



Wortprotokoll der 22. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 22. September 2014, 14:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 09

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze**

BT-Drucksache 18/1565

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichtersteller/in:
Abg. Clemens Binninger [CDU/CSU]
Abg. Uli Grötsch [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	7
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	8
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	9
V. Anlagen	35
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
Prof. Dr. Clemens Arzt	Ausschussdrucksache 18(4)144 A
Prof. Dr. Matthias Bäcker LL.M.	Ausschussdrucksache 18(4)144 B
Prof. Dr. Kyrrill-Alexander Schwarz	Ausschussdrucksache 18(4)144 C
Catrin Rieband	Ausschussdrucksache 18(4)144 D
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff	Ausschussdrucksache 18(4)144 E
Prof. Dr. Matthias Rossi	Ausschussdrucksache 18(4)144 F
Jörg Ziercke	Ausschussdrucksache 18(4)144 G



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)

Montag, 22. September 2014, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Baumann, Günter	Albsteiger, Katrin	.....
Berghegger Dr., Andre	Brähmig, Klaus	.....
Binninger, Clemens	Fabritius Dr., Bernd	.....
Bosbach, Wolfgang	Feiler, Uwe	.....
Brandt, Helmut	Giousouf, Cemile	.....
Frieser, Michael	Gröhler, Klaus-Dieter	.....
Hellmuth, Jörg	Hauer, Matthias	.....
Lindholz, Andrea	Heck Dr., Stefan	.....
Mayer (Altötting), Stephan	Lach, Günter	.....
Ostermann Dr., Tim	Liebing, Ingbert	.....
Schäfer (Saalstadt), Anita	Luczak Dr., Jan-Marco	.....
Schuster (Weil am Rhein), Armin	Monstadt, Dietrich	.....
Steinbach, Erika	Seif, Detlef	.....
Veith, Oswin	Sensburg Dr., Patrick	.....
Warken, Nina	Strobl (Heilbronn), Thomas	.....
Wendt, Marian	Ullrich Dr., Volker	.....
Woltmann, Barbara	Wellenreuther, Ingo	.....
Zertik, Heinrich	Wittke, Oliver	.....

Stand: 18. September 2014

Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



off

Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 04 (Innenausschuss)
Montag, 22. September 2014, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Castellucci Dr., Lars	Fechner Dr., Johannes	.....
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	.....
Grötsch, Uli		Heidenblut, Dirk	.....
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	.....
Kampmann, Christina		Juratovic, Josip	.....
Mittag, Susanne		Kolbe, Daniela	.....
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Lühmann, Kirsten	.....
Reichenbach, Gerold		Poschmann, Sabine	.....
Schmidt (Berlin), Matthias		Rix, Sönke	.....
Veit, Rüdiger	Spinrath, Norbert	.....
		Yüksel, Gülistan	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	Hahn Dr., Andre	.....
Renner, Martina	Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank	Pau, Petra	
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Amtsberg, Luise	Haßelmann, Britta	.....
Beck (Köln), Volker		Künast, Renate	.....
Mihalic, Irene		Lazar, Monika	.....
Notz Dr., Konstantin von	Mutlu, Özcan	.....

Stand: 18. September 2014
Referat ZT 4, Zentrale Assistenzdienste - Luisenstr. 32-34 Tel.030227-32659 Fax: 030227-36339



off

Innenausschuss (04)

Montag, 22. September 2014, 14:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU

SPD

DIE LINKE.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

DR. WALKER, URSULA SPD

Wenzel, Peter SPD

Kopp SPD

DR. STAHLWY CDU/ CSU

HINEE

Uede SPD

Bravidor SPD

Elfendel BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. September 2014, 14.00 Uhr

Prof. Dr. Clemens Arzt

Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin

Prof. Dr. Matthias Bäcker LL.M.

Universität Mannheim

Catrin Rieband

Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln

Prof. Dr. Matthias Rossi

Universität Augsburg

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz

Universität Würzburg

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Universität Bayreuth

Jörg Ziercke

Präsident des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Clemens Arzt	9, 25, 33
Prof. Dr. Matthias Bäcker	10, 21, 27, 31
Catrin Rieband	11, 23, 24, 29
Prof. Dr. Matthias Rossi	12, 20
Prof. Dr. Kyryll-Alexander Schwarz	14, 18
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff	15, 19, 20, 21, 28, 32
Jörg Ziercke	16, 24, 29
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Wolfgang Bosbach	9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34
Abg. Clemens Binninger (CDU/CSU)	18, 19, 21
Abg. Uli Grötsch (SPD)	22, 23, 24
Abg. Petra Pau (DIE LINKE.)	25
Abg. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	30



Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze

BT-Drucksache 18/1565

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste. Ich begrüße Sie zur 22. Sitzung des Innenausschusses, zu unserer heutigen Sachverständigenanhörung. Gegenstand der Beratung ist der Gesetzentwurf zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze mit der BT-Drs. 18/1565.

Ich danke den Sachverständigen, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit ihrer Erfahrung und ihrem Sachverstand bei den anstehenden Beratungen unterstützen wollen. Ich begrüße die Mitarbeiter des Ministeriums. Ich habe gehört, Herr Dr. Schröder soll auch noch kommen. Er kommt aufs Stichwort, der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Herr Dr. Ole Schröder. Herzlich willkommen. Ich bedanke mich auch dafür, dass die Sachverständigen uns bereits schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben. Diese sind verteilt worden und werden Bestandteil einer Gesamtdrucksache. Wir erstellen von der heutigen Sitzung ein Wortprotokoll. Wir werden eine Bandabschrift anfertigen, die Ihnen dann zur Korrektur übersandt wird. Die hier schon eingegangen gutachterlichen Stellungnahmen werden nicht nur in die Gesamtdrucksache aufgenommen, sondern auch ins Internet eingestellt. Wer sich noch schön machen möchte, dem darf ich sagen, das Parlamentsfernsehen überträgt die Sitzung in dem Programm des Deutschen Bundestages. Immer wieder gerne gesehen.

Einleitend geben wir den Sachverständigen die Gelegenheit, fünf Minuten ergänzend zu dem, was sie uns bereits schriftlich zugeleitet haben, mündliche Erklärungen abzugeben. Fünfmal geht der große Zeiger rund. Wenn es fünfeinhalb Minuten sind, ist es nicht so schlimm, wenn es eine halbe Stunde wird, das geht gar nicht. Wir versuchen uns an den fünf Minuten zu orientieren. Anschließend gibt es dann die Fragerunde mit den Kolleginnen

und Kollegen aus den Bundestagsfraktionen. Und ich darf schon jetzt darum bitten, die Frage nicht nur zu formulieren, sondern auch an die Sachverständigen zu adressieren, die Sie gerne befragen möchten. In der alphabetischen Reihenfolge beginnt jetzt der Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Herr Prof. Arzt, Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Clemens Arzt (Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Sehr geehrter Herr Bosbach, sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung. Ich möchte in meinem Eingangsstatement weniger auf die einzelnen Normen eingehen als auf eine gesamte Verortung und auch wenn es sicherlich etwas ketzerisch erscheinen mag, noch einmal ein paar Sätze zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Antiterrordatei sagen, die auch nur eine Entscheidung zur Antiterrordatei und nicht zu Rechtsextremismus-Datei war.

Das Gericht hat, denke ich, mit gutem Grund eine Reihe von Normen beanstandet. Der Gesetzgeber greift diese Beanstandung mit seinen Änderungsvorschlägen auf. Was er nicht aufgreift, was aus meiner Sicht schon durchaus das erste Problem ist, ist, dass er die Dateiübermittlungsvorschriften, die ansonsten gelten, insbesondere § 19 BVerfSchG aber auch andere, die ja ausdrücklich angesprochen in der Entscheidung des Gerichtes waren, nicht hier heute mit zum Gegenstand dieses Gesetzgebungsverfahrens macht. Das wird ja durchaus auch von einer ganzen Reihe von anderen Sachverständigen bemängelt. Nicht unproblematisch halte ich auch die völlig fehlende Hinterfragung des Begriffs des „Internationalen Terrorismus“ in dieser Entscheidung. Es wird an keiner Stelle in dieser Entscheidung des Gerichtes jemals thematisiert, was „Internationaler Terrorismus“ im Sinne der Norm sein soll. Das hätte aus meiner Sicht unbedingt dazugehört und führt in der Folge im Gesetz natürlich zu einigen Unschärfen, auf die man immer wieder stößt. Wesentliche neue Idee des Bundesverfassungsgerichtes war ja die Idee des informationellen Trennungsprinzips. Das Gericht hat sich in zwei oder drei früheren Entscheidungen dahingehend geäußert, es sei nicht sicher, ob es ein Trennungsgebot in Deutschland gebe, wo auch immer es verankert sei. Diese Entscheidung wäre sicherlich



der richtige Ort gewesen, genau zu dieser Frage und deren Auswirkungen dann auf diese beiden Dateien, über die wir heute sprechen, sich noch einmal klarer zu äußern. Das Gericht hat sich zurückgezogen letztendlich auf die Idee des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und den Zweckbindungsgrundsatz. Der Zweckbindungsgrundsatz, der in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung sozusagen als Kernelement einmal konstituiert wurde, ist heute im Sicherheitsbereich so löchrig wie ein Schweizer oder Emmentaler Käse, ich weiß nicht, welcher die größeren Löcher hat. Wenn Sie sich die polizeiliche Realität in Daten, in polizeilichen Dateien anschauen, sehen Sie, dass über die Zulässigkeit von Mischdateien, die sich aus der Strafprozessordnung, den Polizeigesetzen ergibt, es heute faktisch eigentlich kein Zweckbindungsgebot mehr gibt. Warum oder wie weit es ein solches Zweckbindungsgebot oder Trennungsprinzip dann hier gibt, dass bleibt es zu hinterfragen. Mir scheint da manche Kritik am Gesetz in der Entscheidung, aber auch heute in den Stellungnahmen, doch deutlich zu kleinteilig. Ich glaube, es geht um eine viel grundsätzlichere Frage. Das Gericht sieht oder ordnet die Datei ein als eine Datei zur Informationsanbahnung. Dies scheint mir, an den Realitäten durchaus vorbeizugehen. Insbesondere geht es natürlich vorbei mit Blick auf den § 6a ATDG, den wir heute auch diskutieren müssen, und mit Blick auf den § 7 Rechtsextremismus-Datei-Gesetz – Stufe 6 ist es, glaube ich –, der ja schon bereits länger die erweiterte Dateinutzung kennt, die vom Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung logischerweise – weil diese Datei nicht Gegenstand war – nicht aufgegriffen wurde. Hier sind sich, glaube ich, mehr oder weniger alle Sachverständigen einig, dass es hier ganz erhebliche Probleme gibt, weil wir uns mittlerweile weit jenseits der Informationsanbahnung bewegen. Im Übrigen stellt sich auch die Frage, ob die Rückmeldung, eine Person sei bekannt, nur eine Einordnung im Sinne der Informationsanbahnung ist oder ob nicht immer zugleich ein Stigmatisierungswirkung eintritt, die sich – ich mache seit 15 Jahren Polizeirecht an einer Hochschule für Polizei – dann natürlich sehr konkret auch in den Köpfen der Handelnden festsetzt, wenn jemand in einer solchen Datei einmal gespeichert ist. Wir kennen das zum Beispiel aus der sog. Hooligan-Datei, wo sofort entsprechende Zurech-

nungen von vermuteten Verhaltensweisen eintreten, nur weil jemand letztendlich in der Datei erfasst ist. Die Idee, nur Polizei betreibe operatives Geschäft oder es ließe sich eine klare Trennung machen von operativer Aufgabenwahrnehmung, die mit Zwangsanwendung dann letztendlich übersetzt wird – was schon dogmatisch aus meiner Sicht nicht ganz plausibel ist, weil Polizei nicht nur Mittel der Zwangsanwendung hat, die andere sind als die Nachrichtendienste, sondern auch sonst eine ganze Reihe anderer Maßnahmen –, diese Idee der Trennung scheint mir nicht sehr plausibel, sondern eher eine Scheinbegrenzung zu sein. Umgekehrt: Wenn das Gericht sagt, Polizei arbeitet offen in der Bundesrepublik Deutschland, dann nehmen Sie sich mal ein Landespolizeigesetz oder nehmen Sie sich das BKA-Gesetz und schauen Sie sich an, wie viel verdeckte Maßnahmen da mittlerweile sind. Und fast jede neue Maßnahme ist eine verdeckte und keine offene Maßnahme. Also hier werden Grundannahmen getroffen, die aus meiner Sicht nicht ganz zutreffend sind.

