteilung nach Absatz 4 oder der gerichtlichen Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Beschränkung gespeichert bleiben, sind zu sperren; sie dürfen nur zu diesem Zweck verwendet werden.

(3) Die erhobenen Daten sind zu kennzeichnen. Nach einer Übermittlung an die in § 23d Abs. 1 bis 7 bezeichneten Stellen ist die Kennzeichnung durch den Dritten, an den die Daten übermittelt wurden, aufrechtzuerhalten.

(4) Von den nach § 23a Abs. 1, 3, 4 oder 6 Satz 2 durchgeführten Maßnahmen hat das Zollkriminalamt die Betroffenen zu benachrichtigen. Dabei ist auf die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes nach Absatz 7 und die dafür vorgesehene Frist hinzuweisen. Betroffene im Sinne von Satz 1 sind:

1. Personen, gegen die sich die Maßnahme richtet,
2. Adressaten der überwachten Postsendungen,
3. Inhaberinnen und Inhaber, Nutzerinnen und Nutzer der überwachten Telekommunikationsanschlüsse,
4. natürliche oder juristische Personen nach § 23a Abs. 4,
5. unvermeidbar betroffene Dritte gemäß § 23a Abs. 6 Satz 2.

Im Falle der Benachrichtigung einer juristischen Person erfolgt diese an die zur Vertretung berechnete natürliche Person. Bei Betroffenen im Sinne von Satz 3 Nr. 2 bis 5 unterbleibt die Benachrichtigung, wenn sie nur mit unverhältnismäßigen Ermittlungen möglich wäre oder ihr überwiegende schutzwürdige Belange anderer Betroffener entgegenstehen. Im Übrigen erfolgt die Benachrichtigung, sobald dies ohne Gefährdung des Untersuchungszwecks oder von Leben, Leib oder Freiheit einer Person oder von bedeutenden Vermögenswerten geschehen kann.

(5) Erfolgt die Benachrichtigung nicht binnen sechs Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der gerichtlichen Zustimmung. Die gerichtliche Zustimmung ist vorbehaltlich einer anderen gerichtlichen Anordnung jeweils nach sechs Monaten erneut einzuholen. Eine Benachrichtigung kann mit gerichtlicher Zustimmung endgültig unterbleiben, wenn die Voraussetzungen hierfür auf Dauer nicht vorliegen, im Falle des Absatzes 4 Satz 6 jedoch nicht vor Ablauf von

fünf Jahren. § 23b Abs. 3 gilt entsprechend. Ist die Benachrichtigung um insgesamt 18 Monate zurückgestellt worden oder soll sie auf Dauer unterbleiben, so ist das Oberlandesgericht zuständig, in dessen Bezirk das Zollkriminalamt seinen Sitz hat.

(6) Ist wegen desselben Sachverhalts ein strafrechtliches Verfahren eingeleitet worden, entscheidet die Staatsanwaltschaft nach Maßgabe der Regelungen der Strafprozessordnung über den Zeitpunkt der Benachrichtigung.

(7) Auch nach Erledigung einer in § 23a genannten Maßnahme können Betroffene binnen zwei Wochen nach ihrer Benachrichtigung die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anordnung sowie der Art und Weise des Vollzugs beantragen. Über den Antrag entscheidet das Gericht, das für die Anordnung der Maßnahme zuständig gewesen ist. Gegen die Entscheidung ist die sofortige Beschwerde statthaft.

(8) Das Bundesministerium der Finanzen unterrichtet in Abständen von höchstens sechs Monaten ein Gremium, das aus neun vom Deutschen Bundestag bestimmten Abgeordneten besteht, über die Durchführung der §§ 23a bis 23f sowie §§ 45 und 46 dieses Gesetzes; dabei ist insbesondere über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis, Kosten und Benachrichtigung Betroffener von im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen nach diesen Vorschriften zu berichten. Das Gremium erstattet dem Deutschen Bundestag nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Vorschrift zusammenfassend zum Zweck der Evaluierung einen die in Satz 1 genannten Angaben berücksichtigenden Bericht über die Durchführung der Maßnahmen.

#### § 23d

#### *Übermittlungen durch das Zollkriminalamt*

(1) Die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten dürfen zur Verhütung von Straftaten an die mit polizeilichen Aufgaben betrauten Behörden übermittelt werden, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand
  - a. Straftaten nach den §§ 80, 81 Abs. 1, § 94 Abs. 2, § 129a, auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, §§ 211, 212, 239a und 239b und 307 Abs. 1 bis 3 des Strafgesetzbuches oder
  - b. Straftaten nach § 34 Abs. 1 bis 6, auch in Verbindung mit § 35 des Außenwirtschaftsgesetzes, §§ 19 bis 21 oder 22a Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen begehen will oder begeht oder
2. bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand
  - a. Straftaten, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 und 7, Satz 2 des Artikel 10-Gesetzes bezeichnet sind, oder
  - b. Straftaten nach §§ 130, 146, 151 bis 152a, 181, 249 bis 251, 255, 261, 305a, 306 bis 306c, 308 Abs. 1 bis 4, § 309 Abs. 1 bis 5, §§ 313, 314, 315 Abs. 1, 3 oder Abs. 4, § 315b Abs. 3, §§ 316a, 316b Abs. 1 oder 3 oder § 316c Abs. 1 oder 3 des Strafgesetzbuches oder
  - c. Straftaten nach § 29a Abs. 1 Nr. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 1, 4 oder § 30a des Betäubungsmittelgesetzes



begehen will oder begeht.

