



Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht,
Universität Pécs Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften



Max-Planck-Institut
für ausländisches und
internationales Strafrecht

Neue Sicherheitsarchitektur und technische Überwachung

28. Mai – 01. Juni 2017
Pécs/Ungarn

Dr. habil. Gergely Bárándy

Vizepräsident des Parlamentarischen Ausschusses für Gesetzgebung

Neue Gesetzgebung zu verdeckten Ermittlungsmaßnahmen in Ungarn

Sehr geehrte Professoren, meine Damen und Herren!

Es ist üblich, dass der Vortragende die Aktualität seines Themas begründet. Ich kann es jetzt sehr leicht tun. Das ungarische Parlament wird nämlich in etwa 18 Stunden über das neue Gesetz über die Strafprozessordnung abstimmen, und zugleich auch über die neuen Regeln für die verdeckten Ermittlungsmaßnahmen. Die Gesetze, welche der Unterstützung der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten bedürfen, werden wohl von dem Parlament verabschiedet, weil diese von den Regierungsparteien und auch von der rechtsradikalen ungarischen Partei der Jobbik unterstützt werden. Wir werden also aller Wahrscheinlichkeit nach ein neu verabschiedetes Regelwerk haben, aber heute ist das alte noch gültig.

Während der Kodifizierung sind die beiden grundlegenden Fragen, ob die Kodifizierung notwendig war, beziehungsweise ob dadurch das Rechtssystem verbessert wurde. Nun, in diesem Fall ist meine Antwort auf beide Fragen: Ja. Ich möchte noch hinzufügen, es ist nicht ideal, sondern besser geworden. Erlauben Sie mir, bitte, zuerst ein paar Worte über die geltende Rechtsregelung zu sagen.

Die ungarischen Regelungen für die Informationsbeschaffung durch geheimdienstliche Mittel sind, wenn man das schön formulieren will, enorm komplex, wenn man ein wenig mehr ehrlich sein will, dann sind sie extrem chaotisch. Es gibt eine Vielzahl möglicher Kriterien, wie zum Beispiel nach den Arten der Informationsbeschaffung, oder je nachdem, welche externer Genehmigungen, das heißt der Genehmigung des Richters oder des Ministers diese bedürfen, oder welche Behörden das Recht auf Informationsbeschaffung welcher Art haben. Möglicherweise je nach dem Kreis der Genehmiger oder nach dem Stadium des Strafprozesses. Ich halte es jetzt wegen unseres Themas für praktisch, dass in die beiden Hauptgruppen einerseits die verdeckte Informationsbeschaffung zum Zwecke der Strafverfolgung, andererseits die verdeckte Informationsbeschaffung, die nicht zum Zwecke der Strafverfolgung, anders gesagt im Interesse der inneren Sicherheit verwendet wird, gezählt

werden. Und um unsere Aufgaben zu vereinfachen, schließen wir es auch aus dem Kreis unserer Untersuchung aus. Diese kommen in den Strafverfahren nämlich fast nie zum Einsatz, ihre praktische Bedeutung ist also äußerst gering.

Die größte Schwäche der heute noch geltenden Regelung ist, dass die Regeln für die verdeckte Datensammlung und Informationsbeschaffung, die in einem Strafprozess verwendet werden können, grundsätzlich nicht vom Gesetz über die Strafprozessordnung bestimmt werden. Darin steht lediglich, unter welchen Bedingungen deren Ergebnisse in den Strafprozessen verwendet werden können. Es lohnt sich, an dieser Stelle ein wenig inne zu halten. Bis zum ersten März 2011 durften diese nämlich gegen die Person verwendet werden, gegen welche die Informationssammlung angeordnet worden war, zum Nachweis von Straftaten, für welche diese angeordnet wurde und auch für solche, für die es nicht angeordnet wurde. Und man durfte diese bezüglich der in der Genehmigung angeführten Straftat gegen alle Täter, sowie auch deren Mittäter verwenden.

