



(c) [Justin S. Campell: 'White Heat'](#) (cc-by-nd-2.0) via Flickr.com

Reform des Geheimdienstrechts: Den Schutz journalistischer Arbeit nicht ausblenden, sondern weiterentwickeln

Stellungnahme von Reporter ohne Grenzen e.V. zur geplanten Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des BND-Gesetzes sowie des Artikel 10-Gesetzes

Ansprechpartner:

Christian Mihr,
Geschäftsführer

cm@reporter-ohne-grenzen.de (PGP: ox10FB01F6)

**REPORTER
OHNE GRENZEN**
FÜR INFORMATIONSFREIHEIT

Zusammenfassung & Empfehlungen

Journalist:innen in Deutschland sind aufgrund einer Reihe von Skandalen besorgt über das Ausmaß geheimdienstlicher Überwachung. Immer wieder kommen Vorfälle ans Licht, in denen das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) oder der Bundesnachrichtendienst (BND) Journalist:innen teils jahrzehntelang überwacht haben. Außerdem wurden Akkreditierungen zu öffentlichen Veranstaltungen aufgrund falscher Daten zu Unrecht verweigert, strafrechtliche Ermittlungen gegen Medien angestoßen und Auskunftersuchen nach Akten über Journalist:innen gar nicht oder nur unzureichend beantwortet (siehe Abschnitt 1).

Der vorliegende Referentenentwurf sieht Regelungen vor, welche diese Sorgen gegenüber deutschen Geheimdiensten verstärken würden. Besonders schwer wiegen die Pläne, eine Online-Durchsuchung bei Verlagen, Rundfunksendern und freien Journalist:innen einzuführen. Damit könnte das BfV als Inlandsgeheimdienst in die Server, Computer und Smartphones von Medienschaffenden eindringen und verdeckt nach Recherchematerialien durchsuchen. Die Pläne brechen damit mit Regelungen, die ein Verbot der Online-Durchsuchungen bei Journalist:innen vorsehen, um das verfassungsrechtlich abgesicherte Redaktionsgeheimnis nicht digital auszuhebeln. Ebenso schwer wiegt, dass der BND digitale Geräte ausländischer Medien aus politischen Motiven hacken können soll, um das Redaktionsgeheimnis zu brechen.

Außerdem sollen die Geheimdienste hochsensible, stark verschlüsselte Kommunikation zwischen Journalist:innen und ihren Quellen abhören dürfen. Ausdrücklich gilt dies auch, wenn Journalist:innen „nur“ als sogenannter Beifang in eine Maßnahme geraten. Weil im Gleichschritt auch die Überwachbarkeit von Journalist:innen in der realen Welt vereinfacht werden soll, etwa durch die Abfrage von Reisedaten und die Ausleitung von Videoüberwachung, würde sich der Schutz für Journalist:innen mit diesen neuen Maßnahmen verschlechtern (siehe Abschnitte 2.1 bis 2.4).

Grundproblem ist, dass das Bundesinnenministerium durchweg relative Schutzrechte für Journalist:innen einführen will. An die Stelle absoluter Erhebungs- und Auswertungsverbote, wie sie kennzeichnen für analoge Ermittlungsmethoden sind, soll eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall treten für sämtliche digitale Ermittlungsmethoden. Digitale Kommunikation wird jedoch umfassend im Journalismus: Es ist heute unmöglich, analog zu arbeiten. Indem der Gesetzgeber Journalist:innen im Digitalen jedoch durchweg jeden Einzelfall schwächer schützt als im vor-digitalen Zeitalter, wird der Schutz journalistischer Arbeit und damit der Pressefreiheit insgesamt abgeschwächt. Vertrauliche mediale Arbeit wäre in Deutschland nicht mehr möglich, ohne Sorge haben zu müssen, dass staatliche Stellen Erkenntnisse darüber sammeln. Das wichtige Grundvertrauen, welches Informat:innen in den Schutz der Medien insgesamt haben müssen, ginge verloren.

Diese Einschränkungen der Pressefreiheit sind umso tiefgehender, da entgegen den Aussagen im Koalitionsvertrag einem Mehr an Befugnissen für die Geheimdienste kein Mehr an Kontrolle ihrer Arbeit folgen soll. Trotz der Skandale werden zum Beispiel bestehende Missstände wie die systematische Arbeit mit falschen Daten über Journalist:innen in Datenbanken nicht korrigiert. So soll keine automatisierte Korrektur veralteter Daten eingeführt werden. Auch sollen Journalist:innen weiterhin keine gesonderten Auskunftsrechte über sie gespeicherte Informationen in Geheimdienst-Datenbanken erhalten.

Schließlich lässt das Bundesinnenministerium mit dem Entwurf auch die Chance aus, den Informant:innenschutz zeitgemäß weiterzuentwickeln. Zwar soll sich die Arbeit der

Geheimdienste stärker ins Vorfeld verlagern und präventiv wirken, doch ein Schutz von Journalist:innen vor solchen Profilings etwa in der automatisierten Auswertung von Datenbanken ist nicht vorgesehen. Reporter ohne Grenzen empfiehlt jedoch genau das, etwa indem Vorkehrungen für den Schutz journalistischer Arbeit in technische Systeme zur Datenbankanalyse implementiert werden, sodass verhindert wird, dass Geheimdienste Recherchen präventiv verhindern können, weil zum Beispiel Treffen mit Informant:innen prognostiziert werden. Ferner braucht es verstärkte Auskunftsrechte von Journalist:innen gegenüber den Geheimdiensten und der Gesetzgeber muss zwingend davon absehen, durch die Einführung der Online-Durchsuchung von Medien das Redaktionsgeheimnis abzuschaffen. Hier braucht es wie in der Strafprozessordnung ein absolutes Verbot der Maßnahme bei Medienschaffenden. Konkrete Vorschläge für die Verbesserung des Referentenentwurfs inklusive möglicher Formulierungen finden sich in den Abschnitten 2.4 und 2.5.

1 Journalist:innen im Visier von Verfassungsschutz und BND

Die Sorgen vor einer illegitimen Überwachung durch deutsche Geheimdienste sind bei deutschen Journalist:innen leider begründet. Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie einige Landesämter für Verfassungsschutz mussten wiederholt einräumen, Reporter:innen deutscher und ausländischer Medien ins Visier genommen zu haben. In allen Fällen, die bekannt sind, war dies nach Ansicht von Reporter ohne Grenzen nicht gerechtfertigt und jeweils ein unrechtmäßiger Eingriff die Pressefreiheit. Solche Vorfälle verunsichern Journalist:innen bei ihrer Arbeit und zerstören Vertrauen von Kontaktpersonen, die sich mit gesellschaftlich wichtigen Informationen an sie wenden.

