



Christiane Schulzki-Haddouti

# Solange keiner meckert ...

## Wie IMSI-Catcher unauffällig legalisiert wurden

**Eine noch unveröffentlichte Studie zeigt den großen Einfluss von Polizeigewerkschaften und Ministeriumsreferaten bei der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland. Der Bundestag erweist sich dabei als schwaches demokratisches Kontrollorgan – bedeutender sind Gerichte und eine kritische Öffentlichkeit.**

**W**ie entsteht ein Sicherheitsgesetz? Welche politischen Wege werden beschritten, wie sehen die rechtlichen Implikationen aus? Am Beispiel des IMSI-Catchers zeichnen Politik- und Rechtswissenschaftler der Universitäten Witten-Herdecke und Bielefeld erstmals nach, wie Gewaltenteilung, Legitimationsbeschaffung, demokratische Kontrolle und der Rechtsstaat in Deutschland im Bereich der „Inneren Sicherheit“ funktionieren.

Die Wissenschaftler studierten dafür zwischen 2010 und 2013 nicht nur Akten und Zeitungsberichte, sondern sprachen auch mit 18 Experten aus Sicherheitsbehörden, Ministerien, Unternehmen, dem Bundestag sowie den Medien, die direkt mit der Legalisierung des IMSI-Catchers befasst waren.

Weil die Befragten anonym bleiben konnten, äußerten sie sich sehr offen über Vorgehen und Entscheidungsprozesse.

Die Leitung des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts lag bei Professor Hans-Jürgen Lange (Lehrstuhl für Sicherheitsforschung an der Universität Witten-Herdecke) in Kooperation mit Professor Christoph Gusy (Lehrstuhl für öffentliches Recht der Universität Bielefeld). Zentrale Ergebnisse der interdisziplinären Studie, die sich außerdem mit den Beispielen Videoüberwachung sowie biometrische Kontrollsysteme befasst und Ende 2014 erscheinen soll, erfuhr c't im Gespräch mit den beteiligten Wissenschaftlern.

Der sogenannte IMSI-Catcher ermöglicht eine Identifizierung und Verfolgung von Mo-

bilfunknutzern, indem die International Mobile Subscriber Identity (IMSI) des Endgeräts ausgelesen wird. Dazu simuliert der Catcher eine Funkzelle, in die sich nahegelegene Mobiltelefone einbuchen. Auf diese Weise können Inhalts-, Verkehrs- und auch Geodaten abgegriffen werden. Der IMSI-Catcher wurde Mitte der 90er Jahre vom Münchner Unternehmen Rohde & Schwarz in zwei Modellen entwickelt: Eine Version kann nur die IMSI erfassen, die andere auch Gespräche mit-schneiden. Beobachter gingen damals davon aus, dass der Bundesnachrichtendienst das Gerät in Auftrag gegeben hatte.

### Sicherheitsbehörden ergreifen Initiative

1996 war der IMSI-Catcher zwar noch nicht marktreif, das Gerät wurde aber trotzdem schon ins Ausland verkauft. Die Politikwissenschaftlerin Astrid Böttcher vermutet, dass die Deutsche Telekom damals bereits Versuche durchgeführt hat und dass der Verfassungsschutz das Gerät nutzte. Ein Experte

sagt: „Damals wollten die Behörden den IMSI-Catcher einfach haben, sie haben sich ihn beschafft und eingesetzt, es gab da keine Diskussion mehr. So ähnlich war es auch, als es um das Abhören von Skype ging, der Zoll hat es einfach gemacht – nach dem Motto, was nicht verboten ist, ist erlaubt. Die Quellenüberwachung folgt da einem ähnlichen Muster.“

Erst 1998 erhielten das Bundeskriminalamt und der Bundesgrenzschutz eine Versuchsgenehmigung des damaligen Bundesamts für Post und Telekommunikation, die 1999 auslief. Kurz vor dem Auslaufen dieser Erlaubnis erfuhren auch die betroffenen Mobilfunkanbieter davon. Die Versuchsfunkgenehmigung durften sie einsehen, jedoch waren erhebliche Teile geschwärzt. „Diejenigen, die das Gerät hätte stören können, wurden sehr spät informiert“, fasst Böttcher den Sachverhalt zusammen. Gesetzlich geregelt ist der IMSI-Catcher-Einsatz erst seit 2002. Fünf Jahre zuvor hatte der Bundesrat bereits eine Initiative gestartet, die aber am Widerstand der Regierung scheiterte, der die Abhörbefugnisse zu weit gingen.

