

Professor Dr. Peter Badura

Zur Vorbereitung

für die öffentliche Anhörung

des Innenausschusses des Deutschen Bundestages

am 6. November 2006

zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung

für ein Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und
Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz)

- Bundestag Drucks. 16/2950 -

und für ein Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes
(Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz)

- Bundestag Drucks. 16/2921 –

sowie einer Reihe von Anträgen

lege ich folgende

schriftliche Stellungnahme

vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf Rechtsfragen, die vom verfassungsrechtlichen Blickwinkel bedeutsam erscheinen. Sie ist weder eine umfassende oder abschließende Würdigung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe, noch eine Beurteilung rechtspolitischer Zweckmäßigkeit.

1. Der Entwurf des Gemeinsame-Dateien-Gesetz enthält in Artikel 1 den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG). Kernstück dieses Gesetzes ist die Errichtung einer beim Bundeskriminalamt geführten Antiterrordatei. Die Antiterrordatei ist eine gemeinsame Datei des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizeidirektion, der Landeskriminalämter, der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, des Militärischen

Abschirmdienstes, des Bundesnachrichtendienstes und des Zollkriminalamtes. Diese „beteiligten Behörden“ führen diese Datei zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland. Bestimmte weitere Polizeivollzugsbehörden sind zur Teilnahme an der Antiterrordatei als beteiligte Behörden berechtigt.

Die beteiligten Behörden sind verpflichtet, von ihnen bereits nach Maßgabe ihrer Befugnisse erhobene Daten über gesetzlich näher bezeichnete Personen und Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen in der Antiterrordatei zu speichern, wenn diese Daten bestimmten polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Erkenntnissen genügen (§§ 2, 3 ATDG). Unter gesetzlich näher geregelten Voraussetzungen haben die beteiligten Behörden ein Recht des Zugriffs auf die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten, soweit dies zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich ist, und dürfen die beteiligten Behörden diese Daten im Rahmen dieser Aufgabe nutzen und auch untereinander übermitteln (§§ 5 ff. ATDG). Die in der Antiterrordatei gespeicherten personenbezogenen Daten sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist oder ihre Kenntnis für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht mehr erforderlich ist (§ 11 ATDG).

Das Antiterrorgesetz enthält keine eigenen Erhebungstatbestände für personenbezogene Daten, sondern nur neue Tatbestände für die Übermittlung, Verarbeitung und Verwendung von personenbezogenen Daten unter Erweiterung des durch deren gesetzlich erlaubte Erhebung, Verarbeitung und Verwendung begründeten Verwendungszwecks. Die Aufgaben der beteiligten Behörden bleiben in ihren gesetzlichen Abgrenzungen getrennt. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird, soweit es sich um die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland handelt, durch erweiterte Informationsbefugnisse gewährleistet.

Das Gemeinsame-Dateien-Gesetz regelt außerdem die Errichtung projektbezogener gemeinsamer Dateien im Bereich des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes und des Bundeskriminalamtes (Art. 2 bis 4).

2. Ein „Trennungsgebot“ für die Organisation und die Aufgaben der Zentralstellen im Sinne des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG kann dem Verfassungsrecht ebensowenig entnommen werden wie ein Grundsatz der Trennung des Informationsbestandes von Nachrichtendiensten und Polizei- und Sicherheitsbehörden. Nach dem Ende der Besatzungszeit ist es Sache des Bundesgesetzgebers, in den Grenzen der dem Bund durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen und Aufgaben, die Ämter und Dienststellen zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit zu errichten und zu organisieren (Art. 73 Nr. 10, 87 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 und die dort enthaltene Verweisung auf den „Polizeibrief“ vom 14. April 1949 können nicht als Grundlage für selbständige verfassungsrechtliche Bindungen des Bundesgesetzgebers dienen. Jener „Polizeibrief“ besteht auf einer organisatorischen Trennung von Polizei und Verfassungs- und Staatsschutz, bestätigt aber indirekt den inneren Zusammenhang dieser Einrichtungen im Rahmen der übergreifenden Aufgabe der inneren Sicherheit:

Nr. 2: Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verarbeitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben.