Beispielsweise erfuhr die langjährige freie Fotografin **Marily Stroux** nur durch einen Zufall im Jahr 2016, dass sie 28 Jahre lang vom Hamburger Verfassungsschutz beobachtet worden war. Ihre Arbeit zu Flüchtlingsthemen für die taz, ihre Präsenz als Fotografin auf Demonstrationen oder Termine mit dem verstorbenen Autoren Roger Willemsen, bei denen sie journalistische Interviews mit Gefängnisinsassen führte, machten sie für den Hamburger Verfassungsschutz zu einer „bedeutenden Person innerhalb der linksextremistischen Szene“. Die Behörde warf ihr demnach vor, an „Bestrebungen oder Tätigkeiten“ gegen die „freiheitlich demokratische Grundordnung“ teilzunehmen. „Das macht etwas mit mir. Ich fühle mich verfolgt“, sagte Stroux nach Bekanntwerden der Observationen.¹ Auch der Hamburger Radioreporter **Werner Pomrehn** geriet durch seine journalistische Arbeit zu Themen wie Antifaschismus, Gentrifizierung oder Anti-Atomkraft in Verdacht des Landesverfassungsschutzes, an „linksextremistischen Bestrebungen“ teilzunehmen.² In beiden Fällen wurden den Journalist:innen nicht die gesamten Informationen aus den Akten über sie mitgeteilt, sodass das gesamte Ausmaß der Überwachung bis heute unbekannt ist. Auch in Niedersachsen wurden Journalist:innen unrechtmäßig vom dortigen LfV bespitzelt – nach Angaben des Innenministers zu Unrecht.³

Das Bundesamt für Verfassungsschutz stand in der Vergangenheit unter anderem in der Kritik, wegen falscher Informationen Journalist:innen den Zugang zu Veranstaltungen

¹ vgl. Kutter, Kaija (2016, 6. September): Marilyns Liste. taz-Fotografin ausgespäht. URL: <https://www.taz.de/!5337129/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

² vgl. von Appen, Kai (2018, 15. Februar): Reporter bespitzelt. Verfassungsschutz in der Kritik. URL: <https://www.taz.de/!5482348/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

³ vgl. Hannoversche Allgemeine (2014, 11. März): Zu Unrecht beobachtet. Journalisten in Niedersachsen. URL: <http://www.haz.de/Nachrichten/Der-Norden/Uebersicht/Obwohl-niedersaechsische-Journalisten-verfassungsfeindlichen-Gruppen-angehoerten-wurden-sie-zu-unrecht-vom-Verfassungsschutz-beobachtet>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

verweigert zu haben. Beim G20-Gipfel in Hamburg sprach das Bundeskriminalamt „Sicherheitsbedenken“ gegenüber 32 Journalist:innen aus, denen der Zugang zum Gipfel teilweise verweigert werden sollte. Die Entscheidung folgte aus einer Analyse von Datenbanken, in die neben dem BKA auch Landesämter und das Bundesamt für Verfassungsschutz gemeinsam Daten einpflegen.⁴ BKA-Chef Münch räumte ein, mindestens vier Journalist:innen sei die Akkreditierung wegen fehlerhafter Angaben in den Datenbanken zu Unrecht entzogen worden und sprach von Schwachstellen im Datenbank-System, die mittels automatisierter Datenlöschung behoben werden müssten.⁵ Bis heute sind die Fälle nicht vollends aufgeklärt.⁶ Das BfV war ferner auch die treibende Kraft, als gegen Journalist:innen von netzpolitik.org wegen des Verdachts auf Landesverrat ermittelt wurde.⁷ Auch beim Bundesnachrichtendienst sind eine Reihe von Fällen bekannt geworden, bei denen der Auslandsgeheimdienst Journalist:innen im In- und Ausland überwacht hat. So zapfte der BND gezielt die Kommunikation der Spiegel-Journalistin **Susanne Koelbl** an, als diese mit dem afghanischen Handelsminister in Kontakt stand.⁸ Jahrelang lauschte der Bundesnachrichtendienst auch mit bei Reporter:innen renommierter internationaler Medien, darunter **Reuters**, die **BBC** und die **New York Times**.⁹ Mit dem 2017 in Kraft getretenen BND-Gesetz wurde die flächendeckende Medien-Überwachung des BND legalisiert. Der Gesetzgeber führte trotz internationaler Kritik keine Schutzrechte für Journalist:innen bei der sogenannten Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung ein. Der BND dürfte damit zum Beispiel die gesamte Kommunikation der Washington Post lückenlos überwachen.¹⁰ Mit dem vorliegenden Referentenentwurf soll dieses Recht nochmals erweitert werden, um die Geräte ausländischer Journalist:innen zukünftig auch gezielt hacken zu dürfen.

2 Digitale Überwachung: Die Freiräume für Journalist:innen werden immer kleiner

Mit dem Referentenentwurf zur Harmonisierung des Verfassungsschutzrechts gehen eine Reihe von Gefahren für die journalistische Arbeit in Deutschland einher, während dringend nötige Korrekturen ausbleiben. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, wie Journalist:innen bisher in Deutschland vor staatlichen Eingriffen in ihre Arbeit geschützt sind und an welchen Stellen der Entwurf nachgebessert werden sollte.

⁴ vgl. Gebauer, Matthias (2017, 13. Juli): BKA befürchtete Störaktionen im Gipfelzentrum. Ausschluss von Journalisten. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/g20-warum-die-bundesregierung-journalisten-die-akkreditierungen-entzog-a-1157619.html>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

⁵ vgl. Deutsche Welle (2017, 1. September): BKA entschuldigt sich für Fehler bei G20-Akkreditierungen. Datenspeicherungen. URL: <https://www.dw.com/de/bka-entschuldigt-sich-für-fehler-bei-g20-akkreditierungen/a-40329063>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

⁶ Reporter ohne Grenzen (2018): Rangliste der Pressefreiheit 2018. Nahaufnahme Deutschland, S. 5-6. URL: https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2018/Nahaufnahme_Deutschland_2018_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

⁷ vgl. netzpolitik.org: Landesverrat. Thema. URL: <https://netzpolitik.org/tag/landesverrat/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

⁸ vgl. Spiegel Online (2008, 24. April): URL: BND beobachtete afghanischen Minister Farhang. Journalisten-Spitzelaffäre. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/journalisten-spitzelaffaere-bnd-beobachtete-afghanischen-minister-farhang-a-549434.html>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