Kommen wir zunächst einmal an diesem Punkt zu einer kurzen Zusammenfassung. Anders als der EuGH, der in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung eine sehr eindeutige prägnante Aussage getroffen hat, haben wir hier doch wieder einen sehr klaren Fall von „Ja, aber“-Kasustik, die sich in feinsten Verästelungen der Normen – ja, ich möchte etwas provokativ sagen – verirrt und der Gesetzgeber ist aus meiner Sicht diesen Verirrungen sozusagen willig gefolgt und versucht nun, kleinstteilig unbedingt das Notwendige zu tun. Aus meiner Sicht gehört das gesamte Instrument rechtsstaatlich auf den Prüfstand. Besten Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Von der Universität Mannheim, Herr Prof. Bäcker, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker** (Universität Mannheim): Auch ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich werde etwas kleinteiliger vorgehen. Der Gesetzentwurf hat im Wesentlichen zwei Gehalte. Der größte Teil des Entwurfs befasst sich damit, die Anpassungen der Gesetze zu schaffen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich sind. Das ist sozusagen die Nachbesserungskomponente. Insofern handelt es sich, wenn man so will, um eine Art verfassungs-



rechtliches Malen nach Zahlen. Das Bundesverfassungsgericht gibt vor, was zu tun ist, und der Gesetzentwurf setzt das mehr oder weniger um, offenkundig im Bemühen darum, immer nur das absolut Erforderliche zu tun. Beim Malen nach Zahlen ist klar, es kann schiefgehen – der Stift rutscht aus und überschreitet die Grenze des Feldes oder manche Felder bleiben leer. Das ist auch in diesem Entwurf geschehen. Es finden sich einige Regelungen, die hier vorgeschlagen werden, die das verfassungsrechtliche Defizit nicht oder jedenfalls nicht vollständig beseitigen. Das gilt für den Begriff des Befürwortens bei der Frage, wer in die Antiterrordatei aufgenommen werden darf, und das gilt auch für die Regelungen über den Umgang mit Daten, die aus Ermittlungsmaßnahmen stammen, die in besondere Vertraulichkeitsgarantien – Artikel 10 und 13 Grundgesetz – eingegriffen haben. Diese Regelungen sind immer noch verfassungsrechtlich defizitär. Interessanter noch erscheint mir, dass auch Folgeprobleme des Gerichtsurteils unbewältigt bleiben. Das sind sozusagen die leer gebliebenen Felder. Auffällig ist zum Beispiel, dass der Gesetzentwurf auch das RED-G behandelt, das nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens war und das ganz weitgehend genauso gestrickt ist, wie das Antiterrordateigesetz. Dementsprechend macht der Gesetzentwurf im RED-G genau dasselbe, wie im Antiterrordateigesetz. Das Problem daran ist: Ein paar Unterschiede zwischen beiden Gesetzen gibt es eben doch und die werfen teilweise zusätzliche verfassungsrechtliche Fragen auf. Das gilt zum Beispiel für die Frage, welche Datenkategorien über vermutete Gefährder gespeichert werden dürfen. Da geht das RED-G teilweise über das Antiterrordateigesetz deutlich hinaus – und die Regelungen sind nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eigentlich ziemlich klar so nicht haltbar. Das behandelt der Gesetzentwurf aber nicht, weil er ja nur das vermeintlich Notwendige tun will. Noch frappierender ist, dass der Gesetzentwurf sich auf das Antiterrordateigesetz und das RED-G beschränkt und in der Tat nicht die Übermittlungsvorschriften des Nachrichtendienstrechts behandelt, die Herr Prof. Arzt auch schon angesprochen hat und bei denen eigentlich nach dem Urteil klar ist, dass die nicht zu halten sind, wo das Bundesverfassungsgericht am Ende sogar gesagt hat, es setzt einen besonders großzügigen Übergangszeitraum fest, damit auch andere Regelungen überprüft werden können. Es ist ziemlich

klar, welche damit gemeint sind. Dies macht der Gesetzentwurf nicht, sondern wartet offensichtlich darauf, dass die anhängige Verfassungsbeschwerde gegen diese Vorschriften Erfolg hat, was nach meiner Einschätzung ganz sicher der Fall sein wird.

Der zweite Teil des Gesetzentwurfs ist dann die durch das Verfassungsgericht natürlich in keiner Weise vorgegebene Verschärfung des Antiterrordateigesetzes um die sog. erweiterte Nutzung, die es bisher bei der Rechtsextremismus-Datei (RED) gibt und die jetzt auch bei der Antiterrordatei (ATD) eingeführt werden soll. Hintergrund ist: Die beiden Gesetze errichten diese Dateien eigentlich als eine Art Indexdatei. Eine Behörde soll nachschauen können – wir haben hier einen Verdächtigen und wir wollen wissen, ob es andere Behörden gibt, die den auch kennen und Informationen über den haben. Wenn diese Indexfunktion erfüllt ist, dann soll sich alles Weitere – der eigentliche Informationsaustausch – auf der Grundlage der normalen Datenübermittlungsvorschriften vollziehen. Bei der erweiterten Nutzung haben die Dateien eine völlig andere Bedeutung. Da dienen diese nämlich als Datenpool, aus dem mit allen informationstechnisch verfügbaren Mitteln geschöpft werden kann. Das bedeutet, die informationelle Trennung von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden ist nicht nur eingeschränkt, sondern ist praktisch für die Dauer eines bestimmten Rechercheprojekts vollständig aufgehoben. Stattdessen kann jede der Behörden unter bestimmten Voraussetzungen die Datei nutzen, um daraus ganz neue Informationen zu generieren, mit den denkbaren informationstechnischen Recherchewerkzeugen. Das ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts offenkundig ein sehr, sehr schwerer Grundrechtseingriff, der allenfalls unter sehr, sehr engen Voraussetzungen zulässig sein kann. Die Voraussetzungen, die der Gesetzentwurf errichtet, sind da offenkundig meiner Ansicht nach nicht annähernd eng genug, so dass ich mir nicht vorstellen kann, dass diese Vorschrift gegebenenfalls ein Prüfungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht überstehen wird. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank Ihnen. Frau Catrin Rieband vom Bundesamt für Verfassungsschutz.

SV **Catrin Rieband** (Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich



möchte noch einmal einige kurze Ausführungen zur praktischen Relevanz, zum praktischen Nutzen der ATD und RED für die Sicherheitsbehörden insbesondere für den Verfassungsschutzverbund machen.

Wir sehen beide Dateien weiterhin als wesentliche Bausteine in der Sicherheitsarchitektur und als wesentliches Instrument, um den Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden letztlich effektiv und schnell zu gestalten. Wir haben hier eben schon gehört, eine der Funktionen der ATD ist die Information und Kontaktabahnung zwischen den Sicherheitsbehörden. Das ist in der Tat auch für uns eine der wesentlichen unterstützenden Funktionen in den sonstigen Zusammenarbeitsforen und im Informationsaustausch insbesondere zwischen den Nachrichtendiensten und den Polizeibehörden. Die Dateien ermöglichen jeweils eine zeitnahe Verifizierung oder auch Falsifizierung von Verdächtigen, insbesondere von Personen, die uns in einem Sachverhalt gegebenenfalls erstmals bekannt werden, und dienen damit auch der gefährdungsrelevanten Erstbewertung von Sachverhalten und Personen. Letztlich dienen sie dem zielgerichteten Auffinden von Informationen – bei der ATD mit Bezug zum internationalen Terrorismus und bei der RED zum gewaltorientierten Rechtsextremismus.

Zur Frage der praktischen Schwierigkeiten bei der Definition des „Internationalen Terrorismus“, weil das hier schon kurz angesprochen wurde: In der Praxis haben wir damit eigentlich keine Probleme. Denn wir haben schon sehr frühzeitig zu Beginn der Befüllung der ATD eine Organisationsliste unter allen teilnehmenden Behörden abgestimmt, die natürlich regelmäßigen Aktualisierungen unterliegt.

Wir haben die Organisationen definiert, die wir dem hier relevanten Kreis der terroristischen Vereinigungen zurechnen, und insofern ist die Erfassung von Mitgliedern und Unterstützern dieser Organisationen dann in der praktischen Anwendung für die Mitarbeiter eigentlich kein Problem. Das hat sich auch in der Evaluierung 2012 noch einmal so bestätigt. Letztlich gilt das korrespondierend für den Bereich des gewaltbezogenen Rechtsextremismus auch für die RED. Auch da hat es am Anfang eine Abstimmung gegeben, welche Personen tatsächlich in die Datei aufzunehmen sind.

Zum praktischen Nutzen hinsichtlich der Analysefunktionen: Es wäre für uns – für die Sicherheitsbehörden – ein erheblicher Mehrwert, wenn eine solche Analysemöglichkeit, wie sie der § 6a des ATD-Gesetzes vorsieht, hier aufgenommen werden könnte. Man könnte dann beispielsweise sicherheitsbehördenübergreifend feststellen und analysieren – im aktuellen Kontext Syrienreisende, Irakreisende, Terrorismusunterstützer. Es würde uns die Analyse, die wir in diesem Zusammenhang im Moment oft mühselig durch händische Zusammenstellung von Daten durchführen müssen, deutlich erleichtern, wenn wir hier auch die ATD für diese Zwecke ergänzend als Instrument nutzen könnten. Bei allen Schwierigkeiten, die es vielleicht bei der Definition der Voraussetzung für eine solche Nutzung noch geben mag, kommt insofern von uns das deutliche Petition, auch eine solche Möglichkeit für die Sicherheitsbehörden vorzusehen. Insgesamt ist auch die praktische Anwendung nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung für die Verfassungsschutzbehörden gerade auch, was das Thema „Umgang mit verdeckten Treffern“ angeht, unkompliziert. Wir haben zum Schutz der Grundrechte aus Artikel 10 und 13 Grundgesetz schon nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die praktische Umsetzung so vorgenommen, dass Daten, die in diesem Kontext erhoben wurden und in die ATD einzugeben sind, verdeckt gespeichert werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass sich auch der Umgang, wenn es zu Treffern durch anfragende Behörden kommt, unkompliziert gestalten lässt. Der lässt sich im normalen Tagesablauf der Sachbearbeiter unproblematisch abwickeln. Die prüfen dann: Ist tatsächlich zwischen den Anfragedaten und der gespeicherten Person Identität gegeben? Sollte das der Fall sein, prüfen sie, ob mit den vorhandenen Erkenntnissen Kontakt zu der anfragenden Behörde aufgenommen werden kann, um dann einen entsprechenden Erkenntnisaustausch einzuleiten. Das funktioniert in der Praxis, im Routinegeschäft tatsächlich unproblematisch. So viel zunächst einmal.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Rieband. Herr Prof. Rossi von der Universität Augsburg.

SV **Prof. Dr. Matthias Rossi** (Universität Augsburg): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete. Ich danke Ihnen sehr herzlich für die Gelegenheit, heute hier ein paar



Gedanken zum Entwurf des Antiterroratengesetzes zu präsentieren. Ich glaube nicht, dass der konkrete Gesetzentwurf Anlass bietet, jetzt die gesamte verfassungspolitische Diskussion um das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit neu aufzurollen. Ich glaube, dass hier die grundlegenden Maximen gelegt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung zum Antiterroratengesetz Pflöcke eingeschlagen. Die mag man politisch nicht mögen oder man mag sie teilen, man mag sie auch dogmatisch kritisieren oder nicht – aber wir kommen an dieser Entscheidung nicht vorbei. Insofern verstehe ich den Gesetzgeber sehr wohl, wenn er sich konkret an dieser Entscheidung abarbeitet und nicht versucht, sozusagen jenseits der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung neues Terrain zu begehen. Die Kritik würde ich deshalb in weiten Teilen beiseitelassen. In einem Punkt komme ich nachher dann doch darauf zu sprechen. Betonen möchte ich allerdings auch gerade wegen der Öffentlichkeit dieser Ausschusssitzung, dass nicht in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen sollte, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die jetzt vorgeschlagenen Änderungen zu unterbreiten. Man muss sich schon vor Augen führen, dass das Bundesverfassungsgericht die Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers völlig unberührt lässt. Der Gesetzgeber steht vor der Wahl, dass die gerügten Vorschriften Ende des Jahres auslaufen oder fortlaufen. Aber es ist die Entscheidung des Gesetzgebers, darüber zu befinden. Es ist nicht die präjudizierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Freilich, da gebe ich Herrn Prof. Bäcker recht, es ist ein Malen nach Zahlen insofern, als das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber für den Fall, dass er von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch macht, einen sehr, sehr engen Weg vorzeichnet, so dass hier eine richtige Gestaltungsfreiheit kaum noch besteht.