Schreiben der Militärgouverneure vom 14. 4. 1949 an den Parlamentarischen Rat über die Regelung der der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei zustehenden Befugnisse (abgedruckt bei H. von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Anhang Nr. 1, S. 669).

Die Frage des Informationsflusses zwischen Verfassungsschutzbehörden, Nachrichtendiensten und Polizeidienststellen und der dafür einschlägigen gesetzlichen Übermittlungsvorschriften ist nicht nach einem vermeintlichen „Trennungsgebot“, sondern nach den Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und der rechtsstaatlichen Verwaltung zu beurteilen.

Die Kompetenzvorschriften der Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG enthalten zugleich eine materielle Direktive für die durch Gesetz festzulegenden Aufgaben und Befugnisse der einzurichtenden Zentralstellen, überlassen im übrigen aber die organisatorische Ausformung der politischen Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers. Das schließt nach Maßgabe der rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere des Gesetzesvorbehalts und des Gebotes der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, die Möglichkeit der Einschränkung von Grundrechten ein.

BVerfGE 30, 1/20; 30, 192/316 f.; 67, 157/173; 71, 183/196 f.

3. Das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 in Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat vor allem ein grundsätzliches Gebot der Zweckbindung (Verbot der Zweckentfremdung) personenbezogener Daten im Bereich der öffentlichen Verwaltung zur Folge.

BVerfGE 65, 1/46. - Sp. Simitis, NJW 1984, 398.

Daraus ergeben sich Schranken der Datenübermittlung. Das Bundesverfassungsgericht formuliert im Volkszählungs-Urteil hierzu folgenden Grundsatz: „Die Verwendung der Daten ist auf den gesetzlich bestimmten Zweck begrenzt. Schon angesichts der Gefahren der automatischen Datenverarbeitung ist ein – amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe und Verwertungsverbote erforderlich“. Das Verbot der Zweckentfremdung ist als Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung den Einschränkungen unterworfen, die im überwiegenden Allgemeininteresse durch Gesetz oder auf Grund Gesetzes festgelegt werden. Derartige Durchbrechungen des Verbots der Zweckentfremdung müssen den rechtsstaatlichen Anforderungen der Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit genügen.

BVerfGE 65, 1/43 f.; BVerfG NJW 2001, 879.

Außerdem sind die nötigen organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu treffen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. Die persönlichkeitsrechtlichen Anforderungen, die das Zweckbindungsgebot an die Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit der Erhebungs-, Verwendungs- und Übermittlungsnormen zur Folge hat, sind von der Art und dem Gewicht des Informationseingriffs abhängig.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist ein vom Schutz- und Ordnungsgehalt des als Grundrecht garantierten allgemeinen Persönlichkeitsrechts umfaßtes Freiheits- und Abwehrrecht. Über die subjektive Rechtszuweisung informationeller Selbstbestimmung hinaus kann der Verfassungsgarantie ein rechtsstaatlicher Grundsatz des Persönlichkeitsschutzes entnommen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat seine Rechtsfindung zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mehrmals bekräftigt, zuletzt in dem Urteil vom 4. April 2006 – 1 BvR 518/02 -, das die Ausübung einer gesetzlich vorgesehenen Rasterfahndung

durch die Polizei verfassungsrechtlich beanstandet hat. Das Gericht hat folgende Leitsätze formuliert:

1. Eine präventive polizeiliche Rasterfahndung der in § 31 PolG NW 1990 geregelten Art ist mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) nur vereinbar, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter und den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist. Im Vorfeld der Gefahrenabwehr scheidet eine solche Rasterfahndung aus.
2. Eine allgemeine Bedrohungslage, wie sie im Hinblick auf terroristische Anschläge seit dem 11. September 2001 durchgehend bestanden hat, oder außerpolitische Spannungslagen reichen für die Anordnung der Rechtsfahndung nicht aus. Vorausgesetzt ist vielmehr das Vorliegen weiterer Tatsachen, aus denen sich eine konkrete Gefahr, etwa für die Vorbereitung und Durchführung terroristischer Anschläge, ergibt.