(2) Die Daten dürfen zur Verfolgung von Straftaten an die zuständigen Behörden übermittelt werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine der in § 100a der Strafprozessordnung genannten Straftaten begangen oder in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht hat oder durch eine Straftat vorbereitet hat.

(3) Die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten dürfen an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle oder an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Genehmigungsbehörde nach dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen übermittelt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass die Kenntnis dieser Daten erforderlich ist

1. zur Aufklärung von Teilnehmern am Außenwirtschaftsverkehr über Umstände, die für die Einhaltung von Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs von Bedeutung sind

2. im Rahmen eines Verfahrens zur Erteilung einer ausfuhrrechtlichen Genehmigung oder zur Unterrichtung von Teilnehmern am Außenwirtschaftsverkehr, soweit hierdurch eine Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Gütern begründet wird.

(4) Die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten dürfen an die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie an den Militärischen Abschirmdienst übermittelt werden, wenn

1. tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Daten erforderlich sind zu Sammlung und Auswertung von Informationen über Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genannten Schutzgüter gerichtet sind, oder

2. bestimmte Tatsachen den Verdacht sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten für eine fremde Macht begründen.

(5) Die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten dürfen an den Bundesnachrichtendienst übermittelt werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass diese Daten für die Erfüllung der Aufgaben des Bundesnachrichtendienstes nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst zur Sammlung von Informationen über die in § 5 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 bis 3 des Artikel 10-Gesetzes genannten Gefahrenbereiche erforderlich sind.

(6) Die vom Zollkriminalamt erlangten personenbezogenen Daten dürfen zur Verhütung von Straftaten nach § 34 Abs. 1 bis 6, auch in Verbindung mit § 35 des Außenwirtschaftsgesetzes, oder nach den §§ 19 bis 21 oder 22a Abs. 1 Nr. 4, 5 und 7 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen an die mit der Ausfuhrabfertigung befassten Zolldienststellen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf der Grundlage der zwischenstaatlichen Vereinbarungen über die gegenseitige Rechts- und Amtshilfe übermittelt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass derartige Straftaten begangen werden sollen.

(7) Das Zollkriminalamt darf durch Maßnahmen nach § 23a Absatz 1, 3 und 4 erlangte personenbezogene Daten an die für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständigen ausländischen öffentlichen sowie zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen, die mit Aufgaben der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befasst sind, übermitteln, wenn

1. die Übermittlung zur Abwehr einer konkreten erheblichen Gefahr für außen- und sicherheitspolitischen Belange der Bundesrepublik Deutschland oder erhebliche Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist,

2. überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht entgegenstehen und davon auszugehen ist, dass die Verwendung der Daten beim Empfänger in Einklang mit grundlegenden rechtstaatlichen Prinzipien erfolgt, insbesondere ein angemessener Datenschutzstandard gewährleistet ist.

(8) Die Übermittlung nach den Absätzen 1 bis 7 ist nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Dritten, an den die Daten übermittelt werden, erforderlich ist. Sind mit personenbezogenen Daten, die übermittelt werden, weitere Daten des Betroffenen oder einer anderen Person in Akten so verbunden, dass eine Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, ist die Übermittlung auch dieser Daten zulässig; eine Nutzung dieser Daten ist unzulässig. Die Verantwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung trägt das Zollkriminalamt. Über die Übermittlung entscheidet ein Bediensteter des Zollkriminalamts, der die Befähigung zum Richteramt hat. Das Zollkriminalamt hat die Übermittlung und ihren Anlass zu protokollieren.

(9) Der Dritte, an den die Daten übermittelt werden, darf die Daten nur für die Zwecke verwenden, zu deren Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind oder hätten übermittelt werden dürfen. Er prüft unverzüglich und sodann in Abständen von höchstens sechs Monaten, ob die übermittelten Daten für diese Zwecke erforderlich sind. Soweit die Daten für diese Zwecke nicht erforderlich sind, sind sie unverzüglich unter Aufsicht eines Bediensteten, der die Befähigung zum Richteramt hat, zu löschen. Die Löschung ist zu protokollieren. Bei Übermittlungen ins Ausland ist der Dritte, an den die Daten übermittelt werden, darauf hinzuweisen, dass die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie übermittelt wurden, eine angebrachte Kennzeichnung beizubehalten ist und das Zollkriminalamt sich vorbehält, Auskunft über die Verwendung einzuholen.

