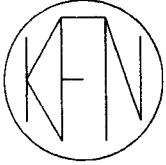


Andreas Böttger, Christian Pfeiffer

DER LAUSCHANGRIFF IN DEN USA UND DEUTSCHLAND

Empirische Befunde und kriminalpolitische Folgerungen
zu Überwachungsmaßnahmen der Strafjustiz

1993



Der Lauschangriff in den USA und in Deutschland

Empirische Befunde und kriminalpolitische Folgerungen zu Überwachungsmaßnahmen der Strafjustiz

Andreas Böttger, Christian Pfeiffer

1. Fragestellungen der Untersuchung und methodisches Vorgehen

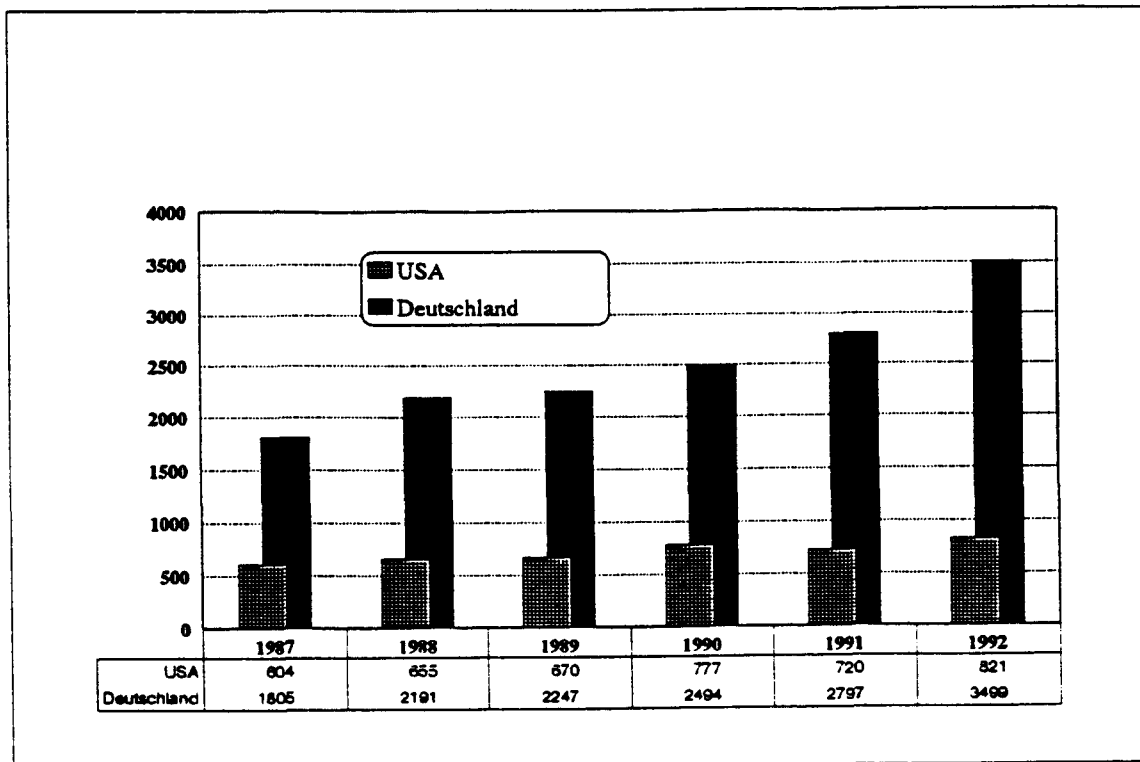
Die Frage, ob im Rahmen der Strafverfolgung organisierter Kriminalität in Deutschland zukünftig auch Mikrofone in Wohnungen, Geschäftsräumen, Pkws etc. eingesetzt werden sollten, ist im Jahr 1993 zu einer der zentralen kriminalpolitischen Streitfragen der Bundesrepublik geworden. Sowohl Befürworter als auch Gegner einer Einführung dieses sogenannten großen Lauschangriffs berufen sich dabei häufig auf die Praxis der USA¹. Die entsprechenden Äußerungen lassen allerdings vermuten, daß beiden Seiten empirisch fundierte Informationen nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße zur Verfügung standen. Da die amerikanische Justiz die von ihr erteilten Abhörgenehmigungen in den jährlich erscheinenden "Wiretap Reports"² mit zahlreichen Daten dokumentiert, haben wir uns entschlossen, diese Quelle für eine empirische Analyse der amerikanischen Abhörpraxis zu nutzen. Unsere Untersuchung beschränkt sich dabei nicht auf die Analyse des Einsatzes von Mikrofonen. Sie bezieht auch das Abhören von Telefonen sowie die Überwachung elektronischer Medien (vernetzte Computer, Mailbox-Systeme, Telefax etc.) ein. Ein Grund dafür ist die Tatsache, daß in Deutschland im Jahr 1992 von der Justiz mehr als viermal soviel Genehmigungen zum Abhören von Telefonen erteilt worden sind wie in den USA (3.499 zu 821)³. Das nachfolgende Schaubild zeigt zudem im Vergleich der beiden Staaten stark divergierende Entwicklungen in bezug auf die letzten sechs Jahre:

¹ Vgl. z.B. die Sendung Pro und Contra vom 27.5.1993, in der die zur Abhörpraxis der USA aufgestellten Behauptungen nicht den Tatsachen entsprechen.

² Ihr genauer Titel lautet: "Report on applications for orders authorizing or approving the interception of wire, oral, or electronic communications (wiretap report)".

³ Vgl. zu den USA die nachfolgend dargestellten Auswertungen der "Wiretap Reports"; die Daten zur Bundesrepublik Deutschland beruhen auf der Bundestagsdrucksache 12/5269/1993 sowie auf Angaben von Lücking, 1992, S. 42.

Schaubild 1: Richterliche Anordnungen zur Telefonüberwachung⁴ in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, 1987 bis 1992 (Häufigkeiten)



In den USA ist die Zahl der richterlichen Genehmigungen zum Abhören von Telefonschlüssen zwischen 1987 und 1992 um 36 % gestiegen. In Deutschland beträgt die Zuwachsrate 94 %. Berücksichtigt man in bezug auf das Jahr 1992 zusätzlich noch die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen beider Staaten, so ergibt sich für den deutschen Bürger ein etwa 13mal so hohes Risiko, Ziel einer derartigen Überwachungsmaßnahme zu werden, wie für einen amerikanischen Bürger.

