



Aktueller Begriff

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Antiterrordateigesetz

Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. April 2013 sind die Grundstrukturen des Antiterrordateigesetzes (ATDG) verfassungsgemäß; allerdings erklärte das Gericht einzelne Bestimmungen für verfassungswidrig und forderte den Bundesgesetzgeber auf, bis zum 31. Dezember 2014 Neuregelungen zu treffen.

Das Antiterrordateigesetz: Mit dem am 31. Dezember 2006 in Kraft getretenen und bis zum 30. Dezember 2017 befristeten ATDG wurde die Möglichkeit einer zentral vom Bundeskriminalamt (BKA) geführten Verbunddatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder geschaffen, um Gefahren des internationalen Terrorismus abzuwenden. In ihr sind Daten von **Personen** gespeichert, die einer **terroristischen Vereinigung mit internationalem Bezug** angehören oder diese unterstützen, die **rechtswidrig gewaltsam international** ausgerichtete **politische oder religiöse** Belange durchsetzen wollen sowie von **Kontaktpersonen** solcher Personen, sofern dieser Kontakt nicht nur flüchtig und zufällig ist. Soweit polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse vorliegen, die sich auf diese Personengruppen beziehen, sind die Behörden zu deren Aufnahme in die Antiterrordatei verpflichtet, wenn dies zur Abwehr des internationalen Terrorismus erforderlich ist. Neben den **einfachen Grunddaten** wie Namen, Angaben über Sprachen, Dialekte und Lichtbilder werden als **erweiterte Grunddaten** u.a. auch Daten über Telekommunikationsanschlüsse, Bankverbindungen, Religions- und Volkszugehörigkeit und Gewaltbereitschaft gespeichert. Diese erweiterten Grunddaten dürfen von Kontaktpersonen nur aufgenommen werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von den terrorismusbezogenen Aktivitäten Kenntnis haben. In einem automatisierten Verfahren können insgesamt mehr als 60 Behörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung die gespeicherten einfachen und erweiterten Grunddaten durchsuchen. Unmittelbaren Zugriff haben die Behörden nur auf die einfachen Grunddaten; die erweiterten Grunddaten kann die eingehende der abfragenden Behörde auf Ersuchen im Einzelfall nach den jeweils geltenden Bestimmungen mitteilen. Nur im Eilfall kann die abfragende Behörde unmittelbar auf die erweiterten Grunddaten Zugriff nehmen.

Insgesamt waren im August 2012 Daten von rund 16.000 Personen erfasst, von denen fast 3.000 im Inland lebten. 44 % der Datensätze sind nach Angaben der Bundesregierung mit erweiterten Grunddaten befüllt; 18,5 % der Personen sind Kontaktpersonen. Seit März 2007 wurden insgesamt 350.000 Suchanfragen, etwa 1.200 pro Woche, gestellt; im Rahmen der Eilfallregelung wurde bislang erst einmal auf die erweiterten Daten zugegriffen.

Die Entscheidung des BVerfG: Das BVerfG misst das ATDG vorrangig an dem **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), also an dem Recht, über Preisgabe und Verwendung von Daten selbst zu bestimmen. Hierin greife das ATDG ein, da es die Verknüpfung bereits erhobener Daten nach neuen Kriterien anordnet. Dieser Eingriff könne aber grundsätzlich gerechtfertigt sein. Die im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung errichtete Verbunddatei sei **in ihren Grundstrukturen mit dem Grundrecht vereinbar**, da sie geeignet und erforderlich sei, dem legitimen Ziel der effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu dienen. Die Grundstrukturen der Verbunddatei zur Informationsanbahnung seien auch im engeren Sinne verhältnismäßig: Die