Dieser Kreis wurde dadurch erweitert, dass man diese Informationen gegen jeden und in jeder Straftat verwenden durfte, unabhängig davon, gegen wen oder in welcher Straftat diese Maßnahmen ursprünglich angeordnet worden sind. Das heißt, bezüglich des personenbezogenen und gegenständlichen Anwendungsbereiches sind alle Einschränkungen gefallen. Es hatte also praktisch keinen Sinn mehr, anzugeben, gegen wen und in welchem Umfang diese Maßnahmen angeordnet werden, wenn man die Ergebnisse der Informationsbeschaffung gegen jeden und aus jeglichen Gründen verwenden durfte, nachdem die Maßnahmen schon einmal angeordnet worden waren. Damals hat es für eine riesige Empörung gesorgt, sowohl in fachlichen, als auch in politischen Kreisen. Im letzten Augenblick konnten wir schließlich so viel erreichen, dass diese Regelung durch einen Änderungsvorschlag, der am Tag der Schlussabstimmung vorgelegt worden ist, auf die Weise ergänzt wurde, dass dies alles in der Strafprozessordnung erst verwendet werden darf, wenn der Richter es zugelassen hat. Damals haben wir noch nicht gewusst, welche große Bedeutung das später haben wird. Wie es sich später herausgestellt hat, haben die Richter effektiv den Gesetzgeber korrigiert, indem sie die Verwendung der aufgrund der neu eröffneten Möglichkeiten gesammelten Informationen und Daten in den Strafprozessen meist nicht erlaubt haben.

Verdeckte Informationsbeschaffungsmaßnahmen zum Zwecke der Strafverfolgung dürfen von der Polizei, dem nationalen Steuer- und Zollamt, sowie von der Staatsanwaltschaft ergriffen werden. Die Regeln der verdeckten Informationsbeschaffung sind je nach Organen unterschiedlich, so sind diese in den sektoralen Gesetzen über die Polizei, die Steuerbehörde und die Staatsanwaltschaft enthalten. Darüber hinaus gelten unterschiedliche Regelungen für die Informationsbeschaffung, welche an die Zustimmung des Richters gebunden sind und auf jene, die keiner externen Zustimmung bedürfen. Ein heikles Thema sind im Allgemeinen die Aktivitäten, welche einer Genehmigung bedürfen, und durch welche die Privatsphäre am meisten beeinträchtigt wird. Wie zum Beispiel das Abhören von Telefongesprächen oder Beobachtung von Räumlichkeiten mit einer versteckten Kamera. An externe Genehmigungen nicht gebundene Aktivitäten sind zum Beispiel der Einsatz von Informanten oder verdeckten Ermittlern, sowie die Überwachung von Personen und Fahrzeugen, die Aufzeichnung von Informationen über technische Mittel (z. B. eine Kamera oder eine Videokamera).

Der Einsatz von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen zum Zweck der Strafverfolgung lässt sich in zwei Phasen teilen. Die eine ist, die vor der Einleitung des Strafverfahrens durchgeführt werden, und die andere, die bereits nach der Einleitung des Strafverfahrens.

Das Stadium vor der Einleitung des Strafverfahrens wird als verdeckte Informationsbeschaffung genannt, und wird nur durch die sektoralen Gesetze geregelt. Durch die Straffprozessordnung wird lediglich ihre Anwendbarkeit geregelt.

Das Stadium nach Eröffnung des Verfahrens wird vom Gesetz als geheime Informationssammlung genannt, genauer gesagt deren Version, welche während der Ermittlung an die Zustimmung eines Richters gebunden ist. Die diesbezüglichen Modalitäten sind bereits in der Strafprozessordnung enthalten.

Und wenn jetzt jemand in diesem Raum nicht in der Lage sein sollte, die genaue Struktur zu wiedergeben, ist es nicht sein Fehler. Auch dann nicht, wenn er nicht genau versteht, wo die Grenzen zwischen den Regeln für die Beschaffung von einzelnen Informationen und für die Datenerhebung verlaufen. Die Struktur ist nämlich wirklich verwirrend, und die Grenzen sind nicht genau definierbar. Durch die Praxis wurde ein bestimmtes System ausgestaltet, aber in den konkreten Fällen steht es noch oft zur Diskussion.