(...)

#### § 47

#### *Befristung*

Die Überschrift zu Abschnitt 3, die §§ 23a bis 23f, die Überschrift zu Kapitel 5 sowie die §§ 45 bis 47 treten am 31. Dezember 2005 außer Kraft.“

Mit Gesetz vom 22.12.2005 wurde in § 47 ZFdG die Angabe „31. Dezember 2005“ durch die Angabe „30. Juni 2007“ ersetzt (BGBl. I, 3681). Er lautet nunmehr:

„§ 47  
*Befristung*“

Die Überschrift zu Abschnitt 3, die §§ 23a bis 23 f, die Überschrift zu Kapitel 5 sowie die §§ 45 bis 47 treten am 30.6.2007 außer Kraft.“

Das Erste Gesetz zur Änderung des Zollfandungsdienstgesetzes wurde am 30.12.2005 im Bundesgesetzblatt verkündet und ist am 31.12.2005 in Kraft getreten (Art. 2).

## *2. Die Beschwerdeführer*

Die Beschwerdeführerin zu 1) wurde 1961 gegründet und ist die älteste und größte deutsche Bürgerrechtsorganisation. Die Humanistische Union (HU) setzt sich seither für die Anerkennung und Durchsetzung der Grundrechte und die Aufrechterhaltung der Verfassung ein. Ein Arbeitsschwerpunkt der HU besteht seit langem im Einsatz für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, den Datenschutz und das Recht auf Informationsfreiheit. Sie sieht den Ausbau der Eingriffsprogramme im Strafverfahrensrecht, in den Polizei- und Verfassungsschutzgesetzen sowie in weiteren Bereichen des Rechts der Inneren Sicherheit mit tiefer Sorge. Bei der kritischen Begleitung der sog. „Sicherheitsgesetze“, zuletzt zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, hat die HU unter den Bürgerrechtsorganisationen der Bundesrepublik Deutschland eine Vorreiterrolle übernommen.

Der Beschwerdeführer zu 2) ist Journalist und [REDACTED] bei der Berliner Zeitung [REDACTED] angestellt. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Der Beschwerdeführer zu 3) ist Rechtsanwalt in Berlin und derzeit stellvertretender Bundesvorsitzender der Beschwerdeführerin zu 1). Im Rahmen seines Berufes ist er nahezu ausschließlich als Strafverteidiger tätig. Einen Schwerpunkt bildet die Strafverteidigung mit internationalen Bezügen.

## II. Zulässigkeit des Hauptantrages

### *1. Beschwerdefähigkeit*

Die Beschwerdeführer zu 2) und 3) sind als natürliche Personen Grundrechtsträger und damit beteiligtenfähig gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Die Beschwerdeführerin zu 1) ist als eingetragener Verein mit Sitz in Deutschland und damit als inländische juristische Person des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG im vorliegenden Fall grundrechts- und beschwerdefähig. Das hier betroffene Grundrecht des Telekommunikationsgeheimnisses ist auch auf juristische Personen anwendbar und folglich auch auf die Beschwerdeführerin zu 1). Zudem findet in der Bildung und der Betätigung die freie Entfaltung der hinter ihr stehenden natürlichen Personen (den sich für ihre Ziele – s. o. – einsetzenden Mitgliedern) ihren Ausdruck (BVerfGE 21, 362 [369], 61, 82 [101], 68, 193 [205 f]).

## *2. Beschwerdebefugnis*

### a) Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung

Die Beschwerdeführer machen mit ihren Verfassungsbeschwerden u. a. eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1 GG geltend. Sie sind beschwerdebefugt, weil eine Grundrechtsverletzung durch das angegriffene „Erste Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes“ möglich – wenn nicht nahe liegend – ist. Mit ihm wurde die Geltungsdauer der Regelungen der §§ 23a bis 23f ZFdG über den 31.12.2005 hinaus bis zum 30.6.2007 verlängert. Diese Befugnisse haben Eingriffe in den Schutzbereich von Art. 10 Abs. 1 GG zum Gegenstand.

Der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 GG schützt die durch unkörperliche Signale transportierte, räumlich distanzierte individuelle Kommunikation. Die grundrechtliche Gewährleistung umfasst nicht nur den Inhalt, sondern auch alle mit dem Kommunikationsvorgang zusammenhängenden näheren Umstände (zuletzt *BVerfG*, NJW 2005, 2603, [2604]). Die angegriffene Regelung hat die Geltungsdauer dieser Befugnisse um 18 Monate verlängert, ohne eine inhaltliche Änderung vorzunehmen.

### b) Gegenwärtige eigene Beschwer

Die Beschwerdeführer sind durch das „Erste Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes“ auch selbst betroffen. Es hat die Verlängerung der Geltungsdauer der Befugnisse des Zollkriminalamts zu Eingriffen in das Telekommunikationsgeheimnis zum Gegenstand. Schon die geltende Rechtslage führte dazu, dass die Beschwerdeführer nicht mehr telefonieren konnten, ohne dass sie befürchten müssen, von den gegenständlichen Überwachungsbefugnissen betroffen zu werden. Das angegriffene Gesetz verlängert diesen Zustand um weitere 18 Monate.

