

Univ.-Prof. Dr. Dieter Kugelmann

Leiter des Fachgebietes Öffentliches Recht
mit Schwerpunkt Polizeirecht
einschließlich des internationalen Rechts
und des Europarechts

Deutsche Hochschule der Polizei
Zum Roten Berge 18 - 24
D-48165 Münster

Tel.: 02501/806-437
Sekretariat: 02501/806-279

E-mail: Dieter.Kugelmann@dhpol.de

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)460 H

Stellungnahme

zur Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages

zu

dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des
Rechtsextremismus
BT-Drucksache 17/8672

I. Grundausrichtung

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt auf die Verbesserung der Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus. Dazu wird eine gemeinsame standardisierte zentrale Datei errichtet. An der Datei sind das Bundeskriminalamt (BKA), die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie der Militärische Abschirmdienst (MAD) beteiligt. Angesichts bereits bestehender gesetzlicher Möglichkeiten der Übermittlung von Daten muss *die Datei einen Mehrwert erbringen*. Die Datei soll die informationelle Kooperation der Behörden, die mit der Bekämpfung des Rechtsextremismus befasst sind, verbessern. An den Regelungen dieses Mehrwertes des Entwurfes zu einem Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) setzt die rechtliche Bewertung an.

Zunächst ist hervorzuheben, dass eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Die informationelle Kooperation der Behörden nach dem RED-G führt zu eigenen *Grundrechtseingriffen*, da bereits erhobene Daten nunmehr gespeichert, verarbeitet und genutzt werden. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie ggf. die Grundrechte der Art. 10, 13 GG sind

betroffen. Letztere sind daher auch in Art. 14 RED-G zitiert (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG). Besonderes Augenmerk ist auf die verfassungsrechtlich gebotene Bestimmtheit der Vorschriften zu legen.

Da sowohl Polizeibehörden wie Verfassungsschutzbehörden an der Datei beteiligt sein sollen, stellt sich die Frage des *Trennungsgebotes*. Durch die Errichtung einer gemeinsamen Datei sind zuvörderst informationelle Aspekte des Trennungsgebotes betroffen. Angesichts der zunehmenden Zahl von Verbunddateien und der qualitativen Intensivierung von Kooperationen, die insbesondere mit der Bekämpfung des Terrorismus einher gehen, ist in diesem Bereich kein striktes Trennungsgebot im Sinne einer vollständigen Abschirmung der Informationen der Polizeibehörden und Nachrichtendienste voneinander zu verzeichnen. Wenn und soweit die Verarbeitung und nicht die Erhebung von Daten unter Kooperationstatbestände fällt, ist dies dem Grunde nach rechtlich zulässig.

Im Falle gesetzlicher Regelungen der Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten sollten die polizeilichen Regelungskonzepte den Ausgangspunkt bilden. Dies sollte sich in der Wortwahl des RED-G nieder schlagen. Nach § 1 RED-G geht es bei der Aufgabenerfüllung um die „Verhinderung und Verfolgung von Straftaten“. Der Begriff der *Verhinderung* sollte durch den polizeirechtlich gebräuchlichen Begriff der Verhütung von Straftaten ersetzt werden, um die Anbindung an die Polizeigesetze zu unterstreichen. Auch § 4a Abs. 1 S. 2 BKAG verwendet den Begriff der Straftatenverhütung.

In diesem Zusammenhang sollte der Begriff der „*Erkenntnisse*“ i.S.d. § 2 RED-G, der dem § 2 ATDG nachgebildet ist, soweit als möglich durch den Begriff der „Daten“ ersetzt werden (vgl. § 8 RED-G). Denn der Begriff der „*Erkenntnisse*“ ist subjektiv geprägt (s. § 3 Abs. 2 BVerfSchG und § 1 Abs. 3 MADG: Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse; § 9 Abs. 1 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 BNDG: Erkenntnisse über Bestrebungen bzw. das Ausland). Als Anknüpfungspunkt für die Übermittlung und ggf. den Rechtsschutz ist der Begriff der „personenbezogenen Daten“ vorzugswürdig (vgl. § 29 Abs. 3 BPolG). Dies wird bei den Vorschriften über Nutzung und Übermittlung eine Rolle spielen (s.u. zu §§ 7, 8 RED-G).