⁹ vgl. Baumgärtner, Maik/Knobbe, Martin/Schindler, Jörg (2017, 24. Februar): BND bespitzelte offenbar ausländische Journalisten. Nachrichtendienst. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bnd-bespitzelte-offenbar-auslaendische-journalisten-a-1136134.html>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

¹⁰ Reporter ohne Grenzen hält das BND-Gesetz in weiten Teilen für verfassungswidrig und ist Teil eines Bündnisses, welches international renommierte Journalist:innen dabei unterstützt, Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe einzulegen. Mehr Informationen unter: <http://notrustnonews.org/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

2.1 Redaktionsgeheimnis und Quellenschutz in Deutschland

Der Schutz journalistischer Arbeit ist in Deutschland verfassungsrechtlich durch Art. 5 GG abgesichert durch den Schutz der Presse, der sich von der Beschaffung einer Information bis zu dessen Veröffentlichung erstreckt.¹¹ Der Schutz journalistischer Arbeit, insbesondere der publizistische Quellenschutz, wird ferner in einer Reihe von Gesetzen auf Bundes- und Landesebene weiter konkretisiert. Informant:innenschutz ist im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gewährleistet durch ein Zeugnisverweigerungsgericht vor Gericht (§ 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StPO), wodurch Journalist:innen und ihre Berufshelfer:innen (§ 53a StPO) über weite Bereiche ihrer Arbeit schweigen dürfen. Dies gilt in einer Reihe anderer Gesetze – unter anderem auch denen zu den Befugnissen deutscher Geheimdienste – als „Referenznorm“ zur Umsetzung des Informant:innenschutzes.

Zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind demnach Personen,

„die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von periodischen Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben.“ (§ 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO)

Mitarbeiter:innen von Online-Medien können sich ebenso auf ein Zeugnisverweigerungsrecht berufen.¹² Inhaltlich dürfen die genannten Personen das Zeugnis verweigern über

„die Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dies gilt nur, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen, Mitteilungen und Materialien für den redaktionellen Teil oder redaktionell aufbereitete Informations- und Kommunikationsdienste handelt.“ (§ 53 Abs. 1 Satz 2 StPO)

Besonders wichtig ist der Umstand, dass zum Zeugnis über die Person des Verfassers nicht nur dessen Name gehört, sondern „auch alle sonstigen Angaben, die zur Aufdeckung der Anonymität von Verfasser oder Gewährsmann dienen könnten“¹³.

Dieses Recht gilt nicht schrankenlos. Insbesondere wenn die Journalist:inenn selbst einer Straftat verdächtigt werden oder wenn die Quelle im Verdacht steht, eine in § 53 Abs. 2 S. 2 Nr. 1-3 StPO genannte Straftat begangen zu haben, können Medienschaffende zur Aussage verpflichtet werden. Allerdings müssen Journalist:innen selbst in diesen Fällen – z.B. dem Landesverrat – nie die Identität ihrer Informant:innen preisgeben (§ 53 Abs. 2 S. 3).

Flankiert wird dieses Recht durch ein Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbot von Redaktionen. Konkret verbietet § 97 Abs. 5 StPO bei Personen, die unter das Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO fallen, die

„Beschlagnahme von Schriftstücken, Ton-, Bild- und Datenträgern, Abbildungen und anderen Darstellungen, die sich im Gewahrsam dieser Personen oder der Redaktion, des Verlages, der Druckerei oder der Rundfunkanstalt befinden.“ (§ 97 Abs. 5, 2. Halbsatz)

Das Beschlagnahmeverbot umfasst demnach nicht nur Rechercheunterlagen, redaktionelles Datenmaterial und im Zuge der Recherche hergestellte Kontakte, sondern auch Unterlagen, aus denen sich redaktionelle Arbeitsabläufe, redaktionelle Projekte oder die Identität der Mitarbeiter:innen einer Redaktion ergeben.¹⁴ Durchsuchungen, die das Ziel haben, die Identität der Informant:innen zu ermitteln, sind unzulässig.¹⁵

¹¹ vgl. BVerfGE 10, 118; BVerfGE 12, 205, 260.

¹² vgl. Soehring, J./Hoene, V. (2013): Presserecht. Recherche, Darstellung und Haftung im Recht der Presse, des Rundfunk und der neuen Medien, S. 183.

¹³ vgl. Ricker, R./Weberling, J. (2012): Handbuch des Presserechts, S. 213.

¹⁴ vgl. BVerfG 20.02.2001 - 2 BvR 1444/00

¹⁵ vgl. wie Fn. 13, S. 238.

2.2 Schutz journalistischer Kommunikation und Recherche im Digitalen

Um die Rechte zum journalistischer Arbeit und des Quellenschutzes nicht durch die Hintertür mittels digitaler Ermittlungsmethoden aushöhlen zu können, genießen Journalist:innen auch bei sogenannten verdeckten Maßnahmen einen besonderen Schutz (§ 160a StPO). Konnte man bei Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeverbot im analogen Zeitalter noch von letztlich absoluten Schutzrechten für Informant:innen sprechen, hat der Gesetzgeber dies im Digitalen relativiert. Maßgeblich ist nun eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall: Überwiegt das Strafverfolgungsinteresse des Staates den Schutz der Pressefreiheit, dürfen auch Journalist:innen verdeckt überwacht werden:

„Soweit durch eine Ermittlungsmaßnahme eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3b oder Nr. 5 genannte Person betroffen wäre und dadurch voraussichtlich Erkenntnisse erlangt würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, ist dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit besonders zu berücksichtigen; betrifft das Verfahren keine Straftat von erheblicher Bedeutung, ist in der Regel nicht von einem Überwiegen des Strafverfolgungsinteresses auszugehen. Soweit geboten, ist die Maßnahme zu unterlassen oder, soweit dies nach der Art der Maßnahme möglich ist, zu beschränken. Für die Verwertung von Erkenntnissen zu Beweis Zwecken gilt Satz 1 entsprechend. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht für Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände.“ (§ 160a, Abs. 2 StPO)

Die Systematik nach § 160a StPO ist vom Bundesverfassungsgericht 2011 für verfassungskonform erklärt worden. Die Pressefreiheit müsse mit anderen Rechtsgütern abgewogen werden können, weshalb sich der Staat – anders als zum Beispiel bei Geistlichen und Abgeordnet:innen – nicht grundsätzlich das Recht nehmen müsse, im Einzelfall auch gegen Journalist:innen digital zu ermitteln.¹⁶