Mit unserer Untersuchung wollen wir u. a. nach Erklärungen für diese Unterschiede suchen und der Frage nachgehen, auf welche Weise in den USA der im Vergleich zu Deutschland sehr restriktive Gebrauch von Abhörmaßnahmen erreicht wird. Dabei beziehen wir uns ausschließlich auf solche Überwachungsmaßnahmen, die von der Strafjustiz im Rahmen der Strafverfolgung eingesetzt wurden. Lauschangriffe der Polizei im Bereich der Prävention von Kriminalität konnten wir nicht erfassen. Zu diesen Abhörmaßnahmen werden sowohl in den USA wie in Deutschland keine Daten veröffentlicht.

⁴ Die Zahlen für die USA ergeben sich aus der Summe der Fälle, in denen ausschließlich Telefone abgehört wurden und solchen, in denen dies zusammen mit anderen Überwachungsmethoden erfolgte.

Im Hinblick auf die amerikanische Praxis stützen wir uns auf die vom Administrative Office of the U.S. Courts jährlich veröffentlichten Berichte über alle justitiell genehmigten Überwachungsmaßnahmen, die "Wiretap Reports". Sie enthalten zu jedem einzelnen Abhörfall in Form tabellarischer Angaben detaillierte Informationen, die eine Beurteilung dazu ermöglichen sollen, warum die Justiz die Abhörmaßnahme genehmigt hat, in welchem Ausmaß und mit welchem Erfolg abgehört worden ist und welche weiteren Konsequenzen sich daraus später ergeben haben. Zum Fall 229 des Jahres 1991 finden sich beispielsweise folgende Angaben: Richter Lasker (New York) hat auf Antrag des Staatsanwalts Salzburg am 13.4.1989 in einem Fall von Schutzgelderpressungen den Einsatz von Abhörmikrofonen genehmigt. Die Genehmigung erstreckte sich auf die Räume eines "Social Club". Die erste Genehmigung erlaubte eine Dauer der Abhörmaßnahme von 30 Tagen. Sie wurde insgesamt zehnmal verlängert. Die Überwachungsanlage war an 233 Tagen in Betrieb. Insgesamt wurden 8.978 Gespräche abgehört. Von diesen wurden später 417, also 4,6 %, als belastend eingestuft. Im Laufe der 233 Tage wurden 32 Personen von der Abhörmaßnahme erfaßt. 11 Personen wurden verhaftet und später auch 11 Personen verurteilt. Die Gesamtkosten der Maßnahme beliefen sich auf 299.329 Dollar.

Jeder amerikanische Richter, der eine Abhörmaßnahme genehmigt, ist gesetzlich verpflichtet, im Jahr der Genehmigung einen derart ausführlichen Bericht gegenüber dem Administrative Office of the U.S. Courts abzugeben.⁵ Die Verpflichtung trifft in den Folgejahren die zuständige Staatsanwaltschaft, sofern Strafverfahren, die auch auf Informationen aus der Abhörmaßnahme beruhen, erst später rechtskräftig abgeschlossen werden.

Insgesamt standen dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen für die nachfolgend dokumentierte Datenanalyse dank der engagierten Mithilfe von Ronald Goldstock und James Jacobs die sechs Wiretap Reports der Jahre 1987 bis 1992 zur Verfügung⁶, in denen insgesamt 4.965 Fälle von installierten Überwachungsanlagen in der oben beschriebenen Weise dokumentiert sind. Zu 288 dieser Fälle fanden sich in den Wiretap Reports allerdings nur Angaben zum Antrags- beziehungsweise Genehmigungsverfahren. Die weiteren Informationen zu den Modalitäten des tatsächlichen Einsatzes standen den Richtern nicht zur Verfügung, weil die zuständigen Staatsanwaltschaften ihre Berichte nicht oder nicht rechtzeitig abgegeben hatten. Im Wiretap Report 1992 heißt es dazu: "Einige der von den Staatsanwaltschaften abgegebenen Berichte sind vermutlich zu spät eingetroffen, um sie in diesen

⁵ Vgl. Title 18 U.S.C., Section 2519 Abs. 1 und 2.

⁶ Ronald Goldstock ist Leiter der Sonderdienststelle zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität des Staates New York. James Jacobs ist Professor für Strafrecht und Kriminologie an der New York University Law School. Beiden möchten wir an dieser Stelle sehr herzlich für ihre Unterstützung und ihre Beratung bei der Beschaffung und Auswertung des Datenmaterials danken.

Bericht aufnehmen zu können. Möglicherweise haben aber auch einige Staatsanwälte die Erfüllung der Berichtspflicht bewußt hinausgezögert, um laufende Untersuchungen nicht zu gefährden".⁷ Zudem gab es in einigen der analysierten Fälle Hinweise auf eine unvollständige und zum Teil "unsaubere" Dokumentation der Daten in den Wiretap Reports. So fanden sich neben fehlenden Angaben zum Beispiel auffällig "runde" Werte (etwa 1.000 belastende Gespräche bei 50 überwachten Personen im Fall 270 des Jahres 1991). In einigen Fällen ist die Anzahl belastender Gespräche mit der aller abgehörten Gespräche oder sogar der aller überwachten Personen identisch, in anderen wurden verurteilte Personen angegeben, es fehlten jedoch Daten zu den Gerichtsverfahren. Zwar gehen wir dennoch davon aus, daß bei einer Gesamtzahl von knapp 5.000 Fällen durch diese seltenen Dokumentationsfehler keine allzu großen Verzerrungen auftreten. Dennoch ist bei der gesamten Dateninterpretation zu berücksichtigen, daß diese Datenqualität insoweit nicht einem methodisch kontrollierten wissenschaftlichen Standard entspricht.

In Deutschland werden über die nach § 100 a StPO genehmigten Abhörmaßnahmen überhaupt keine empirischen Daten erhoben. Die Bundesregierung mußte deshalb bei entsprechenden parlamentarischen Anfragen jeweils erklären, daß sie über keinerlei Informationen dazu verfügt, welche Straftaten Anlaß für die Abhörmaßnahmen gegeben haben, in welchem Ausmaß abgehört worden ist und welcher Erfolg damit erzielt wurde.⁸ Die Angaben, die die Bundesregierung aufgrund parlamentarischer Anfragen zur Häufigkeit von Abhörmaßnahmen gemacht hat⁹, beruhen durchweg auf Datenerhebungen der Bundespost beziehungsweise der Telekom, die allerdings nur registrieren, ob ein Richter oder ein Staatsanwalt eine Maßnahme angeordnet hat und in welchem Bundesland sie durchgeführt wurde.