Das RED-G schließt auch und gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung der Behördenkooperation an das ATDG an. Bei der Betrachtung des RED-G ist daher zu beachten, dass seine Regelungen als Modell für weitere gesetzliche Vorschriften gesehen werden könnten. Daher erweist sich das Fehlen aussagekräftiger Bewertungen des ATDG als besonders bedauerlich. Vor diesem Hintergrund ist die Erörterung und Bewertung der einzelnen Vorschriften des RED-G mit Blick auf mögliche künftige Kooperationen von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten vorzunehmen.

II. Einzelfragen

Die beabsichtigte erleichterte Zugänglichkeit der von den beteiligten Behörden bereits erhobenen Daten setzt Regelungen über die Art der Daten, die Speicherung und den Zugriff voraus. Die im Gesetzentwurf getroffenen Regelungen erweisen sich an einigen Punkten als der Präzisierung fähig. Einige Regelungen sind bereits gegenüber dem ATDG in erfreulicher Weise konkretisiert worden.

1. Zu speichernde Daten, §§ 2, 3

Der Katalog der zu speichernden Daten und Datenarten in §§ 2, 3 RED-G ist umfangreich. Zu begrüßen ist, dass *Tatsachen* vorliegen müssen, die jeweils die einschlägige Annahme rechtfertigen. Bloße tatsächliche Anhaltspunkt wie in § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG oder § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG reichen nicht aus.

Die Vorschrift des § 2 Satz 1 Nr. 2 RED-G ist in ihrer Kombination von „und“ sowie „oder“ Teilen unübersichtlich. Es ist klarzustellen, dass die Alternative der Personen, die Schusswaffen ohne die erforderliche *waffenrechtliche Berechtigung* besitzen nur dann greift, wenn kumulativ die weiteren Tatbestandsmerkmale betreffend die Verfolgung rechtsextremistischer Bestrebungen vorliegen. Damit wird eine parallele Bestimmung zu der Alternative der Unterstützung von Gewalt geschaffen, die ihrerseits enger ist als der § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG.

Die Regelung zu den *Kontaktpersonen* in § 2 Satz 1 Nr. 3 RED-G ist konkreter als die in § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG und insoweit zu begrüßen. Die Personen müssen bereits als

Angehörige der rechten Szene bekannt sein, also insbesondere in den bei den Behörden geführten Dateien entsprechend eingeordnet sein. Da die Erhebung nach den Voraussetzungen des jeweiligen Fachrechts erfolgt ist, besteht ein hinreichender Filter, bevor die Daten in die Rechtsextremismus-Datei eingepflegt werden.

Die Aufteilung in *Grunddaten und erweiterte Grunddaten* ist dem Grunde nach haltbar (§ 3 RED-G). Mit Fallgruppe in § 3 Abs. 1 Nr. 1a RED-G dürften die Fallgruppen des § 2 RED-G gemeint sein (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1a ATDG). Denn es ist von Bedeutung, ob es sich um Personen handelt, sie selbst aktiv werden könnte oder aber um Kontaktpersonen. Die Einengung des Kreises der Kontaktpersonen ist zu begrüßen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1b RED-G). Die Beschreibung der erweiterten Grunddaten enthält Kategorien wie „besondere Fähigkeiten“ (gg), Schulabschluss (hh) oder Angaben zum Gewaltbezug (jj), die mit dem Erforderlichkeitskriterium eng ausgelegt werden sollten (§ 3 Abs. 1 Satz 1 a.E.). Dies gilt insbesondere auch für die Bewertungen, Hinweise und Bewertungen (oo), die den generellen datenschutzrechtlichen Bedenken gegen Freitextfeldern unterliegen. Ihre Aussagekraft und Belastbarkeit ist sorgfältiger Prüfung zu unterziehen.

Die Regeln über die beschränkte und verdeckte Speicherung (§ 4 RED-G) dienen insbesondere dem Schutz von Quellen.