Datei greife zwar erheblich in die Grundrechte der Betroffenen ein, da sie die Daten von Nachrichtendiensten sowie von Polizei- und Sicherheitsbehörden zusammenführe. Da diese Behörden grundsätzlich verschiedene Zwecke mit anders gearteten Mitteln verfolgten, dürften sie ihre Daten nicht umfassend und frei austauschen. Es bestehe ein **informationelles Trennungsgebot**. Ausnahmen hiervon seien wegen der besonderen Schwere des Eingriffs bei der Wahrnehmung operativer Aufgaben nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses auf der Grundlage normenklarer Gesetze zulässig. Die hinreichend konkretisierten Eingriffsschwellen – auch für die Erlangung der Daten, wie die besonderen Anforderungen zur Überwachung der Telekommunikation und des Wohnraums – dürften dabei nicht unterlaufen werden. Die Verfassung verbiete, Terrorbekämpfung als Krieg anzusehen, der von der Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze befreien könne. Da die Daten in der Verbunddatei vorrangig der Informationsanbahnung und nicht der operativen Aufgabenwahrnehmung dienten, wiege der Eingriff in das Grundrecht aber weniger schwer. In Anbetracht der **großen Bedeutung der effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus für die freiheitliche demokratische Grundordnung** greife die Einrichtung der Verbunddatei daher auch im engeren Sinne nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte der Betroffenen ein.

Allerdings müsse auch die normative Ausgestaltung der Datei im Einzelnen den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und an die Normenklarheit genügen, um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen. So müssten die beteiligten Behörden sowie die zu erfassenden Personen und Daten klar bestimmt, die Nutzung der Daten eindeutig geregelt und wegen der nur eingeschränkten individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten eine effektive aufsichtliche Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten gewährleistet sein. **Zahlreiche Einzelbestimmungen** des ATDG erfüllen nach Ansicht des BVerfG diese Voraussetzungen nicht. Die an der Antiterrordatei weiter **beteiligten Polizeivollzugsbehörden** seien nicht hinreichend und nicht abschließend bestimmt. Der von der Datei erfasste **Personenkreis** werde teilweise übermäßig weit gefasst. So sei die Aufnahme von Personen, die einen Terrorismus unterstützende Gruppierung lediglich unterstützen, nicht immer gerechtfertigt. Auch die Bestimmung zur Erfassung von **Einzelpersonen** müsse verfassungskonform so ausgelegt werden, dass Personen nicht wegen des bloßen Befürwortens von Gewalt in der Datei gespeichert werden dürfen. Die derzeitige Ausgestaltung der Einbeziehung von **Kontaktpersonen** sei weder bestimmt noch verhältnismäßig. Der **Umfang** der erfassten Daten sei zwar nicht zu beanstanden, allerdings sei die Auslegung der an sich unbestimmten Vorschriften über die zu erfassenden erweiterten Grunddaten durch die Verwaltung – etwa „terrorismusrelevante Tätigkeit“ – öffentlich zugänglich zu machen. Die **Suche** in den erweiterten Grunddaten anhand von Merkmalen sei dann verfassungswidrig, wenn der Behörde hierbei unmittelbarer Zugang zu den Grunddaten gewährt werde und die erweiterten Grunddaten damit personalisiert würden. Ferner greife die Regelung zur Verwendung von **Daten, die aus der Überwachung des Wohnraums oder der Telekommunikation** oder der **Durchsuchung von Computern** stammten, unverhältnismäßig in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) ein. Auf so erlangte Daten darf – ebenso wie auf alle Daten von Kontaktpersonen – nur noch vorübergehend und im Eilfall zugegriffen werden.

Ausblick: Das Gericht hat dem Gesetzgeber eine „großzügige Frist“ zur Änderung der als verfassungswidrig beanstandeten Normen eingeräumt, verbunden mit der Erwartung, dass er ähnliche Bestimmungen in anderen Gesetzen und die Vorschriften zur Übermittlung von Daten einzelner Sicherheitsbehörden überprüft. Zu denken ist hier insbesondere an das Rechtsextremismusedateigesetz (RED-G). Ferner hat er Berichtspflichten des BKA gegenüber Parlament und Öffentlichkeit einzuführen und turnusmäßige Pflichtkontrollen durch die Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragten festzulegen, um die Einhaltung der bestehenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu überwachen. Diese Entscheidung ist bei der Arbeit der **Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsarchitektur und -gesetzgebung in Deutschland**, die ihre Ergebnisse im Juli 2013 vorlegen will, ebenso zu berücksichtigen wie bei der wissenschaftlichen **Evaluierung der Antiterrorbekämpfungsgesetze**, die bis zum 10. Januar 2016 zu erfolgen hat.

Quellen:

- Urteil des BVerfG vom 24. April 2013, 1 BvR 1215/07

- Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes, 7. März 2013, BT-Drs. 17/12665