2. Die gesetzlichen Regelungen der USA für den Einsatz von Abhörmaßnahmen

Bis 1968 bestand in den USA keine einheitliche gesetzliche Regelung der Überwachungspraxis. Erst im Rahmen des 1968 in Kraft getretenen Omnibus Crime Control and Safe Street Act wurde erstmals bestimmt, unter welchen Bedingungen Federal Courts, also die Bundesgerichte, bei Strafverfahren, die auf Bundesrecht beruhen, Abhörmaßnahmen einsetzen dürfen. Im Hinblick auf die Praxis der State Courts, also der Gerichte der US-Bundesstaaten, wurde gleichzeitig bestimmt, daß die Gesetzgebung der Einzelstaaten die Regelungen des Bundes-

⁷ Vgl. Administrative Office of the U.S. Courts, 1993, S. 4.

⁸ Vgl. Lücking, 1992, S. 41 ff.

⁹ Vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 12/5269/1993.

gesetzes zu übernehmen hat, sofern der einzelne Staat im Rahmen seiner Strafverfolgung Abhörmaßnahmen zulassen will. Fast alle US-Staaten haben zwischenzeitlich entsprechende Gesetze erlassen. Ferner wurden auch die Richter der State Courts dazu verpflichtet, ihre zu Abhörerträgen ergangenen Entscheidungen an das Administrative Office of the U.S. Courts zu melden. In den Wiretap Reports werden deshalb die Daten sowohl der Abhörentscheidungen von Federale Courts als auch der von State Courts veröffentlicht.

Die Zahl der Straftatbestände, bei deren Strafverfolgung der Einsatz von Abhörmaßnahmen erlaubt wird, ist sehr groß. Bei den insgesamt über 100 Delikten¹⁰ handelt es sich überwiegend um Kapitaldelikte, Staatsschutzdelikte sowie Straftaten, die typischerweise im Rahmen der organisierten Kriminalität begangen werden (z.B. Drogenhandel, Schutzgelderpressung oder die Organisation von illegalem Glücksspiel). Die Tatsache, daß die US-Justiz von Abhörmaßnahmen einen sehr sparsamen Gebrauch macht, kann also nicht mit einem engen Straftatenkatalog erklärt werden.

Ursprünglich war vorgesehen, daß der Antrag auf Genehmigung von Abhörmaßnahmen nur durch den Bundesjustizminister beziehungsweise den zuständigen Landesjustizminister gestellt werden konnte. Wie uns die in Fußnote 4 genannten US-Experten berichteten, wurde das Antragsrecht jedoch bereits nach kurzer Zeit an den zuständigen Generalstaatsanwalt beziehungsweise den Leiter der Bezirksstaatsanwaltschaft delegiert, weil diese über mehr Sachkompetenz und Erfahrung verfügen, um die Sachinformationen und Vorschläge auf Genehmigung von Abhörmaßnahmen der Polizei beurteilen zu können.¹¹ Für die Anordnung bzw. die nachträgliche Genehmigung im Fall einer vorangegangenen Eilentscheidung durch die Staatsanwaltschaft¹² ist nach Section 2516 i.V.m. Section 2518 des amerikanischen Strafrechts/Strafprozeßrechts der Ermittlungsrichter zuständig, in dessen Bezirk der Fall anhängig geworden ist. Hinsichtlich der Dauer der Abhörmaßnahme schreibt Section 2615 Abs. 5 vor, daß sie auf die Mindestzeit zu beschränken ist, die zur Erlangung des Abhörzieles erforderlich erscheint, und zunächst nur maximal 30 Tage dauern darf. Auf Antrag der zuständigen Staatsanwaltschaft sind Verlängerungen möglich, sofern das Gericht zur Überzeugung kommt, daß die während der vorausgegangenen Zeit gewonnenen Erkenntnisse dies rechtfertigen. Jede Genehmigung und Verlängerung einer Genehmigung muß die Anordnung enthalten, daß die Abhörmaßnahme, sofern sie ihr Ziel erreicht hat, zum frühestmöglichen Zeitpunkt abzubre-

¹⁰ Vgl. Title 18 U.S.C., Section 2516 Abs. 1, a bis g. Alle weiteren Paragraphenangaben beziehen sich auf Titel 18 des amerikanischen Strafrechts/Strafprozeßrechts "Crimes and Criminal Procedure".

¹¹ Eine entsprechende Regelung findet sich heute in Section 2516 Abs. 1 und 2 des US-amerikanischen Strafrechts/Strafprozeßrechts.

¹² Vgl. Title 18 U.S.C. Section 2517, Abs. 7.

chen ist und daß sie ferner in einer Weise durchzuführen ist, die das Abhören unverdächtiger Kommunikation auf ein Minimum beschränkt. Jeder Richter, der eine Abhörmaßnahme genehmigt hat, ist ferner nach Section 2518 Abs. 8, d verpflichtet, die Person oder die Personen, gegen die sich die Maßnahme gerichtet hat, über die Tatsache des Abhörens zu unterrichten. Nach eigenem Ermessen kann er dies auf weitere Personen ausdehnen, deren Kommunikation im Zusammenhang mit der Maßnahme ebenfalls überwacht worden ist. Der Bericht muß Angaben zu Art, Ausmaß und Dauer der Überwachung enthalten. Nach eigenem Ermessen kann der Richter dem oder den Betroffenen Tonbandmitschnitte der abgehörten Kommunikation zur Verfügung stellen. Bei Vorliegen besonderer Gründe, zum Beispiel weil die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind oder weil dadurch dritte Personen gefährdet werden könnten, kann er diesen Bericht auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.

3. Die Analyse der in den "Wiretap Reports" dokumentierten Daten zur amerikanischen Abhörpraxis der Jahre 1987 bis 1992

In der nachfolgenden Tabelle 1 soll zunächst ein Überblick über die Häufigkeit der verschiedenen Abhörmethoden gegeben werden, die in den 4.935 Fällen zum Einsatz gelangt sind, für die in den "Wiretap Reports" eine eindeutige Angabe zur Methode erfolgte.