Zu betonen ist jedoch, dass daraus keine Pflicht für den Gesetzgeber folgt, dass staatliche Ermittlungsbehörden Journalist:innen in allen denkbaren Fällen über alle Kommunikationskanäle hinweg überwachen können müssen. Beispiele für Ausnahmen des Gesetzgebers sind das Verbot der Online-Durchsuchung gegenüber Medien im Strafverfahren (§ 100d Abs. 5 StPO), das insbesondere mit Rücksicht auf das analoge Durchsuchungsverbot (§ 97 StPO) begründet werden dürfte, sowie die Ausnahmen für Medien bei der Vorratsdatenspeicherung (§ 100g Abs. 4 StPO). Leider sind dies zwei seltene Ausnahmen, denn bei dutzenden anderen digitalen Überwachungsmaßnahmen ist die Logik des § 160a StPO praktisch 1:1 übernommen worden.¹⁷

Das genannte Karlsruher Urteil ist ferner im Lichte der damaligen Entscheidung zu lesen, in dem es um konkrete Maßnahmen ging, nämlich insbesondere „klassische“ Telekommunikationsüberwachung sowie die Abfrage von Verbindungsdaten. Viele der Ermittlungsmaßnahmen, die heute diskutiert werden – Quellen-TKÜ, Online-Durchsuchung, Ausleitung von Videoüberwachung etc. – sind damals in Zusammenhang mit Journalist:innen überhaupt nicht diskutiert worden. Es geschah in einem Medienumfeld, in dem digitale Kommunikation naturgemäß bereits einen hohen Stellenwert hatte – aber es war noch nicht so, dass die Digitalisierung allumfassend war und es wie heute praktisch unmöglich ist, vollständig analog zu arbeiten.

Zuletzt ändert sich zunehmend der Zweck der Datenerfassung. Die Zusammenlegung diverser Datenbanken und algorithmenbasierte Prognosen („predictive policing“) verlagern die Ermittlungstätigkeit ins Vorfeld. Es gilt, präventiv einzugreifen, anstatt nachträglich aufzuklären. Mit Blick auf mediale Produktion heißt dies: Es soll nicht mehr nur nachträglich ermittelt werden, welche Personen als Informant:innen gedient haben könnten, sondern bereits während des Rechercheprozesses soll ein Informationsfluss verhindert werden.

¹⁶ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Oktober 2011 - 2 BvR 236/08 - Rn. 239ff.

¹⁷ vgl. Moßbrucker, Daniel (2017): Erfasst. Überwachungsgesetze, in: *journalist*, Heft 9/2017, S. 18-24.

Hierfür sind die bisherigen Schutzrechte für Journalist:innen schlichtweg nicht gemacht. Das Zeugnisverweigerungsrecht ist 1975 in dieser Form entstanden, bei der nicht die Prognose möglicher Taten im Fokus strafrechtlicher Ermittlung stand, sondern die nachträgliche Aufklärung. Art. 55 GG schützt jedoch explizit auch die Beschaffung von Informationen, nicht nur deren Veröffentlichung.¹⁸

2.3 Negative Gesamtschau für Journalist:innen

Analoges Arbeiten ist für Journalist:innen unmöglich geworden. Es entsteht ein Kommunikationssystem, in dem jeder Winkel des Lebens digital messbar wird – es entwickelt sich eine Welt *ubiquitärer Überwachbarkeit*. Ein Mosaik an Einzelmaßnahmen führt nun jedoch dazu, dass sich die „Gesamtschau“¹⁹ für Journalist:innen verändert hat: Digitale Kommunikation ist nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Indem der Gesetzgeber praktisch jede neue Ermittlungsmaßnahme an die Logik der Verhältnismäßigkeitsprüfung koppelt, wird damit der Schutz der Pressefreiheit insgesamt relativiert.

Ein Gerichtsverfahren, in dem gegen Journalist:innen und ihre Quellen ermittelt würde und sich allein auf analoge Ermittlungsmethoden stützt, ist heute völlig unrealistisch. Die für Einzelfälle konzipierte Verhältnismäßigkeitsprüfung ist längst die Regel – und damit die Furcht von Journalist:innen und ihren Informant:innen, überwacht werden *zu können*. Diese Sorge vor einer allgemeinen, abschreckenden Wirkung war es jedoch, die im Spiegel-Urteil damals zu den weitreichenden, analogen Schutzrechten führte.²⁰ Zwar besteht das Ziel von Gesetzesreformen im Gefahren- und Abwehrrecht im Regelfall nicht darin, damit stärker gegen Medien vorzugehen. Sie werden beim „Mehr an Überwachung“ jedoch nicht mehr in einer Weise vor solchen Maßnahmen geschützt, sodass der Schutz der journalistischen Arbeit und die Anonymität von Informant:innen ein unvermeidbarer Kollateralschaen wird.

2.4 geplante Maßnahmen im RefE mit negativen Auswirkungen für die journalistische Arbeit

Der oben skizzierten negativen Gesamtentwicklung sollen durch vorgeschlagene Neu-Regelungen im Referentenentwurf eine Reihe weiterer Maßnahmen hinzugefügt werden, welche die Gesamtschau für Journalist:innen noch schlechter ausfallen ließe. Mag dies auch nicht das Ziel der Gesetzesinitiative sein, so führt es im Ergebnis doch dazu, dass journalistische Arbeit in Deutschland nicht mehr möglich sein würde, ohne digitale Spuren zu hinterlassen, für die sich der Staat Zugriffsrechte einräumt. Mit der Online-Durchsuchung von Redaktionen soll dabei ein weiteres Strukturmerkmal der Pressefreiheit – das Redaktionsgeheimnis – abgeschafft werden.

Folgende Maßnahmen sind für die Arbeit von Journalist:innen besonders bedenkenswert und sollten im weiteren Gesetzgebungsprozess dringend korrigiert werden.

2.4.1 Online-Durchsuchung deutscher Redaktionen

Das Bundesamt für Verfassungsschutz soll künftig die sogenannte Online-Durchsuchung einsetzen können (§ 9d BVerfSchG-RefE). Dabei hacken Ermittler:innen das informationstechnische System einer Person – z.B. einen Server, Computer oder ein

¹⁸ vgl. Fn. 11.

¹⁹ vgl. Roßnagel, Alexander (2010): Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, in: NJW, S. 1238ff.

²⁰ vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. August 2000 - 1 BvR 77/96.