## Die Rolle der Medien

Grundsätzlich sind Behörden zunächst darauf bedacht, keine Diskussionen über neue Ermittlungsmethoden aufkommen zu lassen. Eine neue Technik im Bereich der Polizeibehörden und Nachrichtendienste wird deshalb oft zunächst ohne eine spezielle gesetzliche Grundlage eingesetzt. „Weil die Telekommunikationsüberwachung verdeckt eingesetzt wird, ist dieses Vorgehen möglich“, erklärt die Rechtswissenschaftlerin Annika Kapitza. „Und solange es nicht auffällt und niemand nachfragt, ist dieses Vorgehen in vielen Fällen durchaus üblich.“ Mit der Ruhe beim IMSI-Catcher war es vorbei, als der Spiegel im Jahr 2001 über den Einsatz beim Bundesgrenzschutz berichtete. Das Nachrichtenmagazin hatte zunächst nur eine Meldung über die Existenz des IMSI-Catchers gebracht, was jedoch kaum Reaktionen hervorrief. Erst als die Redakteure ausführlich über eine behördeninterne Diskussion



**Moderner IMSI-Catcher der israelischen Firma Septier zur Lokalisierung von 2G- und 3G-Mobiltelefonen. Den „IMSI Catcher mini“ bewirbt das Unternehmen auf seiner Website als „Westen-taschenlösung für Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste“.**

schrieben, ging die politische Auseinandersetzung richtig los. Die Reaktion der Behörden war entsprechend scharf, den Journalisten habe man das „richtig übel genommen“, schildert ein Teilnehmer: „Erstens, dass diese fantastische Fahndungsmethode nun öffentlich sei und jeder Kriminelle wüsste, wie es funktioniert. Und zweitens hätten wir sie dazu gezwungen, das gesetzlich zu regeln, was sie nie hätten gesetzlich regeln wollen.“

Die Rolle der Medien bei der Auseinandersetzung um Sicherheitsgesetze wurde von

den Interviewpartnern immer wieder explizit hervorgehoben. „Die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen wird nur dann kritisch bewertet, wenn sie in die Diskussion gelangen“, sagt auch Rechtswissenschaftlerin Kapitza. Ein Parlamentarier erklärte dazu: „Das A und O ist eigentlich, dass man alle hinreichend verdächtigen Presseorgane durchsieht.“ Zunehmend spielen aber auch Bürgerrechtsorganisationen eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung potenziell rechtswidriger Handlungen des Staates. So brachte beispielsweise der Chaos Computer Club die öffentliche Diskussion beim Staatstrojaner in Gang.

## Rechtswidriger Einsatz

Fragt jedoch niemand nach, präferieren Behörden die Taktik „Was nicht explizit verboten ist, ist erst einmal erlaubt.“ Auch die Quellen-TKÜ wurde zunächst ohne Ermächtigungsgrundlage durchgeführt. Ein Grund für dieses Vorpreschen sei, dass der Gesetzgeber in der Regel nur mit einer zeitlichen Verzögerung auf neue Techniken reagieren könne, erklärt Annika Kapitza. Und solange für bestimmte Maßnahmen keine explizite Rechtsprechung vorliegt, werde einfach davon ausgegangen, dass für diese Handlungen sowieso eine Rechtsgrundlage existiert.