Tabelle 1: Abhörmethoden in der amerikanischen Strafverfolgung und Kombinationen, 1987-1992 (Häufigkeiten, Zeilenprozentsätze)

	nur Telefon	nur Mikrophon	nur elektronische Medien	Telefon/Mikrophon	Telefon/elektron. Medien	Mikrophon/elektron. Medien	Telef./Mikrophon/elektron. Medien
Fälle	3899	350	313	172	156	25	20
Prozent	79,0	7,1	6,3	3,5	3,2	0,5	0,4

Von den genehmigten Überwachungsmaßnahmen beziehen sich 79 % demnach allein auf das Abhören des Telefons. Nur in 7,1 % der Fälle sind ausschließlich Mikrofone eingesetzt worden. Zählt man zu diesen die Abhör genehmigungen hinzu, bei denen das Mikrophon in Kombination mit der Überwachung des Telefons und/oder elektronischer Kommunikation eingesetzt wurde, zeigt sich, daß der große Lauschangriff in den USA im Verlauf der letzten sechs Jahre insgesamt 567 mal angeordnet worden ist (11,5 % aller Überwachungsmaßnahmen). Die Zahlen zur Überwachung elektronischer Medien liegen nur knapp darunter.

Insgesamt gesehen kam diese Methode im Verlauf der sechs Jahre bei 10,4 % aller Maßnahmen zur Anwendung.

Tabelle 2 ermöglicht eine Längsschnittbetrachtung zur Häufigkeit der verschiedenen Typen von Überwachungsmaßnahmen für die Jahre 1987 bis 1992:

Tabelle 2: Der Gebrauch der verschiedenen Überwachungsmaßnahmen in den Jahren 1987 bis 1992 (Häufigkeiten, Spaltenprozentsätze)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
nur Telefon	567 86,7%	615 82,1%	613 80,3%	693 77,3%	651 73,9%	760 76,7%
nur Mikrofon	48 7,3%	65 8,7%	59 7,7%	73 8,1%	64 7,3%	41 4,1%
nur elektron. Medien	0 0%	28 3,7%	30 3,9%	44 4,9%	91 10,3%	120 12,1%
Telefon/ Mikrofon	37 5,7%	21 2,8%	25 3,3%	45 5,0%	27 3,1%	17 1,7%
Telefon/elektron. Medien	0 0%	17 2,3%	28 3,7%	36 4,0%	36 4,1%	39 3,9%
Mikrofon/elektron. Medien	2 0,3%	1 0,1%	4 0,5%	3 0,3%	6 0,7%	9 0,9%
Telefon/ Mikrofon/ elektron. Medien	0 0%	2 0,3%	4 0,5%	3 0,3%	6 0,7%	5 0,5%

Die absolute Zahl der Genehmigungen für das Telefonabhören ist als Einzelmaßnahme im Laufe der sechs Jahre um ca. ein Drittel angestiegen. Trotzdem ergibt sich ein leichter Rückgang der prozentualen Bedeutung dieser Maßnahme von 86,7 % auf 76,7 %, weil in dem Zeitraum vor allem die Überwachung der elektronischen Medien (allein oder in Kombination mit anderen Methoden) stark zugenommen hat - von zwei Fällen im Jahr 1987 auf insgesamt 173 Fälle im Jahr 1992. Die Überwachung mit Hilfe von Mikrofonen (allein oder in Kombination mit anderen Methoden) hatte zwischen 1987 und 1990 deutlich zugenommen. In den letzten beiden Jahren hat sich dann jedoch ein beachtlicher Rückgang ergeben. 1992 wurden Mikrofone nur noch in 72 Fällen und damit in 7,2 % aller Überwachungsmaßnahmen

eingesetzt. Auffallend ist insbesondere die starke Abnahme des kombinierten Einsatzes von Telefonabhören und Mikrofon.

Eine erste Erklärung für diese gegenläufigen Tendenzen bietet die Auswertung der Angaben zu den Kosten der verschiedenen Maßnahmen. Die Überwachung elektronischer Medien verursachte in den sechs Jahren im Durchschnitt pro Maßnahme Kosten in Höhe von ca. 32.000 Dollar. Beim kombinierten Einsatz von Telefonabhören und Mikrofon dagegen errechnet sich ein Durchschnittswert von 109.000 Dollar. Wenn alle drei Maßnahmen kombiniert eingesetzt werden, steigt die Summe sogar auf ca. 146.000 Dollar an, was gleichzeitig als wichtiger Hinweis dafür zu bewerten ist, warum dieser Maßnahmetypus ausgesprochen selten zum Einsatz gekommen ist. Beim Vergleich der einzeln eingesetzten Methoden Telefonabhören und Mikrofon zeigen sich nur geringe Kostenunterschiede (ca. 58.500 Dollar für das Telefonabhören und ca. 53.600 Dollar beim Einsatz von Mikrofonen). Die unterschiedliche Häufigkeit der Anwendung beider Maßnahmen kann also nicht auf Kostendifferenzen zurückgeführt werden.

Insgesamt gesehen kamen die verschiedenen Überwachungsmaßnahmen in den USA im Verlauf der letzten sechs Jahre zu 61,8 % gegen den Drogenhandel zur Anwendung. An zweiter Stelle folgt mit großem Abstand das Glücksspiel (14,2 %). Zu 10,2 % war die Schutzgelderpressung Anlaß für die Anordnung von Abhörmaßnahmen. Die restlichen 13,8 % verteilen sich auf eine Vielzahl von weiteren Delikten. Unterscheidet man nach den drei Typen von Überwachungsmethoden, dann zeichnen sich Abweichungen vor allem in bezug auf die Schutzgelderpressung und das illegale Glücksspiel ab. Soweit die Justiz bei letzterem Delikt den Einsatz von Abhörmaßnahmen für erforderlich gehalten hat, hat sie sich zu 91,5 % für die reine Telefonüberwachung entschieden. Das Mikrofon oder die Überwachung elektronischer Medien kamen daneben oder statt dessen nur in 3,9 % beziehungsweise 0,9 % dieser Fälle zur Anwendung. Auch bei der Schutzgelderpressung dominiert das Anzapfen von Telefonen (67,8 %). In 15,2 % dieser Fälle kamen hier aber auch Mikrofone zum Einsatz. Ähnliches gilt in bezug auf die Sammelkategorie der "anderen Delikte", wobei hier insbesondere schwere Verbrechen wie etwa Tötungsdelikte zu nennen sind. Die Überwachung elektronischer Medien erlangte in den letzten Jahren vor allem bei der Bekämpfung des Drogenhandels wachsende Bedeutung. 1992 wurde sie in 8,4 % der Fälle eingesetzt, in denen gegen mutmaßliche Dealer Abhörmaßnahmen zur Anwendung kamen. Beim Glücksspiel waren es demgegenüber zum Beispiel nur 0,9 %. Es ist zu vermuten, daß auf diese Weise vor allem die Geldwäsche und die mit ihr zusammenhängenden Geschäftsvorgänge kontrolliert werden sollen.