Smartphone – und durchsuchen es ohne Wissen der Betroffenen. Die Online-Durchsuchung ist auch im Strafverfahren eingeführt worden (§ 100b StPO), bei Journalist:innen jedoch unzulässig (§ 100d Abs. 5 StPO). Damit soll konsequenterweise verhindert werden, dass Ermittler:innen das durch §§ 53, 97 StPO garantierte Redaktionsgeheimnis digital aushebeln. Künftig soll es dem BfV als Inlandsgeheimdienst jedoch möglich sein, eine Online-Durchsuchung bei Journalist:innen und Medienunternehmen durchzuführen (§ 9a Abs. 5 S. 3 BVerfSchG-RefE). Die Maßnahme soll nicht generell verboten werden, sondern ihr Schutz soll mit dem Interesse des Staates an der Informationsgewinnung ins Verhältnis gesetzt werden – auch dann, wenn dabei die Identität einer Quelle bekannt würde. Es wäre also möglich, Server großer Verlage und Rundfunksender zu hacken, zu durchsuchen und dabei den Schutz von Hinweisgeber:innen aufzuheben. Dies wäre ein schwerer Schlag für die Pressefreiheit in Deutschland und der Bruch des historisch errungenen Redaktionsgeheimnisses. Erstmals würde sich der deutsche Staat explizit das Recht geben, Redaktionen in Deutschland bei einer Vielzahl von Verdachtsmomenten zu durchsuchen und dabei auch die Identität von Informant:innen zu enttarnen. Der Schaden für die Glaubwürdigkeit der Medien in Deutschland insgesamt wäre immens, da sowohl die Journalist:innen wie auch ihre Quellen jederzeit damit rechnen müssten, dass sämtliche gespeicherte Daten durchsucht werden könnten.

Online-Durchsuchungen wären aufgrund des verdeckten Charakters der Maßnahme sogar noch gravierender für Journalist:innen zu bewerten als offene Durchsuchungen, weil sie nicht einmal mitbekämen, dass ihre Geräte durchsucht werden und dagegen im Regelfall nicht den Rechtsweg beschreiten könnten. Der sogenannte Chilling Effect von Überwachungsmaßnahmen, dem das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung zunehmende Bedeutung zumisst²¹, wäre also noch gravierender als bei einer offenen Durchsuchung, da Journalist:innen konsequenter immer die Sorge haben müssten, dass der Geheimdienst die eigenen Daten durchsucht.

Überdies ist nicht ersichtlich, wieso dem Bundesamt für Verfassungsschutz dieses Recht gegeben werden sollte. Es sind keine Fälle aus der Praxis bekannt, wonach eine solche Maßnahme geboten wäre und auch die Gesetzesbegründung führt hierzu keinerlei Argumente an.

Vorschlag #1

§ 9a Abs. 5 BVerfSchG-RefE sollte gestrichen werden. Die hier genannten Personen sollten stattdessen der Gruppe der Berufsgeheimnisträger in § 9a Abs. 2 BVerfSchG-RefE hinzugefügt werden.

2.4.2 Hacking internationaler Medien aus politischen Motiven

Spiegelbildlich zum BfV soll auch der Bundesnachrichtendienst das Recht erhalten, die IT-Systeme von ausländischen Journalist:innen und Medienunternehmen im Ausland zu hacken und verdeckt zu durchsuchen (§ 5c BNDG-RefE i.V.m. § 5e Abs. 5 BNDG-RefE). Dies wiegt umso schwerer, weil die Hürden für den Einsatz gering sind. Die aus der Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung bekannte Formulierung der „Handlungsfähigkeit Deutschlands“ dürfte mit passender Argumentation in der Praxis immer dazu führen, den Server von Medienunternehmen zu hacken, sofern die Bundesregierung daran ein politisches Interesse hat.

²¹ vgl. Assion, Simon (2014): Chilling Effects und Überwachung. URL: <https://www.telemedicus.info/article/2866-Chilling-Effects-und-UEberwachung.html>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

Das Gebot der Verhältnismäßigkeitsprüfung, welches § 5e Abs. BNDG-RefE zum Schutz von Medien eigentlich vorsieht, wird bei solch geringen Eingriffsschwellen in der Praxis bedeutungslos. Es muss befürchtet werden, dass die Skandale aus der Vergangenheit, in denen der BND Journalist:innen überwachte (siehe Kapitel 1), für die Zukunft legalisiert werden sollen. Das Bundesinnenministerium verkennt dabei die Bedeutung freier Medien in einer globalisierten Welt, lässt die strukturelle Verletzung der Grundrechte von engen Kooperationspartner:innen deutscher Medien zu (siehe vertieft Abschnitt 2.5) und baut zudem eine Hintertür ein, das deutsche Redaktionsgeheimnis bei internationalen Medienkooperationen durch einen Hack ausländischer Medien zu umgehen.

Vorschlag #2

§ 5e Abs. 5 BNDG-RefE sollte gestrichen werden. Die hier genannten Personen sollten stattdessen der Gruppe der Berufsgeheimnisträger:innen in § 5e Abs. 2 BNDG-RefE hinzugefügt werden.

2.4.3 Quellen-TKÜ bei Kommunikation von Journalist:innen

Die deutschen Geheimdienste – BfV, LfV, BND, MAD – sollen das Recht erhalten, verschlüsselte Kommunikation von Journalist:innen und ihren Quellen zu überwachen, indem sie auf ihre Geräte oder die ihrer Quellen Trojaner einschleusen (§ 11 Abs. 1a i.V.m. § 3b Abs. 2 S. 1 G 10-RefE). Dies gilt sowohl für deutsche wie auch für ausländische Journalist:innen. Durch die abermalige Kopplung der Regelung an die Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre das Vertrauen von Journalist:innen und ihren Quellen endgültig verloren, in Deutschland noch grundsätzlich geschützt vor staatlichem Einblick digital zu kommunizieren und damit ihre Kritik- und Kontrollfunktion wahrnehmen zu können. Es ist in vielen Fällen faktisch unmöglich, gänzlich analog zu kommunizieren, weshalb das publizistische Zeugnisverweigerungsrecht mit dieser Regelung unterlaufen wird. Ferner finden sich in der Gesetzesbegründung keinerlei Angaben dazu, warum das Hacken journalistischer Kommunikation geboten sein soll.

