

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)147



Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung zum
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes
und anderer Gesetze (BT-Drucksache 18/1565)**

am 22. September 2014

Vorbemerkung

Als zentrale Verbunddateien führen die Antiterrordatei (ATD) und die Rechtsextremismusdatei (RED) Informationen von 38 bzw. 36 Polizeibehörden und Nachrichtendiensten sowie weiteren lokalen Polizeidienststellen zum Zweck der Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus bzw. gewaltbezogenen Rechtsextremismus zusammen. Nach Angaben der Bundesregierung waren in der Antiterrordatei im August 2012 etwa 16.000 Personen erfasst, davon knapp 90 Prozent mit Wohnsitz im Ausland;¹ in der Rechtsextremismusdatei waren im April 2013 etwa 11.500 Personen registriert.²

Unter der Prämisse, dass der Gesetzgeber mit der Antiterrordatei durch die Vermittlung von Vorinformationen eine „begrenzte Erleichterung des Informationsaustausches“ (1 BvR 1215/07, Rn. 106) zwischen den Sicherheitsbehörden beabsichtige, erklärte das Bundesverfassungsgericht das Antiterrordateigesetz am 24. April 2014 in seinen Grundstrukturen für verfassungskonform. Allerdings sah das Gericht in dem Informationsaustausch zwischen den mit deutlich unterschiedlichen Aufgaben und Befugnissen ausgestatteten Nachrichtendiensten auf der einen und Polizeibehörden auf der anderen Seite einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und erkannte verschiedene Vorschriften als unverhältnismäßig.

Zudem formulierte das Gericht nebenbei Zweifel, dass die fachrechtlichen Vorschriften zur Übermittlung von Informationen zwischen Polizei und Diensten in ihrer gegenwärtigen Form den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (Rn. 126). Damit der Gesetzgeber nicht nur die unmittelbaren Konsequenzen aus dem Urteil zieht, sondern auch Zeit hat, vergleichbare Bestimmungen anderer Gesetze und eben jene Datenübermittlungsschriften zu prüfen und zu überarbeiten, räumte das Verfassungsgericht eine großzügige Frist bis Ende 2014 ein.

Die Chance für eine umfassende Revision der informationellen Beziehungen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten hat die Bundesregierung mit ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze leider nicht genutzt. Sie beschränkt sich auf die Änderung der Antiterrordatei- und Rechtsextremismusdateigesetze sowie einer Vorschrift des Aufenthaltsgesetzes mit Bezug zum automatisierten Abgleich der Antiterrordatei mit der Visawarndatei, während die Diskussion über eine Neufassung der Übermittlungsvorschriften im Bundesverfassungsschutzgesetz im Rahmen der ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder andauern.

Allerdings zielt der vorliegende Entwurf der Bundesregierung nicht allein auf eine Umsetzung der Vorgaben aus Karlsruhe, sondern strebt entscheidende Neuerungen an: So soll, erstens, für die Antiterrordatei eine erweiterte Datennutzung des polizeilich-nachrichtendienstlichen Informationspools im Rahmen von Analyseprojekten einzelner beteiligter Behörden ermöglicht werden. Zweitens sollen in beiden Dateien zukünftig auch Informationen zur Internetnutzung als erweiterte Grunddaten zu

¹ BVerfG, 1 BvR 1215/07 v. 24.4.2013, Rn. 68.

² BT-Drs. 17/14753 v. 16.09.2013, S. 2.

registrierten Personen erfasst werden. Drittens ist geplant, die bisherige Befristung der Dateigesetze bis 2017 (ATD) bzw. 2016 (RED) aufzuheben und die Dateien als dauerhafte technische Infrastruktur zu etablieren.

Sowohl der Bundesrat als auch die Bundesbeauftragte für Datenschutz haben sich inzwischen kritisch zu dem Gesetzentwurf geäußert. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte hat mehrfach zu den Konsequenzen, die aus dem Verfassungsgerichtsurteil zu ziehen sind, Stellung genommen und möchte hiermit die Gelegenheit nutzen, dem Innenausschuss des Bundestages seine Argumente vorzutragen.