Die nachfolgende Tabelle 3 vermittelt einen Überblick dazu, an welchen Orten die verschiedenen Abhörmaßnahmen zum Einsatz kamen. Zur Kategorie "andere" zählen vor allem Autos, Hotelzimmer, Bars, "Social Clubs" und Gefängniszellen. Die Fälle, in denen ausschließlich elektronische Medien überwacht wurden, konnten hier nicht in die Tabelle aufgenommen werden, weil die Wiretap Reports zum Einsatzort dieser Maßnahme überwiegend nur die Angabe enthalten, daß Telefaxvorgänge etc. erfaßt worden sind und insoweit keine Schlußfolgerung erlauben, wo das Gerät aufgestellt war.

Tabelle 3: Ort der Überwachungsmaßnahmen, 1987-1992 (Häufigkeiten, Zeilenprozentsätze)¹³

	nur Wohnung	nur Geschäft	Wohnung/ Geschäft	Wohnung u.a.	Geschäft u.a.	Wohnung, Geschäft u.a.	andere
nur Telefon	2606 66,9%	579 14,9%	131 3,4%	87 2,2%	20 0,5%	22 0,6%	449 11,5%
nur Mikrofon	65 18,6%	141 40,4%	2 0,6%	1 0,3%	5 1,4%	0 0%	135 38,7%
Telefon/ Mikrofon	53 30,8%	41 23,8%	32 18,6%	14 8,1%	10 5,8%	4 2,3%	18 10,5%
Telefon/ - elektron. Medien	75 48,1%	12 7,7%	7 4,5%	24 15,4%	5 3,2%	6 3,8%	27 17,3%
Mikrofon/- elektron. Medien	8 32,0%	12 48,0%	0 0%	1 4,0%	2 8,0%	0 0%	2 8,0%
Telefon/ Mikrofon/- elektron.- Medien	4 20,0%	6 30,0%	2 10,0%	4 20,0%	2 10,0%	1 5,0%	1 5,0%

Die Daten zeigen, daß sich die reine Telefonüberwachung zu fast drei Viertel der Fälle gegen Privattelefone in Wohnungen gerichtet hat. Anschlüsse in Geschäftsräumen, Pkws, Hotelzimmern bzw. anderen Orten wurden vergleichsweise selten abgehört. Anders stellt sich die

¹³ In dieser und allen folgenden Tabellen sind Fälle, in denen zu einer oder mehreren der dargestellten Variablen in den "Wiretap Reports" keine Angabe erfolgte, nicht enthalten.

Situation zum Einsatz von Mikrofonen dar. Fast in jedem zweiten Fall wurden sie in Geschäftsräumen angebracht. Wohnungen waren im Verlauf der sechs Jahre zusammengenommen nur in 191 Fällen der Ort, in denen ein Mikrofon allein oder in Kombination mit anderen Maßnahmen installiert wurde - also in 33,8 % aller Fälle des sogenannten großen Lauschangriffs. An dritter Stelle folgen das Auto, Hotelzimmer und andere Orte.

Tabelle 4 informiert über die Dauer der verschiedenen Überwachungsmaßnahmen.

Tabelle 4: Einsatztage in Betrieb genommener Überwachungsanlagen, 1987-1992
(Häufigkeiten, Zeilenprozentsätze)

	Anlagen in Betrieb	1-10 Tage	11-20 Tage	21-30 Tage	31-60 Tage	61-468 Tage	Mittel in Tagen
nur Telefon	3608 100%	585 16,2%	855 23,7%	1025 28,4%	730 20,2%	413 11,4%	36,2
nur Mikrofon	315 100%	92 29,2	61 19,4	71 22,5%	48 15,2%	43 13,7%	34,9
nur elektronische Medien	285 100%	35 12,3%	36 12,6%	116 40,7%	52 18,2%	46 16,1%	41,4
Telefon/Mikrofon	165 100%	20 12,1%	16 9,7%	46 27,9%	43 26,1%	40 24,2%	56,3
Telefon/elektron. Medien	152 100%	20 13,2%	27 17,8%	46 30,3%	41 27,0%	18 11,8%	37,7
Mikrofon/elektron. Medien	17 100%	5 29,4%	4 23,5%	4 23,5%	2 11,8	2 11,8%	28,6
Telefon/Mikrofon/elektron. Medien	20 100%	1 5,0%	1 5,0%	4 20,0%	7 35,0%	7 35,0%	52,7

Der Tabelle läßt sich entnehmen, daß die Dauer der Maßnahme in fast 40 % der reinen Telefonüberwachungen und fast 50 % der Fälle, in denen nur das Mikrofon eingesetzt wurde, mit 1 bis 20 Tagen deutlich unter der für die erste Genehmigung gesetzlich festgelegten Obergrenze von 30 Tagen lag. In weniger als einem Drittel der Fälle genehmigten die Richter jeweils eine Überwachungszeit von mehr als 30 Tagen. Ein völlig anderes Bild ergibt sich allerdings zum kombinierten Einsatz von Telefonabhören und Mikrofonen. Bei dieser Maßnahme, die nach Tabelle 3 besonders häufig in Wohnungen angewendet wurde, erteilte die Justiz

etwa jedes zweite Mal eine wiederholte Abhörgenehmigung mit der Folge, daß mit 56,3 Tagen im Vergleich aller sieben Maßnahmetypen die weitaus höchste Durchschnittsdauer erreicht wurde. Die Überwachung der elektronischen Medien dauerte als Einzelmaßnahme mit 41,4 Tagen im Durchschnitt etwas länger als die beiden anderen Maßnahmen.