Im Übrigen muss man aber bei diesem Gesetz glaube ich nicht nur zwischen zwei, sondern drei Gruppen von Vorschriften differenzieren. Zum einen die verfassungsgerichtlich motivierten Vorschriften, zum anderen die verfassungspolitisch motivierten Änderungen, insbesondere den § 6a, auf den schon mehrfach eingegangen wurde, und dann muss man in den Blick nehmen, was der Gesetzgeber gerade nicht geregelt hat, also die unterlassenen Änderungen.

Was die verfassungsgerichtlich motivierten Gesetzesänderungen betrifft, so darf ich sagen, dass ich vom Gesetzgebungsvorschlag in gewisser Weise ein Stück weit enttäuscht bin, weil er sich auf die verfassungsrechtlichen Mindeststandards beschränkt. Im Unterschied zu Herrn Prof. Arzt und Herrn Prof. Bäcker würde ich allerdings schon sagen, dass diese Mindeststandards in den allermeisten Fällen auch genügen, um die Verfassungskonformität dieser Gesetzesvorschläge zu begründen. Freilich, es ist ausgesprochen bedauerlich, dass der Gesetzgeber hier verschiedene verfassungskonforme Auslegungen nicht in den Gesetzeswortlaut mit aufnimmt. So werden etwa der Begriff der rechtswidrigen Gewalt oder auch die Hasspredigerproblematik nicht näher zu bestimmen versucht. Freilich – und das ist jetzt eben doch die Kritik an dem Bundesverfassungsgericht – sind die Bestimmtheitsanforderungen an den Gesetzgeber vielleicht auch etwas überzogen. Gerade wenn man sich die Hasspredigerproblematik anschaut, dann herrscht ja, wenn ich das richtig sehe, weitgehend politische Einigkeit, dass solche Personen erfasst werden sollen. Und man schafft es schlicht und einfach nicht, das sprachlich auf eine Art und Weise zu abstrahieren, dass nur die Hassprediger erfasst sind und nicht andere. Insofern muss man vielleicht auch die Bestimmtheitsanforderungen doch ein wenig herunterschrauben.

Einen konkreten Punkt möchte ich aufgreifen, das ist der Aspekt der Kontaktperson. Hier ist die entsprechende Vorschrift in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ja definitiv für verfassungswidrig erklärt worden. Der Gesetzgeber, jedenfalls jetzt der Entwurf, hat den Punkt trotzdem nicht aufgegriffen. Das schreit natürlich zunächst nach einer Verfassungswidrigkeit. Freilich, wenn man sich das Ganze dann näher anschaut, stellt man fest, dass die Daten von Kontaktpersonen, die zugänglich gemacht werden dürfen, begrenzt sind und insoweit könnte man zu der Neubewertung dieser Vorschrift zu den Kontaktpersonen kommen. Aber – und das ist ein kleines Manko in diesem Gesetzentwurf – es wird übersehen, dass das bloße Untätigbleiben nicht reicht, um diese Vorschrift wieder ins Leben zu rufen; man müsste sie neu einführen. Um dann nicht mit dem Normwiederholungsverbot in Konflikt zu geraten, muss man sie eben doch wohl ändern. Auf die verfassungspolitisch motivierten Änderungen möchte



ich jetzt nicht viel mehr sagen, weil ich da weitgehend die Auffassung von Herrn Prof. Arzt und Herrn Prof. Bäcker zum § 6a teile. Ich darf ein Stück weit Befremden darüber zum Ausdruck bringen, dass eine weitere Vorschrift unter der Bezeichnung Doppelbuchstabe „ss“ eingeführt wurde. Das man nun ausgerechnet einem Sicherheitsgesetz von einem Buchstaben „ss“ spricht, scheint mir von wenig Feingefühl zu zeugen. Ich würde mich natürlich auch freuen, wenn man fast 70 Jahre nach dem Nationalsozialismus das wieder unbefangen tun kann, aber ich glaube, man sollte es vermeiden und diese Buchstabenkombination einfach überspringen. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Kyrill-Alexander Schwarz von der Universität Würzburg ist der nächste Sachverständige.

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, haben Sie ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit, hier heute zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich möchte zunächst einmal – gewissermaßen als Ausgangslage – darauf hinweisen, dass wir, glaube ich, nicht darüber sprechen können, die Antiterrordatei insgesamt noch einmal auf den Prüfstand stellen zu wollen. Das genau ist nun mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013 eigentlich geschehen, so dass wir diese Frage hier nicht mehr abschließend beantworten sollten. Es geht eben auch nicht um die grundsätzliche Diskussion, bei der man ja rechtspolitisch durchaus unterschiedlicher Natur sein kann, wie das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit insgesamt auszutarieren ist. Entscheidend – auch für die heutige Diskussion – ist meines Erachtens zunächst einmal die in Leitsatz 1 der Entscheidung getroffene Aussage, dass die Antiterrordatei jedenfalls in ihren Grundstrukturen mit der Verfassung vereinbar ist. Ich glaube, das ist eine ganz klare Aussage. An der kommt man auch nicht vorbei. Was wir nun haben und worüber wir heute sprechen, ist, dass wir über eine Art Reparaturgesetz sprechen – und Reparaturen hat das Bundesverfassungsgericht angemahnt. Es hat gewissermaßen einen Gesetzgebungsauftrag erteilt und der Gesetzgeber hat diesen Reparaturauftrag im Wesentlichen auch erfüllt. Er hat sich darüber hinausgehend – als Ausdruck seiner gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit – auch das Recht genommen,

nicht nur sklavisch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu befolgen, sondern darüber hinausgehend auch eigenständige Regelungen zu schaffen. Und das ist auch das gute Recht des Gesetzgebers. Das Problem allerdings – und das ist hier auch bereits angesprochen worden – ist, die Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, haben es dem Gesetzgeber in Teilen nicht gerade leicht gemacht. Zum einen gibt die Entscheidung, alleine schon was den Umgang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip anbelangt, das offensichtlich einen Schwerpunkt der Entscheidung darstellt – an die 100 Randnummern der Entscheidung befassen sich nur mit dieser Frage –, dem Gesetzgeber schon auf, einige schwierige Fragen zu klären. Das Zweite ist, dass offensichtlich, wenn man sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anschaut, jedenfalls das Gericht sich auch nicht ganz im Klaren darüber ist, welche Eingriffsintensität die hier in Rede stehenden Maßnahmen eigentlich aufweisen können. Das Gericht changiert in seiner Rechtsprechung und es gibt hinreichende Belege – ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme noch näher ausgeführt –, dass das Gericht sich bei der Eingriffsintensität ganz offensichtlich selbst nicht so sicher ist, ob eigentlich diese Verbunddatei nun tatsächlich eine massive Gefährdung für Freiheit darstellt oder ob es nicht im Prinzip eine Art Folgedatei ist, in der bereits bestehende Datensätze zusammengefasst werden.

Ich möchte mich im Folgenden noch auf zwei Punkte kurz beschränken. Zum einen – und das ist, glaube ich, ebenfalls im Wesentlichen unstrittig –, selbst wenn das Bundesverfassungsgericht, wie einige meinen, es versäumt hat oder es jedenfalls unterlassen hat, den Begriff der Terrorismusbekämpfung näher zu definieren, so wird man wohl sagen können, es handelt sich dabei – und das bringt das Gericht auch hinreichend zum Ausdruck – um eine legitime Aufgabenwahrnehmung, die die Sicherheitsbehörden zu treffen haben. Vor diesem Hintergrund und insbesondere, wenn man sich jetzt in Kenntnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses in Thüringen zum Nationalsozialistischen Untergrund anschaut, wird doch sehr deutlich, dass offensichtlich ein erhebliches Bedürfnis für Verbunddateien dieser Form besteht. Denn wenn man diesen Abschlussbericht in einem Satz zusammenfassen möchte, dann ist es offensichtlich die fehlende Information zwischen



Sicherheitsbehörden untereinander, die – jedenfalls hier – maßgeblich dabei mitgewirkt hat, dass es zu diesem Fiasko eigentlich erst kommen konnte. Vor dem Hintergrund, eine öffentliche Diskussion führen zu wollen, ob hier eine Überwachungsstruktur geschaffen wird, eine erweiterte Überwachungsstruktur, ist vielleicht nachvollziehbar, wenn man sich überlegt, dass man unter dem Eindruck der NSA-Affäre besonders sensibel geworden ist. Aber eine Gleichsetzung von Sicherheitsbefugnissen, wie wir sie hier mit dem Agieren der NSA haben, ist, glaube ich, nicht ganz überzeugend.

Der dritte und letzte Punkt ist die Frage des Trennungsgebots oder des Trennungsprinzips. Es ist heute bereits zu Recht darauf hingewiesen worden, dass dieses Trennungsprinzip jedenfalls in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in zwei Entscheidungen angedeutet wurde – und beide Entscheidungen haben letzten Endes die Frage nach der Existenz eines solchen Trennungsprinzips oder Trennungsgebots offen gelassen. Vor dem Hintergrund erübrigen sich auch alle dogmatischen Fragen, ob man das nun in staatsorganisationsrechtlicher Art herleiten kann und wie man das Ganze auch begründen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat dann etwas überraschend in der Entscheidung vom 24. März 2013 ein informationelles Trennungsprinzip so ein bisschen wie *deus ex machina* hervorgezogen und gesagt, das ist jetzt aber das, was maßgeblich ist, und hat das Ganze ebenfalls im Bereich der Verhältnismäßigkeitserwägung offensichtlich als neuen Abwägungstopos mit ins Spiel geführt. Dogmatisch ist das nicht zwingend, aber es führt zu einem dazu – und das ist jetzt allerdings eine ganz logische, dogmatische Konsequenz –, wenn das Ganze eine Frage der Verhältnismäßigkeit ist, wenn es sozusagen eine Abwägungsfrage ist, dann ist es damit auch Relativierungen zugänglich. Anders als wenn es sich um ein staatsorganisationsrechtliches Prinzip handeln würde, das keinen Relativierungen zugänglich ist, haben wir jetzt genau die Situation, dass offensichtlich dieses Trennungsprinzip jedenfalls nicht strikt durchzuhalten ist. Und das wird es auch nicht. Das ist auch ganz offensichtlich. Wir haben es hier mit einer Erfindung des Gerichts zu tun, die jedenfalls bestimmte Maßstäbe noch aufstellen soll, innerhalb derer der Gesetzgeber das Zusammenagieren von Sicherheitsbehörden eigentlich regeln soll. Wenn man sich überlegt – und das gilt nun gerade mit

Blick auf die Regelung des § 6a –, dass wir eine Vorbildvorschrift haben und der Gesetzgeber jetzt für einen weiteren Bereich, nämlich den der Terrorismusbekämpfung, dieses Vorbild eigentlich überträgt, so kann man tatsächlich die Frage aufwerfen, warum das eigentlich im Bereich der Rechtsextremismusbekämpfung möglich sein soll, aber nicht im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Das ist eine Frage, die man, wenn man sich ihr unbefangen nähert, eigentlich nur mit ja beantworten kann. Beides sollte möglich sein, weil beides legitime Aufgaben sind, die damit auch durch die Sicherheitsbehörden wahrgenommen werden. Herzlichen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Schwarz. Es folgt Herr Prof. Amadeus Wolff von der Universität Bayreuth.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth): Sehr geehrter Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, auch ich bedanke mich ganz herzlich für die Gelegenheit, hier sprechen zu dürfen. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Da steht eine Menge drin. Das will ich ungerne wiederholen. Meines Erachtens sind drei Gesichtspunkte zu unterscheiden: erstens die Frage der Nachbesserung der konkreten Vorschriften, zweitens die Verwirklichung der sonstigen Ideen des Bundesverfassungsgerichts und drittens die Beurteilung der neu eingeführten Vorschrift von § 6a.

Erstens, die Umsetzung des Urteils. Die zwingenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erscheinen mir ordentlich umgesetzt. Ich habe mir redlich Mühe gegeben, Fehler zu finden, bin allerdings auch nicht so gut im Malen. Ich habe keine groben Schnitzer gefunden. Mit einer Ausnahme: der Definition der Kontaktpersonen. Das ist gerade schon angesprochen worden. Da besteht eine gewisse Unsicherheit.