Abert wollen wir mal einen Blick auf das neue System werfen, das morgen früh zur Abstimmung gebracht wird!

Über das System der neuen Bestimmungen, die nun unter der Bezeichnung „verdeckte Ermittlungsmaßnahmen“ in die Strafprozessordnung eingeführt werden, wird Herr Professor Csongor Herke, der selbst Mitglied des Kodifizierungsausschusses war, morgen einen Vortrag halten. Er wird in einer glücklicheren Lage sein, weil er schon wissen wird, ob sein Vortrag auch einen praktischen Sinn hat. Ich würde jetzt lieber das Verhältnis des neuen Gesetzes über die Strafprozessordnung zu den dadurch veränderten sektoralen Gesetzen vergleichen. Wenn ich es sehr kurz zusammenfassen möchte, werden die Regeln für die verdeckte Informationsbeschaffung und Datensammlung, die noch vor der Einleitung des konkreten Strafverfahrens, aber in dessen Interesse durchgeführt werden, künftig im Gesetz über die Strafprozessordnung enthalten sein. Nach der neuen Gesetzesregelung wird demnach „die Aufdeckung von konkreten Straftaten“ von dem Anwendungsbereich der sektoralen Gesetze ausgenommen und wird ein Teil der Strafprozessordnung. Auf diese Weise werden die früher allgemein definierten Aufgaben im Zusammenhang mit der Strafverfolgung durch die neue Regelung in zwei Gruppen geteilt, einerseits zum Zwecke der Ermittlung und Aufdeckung und andererseits „zum Zwecke der Vorbeugung von Straftaten“. Die Regelung für die verdeckte Informationsbeschaffung zum Zwecke der Kriminalprävention wird so nicht an das Gesetz über die Strafprozessordnung übertragen, sondern wird auch weiterhin einen Teil der sektoralen Gesetze bilden. Genauer gesagt, lässt die verdeckte Informationsbeschaffung zum Zwecke der Kriminalprävention als eine neue Kategorie in der Wirklichkeit dabei doch noch ein Schlupfloch zu, dass alle Verfahren bezüglich der verdeckten Informationsbeschaffung zum Zwecke der Strafverfolgung nun durch das Gesetz über die Strafprozessordnung geregelt werden sollen.

Im Paragraph 1 des Polizeigesetzes wird der Begriff der Kriminalprävention präzisiert: Die Polizei hat *„die Straftaten vorzubeugen, dabei hat sie die kriminelle Situation in Ungarn zu verfolgen, die Risiken der Begehung von Straftaten, sowie die Versuche zur Begehung von Straftaten aufzudecken. Darüber hinaus hat sie im Zusammenhang mit der Kriminalität die zur Vorbeugung, beziehungsweise zur Verhinderung von Straftaten erforderlichen Informationen zu beschaffen, zu analysieren und auszuwerten.“*

Im Folgenden gibt es auch Bestimmungen dazu, wenn versteckte Informationsbeschaffung in diesem Kreis durchgeführt werden darf: *„Verdeckte Maßnahmen zur Beschaffung von*

Informationen zum Zwecke der Vorbeugung von Straftaten dürfen durchgeführt werden, wenn guter Grund zu der Annahme besteht, dass man davon die Beschaffung von Informationen erwarten kann, durch deren Analyse und Auswertung man Versuche zur Begehung von Straftaten aufdecken kann, und möglich wird, Straftaten vorzubeugen, beziehungsweise zu verhindern.“

An der fachpolitischen Beratung des neuen Gesetzes über die Strafprozessordnung, an welcher die Vertreter und Experten der fünf Parlamentsfraktionen teilgenommen haben, lobten alle, wie schön es ist, dass die Regeln für die verdeckte Informationsbeschaffung zum Zwecke der Strafverfolgung endlich kohärent ins neue Gesetz über die Strafprozessordnung integriert werden. Dann kam aber noch das dicke Ende. Wo man aber den Änderungsvorschlag für die Modifizierung der Regeln der verdeckten Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über die Strafprozessordnung (im Weiteren kurz Änderungsvorschlag für die Modifizierung der sektoralen Gesetze) kennengelernt hat, wurde jeder mit Bestürzung damit konfrontiert, wie sehr davon das neue System aufgeweicht wird. Unter dem Titel Kriminalprävention kann man nämlich über fast alles und jeden geheime Informationen sammeln, wie zuvor, und dafür gelten nicht die restriktiven Vorschriften des Gesetzes über die Strafprozessordnung.