Für eine kriminalpolitische Wertung der hier erörterten Kontrollmethoden erscheint von besonderer Bedeutung, wie groß die Zahl der Personen ist, deren Kommunikation abgehört beziehungsweise überwacht wird, und wieviele Gespräche beziehungsweise Kommunikationsvorgänge erfaßt werden. Tabelle 5 informiert über beide Aspekte und zusätzlich darüber, welcher Anteil der Kommunikationsvorgänge von der Polizei als belastend eingestuft wurde.

Tabelle 5: Einsatz von Überwachungsanlagen, erfaßte Personen und Gespräche/Kommunikationsvorgänge, 1987-1992 (Häufigkeiten, Mittel pro Fall, Prozentsätze belastender Gespräche/Kommunikationsvorgänge)

	Anlagen in Betrieb	überwachte Personen	Kommunikationsvorgänge insgesamt	belastende Kommunikationsvorgänge	Kommunikationsvorgänge belastend/inges.
nur Telefon	3.608	498.445 139,7	5.896.673 1643,4	1.206.146 336,8	20,5%
nur Mikrofon	315	8.336 27,1	330.815 1074,1	23.781 77,5	7,2%
nur elektronische Medien	285	20.101 75,3	152.215 541,7	76.635 277,7	50,3%
Telefon/Mikrofon	165	64.506 393,3	670.963 4066,4	98.802 598,8	14,7%
Telefon/elektron. Medien	152	10.590 72,0	255.619 1681,7	58.864 389,8	23,0%
Mikrofon/elektron. Medien	17	163 10,2	2.032 127,0	195 11,5	9,6%
Telefon/Mikrofon/elektron. Medien	20	4.133 206,7	156.210 7810,5	13.048 652,4	8,4%

Im Vergleich der drei nicht in Kombination eingesetzten Maßnahmetypen wurden im Mittel pro Fall beim Abhören des Telefons mit ca. 140 Personen fast doppelt soviel Menschen

erfaßt wie mit Hilfe der Überwachung elektronischer Medien (75,3) und etwa fünfmal soviel wie beim Einsatz von Mikrofonen (27,1). Die zahlenmäßig höchste Belastung Unbeteiligter hat sich allerdings bei dem kombinierten Einsatz von Telefonabhören und Mikrofon ergeben. Die im Durchschnitt pro Maßnahme erfaßte Zahl von 393 Personen kann besonders mit der hohen Überwachungsdauer erklärt werden (vgl. Tab. 4). Bei der letzten Spalte der Tabelle fällt auf, daß sich zum isolierten Einsatz von Mikrofonen mit 7,2 % ein besonders niedriger Anteil an Gesprächen ergibt, deren Inhalt von der Polizei als belastend eingestuft wurde. Offenkundig wird mit dieser Methode primär irrelevante Alltagskommunikation abgehört, weil das Mikrofon im Laufe eines Tages über einen wesentlich längeren Zeitraum eingeschaltet ist als die auf einzelne Kommunikationsvorgänge begrenzte Überwachung des Telefons beziehungsweise der elektronischen Medien. Letztere Maßnahme erreicht mit 50,3 % den mit Abstand höchsten Anteil an Kommunikationsvorgängen, die als belastend eingestuft wurden.

Die Frage, welcher Erfolg mit den verschiedenen Methoden erreicht worden ist, läßt sich aus den uns zur Verfügung gestellten Daten nur in bezug auf die drei Jahre 1987 bis einschließlich 1989 beurteilen. Zu den später durchgeführten Überwachungsmaßnahmen enthalten die Angaben zur Anzahl der verhafteten bzw. verurteilten Personen beträchtliche Lücken, weil es nicht selten zwei bis drei Jahre dauert, bis die eingeleiteten Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen werden können. Selbst in bezug auf den von uns ausgewerteten Dreijahreszeitraum ist zu erwarten, daß in den nächsten Jahren noch Verhaftungen und vor allem Verurteilungen nachgemeldet werden. Wir haben uns trotzdem dazu entschlossen, zu den Jahren 1987 bis 1989 vorläufige Daten zu veröffentlichen, weil die Einzelauswertung des Jahres 1987 gezeigt hat, daß hier nach Ablauf von drei Jahren nur noch 61 Nachmeldungen eingegangen sind. Der Anteil der Fälle dieses Dreijahreszeitraums, in denen es zu Verhaftungen beziehungsweise Verurteilungen gekommen ist, dürfte danach insgesamt um ca. 10 % über der Quote liegen, die wir erfassen konnten. Dabei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, daß es möglicherweise weitere Fälle gibt, in denen die Staatsanwaltschaft es versäumt hat, zu im übrigen vollständig dokumentierten Abhörmaßnahmen, die in späteren Jahren erfolgten Verhaftungen und Verurteilungen nachzumelden.

Tabelle 6 gibt zunächst einen Überblick dazu, wie oft bei den in Betrieb genommenen Überwachungsmaßnahmen belastende Gespräche registriert wurden und wie oft es daraufhin zu Verhaftungen oder später zu Verurteilungen gekommen ist. Die Kombinationen Mikrofon/-elektronische Medien und Telefon/Mikrofon/elektronische Medien wurden in diese und alle nachfolgenden Tabellen nicht aufgenommen, weil die Befunde angesichts der geringen Fallzahl keine ausreichend abgesicherten Erkenntnisse über die Auswirkungen der eingesetzten Maßnahmen zulassen.

Tabelle 6: Einsatz von Überwachungsmaßnahmen, und Fälle mit belastenden Kommunikationsvorgängen/Gesprächen, Verhaftungen und Verurteilungen, 1987-1989 (Häufigkeiten und Prozentsätze von allen in Betrieb genommenen Anlagen)

	Anlagen in Betrieb	Fälle mit belastenden Kommunikationsvorgängen	Fälle mit Verhaftungen	Fälle mit Verurteilungen
nur Telefon	1.654	1.577 95,3%	772 46,7%	547 33,1%
nur Mikrofon	152	123 80,9%	45 29,6%	31 20,4%
nur elektronische Medien	50	29 58,0%	13 26,0%	12 24,0%
Telefon/Mikrofon	79	77 97,5%	46 58,2%	38 48,1%
Telefon/elektron. Medien	42	41 97,6%	26 61,9%	10 23,8%

Die Angaben zur zweiten Spalte der Tabelle zeigen zunächst, daß die Polizei im Schnitt in etwa 90 % der in Betrieb genommenen Überwachungsmaßnahmen Gespräche oder Kommunikationsvorgänge erfaßt hat, die von ihr als "belastend" eingestuft wurden. Mit 97,5 % wurde beim kombinierten Einsatz von Telefonabhören und Mikrofonen insoweit der höchste Wert erreicht. Auch zur getrennten Anwendung der beiden Methoden ergeben sich mit 95,3 % (Telefon) und 80,9 % (Mikrofon) hohe "Erfolgsquoten". Die Zahl der Fälle ist also offenbar sehr gering, in denen aus der Sicht der Polizei im nachhinein betrachtet kein Anlaß für die durchgeführten Überwachungsmaßnahmen bestand oder in denen die Betroffenen so vorsichtig waren, daß keinerlei belastende Kommunikation registriert werden konnte.

