

**15.05.20**

## **Gesetzentwurf**

### **des Bundesrates**

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern**

#### **A. Problem und Ziel**

Unanbringliche oder beschädigte Brief- und Paketsendungen werden in zahlreichen Brief-/Paketermittlungszentren von Postdienstleistern durch Beschäftigte nach Maßgabe des Postgesetzes zur Feststellung der Empfängerin oder des Empfängers oder der Absenderin oder des Absenders oder zur Sicherung des Inhalts der Postsendung geöffnet. Dabei werden vielfach Betäubungsmittel oder andere inkriminierte Stoffe gefunden. In den vergangenen Jahren ist eine deutliche Zunahme dieses Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern zu verzeichnen.

Die Beschäftigten der Postdienstleister sind zur Mitteilung solcher „Zufallsfunde“ an die Strafverfolgungsbehörden nur in engbegrenzten Fällen verpflichtet. Es gilt die „Jedermann“ obliegende Verpflichtung zur Anzeige bestimmter, in § 138 StGB enumerierter, Straftaten. Neben jener Verpflichtung sieht das Postgesetz eine Befugnis der Beschäftigten vor, die zuständigen Gefahrenabwehrbehörden zur Abwendung körperlicher Gefahren, die von einer Postsendung ausgehen, zu informieren. Diese, gefahrenabwehrrechtlich fundierte, Befugnis lässt nur eine Übergabe der gefährlichen Güter an die Polizeibehörden zu, nicht hingegen die Aushändigung weiterer Bestandteile der Postsendung.

In Anbetracht dessen erlangen die Strafverfolgungsbehörden nur in einem Bruchteil der, sich aus der vorstehend skizzierten Rechtslage ergebenden, Konstellationen Kenntnis von Postsendungen mit inkriminierten Gütern. Sie können daher nur in diesen Fällen weitere strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen ergreifen, die zur

Identifizierung der, vielfach gewerbsmäßig handelnden, Absenderinnen oder Absender oder Empfängerinnen oder Empfänger der inkriminierten Güter führen können.

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Handels mit inkriminierten Gütern im sogenannten Darknet unter Nutzung von Postdienstleistern räumt das geltende Recht dem Aspekt der Effektivität der Strafrechtspflege nur einen unzureichenden, die Entwicklungen und Auswirkungen der digitalen Kommunikation bei der Verwirklichung deliktischer Projekte nicht hinreichend berücksichtigenden, Stellenwert ein.

Verfassungsrechtliche Prämissen stehen einer angemessenen Inpflichtnahme der Beschäftigten von Postdienstleistern in der hier interessierenden Hinsicht nicht entgegen. Als Kehrseite der Ausübung besonderer unternehmerischer Freiheit und der hieraus im Postverkehr resultierenden Schaffung spezifischer Gefahren der Nutzung der Beförderungsleistung zur Verwirklichung deliktischer Absichten und in Abwägung mit den betroffenen strafprozessualen Belangen ist eine Kodifizierung von Vorlage- und Mitwirkungspflichten der zuständigen Beschäftigten legitimierbar. Ein vergleichbares Regelungsgefüge findet sich in §§ 5 Absatz 1, 31a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 2 Buchstabe a ZollVG bei der Überwachung des Verkehrs mit Waren im Kontext der Zollverwaltung.

## **B. Lösung**

Der Entwurf sieht daher die Einführung einer Verpflichtung der Beschäftigten von Postdienstleistern zur Vorlage von Postsendungen bei den Strafverfolgungsbehörden vor, bei welchen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit ihnen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz, dem Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz, dem Arzneimittelgesetz, dem Anti-Doping-Gesetz, dem Waffengesetz oder dem Sprengstoffgesetz begangen werden.

Diese Verhaltensnorm wird ergänzt durch eine Strafbewehrung. Für die vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung jener Pflicht zur Vorlage von Postsendungen sieht der Entwurf die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitstatbestands und eine Geldbuße von bis zu 500.000 Euro für das Postdienstleistungen erbringende Unternehmen vor.