§ 23a ZFdG erlaubt Eingriffe auch in die Rechte derjenigen, die selber nicht Zielperson einer entsprechenden Maßnahme sind. Insbesondere zeichnen sich die angegriffenen Befugnisse aber dadurch aus dass sie Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis im Vorfeld konkreter Rechtsgutsbeeinträchtigungen erlauben. Das ergibt sich unmittelbar aus § 23a Abs. 2 Satz 1 ZFdG, wonach die Vorbereitung einer bestimmten Straftat auch eine solche Handlung ist, die das geschützte Rechtsgut nicht unmittelbar gefährdet. Entsprechende Vorfeldbefugnisse unterscheiden sich grundlegend von strafprozessualen Ermittlungen, etwa nach den §§ 100a, b StPO. Denn ein Anfangsverdacht muss gerade nicht bestehen. Der Anfangsverdacht aber übernimmt im rechtsstaatlichen Strafverfahrensrecht eine wichtige Begrenzungs- und Steuerungsfunktion. Er bestimmt wenigstens in einem gewissen Maß den Gegenstand, auf den sich die strafverfolgerischen Ermittlungen zu richten haben. Entsprechend konkrete Hinweise auf begangene oder bevorstehende Straftaten müssen für Maßnahmen nach den §§ 23 a ff ZFdG nicht bestehen. Damit ist einerseits der Umstand untrennbar verbunden, dass nahezu jede erfasste Information von staatlichem Interesse sein kann und andererseits, dass auch der von entsprechenden Überwachungsmaßnahmen betroffene Personenkreis wesentlich größer ist. Denn welche Information später einmal zur Zweckverfolgung tatsächlich relevant sein wird, lässt sich zum Zeitpunkt der Datenerhebung regelmäßig noch nicht feststellen.

Das *Bundesverfassungsgericht* hat in seiner Entscheidung zum niedersächsischen Polizeigesetz festgestellt, dass es für die Möglichkeit der eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit ausreicht, wenn ein Beschwerdeführer darlegt, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Rechtsnormen beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird. Der Darlegung einer konkreten bzw. tatsächlichen Beeinträchtigung bedarf es dann nicht, wenn der Betroffene in der Regel keine Kenntnis von den entsprechenden Vollzugakten erhält. Der zu fordernde Grad der Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit wird davon beeinflusst, welche Möglichkeiten ein Beschwerdeführer hat, seine Betroffenheit darzulegen. So ist bedeutsam, ob die Maßnahme auf einen

tatbestandlich eng umgrenzten Personenkreis zielt oder ob sie eine große Streubreite hat und Dritte auch zufällig erfassen kann. Darlegungen, durch die sich der Beschwerdeführer selbst einer Straftat bezichtigen müsste, dürfen zum Beleg der eigenen gegenwärtigen Betroffenheit nicht verlangt werden (*BVerfG*, NJW 2005, 2603 n. w. N.).

Entsprechend liegt der Fall hier. Weder weisen die nun bis zum 30.6.2007 geltenden Befugnisse eine enge tatbestandliche Begrenzung der von den Maßnahmen betroffenen Personen auf, noch ist die zufällige Betroffenheit von Unbeteiligten ausgeschlossen. Im Gegenteil gehört es zum Charakter von verdeckten Vorfeldebefugnissen jeglicher Art untrennbar dazu, dass auch in jeglicher Hinsicht Unverdächtige von den Eingriffen betroffen werden. Die Beschwerdeführer müssen daher sämtlich damit rechnen, zufällig von den Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen des Zollkriminalamts betroffen zu werden. Wie auch bei den polizeirechtlichen Vorfelddermittlungen besteht die Möglichkeit, Objekt einer entsprechenden Maßnahme aufgrund der Regelungen nach den §§ 23 a ff. ZFdG zu werden, praktisch für jedermann. Denn diese kann nicht nur die Zielperson treffen, sondern auch Personen, die mit den eigentlichen Adressaten der Maßnahme in beliebig begründetem Kontakt stehen (*BVerfG*, ebenda). Nachdem die durch das angegriffene Gesetz möglichen Eingriffe praktisch jeden treffen können, also etwa auch die Mitgliedschaft der Beschwerdeführerin zu 1), ist diese auch selber gegenwärtig beschwert.

Mit einer berufsbedingt gesteigerten Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit ihrer Telekommunikation müssen die Beschwerdeführer zu 2) und 3) (jederzeit) rechnen. Denn jeweils ist es nahe liegend, dass sie auch solche Kontakte haben, wie sie von 23 a ff. ZFdG erfasst werden. Nähere Angaben zu bestimmten Personen, Personengruppen oder gerichtlichen Aktenzeichen usw. sollen aus Gründen des Schutzes der entsprechenden Vertrauensverhältnisse nicht gemacht werden.