Die Telekommunikationsüberwachung beschreibt Kapitza daher als Gesetzgebungs-

**Der Bundesnachrichtendienst (BND) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) haben nach eigenen Angaben in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt 34-mal IMSI-Catcher eingesetzt, um Mobiltelefone von 39 Personen zu orten und ihre Nutzer ausfindig zu machen. Zahlen für 2013 liegen noch nicht vor.**



feld, „in dem eine enorme Wechselwirkung zwischen der Rechtsprechung und der Behörden­tätigkeit zu beobachten ist“. Zum einen kommt es durch den Einsatz der Ermittlungstechniken zur gerichtlichen Beschäftigung mit diesen, zum anderen analysieren Ministerien die Aussagen der Gerichte: Für welche Maßnahmen bedarf es spezifischer Ermächtigungsgrundlagen? Unter welchen Voraussetzungen darf ein Einsatz stattfinden? Vor allem der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt hier ein starkes Gewicht zu.

Als gesetzliche Konstruktion zur Rechtfertigung von IMSI-Catcher-Einsätzen diene unter anderem die strafprozessuale Ermittlungsgeneralklausel. Diese könne jedoch nur als Rechtsgrundlage für Maßnahmen dienen, die nicht so tief in Grundrechte eingreifen, unterstreicht Kapitza. Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung stellten aber regelmäßig einen intensiven Grundrechtseingriff dar. In den meisten Fällen ist das Fernmeldegeheimnis oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen. Deshalb ist grundsätzlich eine Rechtsgrundlage nötig, die hinreichend genau regelt, wann und unter welchen Voraussetzungen in die Grundrechte eingegriffen werden darf. Eine solche war für den Einsatz des IMSI-Catchers bis 2002 nicht vorhanden, der Einsatz fand also rechtswidrig statt.

Im Rahmen der Studie stellten die Wissenschaftler fest, dass auch bei der Frage der polizeilichen Videoüberwachung zunächst überlegt wurde, diese auf eine Generalklausel aus dem Polizeigesetz zu stützen. Da es sich hier jedoch um keine verdeckte Maßnahme handelt, konnte so nicht ohne weiteres vorgegangen werden. Letztlich wurde die Videoüberwachung in allen Bundesländern mit vergleichbaren Spezialgesetzen geregelt. Ein Befragter sagt dazu: „Ursprünglich haben wir ja im Polizeibereich diese Urzeiten gehabt, wo sowieso alles über die Generalklausel lief. Und diese Ausdifferenzierung in Spezialvorschriften ist ja auch noch immer nicht zu Ende. Die wird es sicherlich noch weiter geben und muss auch so sein, weil wir da immer weiter sensibilisiert sind. [...] Also, wenn immer was Neues auftaucht, kann man das zunächst mal – mit zunehmend schlechtem Gewissen natürlich – auf die Generalklausel stützen.“

Es muss tatsächlich nicht unbedingt für jede kriminaltechnische Neuerung eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden. Sie kann sich auf bestehende Rechtsgrundlagen stützen, wenn die Ermittlungsmethode sowie die damit einhergehende Eingriffsintensität im Rahmen der gesetzgeberischen Entscheidung bleiben. Die Ministerien prüfen also: Welchen Zweck verfolgt der Einsatz und wie ist die Eingriffsintensität zu beurteilen? Gerade die Beurteilung der Eingriffsintensität sei aber eine Wertungsfrage, verdeutlicht Kapitza. Und genau hier kam es zu unterschiedlichen Wertungen: Das Bundesinnenministerium erklärte nach dem Spiegel-Bericht auf eine kleine Anfrage der FDP, dass der Einsatz des IMSI-Catchers rechtlich zuläs-

sig sei und dass hierfür die Paragraphen 100a ff. und 161 StPO als Rechtsgrundlage anzunehmen seien. Die Justizministerkonferenz forderte hingegen eine eigene gesetzliche Grundlage, da die Strafprozessordnung als Grundlage ungenügend sei.

