

**Strafrechtliche Abhandlungen**

---

**Neue Folge · Band 101**

# **Rasterfahndung**

**Eine EDV-gestützte Massenfahndungsmethode  
im Spannungsfeld zwischen einer effektiven Strafverfolgung  
und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

**Von**

**Michael Siebrecht**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MICHAEL SIEBRECHT**

**Rasterfahndung**

# **Strafrechtliche Abhandlungen · Neue Folge**

**Herausgegeben von Dr. Eberhard Schmidhäuser**  
em. ord. Professor der Rechte an der Universität Hamburg

**und Dr. Friedrich-Christian Schroeder**  
ord. Professor der Rechte an der Universität Regensburg

**in Zusammenarbeit mit den Strafrechtslehrern der deutschen Universitäten**

**Band 101**

# **Rasterfahndung**

**Eine EDV-gestützte Massenfahndungsmethode im  
Spannungsfeld zwischen einer effektiven Strafverfolgung  
und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung**

**Von**

**Michael Siebrecht**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Zur Aufnahme in die Reihe empfohlen von  
Professor Dr. Bernd-Dieter Meier, Hannover, und  
Professor Dr. Diethart Zielinski, Hannover

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Siebrecht, Michael:**

Rasterfahndung : eine EDV-gestützte Massenfahndungsmethode  
im Spannungsfeld zwischen einer effektiven Strafverfolgung  
und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung / von  
Michael Siebrecht. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Strafrechtliche Abhandlungen ; N.F., Bd. 101)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08732-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten  
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-7271  
ISBN 3-428-08732-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Ingrid und Sven gewidmet*



## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde im Herbst 1995 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover als Dissertation angenommen.

Für die Unterstützung während ihrer Anfertigung danke ich besonders Professor Dr. Bernd-Dieter Meier und auch Professor Dr. Diethart Zielinski, der die Zweitkorrektur übernommen und den Kontakt zum Verlag Duncker & Humblot hergestellt hat.

Danken möchte ich auch Professor Dr. Eberhard Schmidhäuser und Professor Dr. Friedrich-Christian Schroeder für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe "Strafrechtliche Abhandlungen".

Schließlich bin ich Andreas Hildebrand und meiner Frau Ingrid für die Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskripts dankbar.

Hannover, im Dezember 1995

*Michael Siebrecht*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erstes Kapitel*

<b>Einführung und Darstellung des Gesetzgebungs- verfahrens zu den §§ 98a - 98c StPO</b>	17
<b>A. Einführung in die Thematik</b> .....	17
I. Gegenstand und Grund der Untersuchung.....	17
II. Der gesellschaftliche Hintergrund .....	19
III. Umgrenzung des Begriffs Rasterfahndung .....	20
1. Negative Rasterfahndung.....	22
2. Positive Rasterfahndung .....	23
3. Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Rasterfahndung.....	24
IV. Andere EDV-gestützte Fahndungsmethoden.....	25
1. Die Schleppnetzfehndung.....	25
2. Die polizeiliche Beobachtung.....	26
<b>B. Der Gang des Gesetzgebungsverfahrens zu den §§ 98a - 98c StPO</b> .....	27
<b>Anhang zum 1. Kapitel: Synopse</b> .....	31

*Zweites Kapitel*

<b>Grundrechtsrelevanz der Informations- verarbeitungsvorgänge im Zuge der Rasterfahndung</b>	35
<b>A. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung</b> .....	36
I. Bindungswirkung des Volkszählungsurteils.....	37
II. Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung .....	38
III. Grundrechtsgefährdung als Eingriff .....	41
1. Verwendungszusammenhang und Sphärentheorie .....	42
2. Eingriffstheorie .....	43
3. Gefährdungstheorie.....	45
a) Sensibilität und Menge der Daten .....	46
b) Informationsverarbeitungstechnologie .....	47
c) Zweckentfremdung von Daten .....	48
d) Grad des Betroffenseins .....	49
e) Heimlichkeit der Datenverarbeitung .....	49
f) Verwendungszweck und Mißbrauchsgefahr.....	50
g) Zwischenergebnis.....	50
<b>B. Die unterschiedliche Eingriffsintensität der verschiedenen Formen der Rasterfahndung</b> .....	50
I. Die positive Rasterfahndung nach unbekanntem Tätern.....	52
II. Die negative Rasterfahndung mit einer Fremddatei als Ausgangs- datei .....	54
III. Die negative Rasterfahndung mit einer Ausgangsdatei, die zu Straf- verfolgungszwecken angelegt ist .....	55
IV. Die positive Rasterfahndung nach bekannten Tätern .....	56