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Es werden zusätzliche Verpflichtungen für die Wirtschaft eingeführt. Der genaue Erfüllungsaufwand ist nicht bezifferbar.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten: Keine.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Keiner.

## **F. Weitere Kosten**

Keine.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.



**15.05.20**

**Gesetzentwurf**  
des Bundesrates

---

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung  
hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung  
von Postdienstleistern**

Der Bundesrat hat in seiner 989. Sitzung am 15. Mai 2020 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.



## Anlage

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### **Artikel 1**

#### **Änderung des Postgesetzes**

Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 39 Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Wer nach Absatz 2 Satz 1 geschäftsmäßig Postdienste erbringt, hat den zuständigen Strafverfolgungsbehörden Postsendungen, über deren Inhalt die Verpflichteten nach Absatz 2 sich gemäß § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 oder Nummer 3 Kenntnis verschafft haben, unverzüglich zur Nachprüfung vorzulegen, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit ihnen Straftaten nach

1. den §§ 29 bis 30b des Betäubungsmittelgesetzes,
2. § 4 des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes,
3. den §§ 95 und 96 des Arzneimittelgesetzes,
4. § 4 des Anti-Doping-Gesetzes,

5. den §§ 51 und 52 des Waffengesetzes oder

6. den §§ 40 und 42 des Sprengstoffgesetzes

begangen werden.

Das Brief- und Postgeheimnis nach Artikel 10 des Grundgesetzes wird durch Satz 1 eingeschränkt.“

2. § 49 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 Nummer 8 wird folgende Nummer 8a eingefügt:

„(8a) entgegen § 39 Absatz 4a Satz 1 eine Postsendung nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt,“

b) In Absatz 2 werden nach der Angabe „Nr. 5“ ein Komma und die Angabe „8a“ eingefügt.

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung:****A. Allgemeines****I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs**

In der Bundesrepublik existieren Brief-/Paketermittlungszentren, die von Postdienstleistern betrieben werden. In diesen Zentren werden unzustellbare Brief- und Paketsendungen auf der Grundlage des § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 PostG geöffnet, um Hinweise auf die Empfängerin oder den Empfänger oder die Absenderin oder den Absender zu erhalten. Desgleichen sind die Beschäftigten gemäß § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 PostG befugt, vom Inhalt beschädigter Postsendungen zur Sicherung des Inhalts Kenntnis zu nehmen. Dabei werden durch die Beschäftigten der Postdienstleister in den Briefsendungen vielfach Betäubungsmittel gefunden, teilweise in erheblichen Mengen. In diesem Zusammenhang ist eine Zunahme des Handelstreibens mit inkriminierten Gütern unter Inanspruchnahme von Postdienstleistern zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist insbesondere auf die Möglichkeit zurückzuführen, im sogenannten „Darknet“ unter Nutzung von „Treuhandsystemen“ zur Bezahlung dieser Güter, entsprechende illegale Transaktionen „gefahrlos“ abwickeln zu können. Für die Handelnden besteht weder das Risiko eines „Zahlungsausfalls“ noch muss sich die, regelmäßig gewerbsmäßig handelnden, Versenderinnen oder Versender der Waren in die „kritische Situation“ der Übergabe der betreffenden Güter begeben.

Das Postgesetz in seiner geltenden Fassung sieht eine eigenständige, den Belangen der Strafverfolgung verpflichtete, Mitwirkungspflicht der Bediensteten in den Brief-/Paketermittlungszentren in diesen Fällen nicht vor. Es gilt gemäß § 39 Absatz 3 Satz 4 PostG lediglich die „Jedermann“ obliegende, und gemäß § 138 StGB strafbewehrte, Verpflichtung zur Anzeige geplanter Straftaten in den durch vorgenannte Sanktionsnorm in Bezug genommenen Fällen. Die Verletzung des Postgeheimnisses durch Übergabe der Postsendung an die Strafverfolgungsbehörden ist insoweit bereits nach geltendem Recht gerechtfertigt.