Zweitens, die Fragen, der Fragenkreis der weiteren Umsetzungen. Da sind schon einige Punkte angesprochen worden, die ich auch in der Stellungnahme selbst aufgenommen hatte. Eines würde ich gerne noch einmal mündlich wiederholen. Meines Erachtens gibt es die sehr spezielle Frage des Verhältnisses von BfDI und der G-10-Kommission. Ich habe die Idee – dieser Fragenkreis ist in der mündlichen Verhandlung bei Gericht ja eher deutlich geworden –, dass das Problem im Gesetzentwurf übersehen wurde. Da sollte man meines Erachtens



noch nachbessern. Es befindet sich ein Vorschlag auch in meiner Stellungnahme.

Drittens, der neu eingeführte § 6a ATDG. Angesichts des Verlaufs der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht war ich über den Mut des Bundesgesetzgebers, die projektbezogene Recherche einzuführen, durchaus überrascht. Die Vorschrift birgt ein hohes Risiko in sich, im Falle einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle aufgehoben zu werden. Das Risiko kann in meinen Augen etwas relativiert werden, wenn man die Vorschrift etwas klarer fasst, wenn man die sog. „Doppeltür“-Theorie des Bundesverfassungsgerichts beachtet und wenn man eine Befristung aufnimmt. Wenn man das etwas umstellt, halte ich den Erlass dieser Vorschrift zumindest nicht für unverantwortlich. Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank Ihnen, Herr Prof. Wolff. Ich bin mir nicht ganz sicher, ob Sie heute vielleicht auch in diesem Kreise ihre Abschiedsvorstellung geben. Sollten Sie noch einmal kommen, sind Sie uns selbstverständlich herzlich willkommen, zumal die Expertise ja nicht verloren geht, wenn man nicht mehr in Amt und Würden ist. Egal ob Sie noch mal kommen oder nicht, ich darf mich für die langjährige, stets gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit sehr herzlich bedanken. Auch dafür, dass Sie in Person und auch Ihr Haus uns immer wieder, was zumindest nicht schaden kann, Ihre wertvollen Erfahrungen aus der Praxis bei der Anwendung von Gesetzen mitteilen oder von Gesetzen, die hier – je nach Betrachtung – überarbeitet oder repariert werden müssen. Nächster Sachverständiger ist der Präsident des Bundeskriminalamtes, Herr Ziercke. Sie haben das Wort.

SV **Jörg Ziercke** (Präsident des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Wozu benötigen die deutschen Sicherheitsbehörden die ATD oder die RED? Ich will dazu eine klare Position beziehen. Angesichts anhaltender Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, vor allem durch den Islamischen Staat, durch Syrienrückkehrer, aber auch durch den NSU mit einer aus meiner Sicht bisher neuen Dimension der Bedrohung und der Verrohung, wenn Sie an Enthauptungen, an Entführungslagen, an die Vielzahl der Suizidattentäter,

die auch aus Deutschland kommen, oder auch an die Vielzahl der ums Leben Gekommenen – über 40 inzwischen schon in Syrien – denken, dann deutet sich hier ganz klar an: der Kampf gegen den Terrorismus ist ein Wettlauf mit Zeit. Wir müssen bei Bedrohungslagen zeitnah reagieren können. Das ist das Entscheidende. Deshalb brauchen wir eine Optimierung des Informationsaustausches. Die ATD ist aus meiner Sicht unverzichtbar in diesem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die RED im Kampf gegen Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus gleichermaßen. Da unterscheiden sich die Positionen vom Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeskriminalamt überhaupt nicht. Ich sage das auch vor dem Hintergrund einiger 100 Verdachtslagen – mehr oder weniger starker Verdachtslagen – pro Jahr, die wir in Deutschland tatsächlich haben. Ohne die ATD müssten alle 38 beteiligten Behörden auf konventionellem Wege angefragt werden, was, wie Sie sich vorstellen können, mit erheblichem Aufwand, vor allem aber mit enormen Zeitverlust verbunden wäre. Gäbe es die Datei nicht, müsste man sie im Grunde erfinden, um das ganz klar zu sagen. Ich will auch ganz konkret einige Praxisprobleme aufzeigen, ohne jetzt zu tief ins Einzelne zu gehen.

Zunächst zu den Kontaktpersonen: Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat ja dazu geführt, dass Kontaktpersonen mit wenigen Elementardaten ab sofort zu erfassen sind und diese als Information zu der entsprechenden terrorismusnahen Hauptperson nur verdeckt recherchierbar gespeichert werden dürfen. Das heißt, die Recherche nach Kontaktpersonen ist eine Inverssuche. Daraus resultierende Beschränkungen gemäß § 3 ATDG führen dazu, dass die Trefferausgabe lediglich die Fundstelle, das heißt Aktenzeichen, Behörde und Verschlusssachen, umfasst. Das hat Konsequenzen. Denn vor dem Hintergrund der im August 2011 festzustellenden Tatsache, dass jede fünfte in der ATD erfasste Person als Kontaktperson klassifiziert war, ist mit einem signifikanten Anstieg von Treffern mit ausschließlicher Fundstelenanlegung auszugehen. Zeitverzug, Mehraufwand sind natürlich die Folge. Letztlich ist es die Erschwerung zeitnaher Entscheidungen. Kurz zu den Auswirkungen auf die RED: Hier ist es ja, was die Definition der Kontaktperson angeht, aus meiner Sicht etwas einfacher, weil hier ganz klar die Angehörigen der rechtsextremistischen Szene benannt sind. Das ist im Bereich der doch größeren



Diversität des internationalen Terrorismus etwas anders. Trotz dieser engen Definition sieht der RED-Gesetzentwurf vor, dass in der RED eine Speicherung von Kontaktpersonen nur noch mit wenigen Elementardaten als erweitertes Grunddatum zur Hauptperson möglich ist. In der Konsequenz bedeutet dies, dass dem Gesetzentwurf zufolge in der RED sowohl der Kreis der zu speichernden Kontaktperson eingeschränkt ist und gleichzeitig der zu den Kontaktpersonen zu speichernde Datenkranz auf Elementardaten ebenfalls.

Zweitens zur Inverssuche: Sie kennen die Möglichkeit, nur in erweiterten Grunddaten zu suchen oder Grunddaten und erweiterten, wenn kein Name angegeben ist. Auch hier gibt es nur die Fundstellenausgabe, was dann letztlich die konkrete händische Nachfrage und Nacharbeit bedeuten würde. Dies ist eigentlich im Hinblick auf die reine Suchanfrage bei erweiterten Grunddaten oder wenn kein Name dabei ist, noch zu verschmerzen. Allerdings bei Recherchen mit Namen und erweiterten Grunddaten – und das ist eine der in der Praxis in dieser Kombination in besonderer Weise hervorstechende Suchstrategie – spielt das doch eine erhebliche Rolle, weil hier mit einer Zunahme der Rechercheergebnisse in Form von Fundstellennachweisen einfach zu rechnen ist. Die Verifizierung der Ergebnisse anhand der Fundstellen ist ausgeschlossen. Und damit ist eine arbeitsökonomisch, datenschutzrechtlich anzustrebende Reduzierung des Erkenntnisaustauschs auf wenige wertige Treffer auch nicht mehr möglich. Das ist auch eine der Konsequenzen. Darüber hinaus: Wenn Sie an die erweiterte Datennutzung denken, da hat die Evaluation ergeben, das sei sinnvoll. Ich sehe das genauso wie Frau Rieband vom Verfassungsschutz. Hier zeigt sich, dass § 7 RED-G eine Einschränkung der nach § 4 RED-G gespeicherten Daten nicht vorsieht. Das wird im Gesetzentwurf im Rahmen der erweiterten Datennutzung sowohl in § 6a ATDG als auch in § 7 RED-G eingeschränkt. Das heißt konkret: Verdeckt gespeicherte Daten dürfen nicht mehr in einem Projekt verwendet werden. Das hat auch Konsequenzen. Wir haben es bisher so ausgelegt, dass wir bei der Behörde, die verdeckt gespeichert hat, anfragen, wenn eine Treffernachricht da ist, und die datenbesitzende Behörde kann dann entscheiden, ob sie es für ein Projekt freigeben will. Durch das Verbot der Verwendung verdeckt gespeicherter Daten wird der für die Auswertung zur Ver-

fügung gestellte Datenbestand deutlich eingeschränkt. Ich darf noch einmal erinnern: Wir dürfen das ja nur nutzen, wenn eine greifbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit von Personen betroffen ist. Das Projekt muss sich auf konkrete Straftaten, Tätergruppierungen beziehen. Es muss befristet sein – besonderer Antrag usw. Und dennoch diese sehr deutliche Reduzierung der Möglichkeiten. Besonders problematisch aus polizeilicher Sicht ist bei der geplanten Gesetznovelle, dass die Zahl der verdeckt einzustellenden Daten spürbar ansteigen wird. Da geht es um Artikel 10 und 13 Grundgesetz. Auch hier werden wir im Umkehrschluss sehen, dass der für ausführende Projekte zur Verfügung stehende Datenbestand abnehmen wird, weil diese Daten nicht zur Verfügung stehen. Und das sind eigentlich die wertigen Daten – im Rahmen von Ermittlungen gewonnen, um daraus entsprechende Maßnahmen struktureller Art auch abzuleiten. Ich befürchte, dass Instrument wird in dieser Form bei der Sachbearbeitung nicht die notwendige Akzeptanz finden.

Wir haben ein weiteres Problem. Die gegenwärtige technische Gestaltung der ATD wird erst mit der Einführung des Polizei-Informationsanalyse-Verbundsystems tatsächlich umgesetzt werden können. Das heißt, derzeit findet keine gezielte Verdeckung der Daten statt. Sie kann technisch nicht stattfinden. Demnach bleibt den Behörden nur die Möglichkeit der beschränkten Speicherung, was jetzt schon heißt: entweder gar nicht speichern oder nur in Teilen speichern oder die Einstellung eines Duplikats – offene und verdeckte Erkenntnisse – oder die verdeckte Speicherung des gesamten Datenbestandes, also auch der eigentlich offenen Daten, die hier alle nicht zur Verfügung stehen. Das sind die konkreten Ausführungen, die wir im Moment erleben. Der polizeiliche Sachbearbeiter sagt mir: Das ist für mich im Grunde ohne fachlichen Wert. Und auch statistisch ist das wenig aussagekräftig.

Noch ein Wort zum Eilfall: Ich halte die Eilfallregelung für unabdingbar. Es zeigt sich ja auch, dass wir sie bisher nur sehr zurückhaltend, sehr sparsam genutzt haben. Ich darf auch darauf hinweisen, dass eine Neuerung im Hinblick auf die Eilfallregelung durchaus mitbetrachtet werden muss: dass die Erfassung von Kontaktpersonen, dass erweiterte Grunddaten – das sind eigentlich Personendaten –



höchstwahrscheinlich zu größerem Anfall von Eilfallproblemen führen könnten. Denn bisher ist das Ganze ja etwas anders ausgerichtet. Aber da Kontaktpersonen jetzt erweiterte Grunddaten sind, müssen wir auch davon ausgehen. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Wir danken allen Sachverständigen für Ihren Eingangsvortrag. Wir kommen jetzt zur Frageunde der Fraktionen. Wer macht sich jetzt für die CDU/CSU auf den Weg? Clemens.

BE Abg. **Clemens Binniger** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Ausführungen. Ich will vorneweg Ihnen, Herr Prof. Schwarz, für die Vorbemerkungen, die möglicherweise die anderen ja auch teilen, noch einmal danken und an die Entstehungsgeschichte erinnern. Ich war damals als Berichterstatter sowohl bei der mündlichen Verhandlung als auch bei der Urteilsverkündung in Karlsruhe mit dabei. Dort waren wir auf dem Höhepunkt der Debatte um das NSU-Thema. Wie konnte das passieren? Wie konnte es sein, dass 36 Behörden – in Deutschland verteilt – Wissen über Rechtsterroristen haben, aber niemand führt es zusammen? Und das ist ja Sinn und Zweck dieser Datei. Deshalb, glaube ich – und das hat auch das Bundesverfassungsgericht nicht getan –, niemand mehr ernsthaft die verfassungsmäßige Zulässigkeit einer solchen Datei beanstanden. Um die Details reden wir heute. Aber wenn wir wollen, dass wir Terrorismus – wie Rechtsextremismus – erfolgreich mit unserer föderalen Sicherheitsarchitektur bekämpfen können, dann braucht man diese Zusammenführung von bereits vorhandenem Wissen. Hier werden ja keine Daten neu erhoben, sondern das, was sowieso schon vorhanden ist, wird zusammengeführt. Ich habe Ihren Beiträgen fast allen entnommen, dass es im Wesentlichen um zwei Punkte geht, die ich auch jetzt gerne etwas vertieft beantwortet haben möchte. Zum einen die neue Recherchemöglichkeit nach § 6a ATDG und die Frage, ob wir die Kontaktpersonen jetzt so ausreichend abgebildet haben und ob das funktioniert. Und da die Frage an Herrn Prof. Schwarz und Herrn Prof. Wolff. Den Ausführungen von Herrn Prof. Schwarz habe ich entnommen, dass Sie eher die Position vertreten, dass man mit diesem § 6a ATDG so auch arbeiten könnte – mit der Begründung „steht im RED-G schon drin“, was uns aber im Zweifel nicht hilft, wenn irgendjemand sagen würde, der § 6a ATDG verstößt gegen

die Vorgabe von Karlsruhe. Deshalb meine Frage an Sie: Glauben Sie, dass er unter den Regeln, die wir gefunden haben, auch einer Überprüfung standhält? Die gleiche Frage geht an Herrn Prof. Wolff. Sie haben gesagt: den § 6a ATDG etwas klarer fassen. Vielleicht könnten Sie dazu noch etwas sagen, auch hier jetzt konkret mündlich, was damit gemeint ist.