Man muss auch wissen, dass ohne den Änderungsvorschlag für die Modifizierung der sektoralen Gesetze auch das neue Gesetz über die Strafprozessordnung nicht in Kraft gesetzt werden kann. Zur Verabschiedung der beiden Gesetze braucht man die Zweidrittelmehrheit der Ja-Stimmen der anwesenden Abgeordneten. Sollten sie also bei den Oppositionsparteien auf eine einheitliche Ablehnung stoßen, kann sie die Regierung nicht verabschieden. Und die Opposition hat deutlich gesagt, dass sie den Gesetzesvorschlag zur Änderung der sektoralen Gesetze in einer unveränderten Form nicht unterstützen wird.

Dies war erforderlich, damit das Justizministerium das Innenministerium von der Notwendigkeit der Veränderung überzeugen kann. So wurde durch den vorgelegten Vorschlag schließlich der Anwendungskreis der Mittel, welche an die Zustimmung des Richters gebunden sind und durch welche die Privatsphäre am meisten beeinträchtigt wird, im Rahmen der Kriminalprävention wesentlich reduziert. Praktisch auf den Kreis der organisierten Kriminalität. Nach dem Gesetz dürfen an die Zustimmung des Richters gebundene, verdeckte Ermittlungsmaßnahmen zum Zwecke der Kriminalprävention erst verwendet werden: *„wenn guter Grund zur Annahme besteht, dass man davon Informationen im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität beschaffen kann, beziehungsweise Informationen, welche die Identifizierung entsprechender kriminellen Gruppen aus der organisierten Kriminalität ermöglichen.“*

Der Kreis wird zweifellos enger, wobei ich jedoch bemerken muss, dass die Ermittlungsbehörde über jede Verfahrensweise behaupten kann, dass sie ihrer Ansicht nach im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität verwendet wird. Wenn die Gesetzesentwürfe angenommen werden, können wir also aufgrund der sich entwickelnden Praxis der genehmigenden Gerichte erst später eine Meinung darüber sagen, wie weit dieses Kriterium einfach nach Äußerungen akzeptiert wird und in welchem Umfang dafür entsprechende Beweise verlangt werden. Anders gesagt, wie sehr dieser Kreis durch die Änderung eingeschränkt wird.

Den beiden Gesetzesentwürfen wird also morgen von den Regierungsparteien und der rechtsradikalen ungarischen Partei der Jobbik zugestimmt. Die größte Oppositionspartei, die Ungarische Sozialistische Partei, sowie die kleinste Oppositionspartei und die unabhängigen Abgeordneten werden mit ‚Nein‘ stimmen. Ich muss noch hinzufügen, dass die Ablehnung

nicht auf fachlicher Grundlage erfolgt, obwohl es auch berechtigte fachliche Einwände gab, einige davon habe ich auch erwähnt. In der sozialistischen Fraktion habe ich das Ja vorgeschlagen. Aber wir müssen auch zur Kenntnis nehmen, dass es nicht einmal mehr ein Jahr zu den nächsten Wahlen übrig ist.

Ich glaube jedoch, dass das neue System, trotz all seiner Fehler, für den Einsatz von verdeckten Ermittlungsmaßnahmen insgesamt besser und kohärenter sein wird, und stärkere Garantieelemente enthalten wird als das alte System. Wir müssen natürlich hinzufügen, dass es nicht schwierig ist. Und wir dürfen dessen Licht auch nicht unter den Scheffel stellen, dass es auch besser als diese hätte sein können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!