*Drittes Kapitel*

**Verfassungsrechtliche Vorgaben  
für die Einschränkung des Rechts auf  
informationelle Selbstbestimmung** 59

**A. Grundsätzliche Einschränkung des Rechts auf informationelle  
Selbstbestimmung** ..... 59

**B. Spannungsverhältnis zwischen dem "Allgemeininteresse" und dem  
Individualgrundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** ..... 60

I. Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege ..... 60

II. Grundrecht auf Sicherheit..... 62

III. Das Abwägungsprinzip..... 64

1. Die widerstreitenden Interessen ..... 64

2. Abwägungsgrenzen und ihre grundrechtsdogmatische  
Herleitung..... 65

*Viertes Kapitel*

**Strafprozessuale Grundsätze und Grenzen  
der Sachverhaltsermittlung** 71

**A. Inanspruchnahme Unverdächtiger**..... 71

I. Verfahrensstellung derjenigen, die von Rasterfahndungen betroffen  
sind ..... 72

II. Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen gegen Unverdächtige..... 73

1. Menschenwürde..... 73

2. Unschuldsvermutung .....	74
3. Rechtsstaatsprinzip .....	75
III. Bereits normierte Grundrechtseingriffe gegen Unverdächtige - Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur Rasterfahndung .....	77
<b>B. Grundsatz des offenen staatlichen Verhaltens .....</b>	<b>82</b>
<b>C. Verbot des Selbstbelastungszwanges - nemo tenetur se ipsum     accusare .....</b>	<b>83</b>
<b>D. Verbot von Ausforschungsermittlungen .....</b>	<b>85</b>
<b>E. Geheimnisschutz.....</b>	<b>89</b>
<b>F. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....</b>	<b>91</b>
I. Die Geeignetheit.....	91
II. Die Erforderlichkeit.....	93
III. Die Angemessenheit .....	94
1. Die Intensität des Verdachts .....	94
2. Die Schwere der Straftat .....	95
3. Die Ergiebigkeit der Maßnahme .....	96
4. Grundrechtsschutz durch Verfahrenssicherungen.....	96
a) Verwendung unsensibler Daten.....	98
b) Begrenzte Aufbewahrungsdauer der Daten.....	100
c) Zweckbindung.....	101
d) Begrenzte Verwertung der anfallenden Erkenntnisse.....	102
e) Eingeschränkte Anordnungsbefugnis - Richtervorbehalt .....	103
f) Benachrichtigung der Betroffenen .....	106
g) Beteiligung eines Datenschutzbeauftragten.....	107
h) Zusammenfassung .....	108

*Fünftes Kapitel*

<b>Die Rasterfahndung mit polizei-externen Dateien</b>	110
<b>A. Die einzelnen Anordnungsvoraussetzungen des § 98a Abs. 1 StPO ...</b>	110
I. Der Verdacht einer Straftat.....	111
II. Der Katalog der Anlaßstaten.....	113
1. Die Verweisungstechnik.....	114
2. Die Anlaßstraftaten.....	117
III. Die Subsidiaritätsklausel.....	120
<b>B. Art, Inhalt und Umfang der verwendeten Daten</b> .....	123
<b>C. Der automatische Datenabgleich</b> .....	124
I. Die Art des Abgleichs .....	125
II. Die Abgleichstelle .....	125
III. Das faktische Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei beim Einsatz EDV-gestützter Ermittlungsmethoden .....	126
<b>D. Die Mitwirkungspflicht der Speicherstelle</b> .....	127
<b>E. Die Verfahrensregelungen</b> .....	129
I. Die Anordnungsbefugnis.....	129
1. Grundsätzlicher Richtervorbehalt.....	129
a) Prüfungsumfang .....	129
b) Heranzuziehende Daten .....	130
c) Beachtung von Geheimnisschutzvorkehrungen.....	130