Das Gericht wendet sich gegen bestimmte Formen einer verdachtslosen Datenerhebung auf Grund einer allgemeinen Bedrohungslage ohne tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr. Damit sind nicht auch informatorische Vorkehrungen mithilfe rechtmäßig erhobener personenbezogener Daten ausgeschlossen, die angesichts einer zutreffend angenommenen allgemeinen Bedrohungslage geeignet sind, den zur Aufklärung und Bekämpfung möglicher Gefahren notwendigen Zugang zu Informationen zu verschaffen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die dem Grundrecht Rechnung tragende, rechtsstaatlich gebundene Ausgestaltung der Zusammenführung der Informationen sowie des Zugangs zu den zusammengeführten Daten und von deren Verwendung maßgebend. Unter diesem Blickwinkel sind die Regelungen des Entwurfs für ein Antiterrordateigesetz verfassungsrechtlich gerechtfertigt und dem Grundrecht entsprechend erforderlich und verhältnismäßig.

4. Die Errichtung einer gemeinsamen standardisierten zentralen Antiterrordatei ist geeignet, den beteiligten Behörden eine Informationsgrundlage für die ihnen obliegende Aufgabe bei der Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu verschaffen. Angesichts der Bedrohung, die der internationale Terrorismus für die Gemeinschaft und die Rechtsgüter darstellt, deren Schutz der deutschen Staatsgewalt anvertraut ist, sind unter rechtsstaatlichen Bedingungen gesetzlich begründete und begrenzte Informationseingriffe grundrechtlich gerechtfertigt. Die Art der durch den Gesetzentwurf ermöglichten Informationseingriffe besteht in einem Informationsaustausch, vermittelt durch eine zentrale Datei, ohne die Ermächtigung zu Datenerhebungen, für die eine höhere

Eingriffsschwelle vorauszusetzen wäre. Der Entwurf beruht auf der praktisch begründeten Annahme, daß für den angestrebten und gerechtfertigten Zweck die Beibehaltung der getrennten Dateien und Informationsbestände und der Einrichtung eines bloßen Indexes nicht ausreichend wäre. Daß diese Annahme stichhaltig ist, wird in der Begründung des Entwurfs in allgemeinen Wendungen dargetan.

Siehe Drucksache 672/06 (16/2950), S. 19, 25 f.

Der Entwurf schafft nicht eine Datei mit einem unterschiedslos dem Zugriff und dem Datenaustausch offenen Informationsbestand, sondern differenziert in dieser Hinsicht zwischen „Grunddaten“ und „erweiterten Grunddaten“ (§ 5 ATDG). Darin kommt die Beachtung des Grundsatzes der Erforderlichkeit zur Geltung. Der Entwurf beachtet auch das Gebot der Zweckbindung, indem die Verwendung der Daten, auf die die abfragende Behörde Zugriff erhalten hat, und auch deren Übermittlung an andere beteiligte Behörden, streng beschränkt ist (§§ 6, 7 ATDG). Insofern bleibt die Bindung der beteiligten Behörde an ihr Fachgesetz und ihre gesetzliche Aufgabe wirksam. Die Vorschriften über den Inhalt der Antiterrordatei, die Speicherungspflicht und die zu speichernden Datenarten (§§ 2, 3 ATDG) bilden zugleich die gesetzliche Ermächtigung für die daraus hervorgehenden Übermittlungen.

Der Entwurf beachtet, daß die neue Datei einer besonderen Datenschutzkontrolle unterliegen muß und daß dem Betroffenen ein persönlichkeitsrechtlicher Auskunftsanspruch zusteht (§ 10 ATDG). Die Regelung über die Löschung von Daten ist materiellrechtlich gefaßt und läßt es offen, ob und in welcher Weise eine regelmäßige Prüfung der weiteren Notwendigkeit der Speicherung durch die Stelle zu erfolgen hat, die die Antiterrordatei führt; insofern verbleibt es bei der datenschutzrechtlichen Verantwortung der eingebenden Behörde (§§ 8, 11 Abs. 2 und 4 ATDG).

München, am 30. Oktober 2006

gez. Badura