2. Zugriffsregeln, § 5

Der Zugriff auf die gespeicherten Daten im automatisierten Verfahren kann erfolgen, „soweit dies zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus erforderlich ist.“ Die Regelung ist exakt dem § 5 ATDG nachgebildet. Sollten sich die zum ATDG geäußerten Bedenken, insbesondere auch gegen die Ausnahmeregelung im Einzelfall, in der praktischen Anwendung nicht realisiert haben, wäre dem bei § 5 RED-G Rechnung zu tragen.

Aufklärung und Bekämpfung erweisen sich als unspezifische Begriffe. Den Verfassungsschutzbehörden obliegt gem. § 3 Abs. 1 BVerfSchG das Sammeln und Auswerten von Informationen. Das BKA nimmt eigene Aufgaben der Strafverfolgung (§ 4 BKAG) und seine Aufgabe als Zentralstelle wahr, in der es andere Behörden bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten unterstützt (§ 2 BKAG). An diese

Terminologie sollten § 5 RED-G und auch § 1 RED-G anknüpfen (s. auch § 6 RED-G). Es geht um das Sammeln und Auswerten von Informationen über den gewaltbezogenen Rechtsextremismus sowie die Verhütung und Verfolgung von gewaltbezogenen Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund.

Den Erfordernissen an *Dokumentation und Protokollierung* im Fall des Zugriffs auf erweiterte Grunddaten trägt § 5 Abs. 2 Sätze 3 und 4 RED-G Rechnung. Der § 5 Abs. 4 RED-G verlangt bei jeder Abfrage eine Dokumentation. Gemäß § 10 Abs. 1 RED-G sind bei jedem Zugriff bestimmte Protokolldaten zu speichern.

3. Verwendung, Nutzung und Übermittlung, §§ 6, 7, 8

Die Vorschrift der Zweckbindung enthält zugleich die Möglichkeit der Zweckänderung (§ 6 Abs. 1 RED-G). Würde statt Aufklärung und Bekämpfung präzisere Aufgabenstellungen verwendet, würde dies auch die Zweckbindung stärken (s.o. 2, zu § 5 RED-G). Die Zweckänderung zur Verfolgung besonders schwerer Straftaten ist systematisch in Verbindung mit der Abwehr einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person zu sehen. Besonders schwere Straftaten können nur solche sein, die eben diese Rechtsgüter schützen sollen. Die Kennzeichnungspflicht des § 6 Abs. 3 RED-G ist zu begrüßen.

Die projektbezogene erweiterte Nutzung nach § 7 Abs. 1 RED-G sollte statt auf die Verhinderung besser auf die Verhütung von Straftaten bezogen werden, damit der Zusammenhang zur Gefahrenabwehr verdeutlicht wird.

Neben den Erkenntnissen verwendet § 7 Abs. 2 RED-G den Begriff der Informationen, um dann die Abfrage von personenbezogenen wie nicht personenbezogenen Daten zu erlauben. Nach § 6 Abs. 1 RED-G darf die abfragende Behörde die Daten nutzen, um ein Ersuchen um Übermittlung von Erkenntnissen zu stellen. Nach § 8 RED-G können Erkenntnisse aufgrund § 6 RED-G übermittelt werden, während sich die Übermittlung von erweitert genutzten Daten nach § 7 RED-G richtet. Diese Begriffsvielfalt ist vor dem Hintergrund des § 2 RED-G zu hinterfragen.

Der Begriff der Informationen sollte im vorliegenden Zusammenhang vermieden werden. Daten sind regelmäßig personenbezogen und damit grundrechtsgeschützt.

Daten können gespeichert oder übermittelt werden, Erkenntnisse nicht. Erkenntnisse betreffen das Zusammenführen von Daten und beinhalten eine subjektive Komponente.

4. Kennzeichnung

Bereits gekennzeichnete Daten behalten diese Kennzeichnung im Fall ihrer Speicherung (§ 3 Abs. 2 RED-G). Daten, die aus Eingriffen in Art. 10 oder 13 GG stammen, sind in vielen Fällen aufgrund der Vorgaben der Erhebungsbefugnis gekennzeichnet. Falls die in der Datei gespeicherten Daten in ihrem Zweck geändert und genutzt oder im Eilfall genutzt, sind sie zu kennzeichnen (§ 6 Abs. 3 RED-G).