Vorschlag #3

Entweder sollte § 3b Abs. 2 G10-RefE gestrichen werden und die hier genannten Personen stattdessen der Gruppe der Berufsgeheimnisträger:innen in § 3b Abs. 1 G10-RefE hinzugefügt werden, oder in § 3b Abs. 2 sollte folgender Satz 3 angefügt werden: „Maßnahmen gegen die in S. 2 genannten Personen sind im Falle des § 11a sind unzulässig. In diesem Fall richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen des § 3b Abs. 2 G10.“

2.4.4 Überwachung von Journalist:innen als „Beifang“

Das BfV soll weitreichende Möglichkeiten erhalten, nachrichtendienstliche Mittel auch gegen Personen einzusetzen, die „im Zusammenhang“ mit Verdächtigen stehen (§ 9 Abs. 4 Nr. 2 BVerfSchG-RefE). Recherchierende Journalist:innen, die sich für ihre Arbeit Informationsnetzwerke aufbauen und dabei notwendigerweise auch in „kriminelle Milieus“ eindringen müssen, sind damit als potentieller „Beifang“ betroffen. Die Gesetzesbegründung bestätigt dies (S. 18-19). Demnach muss es sich „um einen sachlich qualifizierten Zusammenhang handeln (...). Die Erkenntnisgewinnung zu Quellen steht per se im Aufklärungszusammenhang des jeweiligen Phänomenbereichs.“ Bereits bisher waren Journalist:innen, die im Visier der Geheimdienste waren, häufig nicht

eigentliches Ziel der Maßnahme, sondern „als Beifang“ mit in die Überwachung hereingeraten. Bisweilen wird genau dies als Rechtfertigung verwendet, weil sich die Maßnahme selbst ja nicht gegen Journalist:innen richte. Diese Argumentation überzeugt nicht: Entscheidend ist das Vertrauensverhältnis zwischen Journalist:in und Quelle. Wer nun von den Behörden gezielt im Fokus steht, ist sekundär. In beiden Fällen entsteht für die Quelle eine abschreckende Wirkung, weil der Kontakt mit Journalist:innen die Gefahr erhöht, enttarnt zu werden. Genau das soll Quellenschutz jedoch verhindern. Es ist unverständlich, weshalb das Bundesinnenministerium dieser gesellschaftlichen Bedeutung von freien, vertraulich arbeitenden Medien im RefE nicht Rechnung trägt. Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Medien als Empfänger von Botschaften dienen, die staatliche Stellen – warum auch immer – nicht erreichen. Erinnerung sei an die diversen Steuerskandal-Leaks, in denen sich die Quellen im Schutze der Online-Anonymität an Redaktionen gewandt haben. Allein durch die „Panama Papers“ haben Behörden weltweit über eine Milliarde Euro durch Strafen und Steuernachzahlungen eingetrieben.²²

Vorschlag #4

Auf den Vorschlag Nummer 1 wird verwiesen. In § 9 Abs. 4 sollte zudem ein Satz 3 eingeführt werden: „§ 9a Abs. 2 bleibt unberührt.“

2.4.5 Digitale Verfolgung während Recherchereisen

„Wenn es wirklich wichtig wird“, haben Journalist:innen immer schon auf persönliche Treffen mit Kontaktpersonen gesetzt, wenn es möglich war. Aufgrund der zahlreichen digitalen Ermittlungsmöglichkeiten ist dies im digitalen Zeitalter noch wichtiger geworden. Doch auch Reisen von Journalist:innen zu Treffen mit Informant:innen sollen im Sinne des RefE überwachbar sein: So sollen Anbieter von Personenverkehr verpflichtet werden, Daten über ihre Kund:innen herausgeben zu müssen (§ 8a Abs. 1 BVerfSchG-RefE). Der Gesetzesbegründung zufolge fallen darunter unter anderem Bahnunternehmen, Fernbusanbieter, Mietwagen-Verleihe und Carsharing-Plattformen, aber auch Anbieter, die Hilfstätigkeiten für diese Branchen anbieten, wie zum Beispiel Reservierungsdienste für Fahrkarten. Es geht dabei nicht nur um Stammdaten wie Name und Geburtsdaten, sondern insbesondere auch um Reiseverbindungsdaten (S. 9-10 Gesetzesbegründung). Kurzum: Die Deutsche Bahn soll zum Beispiel verpflichtet werden, das Reiseverhalten von Journalist:innen und ihren Kontaktpersonen herausgeben zu müssen.

Auch soll das BfV Aufzeichnungen aus Videoüberwachung bei nicht-öffentlichen Stellen – zum Beispiel an Flughäfen und Bahnhöfen – auswerten dürfen (§ 8a Abs. 3 BVerfSchG-RefE). Eine Ausnahme für Journalist:innen, auf diese Weise auf ihren Recherchereisen nicht überwacht werden zu können, gibt es nicht. Das BfV kann damit zum Beispiel Bewegungsprofile von Journalist:innen anfertigen, wenn sie Quellen treffen, die der Geheimdienst als nachrichtendienstlich relevant einstuft.

Vorschlag #5

Auf Vorschlag 1 wird verwiesen. Zudem sollte in die genannten Regelungen ein Bezug hergestellt werden zu Berufsgeheimnisträger:innen, und deren Schutzrechte als Schranken für die Regelungen eingefügt werden.

²² vgl. sueddeutsche.de (2019, 3. April): Nach Panama Papers über eine Milliarde Nachzahlungen. Finanzen. URL: <https://www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/finanzen-nach-panama-papers-ueber-eine-milliarde-nachzahlungen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190403-99-660967>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

2.4.6 Aufweichung des Trennungsgebots bei Datenbanken

Künftig sollen Geheimdienste und Polizeibehörden dauerhaft gemeinsame Datenbanken unterhalten dürfen (§ 22a BVerfSchG-RefE). Die Schranke des Abs. 1a, wonach Polizeistellen weiterhin nur projektbezogen daran teilnehmen können, wird durch die Schranken-Schranke des Abs. 1a Nr.2 S. 2 derart stark aufgeweicht, dass in der Praxis Geheimdienst und Polizei Datenbanken dauerhaft zusammen führen werden.

Dies wiegt für Journalist:innen besonders schwer, da sie gegenüber Ermittlungsbehörden deutlich weitgehendere Schutzrechte genießen als gegenüber den Geheimdiensten. Indem alle Behörden nun zunehmend „ihre Daten“ in einen gemeinsamen Pool einpflegen, können am Ende eben doch Erkenntnisse über Journalist:innen und ihre Quellen in den Händen von Strafverfolger:innen landen, die diese selbst nicht hätten erheben dürften. Korrigierende Schutzrechte für Journalist:innen, welche die Auswertung ihrer Daten regeln, sind – trotz diverser Skandale in Bezug auf Datenbanken (s. Abschnitt 1) – weiterhin nicht existent (s. ausführlich die Empfehlung in Abschnitt 2.5).

2.5 fehlende Maßnahmen im RefE für den Schutz journalistischer Arbeit

Dass die oben skizzierten, teilweise extrem weitreichenden Eingriffe in die journalistische Arbeit nicht durch korrigierende Ausnahmeregelungen, eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Informat:innenschutzes sowie wirksame Transparenz und Informationspflichten der Geheimdienste kompensiert werden sollen, ist höchst enttäuschend. Dies ist außerdem nicht im Sinne des Koalitionsvertrages von Union und SPD, in dem es heißt:

„Wir sind uns bewusst, dass auch maßvolle und sachgerechte Kompetenzerweiterungen des BfV eine gleichzeitige und entsprechende Ausweitung der parlamentarischen Kontrolle erfordern.“

Folgende Weiterentwicklungen im Referentenentwurf sind besonders drängend.