Auffallend ist allerdings, daß der Anteil der Fälle, in denen es zu Verhaftungen oder zu Verurteilungen gekommen ist, erheblich niedriger liegt. Offenkundig ist es der Polizei in der Mehrheit der Fälle, bei denen sie belastende Gespräche erfaßt hatte, nicht gelungen, den Staatsanwaltschaften und Gerichten weitere Beweise vorzulegen, die das mit Hilfe von Abhörmaßnahmen gewonnene Belastungsmaterial soweit erhärtet hätten, daß Verhaftungen und später auch Verurteilungen erfolgen konnten. Eine Ausnahme bildet lediglich der kombinierte Einsatz von Mikrofon und Telefonabhören, der in fast 60 % der Fälle zu

Verhaftungen und in fast der Hälfte der Fälle zu Verurteilungen geführt hat. Die dazu oben festgestellte hohe Überwachungsdauer könnte also eine Folge davon sein, daß Polizei und Staatsanwaltschaft angesichts der vielversprechenden Abhörresultate während der ersten 30 Tage den zuständigen Richter davon überzeugen konnten, daß eine Verlängerung der kombinierten Maßnahme weitere Ermittlungserfolge erwarten läßt.¹⁴ Im Vergleich dazu haben die anderen Überwachungsmethoden keine derartig hohen Quoten an Fällen mit Verurteilungen erbracht. Das Spektrum reicht von 20,4 % (nur Mikrofon) bis zu 33,1 % (nur Telefon).

Die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität beantragten Abhörmaßnahmen werden meist damit begründet, daß es oft erst durch die Kontrolle der "kriminellen Kommunikation" möglich werde, Bandenstrukturen aufzudecken und damit die Strafverfolgung gegen mächtige Hintermänner einzuleiten. Zur Überprüfung dieser Annahme haben wir ermittelt, zu wieviel Verhaftungen oder Verurteilungen es insgesamt gekommen ist, wenn die Strafverfolgungsorgane auf der Basis ihrer auch durch Abhörmaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse zumindest eine Person verhaftet beziehungsweise verurteilt haben.

Tabelle 7: Einsatz von Überwachungsanlagen, Verhaftungen und Verurteilungen, 1987-1989 (Häufigkeiten, Summen und Mittel pro Fall)

	Maßnahmen in Betrieb	Fälle mit mindestens einer Verhaftung	Anzahl aller Verhaftungen	Mittel pro Fall mit Verhaftungen	Fälle mit mindestens einer Verurteilung	Anzahl aller Verurteilungen	Mittel pro Fall mit Verurteilungen
nur Telefon	1.654	772	9.208	11,9	547	5.461	10,0
nur Mikrofon	152	45	474	10,5	31	284	9,2
nur elektronische Medien	50	13	62	4,8	12	34	2,8
Telefon/Mikrofon	79	46	724	15,7	38	440	11,6
Telefon/elektron. Medien	42	26	425	16,3	10	166	16,6

¹⁴ Um eine Verlängerung der Überwachungsdauer zu erreichen, muß die Polizei im Regelfall darlegen, daß während der ersten 30 Tage belastende Gespräche mitgeschnitten wurden, die weitere Ermittlungserfolge erwarten lassen.

Die in Tabelle 7 dargestellten Berechnungen sprechen in bezug auf das Telefonabhören und den Einsatz von Mikrofonen für die obige Annahme (da auch die Streuung der Verurteiltenzahlen nicht übermäßig hoch ist). Wenn es mit Hilfe dieser Überwachungsmaßnahmen gelungen war, zumindest einen Täter zu überführen, dann wurden im Durchschnitt insgesamt 10 bis 15 weitere Personen verhaftet beziehungsweise 8 bis 15 weitere Personen verurteilt. Zwar ist damit noch nicht eindeutig bewiesen, daß es sich dabei überwiegend um Banden gehandelt hat. Theoretisch wäre denkbar, daß trotz der großen Zahl von Verurteilungen, die zu erfolgreich durchgeführten Abhörmaßnahmen gemeldet wurden, diese zumindest teilweise in getrennten Verfahren zu einzelnen Personen erfolgt sind, die nicht miteinander kooperiert haben. Eine gesonderte Auswertung nach der Zahl der Abgeurteilten pro Verfahren hat für diese Annahme jedoch keine Belege erbracht..

Im Vergleich der drei Überwachungsmethoden ergeben sich nur geringe Unterschiede. Alle 1.781 insgesamt in Betrieb genommenen Telefonüberwachungen haben trotz der großen Zahl von Fällen ohne durchschlagenden Fahndungserfolg in den drei Jahren zu 6.190 Verurteilungen beigetragen. Zu allen Mikrofoneinsätzen ergibt sich eine Relation von insgesamt 243 Maßnahmen und 821 Verurteilten. Die Überwachung elektronischer Medien hat in 104 Fällen zu 297 Verurteilungen geführt. Faßt man alle drei Überwachungsmethoden zusammen, dann stehen 2.010 Fällen, in denen die drei Maßnahmen zum Einsatz kamen, insgesamt 6.550 Verurteilte gegenüber. Die zuletzt genannten Zahlen liegen niedriger als die Summe der vorher genannten Einzeldaten, weil in den oben genannten Fallzahlen jeweils auch solche enthalten sind, in denen es zu einer Kombination verschiedener Überwachungsmaßnahmen gekommen war.