2. Eilkompetenz der Staatsanwaltschaft.....	132
3. Richterliche ex-post-Kontrolle.....	134
II. Begrenzte Aufbewahrungsdauer der Daten .....	135
III. Die Behandlung der Zufallsfunde.....	137
IV. Die Benachrichtigungspflichten .....	139
1. Benachrichtigung von Betroffenen .....	140
2. Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten .....	143
<b>F. Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte.....</b>	<b>144</b>

### *Sechstes Kapitel*

<b>Die Rasterfahndung mit polizei-internen Dateien</b>	<b>147</b>
<b>A. Problemstellung.....</b>	<b>147</b>
<b>B. Das Zweckbindungsprinzip.....</b>	<b>148</b>
I. Reichweite der Zweckbestimmung von Strafverfolgungsdaten.....	148
II. Reichweite der Zweckbestimmung von Strafvollstreckungsdaten.....	151
III. Reichweite der Zweckbestimmung von Gefahrenabwehrdaten .....	152
IV. Gesamtschau.....	153
<b>C. Zweckgemeinschaft von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr? .....</b>	<b>153</b>
I. Verbindendes.....	153
II. Trennendes .....	155

III. Ergebnis.....	158
<b>D. Rechtliche und tatsächliche Auswirkungen einer Trennung von Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrdaten .....</b>	<b>160</b>
I. Die polizeiliche Datenverarbeitung - INPOL .....	161
1. Die verschiedenen Datenbanken.....	161
2. Die Datenhoheit.....	162
3. Zweckänderung durch Einspeisung von Daten.....	163
II. Systematische Einordnung der INPOL-Daten (Vorsorge für die künftige Strafverfolgung).....	164
1. Einordnung nach formellen Kriterien .....	166
2. Einordnung nach materiellen Kriterien.....	167
3. Stellungnahme .....	168
a) Die Bedeutung des Zweckbindungsprinzips für die Ein- ordnung .....	168
b) Die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenz für die Ein- ordnung .....	169
III. Folgerungen.....	173

*Siebttes Kapitel*

<b>Ergebnisse und Thesen</b>	<b>176</b>
------------------------------	------------

<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>182</b>
-----------------------------	------------



## *Erstes Kapitel*

# **Einführung und Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens zu den §§ 98a - 98c StPO**

## **A. Einführung in die Thematik**

### **I. Gegenstand und Grund der Untersuchung**

Bereits seit dem Ende der sechziger Jahre bedienen sich die Strafverfolgungsbehörden der elektronischen Datenverarbeitung<sup>1</sup>. Dies geschah zunächst ohne eine formalgesetzliche Grundlage, da man davon ausging, daß Datenverarbeitungsvorgänge ohne Grundrechtsrelevanz seien<sup>2</sup>. Seit dem am 15. Dezember 1983 verkündeten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz<sup>3</sup> ist anerkannt, daß die elektronische Datenverarbeitung personenbezogener Daten einen Eingriff in das aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen kann. Es ist daher die Schaffung präziser bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen für die Datenverarbeitung verlangt worden.

Der maschinelle Abgleich der in verschiedenen Dateien gespeicherten aufklärungsrelevanten Daten, die sogenannte Rasterfahndung, wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15.07.1992, das am

---

<sup>1</sup> *Herold*, RuP 1980, 79 ff.; *Ruwe*, Die Polizei 1968, 373 ff.

<sup>2</sup> *Ermisch*, BKA Bd. 25, S. 63 u. 67.

<sup>3</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

22.09.1992 in Kraft trat, in die StPO eingegliedert (§§ 98a - 98c). Nach § 98c StPO können Strafverfolgungsbehörden sämtliche zu Strafverfolgungszwecken, Strafvollstreckungszwecken oder auch zur Gefahrenabwehr gespeicherten Daten miteinander ohne Einschränkung abgleichen, wenn die Maßnahme die Aufklärung einer Straftat fördern kann. § 98a StPO ermöglicht darüber hinaus gegenüber Dritten - sowohl Behörden als auch Privaten - die Anordnung der Übermittlung von Daten und die Abgleichung dieser Daten untereinander und mit Daten, die zur Strafverfolgung erhoben worden sind. Den Gefahren dieser Erweiterung der Kompetenz des § 98c StPO soll durch verschiedene Einschränkungen Rechnung getragen werden. So dürfen strafverfolgungsfremde Daten nur für die Aufklärung der in § 98a StPO aufgelisteten Katalogtaten angefordert und abgeglichen werden. Des weiteren darf die Maßnahme nur vom Richter - oder bei Gefahr im Verzug von der Staatsanwaltschaft, deren Anordnung innerhalb von drei Tagen richterlicher Bestätigung bedarf - angeordnet werden.