2.5.1 Korrektur falscher Daten

Wenn Journalist:innen Akkreditierungen entzogen worden sind, geschah dies teilweise aufgrund falscher oder längst zu löschender Daten. Im Zuge des Akkreditierungsskandals beim G20-Gipfel in Hamburg hatte BKA-Chef Münch selbst gesagt, dass der automatisierten Einpflegung von Datenbanken auch eine automatisierte Löschung von Daten entgegengestellt werden müsste, um solche Fälle in Zukunft zu verhindern. Zu diesem Thema findet sich im RefE jedoch keine Änderung, insbesondere die §§ 12, 13 BVerfSchG sollen unverändert bleiben. Dies ist umso überraschender, weil der baden-württembergische Landesdatenschutzbeauftragte in einer speziellen Prüfung festgestellt hat, dass im aktuellen Vorgehen strukturelle Mängel bestünden und gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, der auch das BfV betreffe. In der aktuellen Praxis sei eine nachträgliche Datenschutzkontrolle schlichtweg nicht mehr möglich, weil die Geheimdienste ihre Bewertungen zu Journalist:innen abgegeben haben, ohne ihre Entscheidungsfindung zu dokumentieren.²³

Vorschlag #6

Daten, die von den Geheimdiensten verarbeitet werden, müssen automatisiert korrigiert werden. Die Überprüfung der Daten auf Korrektheit muss weiterentwickelt werden, etwa

²³ vgl. Landesbeauftragter für datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg (2018, 19. September): G20-Bericht des LfDI Baden-Württemberg: Es besteht Handlungsbedarf. URL: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/g-20-bericht-des-ldi-baden-wuerttemberg-es-besteht-handlungsbedarf/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

durch eine Erhöhung der Stichproben, eine verstärkte Dokumentationspflicht sowie eine strukturelle Einbeziehung der Datenschutzbehörden.

2.5.2 Wirksame Transparenz- und Informationspflichten

Bereits heute gibt es das Recht von Betroffenen, Auskunft von Inlandsgeheimdiensten über sie gespeicherte Informationen zu verlangen (für das BfV: § 15 BVerfSchG). Die Schranken der Abs. 2-4 sind jedoch derart weitreichend, dass die Transparenzpflichten verpuffen. So unterbleibt die Auskunft zum Beispiel, wenn eine „Gefährdung der Aufgabenerfüllung“ angenommen wird, Quellen gefährdet würden, die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes bekannt würde, die Auskunft die „öffentliche Sicherheit“ gefährde oder „sonst dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde“, oder wenn „wesentliche Interessen eines Dritten“ gegen eine Auskunft sprechen. Aus der Praxis ist bekannt, dass das BfV bzw. die LfV regelmäßig praktisch nichts preisgeben. Damit schafft diese Transparenzpflicht paradoxerweise nicht mehr, sondern weniger Vertrauen in die verfassungskonforme Arbeit der Geheimdienste. Was über sie bekannt wird, sind Skandale, in denen sie Journalist:innen überwachen – und wenn Journalist:innen nachfragen, erhalten sie Placebo-Antworten. Der Grund hierfür liegt darin, dass Journalist:innen als „normale Bürger:innen“ Auskunft verlangen müssen, nicht aber in ihrer Rolle als Medienschaffende, die ein öffentliches Interesse wahrnehmen. Dies ist unverständlich: Wenn die Rechtsordnung gesonderte Schutzrechte für Journalist:innen vorsieht, etwa im Sinne der Regelungen des § 53 StPO, dann haben sie auch ein gesondertes Informationsinteresse daran, wenn sie Ziel geheimdienstlicher Ausforschung werden, wenn also in ihre Schutzrechte eingegriffen wird.

Vorschlag #7

In die Regelungen des § 15 BVerfSchG sollte eine Schranken-Schranke für die Abs. 2-4 aufgenommen werden, wonach BfV und LfV bei der Bewertung des Auskunftersuchens das öffentliche Interesse an der Anfrage berücksichtigen müssen, welches die:der Auskunftersuchende vertritt. Außerdem ist erstrebenswert, eine:n besondere:n Beauftragte:n für diese Fälle zu benennen, der:die auch als Ansprechpartner:in für Medienschaffende fungiert. Vorbild könnte hier das Amt des Akkreditierungsbeauftragten im Bundespresseamt sein, welches als Reaktion auf den Akkreditierungsskandal beim G20-Gipfel eingeführt worden ist.²⁴

2.5.3 Verbot des Profiling journalistischer Arbeit

Die im RefE vorgeschlagenen Regelungen sind Merkmal eines allgemein beobachtbaren Trends, dass sich nachrichtendienstliche und polizeiliche Arbeit zunehmend ins Vorfeld von Straftaten verlagert.²⁵ Die Gesetzesbegründung verweist vielfach auf diesen Präventivcharakter staatlicher Ermittlungsmaßnahmen im Lichte „neuer Bedrohungslagen“.²⁶ Konsequenz wäre, den noch aus der vor-digitalen Zeit stammenden

²⁴ vgl. Zeit Online (2017, 24. November): Regierung schafft neue Stelle eines Akkreditierungsbeauftragten. G20-Akkreditierungen. URL: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2017-11/g20-akkreditierungen-bundespresseamt-akkreditierungsbeauftragten>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

²⁵ vgl. Knobloch, Tobias (2018, 29. August): Vor die Lage kommen: Predictive Policing in Deutschland. URL: <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/vor-die-lage-kommen-predictive-policing-deutschland>

²⁶ So heißt es zum Beispiel im RefE: „Vorfeld“-Charakteristik nachrichtendienstlicher Aufklärung ist ein bereits risikobasierter Aufgabenansatz, der grundsätzlich nicht erst bei konkreten bzw. konkretisierten Gefahren einsetzt, sondern deren Entstehen frühzeitig erkennt (und diese Erkenntnis dann zunächst verdichtet, bevor staatliche Intervention darauf gestützt wird). Die föderale Arbeitsteilung in dieser gemeinsamen Aufklärungsaufgabe benötigt angesichts des gesamtstaatlichen Rechtsguts bei überregionalen Bedrohungen einen harmonisierten Rechtsrahmen mit wirksamen Befugnissen (...).“

Informant:innenschutz ebenfalls weiterzuentwickeln. Dies gilt insbesondere für die Auswertung von Datenbanken.