Die Kennzeichnungspflicht sollte auf erweitert genutzte Daten ausgedehnt werden, weil sie gerade zum Herstellen von Zusammenhängen dienen (§ 7 Abs. 2 RED-G) und damit zu überaus grundrechtssensiblen Bewertungen verwendet werden. Dieses sicherlich wichtige Instrumentarium kann gerade als Anknüpfungspunkt für weitergehende und tiefgreifende Maßnahmen dienen. Daher wäre eine Kennzeichnung der zu Grunde liegenden Daten auch für die Bewertungen und Einschätzungen der Behörden hilfreich. Damit wäre ein prozeduraler Ausgleich für den Grundrechtseingriff gewährleistet.

5. Kontrolle und Auskunft, § 11

Die Aufsplitterung der Aufsichtsbefugnis zwischen den Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern gem. § 11 Abs. 1 RED-G kann zu Erschwerungen der Ausübung von Kontrollrechten führen. Angesichts der datenschutzrechtlichen Verantwortung der die Daten eingebenden Behörde nach § 9 RED-G ist sie aber konsequent.

Begrüßenswert ist die zentrale Auskunftserteilung durch das BKA (§ 11 Abs. 2 RED-G). Dem Betroffenen wird ein Ansprechpartner zur Verfügung gestellt. Allerdings ist organisatorisch für ein reibungsloses Einholen des Einvernehmens zu sorgen.

III. Artikel 2 – Änderung des § 6 Satz 8 BVerfSchG

Die Ergänzung des § 6 Satz 8 BVerfSchG führt zu einer Erleichterung der Ausübung der Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden zum Zugriff auf Daten. Sie erfolgt zur Erfüllung der gegenseitigen Unterrichtungspflichten nach § 5 BVerfSchG (§ 6 Satz 1

BVerfSchG). Die Regelung stellt eine Ausnahme von der Regel des § 6 Satz 2 BVerfSchG dar, dass die Daten nur den Aktenzugriff ermöglichen müssen. Sie ermöglicht den unmittelbaren Zugriff auf weitere Dateien. Durch die Einfügung des Passus „von rechtsextremistischen Bestrebungen“ vor dem Wort „oder“ wird eine weitere und damit dritte Alternative in den Satz 8 eingefügt.

Da gewaltorientierte Bestrebungen bereits nach dem geltenden Gesetz aufgeklärt werden können, soll die neue Alternative auch *nicht gewaltbezogene rechtsextremistische Bestrebungen* erfassen. Dies steht allerdings nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem RED-G, das die Bekämpfung gerade des gewaltbezogenen Rechtsextremismus bezweckt. Die Änderung des § 6 Satz 8 BVerfSchG erweitert die Zugriffsmöglichkeiten der Verfassungsschutzbehörden im allgemeinen Bereich der Aufklärung rechtsextremistischer Bestrebungen. Die Ausweitung der Zugriffsmöglichkeit erfolgt zur Erfüllung der Aufgabe gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG und in Anwendung der Begriffsbestimmung des § 4 Abs. 1 lit. a BVerfSchG. Angesichts der begrifflichen Unschärfe im Hinblick auf das Verständnis „rechtsextremistischer Bestrebungen“ ist die praktische Bedeutung der Neuregelung erheblich. Sie ist aber verfassungsrechtlich zulässig.

IV. Artikel 3 - Evaluierung

Der vorliegende Gesetzentwurf schreibt eine Evaluierung des Rechtsextremismus-Datei-Gesetzes vor. Diese Evaluierungspflicht sollte auf den Artikel 2, also die Änderung des § 6 Satz 8 BVerfSchG erstreckt werden, da diese sich spezifisch auf die rechtsextremistischen Bestrebungen bezieht und daher in einem engen Zusammenhang zum RED-G steht.

Überaus zu begrüßen ist die Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverständes von außen in die Evaluierung und die Festlegung einer Frist. Die Konkretisierung des Prüfungsmaßstabes für die Evaluierung (Art. 3 Abs. 2 S. 2) ist positiv hervorzuheben

Dieter Kugelmann

(Diese Datei wurde elektronisch versendet und ist nicht unterschrieben)