Effektive Datenschutzkontrolle sicherstellen

In seinem Urteil weist das Bundesverfassungsgericht der wirksamen Kontrolle eine herausragende Bedeutung zu. Angesichts der geringen Transparenz der Datenverarbeitung und den sehr eingeschränkten Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes komme ihr eine entscheidende Kompensationsfunktion zu. Eine effektive Kontrolle dürfe nicht aufgrund föderaler Zuständigkeitsunklarheiten hinter der Effektivierung des Datenaustauschs zurückbleiben (Rn. 216).

Insofern ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf durch die Neufassung von § 10 ATDG und § 11 RED-G neben der Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI) auch die Landesdatenschutzbeauftragten verpflichten will, die beiden Verbunddateien mindestens alle zwei Jahre zu kontrollieren. Das Verfassungsgericht fordert allerdings auch, die regelmäßige Durchführung von Kontrollen bei der Ausstattung der zuständigen Behörden zu berücksichtigen (Rn. 217).

Entsprechend sollte eingehend geprüft werden, ob die Einschätzung der Bundesregierung hinsichtlich der benötigten Ressourcen auf Seiten der Datenschutzbeauftragten zutreffen sind. Insbesondere gilt dies für die Annahme, dass die Landesdatenschutzbeauftragten überwiegend von der seitens der BfDI eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen werden, der Bundesbeauftragten im Wege der Amtshilfe zu gestatten, die Protokolldaten auch der Landesbehörden mit auszuwerten und die Ergebnisse den Landesbeauftragten mitzuteilen und somit der personelle Mehraufwand tatsächlich deutlich hinter dem Bedarf der BfDI zurückbleiben würde (BT-Drs. 18/1565, S. 15). Bereits der Normenkontrollrat kritisierte in seiner Stellungnahme die Aussagen zu diesem Punkt als lückenhaft und teilweise nicht schlüssig (Anlage 2 zu BT-Drs. 18/1565, S. 22). Nur wenn eine effektive Kooperation bei der Kontrolle auch personell-praktisch gewährleistet ist, wäre dem vom Verfassungsgericht konstatierten Kontrolldefizit tatsächlich abgeholfen.

Darüber hinaus hat das Gericht allerdings nicht nur die Kooperation der Datenschutzbehörden untereinander im Blick, sondern auch deren Zusammenwirken mit der G 10-Kommission: „Ebenfalls ist zu gewährleisten, dass im Zusammenspiel der verschiedenen Aufsichtsinstanzen auch eine Kontrolle der durch Maßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz gewonnenen Daten – die in einer Datei, welche maßgeblich auch vom Bundesnachrichtendienst befüllt wird, besondere Bedeutung haben – praktisch wirksam sichergestellt ist.“ (Rn. 216) Denn obwohl die G 10-Kommission die BfDI darum ersuchen kann, die Einhaltung des Datenschutzes bei bestimmten Vorgängen oder in bestimmten Berei-

chen zu prüfen, die ansonsten ausschließlich ihrer Kontrolle unterliegen (§ 15 Abs. 5 Artikel 10-Gesetz i.V.m. § 24 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz), bleiben der BfDI vergleichbare Initiativen verwehrt. Die Frage, wie ein reibungsloses Zusammenspiel beider Kontrollorgane angesichts der gegenwärtigen Geheimhaltungspflichten der G 10-Kommission (§ 15 Abs. 2 Artikel 10-Gesetz) organisiert sein könnte, wird durch den Gesetzentwurf nicht adressiert, bedarf aber einer Antwort. Denkbar wäre es, durch eine Änderung von § 24 Abs. 2 Satz 2, die BfDI mit einem Initiativrecht zur Befassung mit G 10-Daten betreffenden Fragen gegenüber der G 10-Kommission auszustatten.