Die im Rubrum angegebenen Telefonanschlüsse der Beschwerdeführer dienen sämtlich nicht ausschließlich dienstlichen Zwecken, sondern werden auch zur Kommunikation mit nahen Familienangehörigen und anderen Personen des höchstpersönlichen Vertrauens genutzt.

c) Unmittelbare Beschwer

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich auch, dass die Beschwerdeführer durch die bloße Existenz der angegriffenen Regelung unmittelbar betroffen sind. Eines Vollzugsakts braucht es als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Verfassungsbeschwerde nicht. Denn es besteht für die Beschwerdeführer keinerlei anderweitige Möglichkeit, sich gegen die eigentlichen Vollzugsakte zu wenden. Diese scheidet schon an der fehlenden Kenntnis von den konkreten Vollzugsakten. In derartigen Fällen hat das *Bundesverfassungsgericht* anerkannt, dass ein Beschwerdeführer ausnahmsweise unmittelbar gegen ein Gesetz vorgehen kann (*BVerfG*, NJW 2005, 2603).

d) Weitere Zulässigkeitsfragen

Das angegriffene Gesetz ist am 30.12.2005 verkündet worden und am 31.12.2005 in Kraft getreten. Da sich die Verfassungsbeschwerden gegen ein Gesetz richten, gilt die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG. Diese ist offensichtlich gewahrt.



### III. Begründetheit des Hauptantrages aus den Gründen des Beschlusses vom 3. März 2004 (BVerfGE 110, 33 ff.)

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet, da die Beschwerdeführer durch das angegriffene Gesetz in ihrem Grundrecht aus Art. 10 GG verletzt sind. Die bis zum 30. Juni 2007 geltenden Regelungen greifen in verfassungswidriger Weise in das Telekommunikationsgeheimnis ein. Die Verfassungsbeschwerde ist darüber hinaus begründet, weil das Erste Gesetz zur Änderung des Zolfahndungsdienstgesetzes Art. 10 GG nicht als eingeschränktes Grundrecht nennt.

#### *1. Fehlen von kernbereichsschützenden Regelungen*

Das *Bundesverfassungsgericht* hat sich in seiner Entscheidung vom 3. März 2004 ausführlich zur Verfassungswidrigkeit der damaligen Regelung in den §§ 39, 40 und 41 AWG geäußert und dabei insbesondere das Fehlen von Regelungen bemängelt, die den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung zum Gegenstand haben (BVerfGE 110, 33 ff.). Es ordnete als Voraussetzung für eine verfassungsgemäße Rechtslage daher die entsprechende Ergänzung der entsprechenden Befugnis an. Die aufgrund des angegriffenen Gesetzes bis zum 30.6.2007 geltenden Befugnisse der §§ 23a ff. ZFdG enthalten offensichtlich keinerlei kernbereichsschützende Regelungen. Sie sind bereits aus diesem Grunde verfassungswidrig. Insoweit bedarf es keiner Wiederholung der Ausführungen aus der genannten Entscheidung.

Es bedarf keiner Erörterung, auf welche Weise sich der obligatorische Kernbereichsschutz im Bereich des Telekommunikationsgeheimnisses im Allgemeinen auswirkt und welche konkreten Anforderungen an Eingriffsregelungen zu stellen sind. Denn der Gesetzgeber hat sich nicht einmal ansatzweise bemüht, den entsprechenden verfassungsgerichtlichen Anordnungen Folge zu leisten. Damit wird die höchstpersönliche Kommunikation der Beschwerdeführer (dazu oben

II.2 b) nicht vor den Abhörmaßnahmen des Zollkriminalamts (absolut) geschützt.

Die mit dem angegriffenen Gesetz um weitere 18 Monate geltende Eingriffsregelung des § 23a Abs. 5 ZFdG ist schließlich insoweit verfassungswidrig, als bestimmte Berufgeheimnisträger nicht von der Überwachung ihrer Kommunikation mit einer Zielperson ausgenommen werden. Das *Bundesverfassungsgericht* sagt in der Entscheidung zum Lauschangriff ausdrücklich, dass etwa dem Gespräch mit dem Strafverteidiger die zur Wahrung der Menschenwürde wichtige Funktion zukomme, darauf hinwirken zu können, dass der Beschuldigte nicht zum bloßen Objekt im Strafverfahren werde (BVerfGE 109, 279 [322]). Dieser besondere Schutz kann freilich nicht erst dann einsetzen, wenn der Betroffene den Status eines Beschuldigten besitzt und der beauftragte Rechtsanwalt als Strafverteidiger tätig wird. Für Gespräche mit dem gewählten Anwalt muss grundsätzlich gelten, dass eine Ausnahme von der Informationserhebung gilt, um die entsprechende Vertrauensbeziehung mit dem Mandanten effektivieren zu können (so für das Polizeirecht *Gusy*, in: Wolter/Schenke (Hrsg.), Zeugnisverweigerungsrechte bei (verdeckten) Ermittlungsmaßnahmen, Berlin 2002, S. 147). Diesem Grundsatz wird die Regelung des § 23a Abs. 5 ZFdG nicht gerecht. Denn einerseits wird zwischen den unterschiedlichen Gruppen der Zeugnisverweigerungsberechtigten nicht hinreichend differenziert: Nicht jede in § 53, 53a StPO genannte Vertrauensbeziehung dient gleichermaßen dem Schutz der Menschenwürde (BVerfGE 109, 279 [322]). Andererseits werden einzelne – menschenwürderelevante – Vertrauensbeziehungen nicht mit einem Überwachungsverbot belegt. Auch werden keine Vorkehrungen für den unerwarteten Fall der Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung getroffen. Dieses Fehlen kernbereichsschützender Regelungen hinsichtlich bestimmter Kommunikationen zieht die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes nach sich.