Zum Thema Kontaktpersonen habe ich eine Frage an Herrn Prof. Bäcker und noch einmal an Herrn Prof. Wolff. Entschuldigung. Nicht Herrn Prof. Bäcker, sondern Herrn Prof. Rossi. Entschuldigung. Das habe ich in Ihrer schriftlichen Stellungnahme nicht ganz verstanden. Sollen wir jetzt diesen Passus streichen und ihn an anderer Stelle – also als Merkmal – noch einmal einführen oder was haben Sie damit gemeint? Also wie müssten wir nach Ihrer Auffassung die Kontaktpersonen dort aufführen, dass es verfassungsgemäß trägt? Und vielleicht, Herr Prof. Wolff, an Sie die gleiche Frage: Wo sehen Sie das Problem? Wir hatten dort eine lange Diskussion mit dem Senat. Man darf ja da auch immer selber zu Wort kommen, wenn man als Parlamentarier dort ist. Und es war offenkundig, dass die Richter nicht wollten, dass wir nur nach Kontaktpersonen suchen. Mein rettendes Beispiel, wie ich doch hoffe, war dann, das ich gesagt habe: Was ist, wenn wir am Wochenende, Lagezentrum BKA, Syrienrückkehrer ist da, hat ein Anschlag angekündigt, ist aber sofort untergetaucht und niemand weiß, wo er ist, und die einzige Chance, ihn zu finden, besteht darin, dass man vielleicht Leute, die näher an ihm dran sind, ohne dass sie selber Islamisten sind, fragen kann? Wo ist er hin? Wo könnte er sein? Wenn ich aber niemanden habe zum Fragen, ist die Suche zum Scheitern verurteilt und der Anschlag möglicherweise wahrscheinlicher. Das war der Ausgangspunkt der Überlegungen, warum wir das überhaupt brauchen. Das wären meine Punkte, von denen ich gerne noch einmal etwas vertiefte Erläuterungen hätte.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Schwarz.

SV **Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz** (Universität Würzburg): Herr Binniger, die Frage des § 6a ATDG: Natürlich können wir den § 7 RED-G nicht unbesehen jetzt zum Maßstab nehmen, solange wir diesbezüglich keine verfassungsgerichtliche Entscheidung haben. Das ist sicherlich zutreffend.



Insoweit könnte man auch sagen, man hat es momentan vielleicht noch mit einer Art experimenteller Gesetzgebung zu tun. Aber gleichwohl möchte ich darauf hinweisen, dass jedenfalls die Kautelen, die bereits im § 6a ATDG jetzt einge-zogen sind, jedenfalls mit Blick auf die zentralen For-derungen des Bundesverfassungsgerichts nach ins-besondere Normenbestimmtheit eigentlich schon sehr deutlich erfüllt sind. Der Gesetzgeber bringt zum Ausdruck, unter welchen Voraussetzungen hier tatsächlich Maßnahmen auf der Grundlage von § 6a ATDG möglich sind. Eine weitere Frage – und das ist etwas, wo man sagen kann, damit wird man möglicherweise verfassungsrechtliche Vorgaben übererfüllen, was nicht schädlich ist –, ob man zum einen sagt, das Ganze wird ebenfalls einer Evaluierung unterzogen, das Ganze wird befristet, um einfach deutlich zu machen, das ist ein Bereich, in dem wir jedenfalls als Gesetzgeber vor-sichtig sind. Das heißt, das ist etwas, was jedenfalls der gesetzlichen Regelung nicht schadet, was viel-leicht auch ein nicht zu leugnendes verfassungs-rechtliches Restrisiko – weil wir hier im Prinzip in einem Bereich sind, wo wir noch keine Entschei-dungen haben – minimieren würde. Aber insge-samt, um die Frage zu beantworten, bin ich schon der Auffassung, dass gerade, wenn jedenfalls auch ein entsprechendes praktische Bedürfnis besteht, hier eine solche Regelung mit aufgenommen wer-den sollte, alleine schon um im Prinzip einen Gleichklang bei beiden Dateigesetzen dann auch zu haben.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Wolff.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth): Haben Sie herzlichen Dank, Herr Binnerger, für Ihre Nachfrage. Um zunächst viel-leicht mit der leichteren anzufangen, damit ich es nicht vergesse: die Kontaktpersonen. Ich finde die Regel, die vorgeschlagen ist, angesichts dessen, was in der mündlichen Verhandlung diskutiert worden ist, ein Spiegelbild dieser Ergebnisse. So kann man es machen. Meines Erachtens ist das Problem, das Herr Prof. Rossi völlig zu Recht anspricht, ein pro-zessuales: Dass ausdrücklich eine Vorschrift für verfassungswidrig erklärt wird, nämlich die Defini-tion, die wir in dieser Form aufrechterhalten. Die Definition hat jetzt eine völlig andere Bedeutung, weil die Person nicht als eigene Personenkategorie gespeichert wird, sondern nur noch als Annex der

anderen. Es bleibt aber dabei, dass eine ganz kon-krete Vorschrift unverändert ist, obwohl das Gericht diese Definition als Definition für verfas-sungswidrig erklärt hat. Da gibt es jetzt natürlich Dogmatiken – das können sie viel besser als wir –, gibt es natürlich Argumentationslinien, die sagen, das ist jetzt deswegen nicht verfassungswidrig, weil die bestehenbleibende Vorschrift eine völlig andere Bedeutung hat, als sie ursprünglich hatte. Es bleibt aber natürlich, dass § 2 Nr. 3 ATDG für verfas-sungswidrig erklärt wird. Sie müssten ihn also for-mal schon wieder als Gesetz erlassen. Denn er wird ja ab 31. Dezember 2014 seine Bedeutung als Geset-zesrecht verlieren. Dann – das wird Herr Prof. Rossi gleich noch einmal machen – ist natürlich die Frage: Dürfen Sie das? Da gibt es die schulmäßige Lehre, dass sie das eigentlich nicht dürfen – § 31 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Ich hätte jetzt da nicht so Angst, weil es jetzt ja wirk-lich in einem völlig anderen Kontext steht. Das ist die Frage mit den Definitionen der Kontaktperson. Materiell völlig in Ordnung, formell ist es ein biss-chen brenzlig.

BE Abg. **Clemens Binnerger** (CDU/CSU): Darf ich eine kurze Nachfrage stellen? Da wir ja beide Zeit-zeugen der mündlichen Verhandlungen waren: Ich habe alle Richter aber schon so verstanden, dass sie zumindest bei den Fragen an uns haben erkennen lassen, dass die Speicherung von Kontaktpersonen – jetzt aber an einer anderen Stelle – unter konkre-ten Bedingungen schon notwendig ist, dass sie nicht gesagt haben, eine Kontaktperson, weil sie nichts mit Islamismus zu tun hat, darf gar nicht hinein. Das war für uns nicht zu erkennen.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth): Herr Binnerger, das war die Stelle, an der Sie vorne am Pult standen. Ich habe es auch so verstanden. Das war ganz eindeutig, dass der Vor-sitzende sagte, wenn ihr das als Annex speichert, haben wir keine Probleme. Deswegen würde ich sagen, wie die Regelung rauskommt, ist sie auch in Ordnung. Aber es bleibt dabei, dass nun das Gericht einen Satz für verfassungswidrig erklärt, der jetzt am 31. Dezember seine Geltung verlieren wird. Und dann haben Sie eine Kontaktperson, ohne die Definition zu formulieren. Das ist ja die Stelle, wenn ich Herrn Prof. Rossi richtig verstan-den habe, auf die er den Finger rauflegt. Und das widerspricht dem nicht, dass das Gericht sagt: in anderem Zusammenhang.



Jetzt zu § 6a ATDG: Was habe ich für Bedenken mit der Bestimmtheit etc.? Erstens ist es eine wahnsinnig schwer zu lesende Vorschrift. Da fängt es an. Wir haben hier einen geheimen verdeckten Informationseingriff. Da ist das Verfassungsgericht enorm kritisch. Das wissen wir alle. Da muss es schon wirklich sehr klar sein. Es ist deswegen sehr schwer zu lesen, weil alle drei Fallgruppen – Nachrichtendienst, Polizei, Strafverfolgung – miteinander verwoben werden. Und dann gibt es Auslegungsschwierigkeiten, die man zwar lösen kann, die man aber nicht hätte, wenn man es stärker getrennt hätte. Deswegen würde ich sagen, als erstes trennen wir hier – auch wenn die Norm länger wird – zwischen den drei Bereichen Aufklärung, Polizei und Strafverfolgung. Das Zweite: Der Gesetzentwurf müht sich sehr, eine relativ hohe Eingriffsschwelle zu formulieren. Anders geht es ja auch nicht, weil wir einen Informationsaustausch der eingestellten Dateien über die ganzen Grenzen in unbegrenzter Weise haben. Deswegen brauchen wir die höchste Schwelle, die nur irgend denkbar ist. Diese höchste Schwelle wird in den Augen des Entwurfes nun dadurch erreicht, dass er sagt: es sind Einzelfälle, es sind projektbezogene Einzelfälle. Was projektbezogene Einzelfälle sind, weiß der Himmel. Also ich weiß es nicht. Natürlich kann man das versuchen. Der Gesetzgeber hat sich etwas dabei gedacht, aber das Bundesverfassungsgericht wird sich auch etwas dabei denken. Und die Richter werden keine Schwierigkeiten haben, Definition oder Beispielfälle zu finden, die so uferlos sind, dass sie dann sagen werden, für den Fall reicht es aber nicht mehr. Deswegen würde ich sagen: Um Gottes Willen, versuchen Sie, in irgendeiner Form das Wort Projekt zu definieren. Ich habe einen Vorschlag gemacht. Ich weiß nicht, ob er genial ist, aber ich habe einen gemacht. Das Dritte ist: Es gibt diese Doppeltür-Theorie des Bundesverfassungsgerichts. Ich habe sie, ehrlich gesagt, nie richtig verstanden. Ich weiß, dass mein Kollege Prof. Bäcker sagt, er hätte sie ein bisschen verstanden. Deswegen ist es vernünftiger, wenn man ihn danach noch einmal fragt. Aber der Gedanke ist, dass man sagt: Ich habe hier ein Datenpool, der Bundesgesetzgeber darf den Datenpool schaffen, er darf ihn öffnen, aber den Zugriff auf den Datenpool von jemanden anders, das darf der Gesetzgeber nicht zwingend vorgeben, sondern das muss der andere Gesetzgeber – der Landesgesetzgeber – vorsehen. Das hat der Gesetzentwurf übersehen. Und da läuft er voll

ins Messer. Da wird das Bundesverfassungsgericht regieren, denn sie sind ja ganz stolz auf ihre Doppeltür-Theorie. Wir müssen dringend hineinschreiben, dass die Länder die Ermächtigungen für die Landesbehörden schaffen. Sie müssen die Bundesnorm als Ermächtigung für die Bundesbehörden formulieren. Das kann man ja noch machen. Sie können das als Ausschuss noch reparieren. Dann gibt es einen Aspekt, der wirklich auch formal ist: die Frage mit dem verfahrensrechtlichen Vorbehalt. Es ist hier eine Beteiligung der G-10-Kommission vorgesehen. Wenn ich das richtig verstanden habe – es kann sein, dass ich das falsch verstanden habe – „soll die G-10-Kommission für alle Bereiche zuständig sein. Wir haben hier ja aber auch Ermittlungen sowohl von der Polizei als Strafverfolgungsbehörde. Da ist die G-10-Kommission sachfremd, das ist der Bereich der Richter. Und das Bundesverfassungsgericht hat ja auch bei der ATDG sehr lange beim Eilfall überlegt: Was kann ich für eine zusätzliche Sicherung einbauen? Und bei der Sicherung hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil auch nur den Richtervorbehalt erörtert und dann gesagt, der passt hier nicht beim Eilfall. Aber deswegen würde ich sagen, wenn es irgendwie geht, ändern Sie es in einen Richtervorbehalt. Jetzt noch das Letzte, was ich nicht in der Stellungnahme hineingeschrieben habe. Es ist immer so ein Problem mit der Schwelle, mit diesen Strafnormen – die Kette –, die aufgeführt sind. Ich bin nicht in der Lage diese Dinge der Sache nach umzusetzen, was das heißt – § 89a StGB etc. Ich kann das zwar lesen, aber ich verstehe es nicht. Deswegen bin ich mir ...