Über die durch § 39 Absatz 3 Satz 4 PostG in Verbindung mit § 138 StGB erfassten Fälle hinaus sind die Angestellten des Postdienstleisters nach Maßgabe des § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 PostG lediglich befugt, die Gefahrenabwehrbehörden über das Auffinden von gefährlichen Gütern in Kenntnis zu setzen. Erhält die Polizei als zuständige Gefahrenabwehrbehörde von einem solchen Sachverhalt durch die Benachrichtigung eines Postdienstleisters Kenntnis, darf sie im Rahmen

der, polizeirechtlich zu begründenden, Sicherstellung der mutmaßlichen Betäubungsmittel beziehungsweise sonstigen inkriminierten Güter lediglich auf den mutmaßlich gefährlichen Inhalt der Sendung zugreifen. Mit Blick auf den weiteren „ungefährlichen“ Inhalt der Postsendung, hier regelmäßig der adressierte Umschlag der Postsendung, wird sie allerdings von Rechts wegen zugleich den Anfangsverdacht eines Betäubungsmitteldelikts zu bejahen haben. Diese Anzeigesache ist alsdann der Staatsanwaltschaft zuzuleiten mit dem Ziel, Postbeschlagnahmebeschlüsse gemäß §§ 99, 100 StPO zu erwirken. In diesem Kontext wird also der „Zugriff“ auf den Inhalt der Postsendungen durch den strafprozessualen Beschlagnahmebeschluss gerechtfertigt.

Diese Rechtslage hat für die vorgenannten Sachverhalte der Gefahrenabwehr zur Folge, dass die Beschäftigten von Postdienstleistern, soweit sie sich zur angemessenen Bewältigung der spezifischen Gefahren und einer rechtskonformen Entsorgung mutmaßlich inkriminierten Güter in der Lage sehen, eine eigenständige Entscheidung über die Information der Gefahrenabwehrbehörden treffen können. § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 PostG kodifiziert keine Verpflichtung zur Meldung an die Gefahrenabwehrbehörden, sondern gibt Postdienstleistern lediglich eine entsprechende Befugnis zur Verletzung des Postgeheimnisses.

Daneben ist der Anwendungsbereich des § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 PostG ausschließlich dann eröffnet und eine Weitergabe des Inhalts der Postsendung an die Polizeibehörden gerechtfertigt, wenn von einer, wegen Unzustellbarkeit befugterweise geöffneten, Postsendung körperliche Gefahren für Personen oder Sachen ausgehen. Demzufolge gibt es für Beschäftigte von Postdienstleistern keine Veranlassung zur Mitteilung des Inhalts einer Postsendung an die Polizeibehörden, wenn die Sendung aus Sicht des Beschäftigten keinen gefahrenabwehrrechtlich relevanten Inhalt aufweist.

Auch eine Verpflichtung zur Mitteilung des Sachverhalts an die Strafverfolgungsbehörden scheidet in jenen Fällen aus. § 39 Absatz 3 Satz 4 PostG stellt lediglich klar, dass die engbegrenzten Rechtspflichten des § 138 StGB auch in der hier interessierenden Konstellation bestehen, erweitert jedoch nicht den betreffenden Pflichtenkreis. Zugleich wird eine Befugnis zur Erstattung von Strafanzeigen in diesen Fällen nicht gegeben sein, denn eine entsprechende Rechtsgrundlage für den darin liegenden Eingriff in das Postgeheimnis ist nicht ersichtlich.

Dem Aspekt der Effektivität der Strafrechtspflege wird daher hinsichtlich des Umgangs mit nicht zustellbaren Postsendungen, die mutmaßlich inkriminierte Güter enthalten, durch die geltenden Regelungen des § 39 PostG nur ein unzureichender Stellenwert beigemessen. Spezifische Gefahren, die sich aus dem Handel mit inkriminierten Gütern im sogenannten „Darknet“ ergeben (vgl. zu diesen Gefahren auch Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes vom 17. Oktober 2016, BT-Drucksache 18/9987, Seite 24), haben bei Normierung der Vorschrift keine hinreichende Berücksichtigung gefunden.