## *2. Nichtigkeit des Gesetzes wegen Verstoß gegen das Zitiergebot*

Die Verfassungsbeschwerde ist auch deswegen begründet, weil das angegriffene Gesetz wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot nichtig ist.

Nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG muss ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, dieses unter Angabe des Artikels nennen. Das danach zwingend erforderliche Zitat des Art. 10 GG ist im Ersten Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes nicht zu finden.

Nach der jüngeren Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* betrifft die aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG folgende Warnungs- und Besinnungsfunktion nicht nur die erstmalige Grundrechtseinschränkung, sondern wird bei jeder Veränderung der Eingriffsvoraussetzungen bedeutsam, die zu neuen Grundrechtseinschränkungen führt (*BVerfG*, NJW 2005, 2604).

Entsprechend liegt der Fall hier. Nach bislang geltender Rechtslage sollten die Befugnisse des Zollkriminalamts lediglich bis zum 31.12.2005 gelten. Nach diesem Zeitpunkt wären entsprechende Maßnahmen wegen des Fehlens einer entsprechenden Rechtsgrundlage unzulässig gewesen. Das angegriffene Gesetz ändert die tatbestandlichen Voraussetzungen insofern, als sie ab dem 1.1.2006 neu begründet wurden. Dass sich das angegriffene Gesetz als Verlängerung der bislang gelten Befugnisse darstellt, ändert an dieser Bewertung nichts. Denn die Veränderung der Eingriffsvoraussetzungen ist an der jeweils bestehenden Rechtslage zu messen. Dabei zeigt sich im Fall des angegriffenen Gesetzes, dass die gegenständlichen Befugnisse insoweit neu eingeführt wurden, als sie ohne das angegriffene Gesetz ab dem 1.1.2006 (Tagesbeginn) unzulässig gewesen wären. Die Eingriffsvoraussetzungen wurden folglich – wenn auch nicht inhaltlich – im Vergleich zur vorherigen Rechtslage mit veränderter Gültigkeit neu eingeführt.

Damit wäre Art. 10 GG im angegriffenen Gesetz zu zitieren gewesen. Der entsprechende Verstoß zieht die Nichtigkeit des Gesetzes nach sich.

#### IV. Zulässigkeit und Begründetheit des Antrages auf einstweilige Anordnung

##### *1. Zulässigkeit des Antrages auf einstweilige Anordnung*

Der Antrag ist zulässig, weil die Verfassungsbeschwerde nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Begründetheit des Antrages zu 1) ergibt sich inhaltlich aus der zitierten Entscheidung vom 3. März 2004 (BVerfGE 110, 33ff.).

Eine Entscheidung des *Bundesverfassungsgerichts* in der Hauptsache (Antrag zu 1) ist auch nicht derart zeitnah zu erwarten, dass die unter II. beschriebenen Nachteile für die Beschwerdeführer zu vermeiden wären. Auch zu den weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen ist auf die Ausführungen unter II. zu verweisen.

Im zu entscheidenden Fall besteht eine Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache, weil ohne Vorwegnahme der Entscheidung des Antrages zu 1) kein ausreichender Rechtsschutz gewährt würde (vgl. BVerfGE 67, 149 [151]). Denn die Überwachungsmaßnahmen des Zollkriminalamts würden weiter, ohne dass das Gesetz den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung vorschreibe, durchgeführt werden können.

##### *2. Begründetheit des Antrages auf einstweilige Anordnung*

Die Begründetheit des Antrages zu 2) ergibt sich daraus, dass sie aus Gründen des gemeinen Wohls dringend geboten ist.

a) Die angegriffene Entscheidung des Gesetzgebers stellt die Autorität des *Bundesverfassungsgerichts* grundsätzlich in Frage, indem sie die genannten Anordnungen aus der Entscheidung vom 3. März 2004 bewusst missachtet. Damit steht nicht nur die in § 31 Abs. 1 BVerfGG festgelegte Verbindlichkeit der Ent-

scheidungen des *Bundesverfassungsgerichts* in Frage, sondern auch die gegenseitige Achtung der Verfassungsorgane und damit die grundgesetzliche Ordnung.