Zwischenruf des Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Sie haben es ja gut. Sie sind ja kein Student. Die müssen das verstehen.

Ja, das ist mein Grund. Und ich bin auch kein Strafrechtler, Herr Vorsitzender. Da liegt natürlich immer auch ein Risiko. Die Kette ist anders als beim Eilfall. Das sehen Sie ja selbst. Ob nun § 89a oder § 89b StGB, ob die wirklich halten, das weiß ich auch nicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Rossi.

SV **Prof. Dr. Matthias Rossi** (Universität Augsburg): Herr Prof. Wolff hat es nicht verstanden, aber es so gut zusammengefasst, dass ich es besser nicht machen kann.



Zwischenruf des BE Abg. **Clemens Binninger** (CDU/CSU): Er hat Sie verstanden. Ich hatte es nicht verstanden.

Ich glaube, das grundsätzliche Problem ist, dass jetzt in der Änderung die Daten, auf die bei Kontaktpersonen zugegriffen werden, beschränkt werden, aber die Definition der Kontaktpersonen nicht verändert wird. Das heißt, der neue § 3 Absatz 2 ATDG läuft deshalb leer, weil die Definition definitiv Ende des Jahres ausläuft. Die wird nicht mehr fortgelten. Das ist so im Tenor formuliert und an diesem Tenor kommen Sie nicht vorbei. Sie brauchen also eine neue Definition von Kontaktpersonen. Wenn Sie jetzt mutig sind und glauben – ich habe das auch in meiner Stellungnahme so ausgeführt –, dass in einem neuen Kontext die alte Definition weiter verfassungskonform sein kann, dann seien Sie so mutig und schreiben die Norm noch einmal genau so rein, wie Sie wollten. Dann wird aber möglicherweise das Bundesverfassungsgericht nur formal schauen und sagen: Das ist dieselbe Norm, die für verfassungswidrig erklärt wurde. Das ist ein Verstoß gegen das Normwiederholungsverbot. Diese Regelung ist unzulässig. Sie müssen also in jedem Fall tätig werden. Sie müssen in jedem Fall den § 2 Absatz 1 Nr. 3 ATDG neu mit aufnehmen. Und wenn Sie klug sind, dann verändern Sie ihn jedenfalls leicht. Sie können dort etwa mit Beispielfällen arbeiten oder Sie arbeiten mit positiven und negativen Definitionen. Das scheint mir alles sinnvoll. Und natürlich sollte man zusätzlich in der Gesetzesbegründung darauf hinweisen, dass man die Auffassung vertritt, dass die alte Definition im Zuge eines neuen Kontextes in ihrer verfassungsrechtlichen Bewertung verfassungskonform sein muss.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Also Sie empfehlen Hosenträger und Gürtel. Es gar nicht auf die Frage ankommen zu lassen, ob sie im Kontext jetzt doch verfassungskonform wäre, sondern dann, egal ob es leicht variiert ist oder die gleiche Fassung lieber noch einmal hineinschreiben. Okay. Die Veranstaltung heißt eigentlich „Abgeordnete fragen Sachverständige“, aber wenn die Sachverständigen sich gegenseitig fragen, ist auch gut. Herr Prof. Bäcker, haben Sie darüber hinaus noch etwas zu dieser Doppeltheorie mitzuteilen? Hier geht es um den Zugriff auf eine Datei, die von einem anderen Gesetzgeber beschlossen worden ist, der aber den Zugriff so, wenn ich Sie richtig verstanden habe,

für die Bundesbehörden nicht oder noch nicht gestattet hat.

Zwischenruf des SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth): Bundesbehörden dürfen es den Landesbehörden, glaube ich, gar nicht gestatten.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Nein, nein, ja, ja, der Landesgesetzgeber hat ... Herr Prof. Bäcker, klären Sie auf.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker** (Universität Mannheim): Also, vielleicht habe ich das mit dem Doppeltür-Ding auch falsch verstanden. Ich versuche mal, mein Verständnis davon kurz zu skizzieren und das dann auf unseren Fall hier anzuwenden. Ich halte gerne Vorträge zum Doppeltür-Modell. Einige der anwesenden Sachverständigen haben schon einmal einen gehört. Aber ich versuche, das jetzt im Rahmen des mir Möglichen kurz zu halten.

Die Idee, die hinter diesem Doppeltürmodell steht, kommt eigentlich aus dem Datenschutzrecht. Das Datenschutzrecht konzipiert verantwortliche Stellen als eine Art abgeschlossenen Raum. Da sind Daten drin. Wenn jetzt Daten von einer Behörde an eine andere Behörde fließen, dann fließen sie sozusagen von einem abgeschlossenen Raum in den anderen abgeschlossenen Raum. Und das geht rechtlich nur, wenn Öffnungen dazwischen sind – und zwar zwei Öffnungen: eine Öffnung ist die eine Tür bei der Behörde, von der die Daten kommen, eine Öffnung ist die zweite Doppeltür bei der Behörde, die die Daten empfängt. Das heißt, jeder Datenfluss von einer Behörde zu einer anderen Behörde bedarf zweier rechtlicher Ermächtigungen: eine Ermächtigung, die man als Übermittlungsermächtigung bezeichnen kann, und eine Ermächtigung, die man als Empfangs- oder Weiterverarbeitungsermächtigung bezeichnen kann. So, das ist erst einmal die datenschutzrechtliche Rechtslage, die das Datenschutzrecht so statuiert. Die hat aber eine kompetenzrechtliche Komponente. Weil nämlich für das Sicherheitsrecht unterschiedliche Gesetzgeber zuständig sind, kann es dazu kommen, dass ein Gesetzgeber für die Übermittlungsregelung zuständig ist und ein anderer Gesetzgeber für die Empfangs- und Weiterverarbeitungsregelung. Das klassische, klare Beispiel dafür, um das es auch beim Bundesverfassungsgericht bisher ging, ist das Verhältnis von präventivpolizeilicher Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Polizeirecht ist Ländersache,



Strafrecht und Strafverfahrensrecht hat der Bund abschließend geregelt. Wenn also zum Beispiel Daten von einer Polizeibehörde an eine Strafverfolgungsbehörde fließen sollen, dann ist die Übermittlungsermächtigung Sache der Länder, die Empfangsermächtigung dagegen fällt unter die Gesetzgebungskompetenz für das Strafverfahrensrecht und wird deswegen vom Bund geregelt. Das ist jedenfalls die Praxis in der Gesetzgebung. Und das führt dazu, dass aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht ein Gesetzgeber beide Komponenten regeln kann. Die Länder können die Empfangsermächtigung der Strafverfolgungsbehörden nicht regeln, solange der Gesetzgeber von seiner Kompetenz fürs Strafrecht Gebrauch gemacht hat. Umgekehrt: Der Bundesgesetzgeber kann die Übermittlungsermächtigung für die Polizei nicht regeln, weil er gar keine Kompetenz für das Polizeirecht hat. Hier bei der Antiterrordatei wird das Ganze zusätzlich dadurch verkompliziert, dass wir einen besonderen Kompetenztitel haben in Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10 Grundgesetz – wenn ich es richtig im Kopf habe – für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in den Bereichen Polizei und im Bereich Verfassungsschutz. Das bedeutet – und das hat das Bundesverfassungsgericht im Antiterrordateiurteil auch so gesagt –, dass eigentlich der Bund zuständig ist für die Zusammenarbeit dieser Behörden. Und ich lese die Entscheidung so, dass der Bund insoweit eine Vollzuständigkeit hat. Wenn an den Dateien nur die Polizeibehörden mit ihren Aufgaben als Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und die Verfassungsschutzbehörden beteiligt wären, dann könnte der Bund hier tatsächlich alles regeln. Das Doppeltür-Modell wäre also sozusagen im Hintergrund zu beachten, aber wir hätten kein kompetenzrechtliches Problem. Kompliziert wird das Ganze, weil auch der militärische Abschirmdienst und auch der BND teilnehmen – jedenfalls an der Antiterrordatei. Für diese Behörden hat der Bund eine geringere Kompetenz. Da gibt es keine Zusammenarbeitskompetenz, sondern es gibt nur eine Kompetenz, den BND und den MAD zu regeln. Nur wegen dieser beiden Behörden, die sie aus den Dateien auch eigentlich herausschmeißen könnten – das wäre so die Alternative, wenn Sie es leichter haben wollen –, kommt jetzt überhaupt dieses Doppeltür-Problem ins Spiel. Und da wird man in der Tat wohl sagen müssen, das Einstellen der Daten – egal durch wen – scheint mir Bundessache zu sein. Das ist sozusagen die Übermittlungsermächtigung,

da habe ich auch im Rahmen der erweiterten Nutzung kein Problem mit. Aber der Abruf von Daten, die der BND oder der MAD eingestellt haben, bedarf wohl in der Tat einer Ermächtigung im Landesrecht, wenn dieser Abruf zu präventivpolizeilichen Zwecken erfolgt. Dafür müssen Sie tatsächlich eine Lösung finden.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Jetzt ist alles klar. Das ist ja erfreulich kurz dargestellt gewesen. Von den dahinsiechenden Sozialdemokraten, Ihr seht alle so müde aus: Wer meldet sich denn da? Herr Kollege Grötsch.

BE Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Mit breiter Brust, Herr Vorsitzender, möchte ich zunächst erst einmal sagen, dass ich es völlig unangemessen finde, den Gesetzgebungsprozess und das Urteil der Bundesverfassungsgerichts mit Malen nach Zahlen in Verbindung zu bringen. Da ist es mir sehr ernst damit. Wir zerbrechen uns hier sehr ernsthaft den Kopf darum und reden über ein sehr ernsthaftes Thema.

Zum zweiten halte ich es hier und heute bei der Anhörung für wichtig, dass wir uns wirklich auf die Empfehlungen und die Kritikpunkte des Bundesverfassungsgerichts beschränken und wir nicht die Antiterrordatei in Gänze in Frage stellen, weil es darum nicht geht bis zum Jahresende, sondern es geht eben, wie gesagt, um die Kritikpunkte des Bundesverfassungsgerichts.

Ich habe zwei Fragen, jeweils an Frau Rieband und Herrn Ziercke. Herr Prof. Dr. Arzt, wenn ich Sie eingangs richtig verstanden habe, halten Sie es für fraglich, dass die Dateien in ihrer jetzigen Form den Zweck der Informationsanbahnung erfüllt. Ich glaube, Sie meinten, dass das an der polizeilichen Realität vorbeigeht. Ich hätte dahingehend gerne mal Sie, Frau Rieband und Herr Ziercke, gehört, wie Sie das aus Sicht Ihrer Behörden sehen. Und es wurde gerade von Herrn Prof. Dr. Wolff die Problematik des Projekts, der Projektdefinition, angesprochen. Vielleicht können Sie beide, „Projekt“ aus Sicht Ihrer Behörden definieren. Diese Frage stellt sich mir nämlich auch: Was ist ein Projekt und wann ist es dann kein Projekt mehr? Prof. Dr. Wolff, ich glaube, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme geschrieben, dass ja eigentlich jede Ermittlung für sich ein eigenes Projekt sein könnte. Das halte ich schon für eine wichtige Sache, dass auch aus dem Gesetzentwurf diese Unterscheidung von Projekt und Fall – so, glaube ich, könnte man



es unterscheiden – hervorgeht. Und was der Mehrwert des § 6a ATDG für Ihre Behörden konkret ist. Kollege Binninger hat das gerade angedeutet, mit demjenigen, der am Wochenende zurückreist, und ansonsten ist niemand erreichbar. Vielleicht können Sie das ein bisschen konkretisieren und an weiteren Beispielen ausführen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Rieband.