Ein kaum lösbares Problem stellt allerdings insbesondere für die Antiterrordatei die Aufsicht über Daten dar, deren Kontrolle der BfDI mit Hinweis auf die „Staatswohlklausel“ des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 24 Abs. 4 Satz 4 BDSG) verweigert werden kann. Knapp 70 Prozent der in der Antiterrordatei gespeicherten Personendatensätze kommen von den Nachrichtendiensten und insbesondere vom BND, was unter anderem die hohe Zahl von erfassten Personen erklärt, die nicht in Deutschland leben. Anzunehmen ist daher, dass diese Informationen nicht nur aus der strategischen Fernmeldeüberwachung des BND nach § 5 Artikel 10-Gesetz stammen, sondern auch aus der reinen Auslandsaufklärung des BND oder von ausländischen Partnerdiensten übermittelt wurden. Es kann daher unterstellt werden, dass wesentliche Teile dieser Daten mit Verweis auf zwingende Gründe des Nachrichtenzugangs entsprechend § 6 Abs. 2 PKrG selbst der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundestages entzogen werden könnten. Zumindest dem Bundesdatenschutzbeauftragten war in der Vergangenheit die Prüfung der nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ATDG aus Geheimenschutzgründen verdeckt eingestellten Daten pauschal verweigert worden – im August 2012 waren dies immerhin ein Fünftel des Gesamtdatenbestandes (2.833 Personendatensätze).

Wie vor diesem Hintergrund die vom Verfassungsgericht geforderte verfassungskonforme Auslegung von § 10 Abs. 1 ATDG praktisch umgesetzt werden kann, ist fraglich. Sollen der Quellenschutz auf der einen und die verfassungsgerichtliche Anforderung, dass die Kontrolle nur in „strikt zu handhabenden Ausnahmefällen“ verweigert werden darf (Rn. 219), auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden, müsste der Anteil entsprechend klassifizierter Daten in der Antiterrordatei deutlich reduziert werden.

Andernfalls bliebe ein wesentlicher Teil der ATD-Daten eine „Black Box“. Gerade hier wäre eine Kontrolle aber dringend geboten. Zwar hieß es in der im März 2013 vorgelegten Evaluation des Antiterrordateigesetzes durch die Bundesregierung, dass in einer standardisierten Umfrage nur fünf Prozent der befragten Nutzer der Datei angegeben hätten, dass sie „häufig oder sehr häufig“ Zweifel bei der Erforderlichkeit der Datenspeicherung hätten. Allerdings waren von den 160 Personen, die an der Befragung teilgenommen hatten, nur 34 Prozent (also etwa 55 Personen) von den Diensten, wobei die Antiterrordatei-Nutzer aus den Verfassungsschutzbehörden einen Großteil des Rücklaufs ausmachten. Somit war der BND bei der Befragung deutlich unterrepräsentiert, obwohl er Hauptlieferant der Daten für die Antiterrordatei ist. Dass Rechtsunsicherheiten bei der Befüllung der Datei also eine marginale Rolle spielen, kann daher kaum als belegt gelten; und insbesondere bei Daten, die ursprünglich von ausländischen Partnerdiensten angeliefert wurden, ist fraglich, wie eine rechtssichere Prüfung der Erforderlichkeit ihrer Speicherung möglich ist.

Auf verfassungsrechtlich fragwürdige Analysemöglichkeiten verzichten

Analog zu § 7 REDG soll durch Art. 1 Nr. 7 des Gesetzentwurfes auch für die Antiterrordatei die Möglichkeit zur „erweiterten Datennutzung“ des gemeinsam von Polizeien und Nachrichtendiensten gepflegten Informationspools im Rahmen zeitlich befristeter Analyseprojekten eingeführt werden. U.a. geht es um Möglichkeiten zur Suche über eine Mehrzahl von Datenfeldern sowie die Verknüpfung von Datenfeldern zur Darstellung von räumlichen oder sonstigen Beziehungen zwischen Personen oder Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Objekten und Sachen. Für solche Analysen wäre i.d.R. der Zugriff auf den Klartext der erweiterten Grunddaten notwendig, die zu Personen gespeichert sind, beispielsweise zu besuchten Orten oder Kontaktpersonen. Ein Zugriff auf die Klartextdaten ist allerdings nur unter den erhöhten Voraussetzungen des sogenannten Eilfalls nach § 5 Abs. 2 ATDG möglich, der als Ausnahmesituation gedacht ist. Für die geplanten Analysemöglichkeiten bedürfte es hingegen im Prinzip des permanenten Eilfalls.