## Polizeigewerkschaft schreibt Gesetz

In der Regel geht die Initiative für eine gesetzliche Regelung im Bereich der Telekommunikationsüberwachung von den Sicherheitsbehörden aus. So erzählt ein Befragter, dass Fachbeamte in den Innenministerien „direkt in die Politik einwirken können – über ihre Minister –, die gleichzeitig aber die Befindlichkeit und Begehrlichkeiten von den Behörden kennen: Da müsste was passieren, da hätten wir ganz gerne was. Und wenn da die Möglichkeit besteht, das eins zu eins umzusetzen, dann wird es erst mal so in den Entwurf reingeschrieben und versuchsweise dann in das Kabinett eingebracht.“ Dort würden dann die Justizministerien Bedenken formulieren und überlegen, ob es Gründe dafür gibt, dass das Bundesverfassungsgericht das stoppen könnte.

Beim IMSI-Catcher wurde im Bundesinnenministerium ein Referentenentwurf erarbeitet. Der allererste Entwurf, das sogenannte Non-Paper, soll von einer Polizeigewerkschaft stammen, erfuhr Bötticher in den Interviews. Beim IMSI-Catcher habe damit die Gewerkschaft letztlich das Gesetz gemacht, sagt Bötticher, weil am ersten Entwurf nur noch kleine Änderungen vorgenommen wurden. Der Kontakt in die Ministerien findet vor allem über persönliche Rücksprache mit den Ministeriumsmitarbeitern statt, aber auch im Rahmen offizieller Stellungnahmen.

Ein Interviewpartner berichtet über das übliche Vorgehen in den Ministeriumsreferaten folgendes: „Bevor überhaupt Referentenentwürfe gemacht werden, wird mit den relevanten Interessengruppen schon mal Rücksprache genommen. Und das sind im Bereich der Sicherheitsgesetzgebung die Polizeigewerkschaften. Dann werden Erfahrungen ausgetauscht und dann wissen die schon mal sozusagen, woher der Wind weht.“ Ein anderer betont: „Die Anhörungen, die vor so einem Referentenentwurf schon ablaufen, die man in der Öffentlichkeit ja kaum mitkriegt, die sind das eigentliche Salz in der Suppe.“

Die Rolle der verschiedenen Polizeigewerkschaften bei Gesetzesvorhaben im Bereich der „Inneren Sicherheit“ bezeichnet ein weiterer Interviewter als „groß“ und zwar „auf mehreren Ebenen“. Die Gewerkschaften würden sowohl Lobbyarbeit bei den Abgeordneten als auch in den Ministerien machen. Dabei seien auch Mitarbeiter in den Ministerien selbst gewerkschaftlich organisiert. Zudem gehörten auch Fachleute, die zu Anhörungen geladen werden, den Gewerkschaften an. Im Gesetzgebungsverfahren gebe es dann „ein sehr effizientes Ping-Pong-Spiel“ zwischen denjenigen „im Ministerium,

**Auch bei der gesetzlichen Regelung zur Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen wurde das sogenannte Omnibus-Verfahren angewendet: Unpopuläre Maßnahmen, die bei einer Einzelentscheidung durchfallen würden, versteckt man dabei in einem Gesetzespaket, das dann als Ganzes durchgewunken wird.**



die dann Sachen zusammenstellen, der Gewerkschaft, die von draußen laut trommelt und die wiederum hinter den Kulissen versucht, Parlamentarier in Stellung zu bringen, die auf den Minister einwirken.“ Das alles zusammen, konstatiert der Experte, sei „ein sehr effizientes, sehr wirksames Netzwerk“.