SV **Catrin Rieband** (Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln): Zunächst noch einmal zur Frage der Zweckerfüllung im Bereich Informationsanbahnung. Herr Ziercke hat eben schon sehr plastisch darauf hingewiesen, wie schnelllebig der Informationsaustausch sein muss – gerade in dem Bereich des internationalen Terrorismus, der auch hier den Schwerpunkt in der Antiterrordatei bildet, nämlich im Bereich des islamistischen internationalen Terrorismus und hier aktuell auch speziell im Bereich der Akteure für den Islamischen Staat. Hier ist es in der Tat so, dass man mit der Antiterrordatei und einer Abfrage gerade auch zu Personen, die uns etwa erstmalig in einem Sachverhalt unterkommen, die erstmalig auftauchen, die uns vorher so nicht bekannt waren, die auch in den Dateien des Verfassungsschutzverbundes nicht erfasst sind, dass man, wenn man jetzt abklären will, ist die Person schon anderweitig bekannt geworden – etwa im Bereich des Polizeiverbundes oder aber auch international über den Bereich des BND und deren Kooperationen im internationalen Bereich –, dann, wenn man die ATD nicht hätte, in der Tat jede einzelne Behörde, die hier über Informationen verfügen könnte, einzeln anfragen müsste. Das ist aber natürlich gerade bei einem Gefährdungssachverhalt, wie wir ihn jetzt in den letzten Jahren tatsächlich nahezu täglich immer wieder auf den Tisch bekommen, ein Zeitverzug mit dem wir letztlich nicht arbeiten können.

Zwischenruf des BE Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Und das Resultat wäre dann aber das gleiche, wenn Sie eine Behörde ... ich sage mal, wenn Sie als BfV beim LKA Berlin oder LfV Berlin anfragen würden, die würden dann auch zunächst zu Ihnen sagen: Ja, wir haben etwas. So wie es die ATD auch zu Ihnen „sagt“.

Ja, die ATD sagt mir dann zunächst einmal, ob die Person tatsächlich schon irgendwo anders bekannt geworden ist. Sie gibt mir nur einen Grundbestand

an Erstinformation. Aber damit bin ich natürlich erstmal schon in der Lage zu sagen: Okay, ich kann jetzt zielgerichtet bestimmte Behörden nach weiteren Erkenntnissen anfragen, kann also in einen zielgerichteten unmittelbaren Informationsaustausch mit den Behörden treten, die mir gegebenenfalls etwas Wesentliches an Erkenntnissen zur liefern können, und kann damit auch die weitere Bearbeitung eines Sachverhaltes sehr viel zielgerichteter und schneller steuern. Wir haben das gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum hier in Berlin, in dem es dann auch Zusammenarbeitsforen und Zusammenarbeitsformen gibt, in denen man dann einen solchen Sachverhalt auch operativ weiter betreuen kann. Der Erstzugriff auf Daten aus der ATD ermöglicht mir eben sehr schnell, die Behörden anzusprechen, die mir hier speziell in dem konkreten Fall weiterhelfen können. Wenn das Ergebnis sein sollte, es kennt die Person keiner, dann ist das auch erst einmal eine Einschätzung. Wir haben es also sozusagen mit komplettem Neuland zu tun. Die Person war den Sicherheitsbehörden bislang gar nicht bekannt. Dann muss ich natürlich auch ganz andere weitere Ermittlungshandlungen tätigen oder auch die Polizei muss dies dann tun. Aber die konkrete Informationsanbahnung für den Fall, dass jemand über Erkenntnisse verfügt, die lässt sich sehr viel deutlicher und schneller über die ATD realisieren. Deshalb ist sie für uns schon ein erfolgreiches Instrument zur Informationsanbahnung, parallel gilt dasselbe bei der RED dann auch.

Zum Thema Projekte: Sicherlich meinen wir mit Projekt nicht den einzelnen, konkreten Ermittlungs- oder Operativfall. Das – da denke ich, sind wir uns einig – ist nicht das Ziel einer Projektbearbeitung, hier einen konkreten, einzelnen Fall zu bearbeiten. Was wir bislang immer unter Projekten verstanden haben, sind Informationen im Sinne von Querschnittsanalysen, die die Bearbeitung konkreter Sachverhalte dann aber tatsächlich wesentlich ergänzen können. Das heißt, das sind Sachverhalte, wo wir Daten letztlich zur Gewinnung von ergänzenden Erkenntnissen analysieren, die dann wiederum die auch jetzt in der Vorschrift des § 6a ATDG genannten Straftatbestände natürlich deutlicher aufklärbar machen, und wo wir für einen bestimmten Zeitrahmen – also zeitlich befristet – eine solche Analyse zur Unterstützung der weiteren Aufklärungsarbeit oder auch der Verhinderung



von Straftaten benötigen. Aber nicht zur Bearbeitung eines einzelnen, konkreten Operativsachverhaltes. Das war eigentlich nie das Ziel der Projektbearbeitung.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Noch eine Nachfrage?

BE Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Können Sie das ein bisschen konkreter fassen? Das war jetzt sehr abstrakt von Ihnen dargestellt. Wenn man da einen Sachverhalt ...

SV **Catrin Rieband** (Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln): Ja, das ist immer schwierig. Also insbesondere in dem Bereich der Syrien- und Irakreisenden und der Unterstützer eben auch des IS könnte man sich natürlich jetzt vorstellen, Querschnittsanalysen zu erstellen über bestimmte Schwerpunkte oder über bestimmte Kontaktszenarien der Akteure, die uns wesentliche Ermittlungsansätze – auch den Polizeibehörden weitere Ermittlungsansätze – für die Aufklärung von Netzwerkstrukturen liefern könnten. Solche Analysen kann man natürlich auch „zu Fuß“ machen, also durch händische Datenerhebung in den einzelnen Systemen der einzelnen Behörden, die man dann halt zusammenführen muss. Das lässt sich aber gerade bei solch brisanten Themenstellungen, wo es auch auf Zeit ankommt – das heißt auch darauf, dass man die Informationen einer solchen ergänzenden Analyse schnell generiert –, sehr viel besser machen, wenn man die Daten aus einer gemeinsamen, über alle Sicherheitsbehörden hinweggeführten Datei extrahieren kann, als wenn das jeder für sich tut und dann setzen sich alle zusammen, werfen die Daten zusammen und schreiben einen schönen Analysebericht, der uns dann vielleicht im Einzelfall auch bei den konkreten Ermittlungen zu Operativsachverhalten hilft. Das wäre letztlich eine Beschleunigung der Hintergrundinformation, die man braucht, um weitere Ermittlungsansätze zu gewinnen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Ziercke, Sie wurden gefragt. Wenn Sie eine weitergehende Erkenntnis über die Festnahme von vorhin hier in Berlin haben, dann wäre es vielleicht gut, wenn Sie dazu ein oder zwei Sätze sagen könnten, weil das ja von großer Aktualität ist und hier unmittelbar zu dem Thema gehört.

SV **Jörg Ziercke** (Präsident des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden): Habe ich leider im Moment nicht, aber bis zum Ende der Sitzung gelingt mir das noch, Ihnen da vielleicht Erkenntnisse zukommen zu lassen. Vielleicht zu den beiden Fragen, die Frau Rieband, finde ich, schon umfänglich beantwortet hat, aus meiner Sicht nur ganz kurz: 38 Behörden sind anzufragen, wenn ein Hinweis bei uns eingeht. Tag und Nacht, auch am Wochenende. Ich weiß von früher, als wir die Datei eingeführt haben, wenn sich der Letzte nach drei oder vier Wochen gemeldet hat – das mag auch ein Hinweis darauf sein, wie so etwas auch in den Ländern versickern kann –, dann konnten wir uns glücklich schätzen. Ich glaube, es liegt einfach auf der Hand. Wir arbeiten ja täglich mit diesem Instrument. Bei der Vielzahl der Eingänge bei einer Zentralstelle Bundeskriminalamt für alle Phänombereiche ist gerade dieser Bereich der Herausragende, dem wir besondere Aufmerksamkeit schenken müssen, weil wir hier auch sofort reagieren müssen. Von daher glaube ich, ... Ich höre das das erste Mal, dass der Zweck der Informationsanbahnung in Frage gestellt wird. Das ist nun gerade der entscheidende Punkt moderner Informationstechnologie, dass man erfahren kann, welche Informationen man hat, mit wem man sie zu teilen hat und dann ganz gezielt vorzugehen. Da gibt es in der Praxis überhaupt keinen Zweifel, dass das in Ordnung ist. Bei den Projekten gibt es unterschiedliche Projekte: Finanzierung des Terrorismus, Radikalisierung von jungen Leuten in Deutschland oder insgesamt, Schleusungswege – Wie kommt man nach Somalia, nach Syrien, nach Afghanistan? –, die Netzwerke – ob al-Shabaab, al-Nusra oder al-Qaida – oder Waffendelikte, Straftaten in der rechte Szene. All das sind Informationen, die Sie zwar in einem einzelnen Sachverhalt haben, wo Sie aber Projekte aufsetzen müssen, um übergreifend zu erkennen: Was müssen wir anhand dieser Strukturen lernen und wie müssen wir uns konkret strategisch und auch taktisch als Sicherheitsbehörde aufstellen? Ich glaube, diese Projekte, die wir in einer Vielzahl auch bereits im gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum gemacht haben, sprechen für sich. Die haben uns erheblich in der Aufklärung solcher Gefahrenlagen weitergebracht, aber auch bei der Aufklärung konkreter Straftaten.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Noch Nachfragen? Nicht der Fall. Fraktion DIE LINKE. Frau Vizepräsidentin, Sie haben das Wort.



Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.) Danke schön. Ich habe drei Fragekomplexe. Erstens würde ich gerne an den eindrucksvollen Vortrag von Herrn Prof. Rossi zu den Doppeltüren anknüpfen – Herr Prof. Bäcker. Entschuldigung. Ich habe Sie jetzt. – und wollte eigentlich nur nachfragen, ob Herr Prof. Arzt und Herr Prof. Wolff da noch etwas hinzuzufügen haben bzw. ob Sie das ähnlich sehen, vor allen Dingen auch mit Blick auf das Thema Kontrolle, also mit Blick auf die Bundesbeauftragte für den Datenschutz beziehungsweise die Landesbeauftragten für den Datenschutz. Leider haben wir heute unter den anzuhörenden Experten keinen Datenschützer. Deswegen versuche ich, das jetzt hier einfach noch einmal mit einzuführen. Auch wenn die Kollegen der SPD-Fraktion dazu heute nicht diskutieren wollten, würde ich gerne von Herrn Prof. Arzt und Herrn Prof. Bäcker noch einmal in groben Linien hören, welchen weitergehenden Prüfbedarf oder Änderungsbedarf Sie sehen. Herr Prof. Arzt hat in seinem Gutachten gefordert, das gesamte Antiterrordateigesetz auf den Prüfstand zu stellen. Welche groben Linien meinen Sie damit? Und Sie, Herr Prof. Bäcker, haben – wie auch schon die Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung – eine Rechtsgrundlage für die sog. gemeinsamen Zentren gefordert. Da würde ich gerne von Ihnen noch einmal die genaueren Vorstellungen hören. Und wenn Herr Prof. Bäcker das dargestellt hat, dann würde mich interessieren, ob Sie, Herr Prof. Arzt, das ähnlich sehen. Ein dritter und letzter Punkt an die Praktiker, Herrn Ziercke und Frau Rieband: Wie man nach diesem Gesetz in die Antiterrordatei hineinkommen soll und wer dort hineinkommt, das ist, denke ich, bei allem Klärungs- oder Definitionsbedarf zu Kontaktpersonen usw. übersichtlich, das haben wir jetzt alle verstanden. Deswegen stelle ich jetzt mal eine andere Frage: Wie kommt ein Mensch, der in dieser Antiterrordatei gespeichert ist, dort aufgenommen ist, wie kommt er wieder heraus? Kann er das in irgendeiner Weise selbst beeinflussen? Was muss geschehen, damit er überhaupt erfährt, dass er in dieser Datei ist? Gibt es Erfahrungen oder eine Übersicht, wie viele Personen, die in der Antiterrordatei in irgendeiner Weise erfasst waren, durch aktives Behörden handeln aus derselben auch wieder entfernt wurden?