Das *Bundesverfassungsgericht* hatte dem Gesetzgeber in nicht interpretierbarer Weise eine Frist zur Neuregelung bis zum 31.12.2005 gesetzt und ihm gleichzeitig die Beachtung der Maßgaben aus der Lauschangriffentscheidung aufgegeben (BVerfGE 110, 33 [67]). Diese Vorgaben wurden bei der Neuregelung in §§ 23a ff ZFdG nicht einmal ansatzweise umgesetzt. Entsprechende gesetzgeberische Entscheidungen sind geeignet, das Vertrauen – nicht nur der Beschwerdeführer – in die Verbindlichkeit der Entscheidungen der Judikative grundlegend zu erschüttern. Sie bedeutet eine bewusste Missachtung des einen Verfassungsorgans durch ein anderes.

Diesem Gesichtspunkt können vermeintliche Unklarheiten, was die Einzelheiten der Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben betrifft, nicht entgegengehalten werden. Denn an der Tatsache, dass bei einer Neuregelung die genannten Vorgaben zu beachten sind, kann angesichts der Eindeutigkeit des Auftrages des *Bundesverfassungsgerichts* an den Gesetzgeber kein vernünftiger Zweifel bestehen. Es hat mithin schon im „Gesetz zur Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das Zollkriminalamt und zur Änderung der Investitionszulagengesetze 2005 und 1999“ vom 21.12.2004 (BGBl. I, 3603) eine Verpflichtung bestanden, allgemeine und spezielle (etwa auf einzelne Berufsheimnisträger gezogene) kernbereichsschützende Regelungen vorzusehen. Schon der Umstand, dass dies nicht der Fall war, erscheint unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten einerseits und der genannten Infragestellung der Verbindlichkeit der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts andererseits unerträglich.

Die nun erfolgte, abermalige Missachtung der Vorgaben des *Bundesverfassungsgerichts* durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstge-

setzes führt zu einer verfassungswidrigen Rechtslage von bis zu 30 Monaten. Dies stellt die Stellung des *Bundesverfassungsgerichts* im Verfassungsgefüge prinzipiell in Frage. Ein derart beharrliches Ignorieren der Vorschrift des § 31 Abs. 1 BVerfGG ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu rechtfertigen. Sie beschädigt nicht nur das Vertrauen in die Verbindlichkeit der Entscheidungen des *Bundesverfassungsgerichts*, sondern auch dasjenige in die Verfassungstreue des Bundestages.

b) Von den genannten Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung kann jedermann, also auch die Beschwerdeführer, jederzeit betroffen werden. Die entsprechenden Überwachungsmaßnahmen erfolgen ohne deren Wissen, so dass sie jederzeit damit zu rechnen haben, dass sie selber, ohne dazu irgendeinen Anlass gegeben zu haben, Opfer von entsprechenden Maßnahmen zu werden. Allein diese Möglichkeit hat das *Bundesverfassungsgericht* in der Entscheidung zum Großen Lauschangriff veranlasst, auf die Bedeutung von verdeckten Datenerhebungen für ein demokratisches Gemeinwesen hinzuweisen: Die heimliche Überwachung des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen betreffe nicht nur den Einzelnen, sondern könne sich auch auf die Kommunikation der Gesellschaft insgesamt auswirken. Von der Möglichkeit zur akustischen Wohnraumüberwachung könnten Einschüchterungseffekte ausgehen, denen insbesondere auch der Unverdächtige ausgesetzt sei, weil auch er nach den gesetzlichen Regelungen jederzeit und ohne sein Wissen von der Ermittlungsmaßnahme betroffen werden könne. Allein die Befürchtung einer Überwachung aber könne schon zu einer Befangenheit in der Kommunikation führen (BVerfGE 109, 279 [354]).

Auch unabhängig von der latenten Furcht vor heimlichen Überwachungsmaßnahmen des Staates, auch solchen nach den §§ 23a ff. ZFdG, haben die angegriffenen Befugnisse erhebliche Konsequenzen für die berufliche Tätigkeit der Beschwerdeführer zu 2) und 3). Denn § 23a Abs. 5 ZFdG sieht die Möglichkeit

der Betroffenheit von Berufsgeheimnistägern ausdrücklich vor und nimmt lediglich auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit Einschränkungen vor.

Dies hat im Fall des Beschwerdeführers zu 2) die Konsequenz, dass er sich nicht sicher sein kann, bei journalistischen Recherchen, insbesondere beim Kontakt mit Informanten aus bestimmten Szenen, seinen Beruf unüberwacht ausüben zu können.