Die Normierung der Rasterfahndung wirft zahlreiche juristische Probleme auf, die aus der vorangegangenen verkürzten Darstellung nicht ohne weiteres ersichtlich sind. Anfang bis Mitte der achtziger Jahre war die Rasterfahndung ein häufiges Thema in der Tagespresse und in juristischen Publikationen<sup>4</sup>. Daran gemessen sind die §§ 98a-98c StPO bis heute kaum Gegenstand rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzung geworden. Die in den achtziger Jahren verfaßten Beiträge beschränken sich im wesentlichen auf die Frage der grundsätzlichen Regelungsbedürftigkeit der Rasterfahndung und der Suche nach möglichen Ermächtigungsgrundlagen. Mit Inkrafttreten des OrgKG ist jedoch der Streit im Schrifttum über das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage hinfällig geworden. Die ausgetauschten Argumente sind im Rahmen dieser Untersuchung insofern noch von Belang, als die jetzige Regelung auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen ist und die Frage nach dem Schutzbereich und den Grenzen des informationellen Selbstbestimmungsrechts sowie der Eingriffsqualität sich weiter stellt.

Es gibt genügend Veranlassung, sich darüber hinaus näher mit den §§ 98a - 98c StPO zu befassen. Die elektronische Datenverarbeitung zu Zwecken der

---

<sup>4</sup> Die umfangreichsten Darstellungen stammen von *Simon/Taeger*, Rasterfahndung, 1981; dies.: Grenzen kriminalpolizeiliche Rasterfahndung, JZ 1982, 140 ff.; *Wanner*, Die negative Rasterfahndung, 1985; ders.: CR 1986, 216 ff., 274 ff., 403 ff.

Fahndung gewinnt immer mehr an Bedeutung<sup>5</sup>. Die Rasterfahndung ist neben der polizeilichen Beobachtung (§ 163e StPO) und der Schleppnetzfahndung (§ 163d StPO) die dritte in die Strafprozeßordnung aufgenommene EDV-gestützte Fahndungsmethode. Es ist zu klären, ob die verfahrensrechtlichen Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation den vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil aufgestellten Grundsätzen zur Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung genügen. Desweiteren ist die Zulässigkeit dieser Fahndungsmethode außer an diesem Urteil auch an den überkommenen Prinzipien eines rechtsstaatlichen Strafprozeßrechts zu messen. Rechtsprobleme wirft die Rasterfahndung insbesondere deshalb auf, weil regelmäßig auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen Zugriff genommen wird, die weder Beschuldigte, Zeugen noch Augenscheinsobjekte sind. Es ist daher zu prüfen, ob dieser Personenkreis verfassungsrechtlich überhaupt Adressat strafprozessualer Maßnahmen sein darf. Zu fragen ist auch, ob das vorgesehene Verfahren Auswirkungen auf das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei hat und ob es in rechtsstaatlich hinreichender Weise kontrollierbar ist.

## II. Der gesellschaftliche Hintergrund

Anlaß für die Einführung der Rasterfahndung und anderer neuer Ermittlungsmethoden, wie der Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung (§ 163e StPO), dem Einsatz technischer Mittel ohne Wissen des Betroffenen zur akustischen und optischen Überwachung (§ 100c StPO) und dem Einsatz verdeckter Ermittler (§ 110a StPO), war die besorgniserregende Entwicklung der Rauschgiftkriminalität und die organisierte Begehungsweise dieser und anderer Straftaten. Dabei reicht das Betätigungsfeld von der Eigentumskriminalität (zum Beispiel Autoschiebereien von im Westen gestohlenen Luxuswagen in den Osten), Gewaltkriminalität (zum Beispiel Schutzgelderpressungen),

---

<sup>5</sup> *Herold*, RuP 1980, 79 ff.; *Rebmann/Schoreit*, NStZ 1984, 1 ff.; *Schoreit*, CR 1989, 161 ff.