Bei einer kriminalpolitischen Bewertung der aus Tabelle 7 ablesbaren Fahndungserfolge wird auch zu beachten sein, daß eine sehr große Zahl von Personen überwacht wurde, die dazu keinen Anlaß gegeben haben: zufällige Gesprächspartner des Beschuldigten, unverdächtige Personen aus seinem sozialen Umfeld, Personen, die sein Telefon oder Telefaxgerät benutzt haben und schließlich solche, die sich an Orten aufgehalten haben, an denen der Beschuldigte mittels eines Mikrofonen überwacht wurde. Die letzte Tabelle enthält für den Dreijahreszeitraum 1987 bis 1989 eine Gegenüberstellung der Fahndungserfolge mit der Zahl der insgesamt im Rahmen der Überwachungsmaßnahmen erfaßten Personen.

Tabelle 8: Überwachte Personen, Verurteilungen und Verhaftungen bei Fällen mit in Betrieb genommenen Überwachungsanlagen, 1987-1989 (Summen und Verhältnis verurteilter zu überwachten Personen)

	überwachte Personen	verhaftete Personen	verurteilte Personen	Verhältnis verurteilter zu überwachten Personen
nur Telefon	244.049	9.208	5.461	1:44,7
nur Mikrophon	4.869	474	284	1:17,1
nur elektronische Medien	643	62	34	1:18,9
Telefon/Mikrophon	34.108	724	440	1:77,5
Telefon/elektron. Medien	3.116	425	166	1:18,8

Erneut zeigen sich im Vergleich der verschiedenen Überwachungsmaßnahmen und ihrer Kombinationen beträchtliche Divergenzen. Die vergleichsweise hohe Erfolgsquote des kombinierten Einsatzes von Telefon und Mikrophon (5,6 Verurteilungen pro Maßnahme¹⁵) wird mit einer extrem hohen Zahl von überwachten Personen "erkauft". Einem Verurteilten stehen 77,5 Personen gegenüber, die im Rahmen der Maßnahme insgesamt überwacht wurden. Wesentlich günstiger ist das Bild bei reinen Mikrofoneinsätzen. Ihrer vergleichsweise niedrigen "Erfolgsquote" (1,9 Verurteilte pro Maßnahme) steht eine viel günstigere Relation von verurteilten und überwachten Personen gegenüber (1 zu 17,1). Zum Telefonabhören ergeben sich insoweit erheblich höhere Belastungen für unbeteiligte Personen (1 zu 44,7). Auf der anderen Seite ist bei dieser Maßnahme die Zahl der Verurteilten mit 3,3 pro angeordnete Überwachung relativ hoch. Die isolierte Kontrolle elektronischer Medien, die in den drei Jahren 1987 bis 1989 noch sehr selten eingesetzt wurde, hat in dieser Zeit bei einer durchschnittlichen Belastungsquote nur geringe Erfolge erbracht (0,7 Verurteilte pro Maßnahme). Bessere Resultate zeigen sich zur Kombination von Telefon/elektronischen Medien (4,0 Verurteilte pro Maßnahme).

¹⁵ Diese Quote errechnet sich jeweils aus der Zahl der Verurteilten geteilt durch die in Tabelle 7 angegebene Zahl der in Betrieb genommenen Abhörmaßnahmen.

4. Zusammenfassende Interpretation und kriminalpolitische Bewertung der Befunde

4.1 Das Abhören von Telefonen

Die Daten zur amerikanischen Abhörpraxis zeigen, daß die amerikanische Justiz insgesamt gesehen einen sehr sparsamen Gebrauch von den ihr gesetzlich zur Verfügung stehenden Überwachungsmöglichkeiten macht. Zur Erklärung bieten sich mehrere Gesichtspunkte an. Vergleicht man die Situation des amerikanischen Richters mit der seines deutschen Kollegen, dann fällt zunächst auf, daß die Abhörgenehmigung in den USA im Regelfall immer von dem sachlich zuständigen Ermittlungsrichter zu erteilen ist. Die in Deutschland nach Praxisberichten offenbar keineswegs seltene Situation, daß an Wochenenden beispielsweise ein mit Strafrechtsfragen nicht vertrauter Vormundschafts- oder Familienrichter die Entscheidung über einen Abhörertrag zu treffen hat, kann sich in den USA nicht ereignen. In Eilfällen ist dort nach Section 2517 Abs. 7 der zuständige Staatsanwalt befugt, eine vorläufige Entscheidung zu treffen, die dann innerhalb von 48 Stunden durch den Ermittlungsrichter überprüft und bestätigt beziehungsweise aufgehoben werden muß.

Der entscheidende Unterschied der gesetzlichen Regelungen beider Länder liegt jedoch in der sehr weit gehenden Berichtspflicht, die den eine Abhörgenehmigung erteilenden amerikanischen Richter trifft. Sie bedeutet für ihn und ferner auch für die im einzelnen Fall mit ihm kooperierenden Staatsanwälte und Polizeibeamten, daß sie sich mindestens einmal, häufig aber mehrfach und über Jahre hinweg sehr detailliert mit den Konsequenzen ihres Antrags beziehungsweise ihrer Genehmigungsentscheidung auseinandersetzen müssen. Den betroffenen Richtern und ihren Kooperationspartnern wird dadurch laufend bewußt gemacht, daß mit jedem Lauschangriff zwangsläufig die Verletzung der Intimsphäre einer sehr große Zahl von unbeteiligten Personen verbunden ist. Sie müssen sich mit den hohen Kosten auseinandersetzen, die der Polizei durch derartige Maßnahmen entstehen und in jedem einzelnen Fall kritisch prüfen, ob der angestrebte Erfolg auch wirklich eingetreten ist. Zudem bedeuten die Berichtspflichten eine sehr hohe und häufig wiederkehrende Arbeitsbelastung. Schließlich müssen die für jede einzelne Entscheidung verantwortlichen Richter und die die Anträge stellenden Staatsanwälte in dem jährlich veröffentlichten Wiretap Report mit ihrem Namen öffentlich Verantwortung für ihre Entscheidung übernehmen. Dieses Prinzip der persönlichen Verantwortung des Richters wiederholt sich bei der Verpflichtung, die Personen, gegen die sich die Abhörmaßnahmen gerichtet haben, über die Durchführung des Lauschangriffs zu benachrichtigen. Im Ergebnis ist es damit auch unter arbeitsökonomischen Aspekten für den amerikanischen Richter erheblich attraktiver, einen Abhörertrag abzulehnen als ihm stattzugeben. Die verschiedenen Berichtspflichten bewirken in den USA zusammen mit der dadurch ermöglichten Transparenz der staatlichen Überwachungsmaßnahmen sowie der