Auch das Bundeskriminalamt, berichtet ein Experte, habe bei der Sicherheitsgesetzgebung in der Regel in einer frühen Entstehungsphase Einfluss und könne „Formulierungsvorschläge“ für eine „tragfähige Grundlage“ erstellen. Dabei würden die „maßgeblichen Forderungen“ eingebracht. Für Böttcher ist dieses Zusammenspiel von Polizeigewerkschaften und nachgeordneten Behörden in der Frühphase des Referentenentwurfs „problematisch für alle anderen Interessenvertreter, die auch gehört werden müssen“. Im einem „kooperativen Staat“ müssten alle, die das Gesetz betrifft, zu ihrem Recht kommen: Unternehmen, Bürgerrechtler und auch Medienvertreter müssten gefragt werden. Böttcher fordert daher: „Die Non-Paper-Erstellung muss gesetzlich reguliert werden. Nur Ministerienvertreter, nicht einmal nachgeordnete Behörden dürfen die erste Gesetzesfassung schreiben.“

Kapitza macht außerdem darauf aufmerksam, dass die bereits stattgefundenen Einsätze der neuen Ermittlungsmethoden Auswirkungen auf das anschließende Gesetzgebungsverfahren haben – insbesondere dann, wenn Ermittlungserfolge nachgewiesen werden könnten. Denn „ob“ eine Maßnahme legalisiert werde, stünde dann nicht mehr zur Debatte. Diskutiert würden ausschließlich noch Fragen eines rechtsstaatlichen Einsatzes wie etwa die Notwendigkeit von Richtervorbehalten oder Benachrichtigungspflichten.

### **Keine Debatte durch Omnibus-Gesetzgebung**

Im Bundestag selbst wurde das IMSI-Catcher-Gesetz im sogenannten Omnibus-Verfahren ohne große Diskussionen durchgewunken. Als Vehikel (Omnibus) diente damals ein Gesetz zur DNA-Analyse, an das nach bereits er-

folgter erster Lesung kurzerhand noch Regelungen zum IMSI-Catcher (die Omnibus-Passagiere) angehängt wurden. Diese regeln den Einsatz im Paragraphen 100i StPO: Er ermächtigt die Behörden, die Geräte- und Kartennummer eines Mobilfunkgeräts sowie dessen Standort zu ermitteln. Im Rahmen einer Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss wurden datenschutzrechtliche Bedenken geäußert, doch die Vorschrift wurde unverändert verabschiedet. Eine Aussprache im Plenum fand nicht mehr statt, da die Reden nur noch zu Protokoll gegeben wurden.

Die Omnibus-Gesetzgebung werde dann gewählt, erklärt Böttcher, wenn man Widerstand im Plenum und in der Öffentlichkeit vermeiden oder ein Gesetz vor der Opposition verstecken wolle. Das sei zwar in einem begrenzten Rahmen gesetzlich erlaubt, doch es bewege sich in einer „demokratischen Grauzone“. Beim IMSI-Catcher etwa wollte man vermeiden, dass die organisierte Kriminalität etwas über die neue Aufklärungsmethode erfährt. Der Bundesnachrichtendienst, sagt Böttcher, wollte deshalb sogar gar keine gesetzliche Regelung, damit das Gerät nicht offiziell wird. Auch bei der gesetzlichen Regelung der Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen wurde das Omnibus-Verfahren gewählt, um eine Diskussion im Parlament zu verhindern. „Dieses Verfahren ist also ein typisches Mittel in der Politik, um Sicherheitsgesetze durchzusetzen“, fasst Jens Lanfer, Politikwissenschaftler der Universität Witten-Herdecke, zusammen.

Für die Volksvertreter ist es zudem oft kaum möglich, Gesetzesvorhaben vollständig nachzuvollziehen. Alles zu lesen, berichten Abgeordnete, sei kaum machbar. Einer erzählt, dass es bei den Sicherheitsgesetzen Größenordnungen von 300 bis 400 Seiten gegeben habe, wobei es vorgekommen sei, „dass 400 Änderungsanträge von der eigenen Regierung dann morgens um 4 Uhr auf dem Faxgerät lagen – und um 10 Uhr sollten wir im Rechtsausschuss darüber abstimmen.“ Bei den Abstimmungen weiß dann oftmals kein Abgeordneter, was tatsächlich in dem Gesetz steht. (pmz) **ct**