Die Regelung der Vorlagepflichten der Beschäftigten von Postdienstleistern geht über den Pflichtenkreis hinaus, der durch § 138 StGB gegenüber „jedermann“ konkretisiert wird. Zudem sind im Kontext der Legitimation einer entsprechenden Rechtspflicht Belange des grundrechtlich geschützten Postgeheimnisses und der Berufsfreiheit einzustellen. Insoweit ist für die besondere Inpflichtnahme in der hier interessierenden Hinsicht ein rechtlich beachtlicher Zusammenhang zu berücksichtigen. Postdienstleister nehmen in Wahrnehmung ihrer unternehmerischen Interessen besondere Freiheiten für sich in Anspruch. Diese weisen zugleich spezifische Gefahren, hier des Handels über sogenannte Internet-Plattformen mit inkriminierten Gütern, auf. Als Kehrseite dieser besonderen Ausübung unternehmerischer Freiheit sind, unter Rückgriff auf den Gedanken der bedingten Gestattung einer qualifiziert riskanten (Transport-)Tätigkeit (vgl. dazu etwa *MünchKommStGB-Freund*, § 13, Rn. 141 mwN), auch besondere Rechtspflichten zur Abwendung jener spezifischen Gefahren legitimierbar.

Dieser von Rechts wegen zu beachtende Legitimationszusammenhang hat zur Folge, dass lediglich das Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für die Begehung solcher Delikte in die Regelung zur Festlegung von Vorlagepflichten einzubeziehen ist, in welchen sich jene spezifischen, gerade mit der Erbringung der Postdienstleistung verbundenen, Gefahren des Transports realisieren.

## **II. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz.

### **III. Auswirkungen**

Durch die Ausweitung der Strafbarkeit kann ein Mehraufwand für die Strafverfolgungsbehörden entstehen, dessen Umfang derzeit nicht quantifizierbar ist. Im Übrigen werden jedoch keine Mehrkosten entstehen. Für Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### **B. Besonderer Teil**

#### **Zu den einzelnen Vorschriften**

##### **Zu Artikel 1 (Änderung des Postgesetzes)**

Zu Nummer 1 (§ 39 Absatz 4 Buchstabe a PostG – neu –)

Die Neuregelung führt die phänotypisch relevanten Sachverhalte auf, die eine Vorlage der betreffenden Postsendung durch die Beschäftigten des Postdienstleisters an die Strafverfolgungsbehörden gebieten. Dabei handelt es sich um Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz, dem Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz, dem Arzneimittelgesetz, dem Anti-Doping-Gesetz, dem Waffengesetz oder dem Sprengstoffgesetz.

Der Begriff der zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für das Vorliegen einer entsprechenden Straftat ist, nach den allgemeinen Regeln, aus der maßgeblichen Perspektive des Adressatenkreises der Verhaltensnorm zu bestimmen. Ihre Entscheidung darüber, ob eine gemäß § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 PostG zur Sicherung ihres Inhalts geöffnete beschädigte oder eine gemäß § 39 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 PostG zur Ermittlung der auf anderem Weg nicht feststellbaren Absenderinnen und Absender oder Empfängerinnen und Empfänger der unanbringlichen Postsendung geöffnete Postsendung den Strafverfolgungsbehörden vorzulegen ist, haben die Beschäftigten in Anbetracht der Sachlage, die sich ihnen darbietet, sowie unter Zugrundlegung des ihnen verfügbaren Wissens zu treffen.

Die Verpflichtung zur unverzüglichen Vorlage der betreffenden Postsendungen durch die Beschäftigten von Postdienstleistern an die Strafverfolgungsbehörden schließt es nicht aus, im Dienste eines effizienten Verfahrens und zur Verringerung des administrativen Aufwands für die Beteiligten ein Verfahren der regelmäßigen Vorlage gesammelter Postsendungen einzurichten. Nähere Vorgaben hierzu sind gegebenenfalls durch die Strafverfolgungsbehörden zu formulieren.

Zu Nummer 2 (§ 49 PostG – neu –)

Die Einhaltung der aus § 39 Absatz 4a PostG – neu – resultierenden Verpflichtung zur Vorlage von Postsendungen, die mutmaßlich den näher bestimmten deliktischen Zwecken dienen, ist zu gewährleisten durch Schaffung einer ergänzenden Sanktionsnorm.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.