Präventives Profiling journalistischer Arbeit auf Basis von Datenauswertungen muss so beschränkt werden, wie es heute auch für die Erfassung von Kommunikationsdaten von Journalist:innen an vielen Stellen der Rechtsordnung gilt. Selbst wenn es gerechtfertigt sein mag, über Journalist:innen einzelne Daten in Einzelfällen zu erfassen, können in der zusammenführenden Analyse dieser Daten neue Erkenntnisse gewonnen werden, über die Journalist:innen zum Beispiel das Zeugnis verweigern dürften. Es ist nicht ersichtlich, warum journalistische Arbeit hiergegen schutzlos sein sollte. Ein einfaches Beispiel sind Bewegungsdaten von Journalist:innen bei öffentlichen Auftritten wie Demonstrationen, die erst in ihrer Zusammenführung mit Verbindungsdaten von Telefongesprächen anderer Personen offenlegen könnten, welche Person aus einem Pool von möglichen Informant:innen die tatsächliche Quelle sein dürfte. Solche „Meta-Erkenntnisse“ aus Einzeldaten sind überhaupt erst das Ziel von Datenbanken.

Vorschlag #8

Aufgrund der steigenden Bedeutung solcher Auswertungen, die in Zukunft zunehmend automatisiert mittels Algorithmen ablaufen werden („predictive policing“), braucht es klare Vorgaben im RefE, welche Erkenntnisse über Journalist:innen solche Systeme nicht liefern dürfen – und wenn sie doch sichtbar werden, dass sie nicht verwertet werden dürfen. Sie müssen bereits bei der technischen Konzeption solcher automatisierten Auswertungssysteme mitgedacht werden im Sinne des Privacy by default-Ansatzes und sich ferner in rechtssicheren Vorgaben für die Mitarbeiter:innen niederschlagen. Dazu gehört es, den Ansatz der Zweckbindung von Daten weiterzuentwickeln bei der algorithmenbasierten Zusammenführung von Einzeldaten im Sinne einer „predictive source protection“.

2.5.4 Verhinderung von Missbrauch bei Datenbank-Abfragen durch ausländische Geheimdienste

Bereits heute darf das BfV Datenbanken mit ausländischen Geheimdiensten einrichten oder an bestehenden Datenbanken teilnehmen (§§ 22b, 22c BVerfSchG). Dies gilt auch für den Bundesnachrichtendienst (§§ 25-31 BNDG). Dem RefE nach soll sich an den Rechtsgrundlagen beim BfV nichts ändern, und beim Bundesnachrichtendienst lediglich der Austausch intensiviert und verstetigt werden soll, sodass weiterhin keine Schutzrechte für Journalist:innen bei Datenbank-Einpfege, -Abfrage und -Profiling eingeführt werden sollen. Dadurch ignoriert das Bundesinnenministerium aktuelle Entwicklungen im Journalismus. Durch die Internationalisierung von Themen und die teils enorme Dimension einer Recherche sind Medien gerade für ihre investigative Arbeit darauf angewiesen, sich mit internationalen Partner:innen zu vernetzen. Das International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), welches große Leak-Recherchen wie die Paradise Papers koordiniert hat, zählt heute über 220 Investigativreporter:innen aus 83 Ländern als Mitglieder und kooperiert mit über 100 Medienunternehmen.²⁷ In vielen Ländern legen sich Journalist:innen durch solche Arbeiten mit mächtigen Staatsführer:innen an, weshalb sie besonderen Schutz benötigen. Reporter ohne Grenzen hat in der Rangliste der Pressefreiheit für das Jahr 2019 jedoch erneut empirisch festgestellt, dass sich Journalist:innen weltweit

²⁷ vgl. International Consortium of Investigative Journalists. About. URL: <https://www.icij.org/about/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.

– auch in demokratischen Ländern – zunehmend unter Druck gesetzt fühlen.²⁸ Das Missbrauchspotential bei international gepflegten Datenbanken ist entsprechend hoch. Dies gilt erst Recht, weil bereits die deutschen Geheimdienste weitreichende Befugnisse erhalten sollen, Journalist:innen ausspionieren zu können, ohne angemessene Schutzvorkehrungen zu treffen (siehe oben). Warum solche Daten ohne irgendwelche Einschränkungen getauscht werden können wie die von echten Straftäter:innen und Terrorist:innen, ist unverständlich und ein bedenkliches Signal aus Deutschland an Journalist:innen, nicht nur hierzulande, sondern weltweit.

Vorschlag #9

In die §§ 22b, 22c BVerfSchG-RefE sowie §§ 23-31 BNDG-RefE sollten Schranken eingefügt werden für die Abfrage von Daten über Journalist:innen durch ausländische Geheimdienste. Hier kann im Wortlaut auf die bestehenden Schutzregelungen für Journalist:innen im Sinne einer Koppelung an die Berufsheimnisträger:innen des § 53 StPO zurückgegriffen werden und ein Kriterienkatalog entwickelt werden, in welchen Fällen eine Datenauskunft unterbleiben muss. Hierbei ist insbesondere darauf abzustellen, dass durch die Datenweitergabe nicht die Sicherheit der Journalist:innen gefährdet werden darf sowie der Schutz der Pressefreiheit ins Gewicht fallen muss.

3 Fazit: Vertrauen in Geheimdienste durch Transparenz stärken

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Referententwurf den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen des Art. 5 GG zum Schutz der Pressefreiheit in diversen Teilen noch nicht nachkommt. Er muss daher dringend überarbeitet werden, um journalistische Arbeit in Deutschland, aber auch im Ausland zu stärken. In der aktuellen Fassung würde das Gegenteil erreicht, indem Journalist:innen durch eine Reihe an Überwachungsmaßnahmen weiter verunsichert würden. Mit einer Aufnahme der Kritik aus den Reihen der Journalist:innen könnte das Bundesinnenministerium nicht nur seiner gebotenen Pflicht zum Schutz der Pressefreiheit nachkommen. Es wäre auch das klarstellende Signal, dass der Gesetzgeber ein ehrliches Interesse an einer Vermeidung weiterer Skandale hat und Journalist:innen ihr Vertrauen in die Geheimdienste auf Basis von Fakten und Transparenz steigern könnten.

²⁸ vgl. Reporter ohne Grenzen (2019, 18. April): Hetze gegen Medienschaffende. Rangliste der Pressefreiheit 2019. URL: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/hetze-gegen-medienschaffende/>, zuletzt aufgerufen am 28. Mai 2019.