Im Fall des Beschwerdeführers zu 3) führt dies zur Aufhebung der Vertraulichkeit von Mandantengesprächen via Telefon oder Post. Dabei erscheint die Wahrscheinlichkeit seiner in der Vergangenheit liegenden oder zukünftigen Betroffenheit besonders groß, weil seine Tätigkeit in erheblichem Maße auf die Strafverteidigung von ausländischen Beschuldigten und die Strafverteidigung mit internationalen Bezügen gerichtet ist.

c) Eine Folgenabwägung muss im zu entscheidenden Fall zum Erlass einer einstweiligen Außervollzugsetzung des angegriffenen Gesetzes führen. Dabei sind einerseits die Folgen zu berücksichtigen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge und die Verfassungsbeschwerde Erfolg hätte. Andererseits sind die Nachteile zu bedenken, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung erginge und die Verfassungsbeschwerde erfolglos bliebe. Ein besonders strenger Maßstab gilt, wenn die Aussetzung des Vollzugs von Gesetzen beantragt wird. So soll das *Bundesverfassungsgericht* von seiner entsprechenden Befugnis nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen. Auch bei der Betroffenheit von außenpolitischen Auswirkungen soll ein entsprechend strenger Maßstab gelten (BVerfGE 83, 162 [171 f.]; 89, 38 [43]).

Als Konsequenzen einer einstweiligen Anordnung kommt die Betroffenheit der Aufgabenerfüllung durch das Zollkriminalamt in Betracht. Eine Aussetzung der Vollziehbarkeit des angegriffenen Gesetzes würde die weitere Durchführung der Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen verhindern. Erkenntnisse,



die für die Verhütung der in den Regelungen genannten Straftaten erforderlich sein könnten, wären jedenfalls so lange nicht mehr zu erlangen, bis der Gesetzgeber eine den Vorgaben des *Bundesverfassungsgerichts* genügende Norm verabschiedet hätte. Weiterhin wird im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens von der Bundesregierung angeführt, dass die präventive Telekommunikations- und Postüberwachung einen wesentlichen Beitrag für die frühzeitige Aufdeckung und vor allem Verhinderung vorbereiteter illegaler Exporte von Massenvernichtungswaffen leiste. Das Eintreten einer Regelungslücke, so die Behauptung im Gesetzentwurf der Bundesregierung zu den angegriffenen Regelungen, müsse deshalb – auch um außenpolitischem Schaden vorzubeugen – unter allen Umständen verhindert werden (BR-Drucks. 781/05).

Die Abwägung zwischen den genannten Rechtsgütern muss vorliegend dazu führen, dass das angegriffene Gesetz bis zu einer verfassungskonformen Neuregelung nicht vollzogen werden darf. Schon der Umstand, dass nicht einmal ein Gesetzentwurf fristgerecht (bis zum 31.12.2004) in das Parlament eingebracht wurde, zeigt, dass die gegen eine einstweilige Außervollzugsetzung sprechenden Belange allenfalls am Rande berührt werden. Andernfalls wären wenigstens Bemühungen von Seiten der Bundesregierung zu erkennen gewesen, die auf die fristgerechte Schaffung einer verfassungskonformen Regelung hingewiesen hätten. Insoweit ist innerhalb des vom *Bundesverfassungsgericht* vorgegebenen Zeitrahmens (bis zum 31.12.2004) aber nicht einmal ein Gesetzentwurf bekannt geworden. Das Interesse an der weiter bestehenden Möglichkeit zum Einsatz der entsprechenden Datenerhebungsmethoden kann demnach nicht erheblich sein. Denn es ist zu unterstellen, dass sich das entsprechende Interesse nur auf eine verfassungskonform ausgestaltete Befugnis richten kann.

Demgegenüber wiegt der drohende Vertrauensverlust in das grundgesetzliche Gefüge der Staatsgewalten ungleich schwerer. Hiervon sind nicht nur die Beschwerdeführer betroffen. Vielmehr wäre im Fall der Ablehnung des Antrages

zu 2) ein genereller Ansehensverlust eines Verfassungsorgans in der gesamten Bevölkerung zu besorgen.

#### V. Ergebnis

Das mit den Verfassungsbeschwerden angegriffene Gesetz verstößt gegen das Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 10 GG, weil es keine Regelungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung enthält. Das Fehlen entsprechender gesetzlicher Vorkehrungen war nach dem genannten Beschluss des *Bundesverfassungsgerichts* vom 3. März 2004 nur bis zum 31. Dezember 2004 verfassungsrechtlich hinnehmbar. Das angegriffene Gesetz kann schon aus diesem Grund keinen Bestand haben.

Das Erste Gesetz zur Änderung des Zollfahndungsdienstgesetzes ist auch deswegen formell verfassungswidrig, weil es dem Zitiergebot nicht genügt.

Das Gesetz ist aus den genannten Gründen des gemeinen Wohls auch einstweilen außer Vollzug zu setzen.

Sollte das Gericht weitere Ausführungen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht für erforderlich halten, so wird um einen entsprechenden Hinweis gebeten.

Rechtsanwalt