Die Eilfall-Regelung des ATDG greift erst, wenn für die dort genannten Schutzgüter eine gegenwärtige Gefahr vorliegt und die Gefahrenprognose sich nicht nur auf tatsächliche Anhaltspunkte stützt, sondern durch bestimmte Tatsachen unterlegt ist. Zudem ist der Zugriff auf die Daten nur dann erlaubt, wenn er unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann. Eben erst durch diese Kumulation von hinreichend engen Voraussetzungen und hohen Eingriffsschwellen bei der Eilfallregelung des ATDG sieht das Verfassungsgericht dem Übermaßverbot Genüge getan (Rn. 203).

Somit bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der geplanten Grundrechtseingriffe im Rahmen von verbesserten Analysefähigkeiten der ATD, die weit über die derzeitige Eilfall-Regelung hinausreichen. Dass dies allein dadurch kompensiert würde, dass die erweiterte Datennutzung laut Gesetzentwurf projektförmig befristet, nur für einen begrenzten Personenkreis zugänglich wäre und durch die G 10-Kommission genehmigt werden soll, ist im Lichte der vom Verfassungsgericht formulierten Anforderungen fragwürdig.

Zudem würde es bedeuten, dass mit der G 10-Kommission ein geheim tagendes Gremium künftig nicht nur für die Kontrolle von nachrichtendienstlichen, sondern auch von polizeilichen Maßnahmen zuständig sein soll. Das wäre das Gegenteil der vom Verfassungsgericht geforderten Transparenz der Datenverarbeitung.

Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber – so wie vom Bundesrat empfohlen – auf die Autorisierung der erweiterten Datennutzung durch einen neuen § 6a ATDG verzichten. Darüber hinaus empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte die ersatzlose Streichung von § 7 REDG.

Solide Evaluationen sicherstellen statt Dateien entfristen

Mit Art. 2 Nr. 9 und Art. 4 des Gesetzentwurfs plant die Bundesregierung die bisherige Befristung beider Dateigesetze aufzuheben. Dies ist nicht nur – wie der Bundesrat feststellt – fragwürdig für die Rechtsextremismusei, deren Evaluierung entsprechend Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus noch aussteht, sondern auch für die Antiterrordatei.

Zwar wurde für letztere im März 2013 entsprechend Art. 5 Abs. 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes eine Evaluation durch die Bundesregierung vorgelegt, allerdings wird sich durch die gebotene Begrenzung des zu erfassenden Personenkreises und die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten ihr Charakter in Zukunft doch wesentlich ändern – und damit potenziell auch ihre Geeignetheit, den mit ihrer Einführung verfolgten Zweck zu erreichen. Zudem verspricht ein wirksames Kontrollregime neue Erkenntnisse zu Häufigkeit und Intensität der mit ihrem Betrieb verbundenen Grundrechtseingriffe.

Und nicht zuletzt fordert das Verfassungsgericht, dass der Gesetzgeber beobachten muss, ob Konflikte in der Kooperation zwischen Aufsichts- und Sicherheitsbehörden auftreten, die der gesetzlichen Klarstellung oder der Einführung von Streitlösungsmechanismen bedürfen (Rn. 220). Eine Beobachtung und Bewertung solcher Konflikte ist in der gebotenen Unabhängigkeit nicht im Rahmen der geplanten Berichte zu Inhalt und Nutzung der Dateien durch das Bundeskriminalamt zu leisten, sondern kann nur Aufgabe einer unabhängigen wissenschaftlichen menschenrechtlichen Evaluation der ATD sein. Entsprechend sollte von der Entfristung sowohl des ATDG als auch des RED-G zumindest solange abgesehen werden, bis beide Instrumente unter den neuen Vorzeichen evaluiert wurden.

Berlin, den 18. September 2014

Eric Töpfer

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu grund- und menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. In der mündlichen Verhandlung der Verfassungsbeschwerde gegen das Antiterrordateigesetz hat das Institut am 5. November 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht mündlich Stellung genommen.