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Arzt.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Besten Dank. In Sachen Doppeltür-Modell gibt es, denke ich, keinen Dissens zu dem, was bisher gesagt wurde, insbesondere nicht zu dem, was Herr Prof. Bäcker gesagt hat. Das ist eines der Standardthemen im dritten Semester: polizeiliche Datenverarbeitung. Wir hatten das Thema ja gerade bei den Bestandsdaten im Fachbereich Polizei – an der Universität wahrscheinlich nicht –, wo die Länder nun alle gerade nachbessern. Das ist grundsätzlich so bei der kompetenzrechtlichen Frage, Artikel 73 Grundgesetz. Das hat Herr Prof. Bäcker, denke ich, auch ausgeführt, wie es da ist. Da kann man sicherlich hier und da auch anders akzentuieren. Aber im Grunde sind wir da, denke ich, einer Meinung und ich sehe die Probleme so, wie er sie auch hier benannt hat.

Zweite Frage war dann: Gibt es weitergehenden Prüfbedarf? Ich habe mir die Freiheit genommen – und das wurde zum Teil offenbar mit Blick auf die Informationsanbahnung etwas missverstanden – und habe gesagt, in der Realität passiert hier viel mehr als Informationsanbahnung. Das stellt aus meiner Sicht – aber das habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme und noch einmal länger in meiner Kommentierung des ATDG ausgeführt, die demnächst auf dem Markt ist – die Datei insgesamt in Frage. Aber, das ist heute wirklich nicht der Punkt, den man hier diskutieren kann.

Ich würde aber sonst gerne zu den bisher diskutierten Punkten schon noch ein bisschen weitergehenden Prüfbedarf anmelden. Es ist relativ viel zu den Kontaktpersonen gesagt worden. Das ist, denke ich, auch die Problematik – ganz klar. Ich glaube aber auch, dass die Regelung, die der Gesetzgeber hier vorschlägt, nicht tatsächlich das umsetzt, was das Bundesverfassungsgericht angedacht hat, wenn es in der Randnummer 165 davon spricht, dass Kontaktpersonen mit einigen wenigen Elementardaten gespeichert werden dürften. Als Elementardaten würde man gängiger Weise nach Personalien ansehen. Da denkt man an das, was im Ausweis rechts steht, im Personalausweisgesetz oder Ähnliches. Hier sollen nach dem Gesetzentwurf TK-Anschlüsse, eigene und fremde Adressen für elektronische Post, Angaben zur beruflichen Erreichbarkeit usw. gespeichert werden. Ich glaube, dass man



neben den Kritikpunkten an der Frage „Kontaktperson“ hier durchaus noch einiges Weitere hinterfragen sollte.

Nächster Punkt: Die Speicherung von Internetseiten halte ich mit Blick auf die Meinungsfreiheit für ausgesprochen problematisch. Herr Prof. Bäcker hat ja mit Blick auf die Rechtsextremismusdatei bereits darauf hingewiesen – auch in seiner schriftlichen Stellungnahme –, dass hier Dinge, wie die Teilnahme an sog. rechtsextremen Konzerten oder die Veräußerung von Literatur, abgespeichert werden. Auch da muss man zumindest mal die Abwägung mit Artikel 5 Grundgesetz treffen, wessen der Gesetzgeber sich weder bei der Rechtsextremismusdatei seinerzeit noch heute in irgendeiner Art und Weise bemüht fühlt. Das halte ich für zumindest einen Ausfall in der verfassungsrechtlichen Beurteilung – unabhängig vom Ergebnis, zu dem man dann im Einzelnen kommen mag.

Kommen wir zu § 6a ATDG und damit auch § 7 RED-G. Wenn man sich noch einmal genau die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts anschaut – und die Gesetzesbegründung rekuriert ja hier auf die Eilfallregelung –, dann sagt das Bundesverfassungsgericht in Randnummer 203 zur Eilfallregelung: das kann zulässig sein zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib, Leben oder andere hochrangige Rechtsgüter – gegenwärtiger Gefahren. Wenn wir uns jetzt den Wortlaut der Norm einmal anschauen, dann haben wir hier drei verschiedene Ziele in § 6a Absatz 1 ATDG. Keines davon ist aus meiner Sicht identisch mit dem was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat. Also erstes Ziel: Abwehr von Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit – ja, das sind hochrangige Rechtsgüter, es fehlt aber die Präzisierung „gegenwärtige Gefahr“. Hier habe ich die einfache konkrete Gefahr auf der Ebene der Wahrscheinlichkeit und nur auf der Ebene des Schutzguts eine weitere Konkretisierung. Also aus meiner Sicht passt das nicht überein mit dem, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat. Weiter rekuriert die Gesetzesbegründung auf diese Eilfallproblematik, die Herr Prof. Wolff, wenn ich richtig entsinne, auch aufgegriffen hat, dass sozusagen die Parallele doch etwas verquert ist und sagt: Projektdateien zur Verfolgung von Straftaten. „Zur Verfolgung von Straftaten“ ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an keiner Stelle angesprochen, dass das ein legitimes Interesse im Eilfall sein könnte. Und wenn man sagt, der Eilfall ist

sozusagen die Metapher, die wir hier über die erweiterte Dateinutzung drüberlegen, dann passt das überhaupt nicht rein. Also es ist nicht abgedeckt von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes.

Die dritte Kategorie ist die Verhinderung von Straftaten. Verhinderung von Straftaten ist offenkundig etwas anderes als die Abwehr von Gefahren, sonst müsste man es nicht extra reinschreiben. Normalerweise – darauf hat Herr Kugelman schon in der RED-G-Anhörung verwiesen – ist schon der Begriff der Verhinderung ein etwas schwieriger. Es geht eigentlich um die Verhütung von Straftaten. Da sollte man vielleicht versuchen, einmal einheitliche Begrifflichkeiten zu nutzen. Und auch die Verhütung von Straftaten passt nun überhaupt nicht zusammen mit der Abwehr von gegenwärtigen Gefahren, weil die Verhütung von Straftaten ja eben noch nicht mal eine konkrete und schon gar keine gegenwärtige Gefahr auf der Ebene der Wahrscheinlichkeitsprognose ist. Also hier knirscht es aus meiner Sicht überall mit Blick auf den § 6a Absatz 1 ATDG. Wenn man denn diese Idee aufnehmen möchte und sagt, wir nehmen sozusagen das Paradigma des Eilfalls und überlegen, was kann man da für diese erweiterte Dateinutzung gebrauchen, da muss oder sollte man sich aus meiner Sicht dann wenigstens an das halten, was das Gericht gesagt hat – und da hat es anderes gesagt. Dann haben wir den Verweis – darauf hat, glaube ich, auch Herr Prof. Bäcker oder Herr Prof. Rossi hingewiesen – auf die verschiedenen Normen hier in § 6a Absatz 1 letzter Satz ATDG. Da sollten wir noch einmal an die Entscheidung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs denken, was sehr grundsätzlich in Frage gestellt hat, ob ich im Gefahrenabwehrrecht einfach auf Strafnormen verweisen kann. Kann ich eine Datei nutzen zur Verhinderung/Verhütung von Straftaten und dabei einfach nur auf Straftatbestände abstellen, ohne die Schutzgüter hier im Einzelnen zu definieren? Das ist durchaus auch nicht unproblematisch. Soviel dazu.

Letzter Punkt: Es wurde kurz angesprochen, die G-10-Kommission. Halte ich hier für ein ganz großes Problem. Erstens, die passt hier eigentlich überhaupt nicht hinein. Zweitens, ist aus meiner Sicht bisher nicht geklärt, wie G-10-Kommission, Bundesbeauftragter für Datenschutz und Landesbeauftragter für Datenschutz jetzt eigentlich ihre Kompetenzsphären und Prüfungen gegenseitig abstimmen



sollen, zumal wir ja bereits wissen, dass zumindest der Bundesbeauftragte hier und da in der Vergangenheit Probleme hatte, Kontrollen durchzuführen, weil gesagt wurde, es sind ja Länderdaten. Irgendwo greifen sie das auch in der Frage der Verantwortlichkeit auf. Wer hat die Verantwortlichkeit für die Daten? Das sind Länderdaten. Jetzt haben wir noch eine Kommission, die hier eigentlich strukturell schon gar nicht hineinpasst, weil es überwiegend um ganz andere Maßnahmen geht als die, mit denen sich die G-10-Kommission normalerweise befasst, und bauen hier sozusagen als Schutzmechanismus irgendwo noch etwas Neues hinein, was strukturell in keinster Weise hineinpasst. Ich glaube, da ist man – unabhängig von der Frage, ob man so eine erweiterte Dateinutzung überhaupt für zulässig und sinnvoll hält – ganz weit weg von dem, was irgendwie praktisch umsetzbar ist. Da sind schon die Abstimmungsprobleme vorherbestimmt, ganz sicher. Danke schön. Zu dem Zentrum sage ich dann nachher noch etwas.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Bäcker.

SV **Prof. Dr. Matthias Bäcker** (Universität Mannheim): Sie haben mich nach weitergehendem Prüfbedarf gefragt. Ich möchte dazu eines sagen. Ich verstehe meine Rolle als Sachverständiger in parlamentarischen Anhörungen nicht so, dass ich generell meine rechtspolitischen Auffassungen oder meine wissenschaftlichen Projekte ausbreite, sondern ich nehme Stellung zu einem deutlich stärker eingeschränkten Thema unter verfassungsrechtlichen und gesetzgebungstechnischen Vorzeichen. Wenn ich also hier weiteren Prüfbedarf angemeldet habe, dann deswegen, weil es mir um Fragen geht, bei denen aus meiner Sicht aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ziemlich klar hervorgeht, dass hier ein solcher Prüfbedarf obiter dictum, ohne entscheidungstragend zu sein, schon vom Bundesverfassungsgericht angezeigt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat ja den Übergangszeitraum für eine Neuregelung sehr großzügig bemessen. Das Urteil datiert vom März 2013 und Sie als Bundestag haben bis Ende 2014 Zeit bekommen. Das ist sehr lange. Das Bundesverfassungsgericht hat dies damit begründet, dass dem Gesetzgeber Gelegenheit gelassen werden soll, einmal Gesetze zu überprüfen, die so gestrickt sind wie das

ATDG – das ist das RED-G, das ist im Gesetzentwurf berücksichtigt –, und weitere Regelungen, insbesondere zum Informationstransfer zwischen Behörden. Und das ist ersichtlich zugeschnitten auf die Regelungen des Nachrichtendienstrechts zum Informationsfluss von Nachrichtendiensten an Polizei und Strafverfolgungsbehörden. Das Grundmuster für solche Regelungen findet sich im BVerfSchG. Die anderen bundesrechtlichen Regelungen sind weitgehend gleich gestrickt oder werden durch Verweise geregelt. Da gibt es den § 19 BVerfSchG und den § 20 BVerfSchG. § 19 BVerfSchG regelt im Wesentlichen vor allem eine Übermittlung auf Ersuchen einer anderen Behörde, § 20 BVerfSchG regelt im Wesentlichen vor allem eine Spontanübermittlung für Zwecke der Strafverfolgung – also eine Übermittlung die vom Bundesamt für Verfassungsschutz selber ausgeht, ohne dass vorher eine andere Behörde angefragt hätte. Das Bundesverfassungsgericht hat vor allem den § 19 BVerfSchG eigentlich so deutlich kritisiert, wie es überhaupt nur geht bei einer Vorschrift, die nicht Beschwerdegegenstand ist. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich gesagt, für die Übermittlung von Daten zur operativen Aufgabenwahrnehmung bedarf es hoher Eingriffsschwellen und der Gesetzgeber kann sich nicht mit allgemeinen Floskeln wie der öffentlichen Sicherheit begnügen. Was steht im § 19 BVerfSchG drin? Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten übermitteln, soweit die Empfangsstelle das für Zwecke der öffentlichen Sicherheit benötigt. Ich wiederhole meine Metapher, auch wenn sie hier nicht durchweg Anklang gefunden hat: Es ist Malen nach Zahlen, dass diese Vorschrift verfassungsrechtlich nicht halten wird. Falls es eine Verfassungsbeschwerde irgendwie schafft, den § 19 BVerfSchG zum Beschwerdegegenstand zu machen, dann wird der kippen. Als Gesetzgeber, denke ich schon, sind Sie gut beraten, diesen Wink mit der Dachlatte, den das Bundesverfassungsgericht Ihnen in seiner Begründung der Übergangsregelung erteilt hat, aufzunehmen und diese Übermittlungsregelungen des Nachrichtendienstrechts gleichzeitig mit nachzubessern, weil deutlicher konnte man es Ihnen nicht machen. Ich meine, Sie können das ja politisch ganz unterschiedlich bewerten, was das eigentlich bedeutet, wenn das Bundesverfassungsgericht eine bundesrechtliche



Regelung kippt. Das kann ich Ihnen nicht abnehmen. Ich bin ja auch kein Parlamentarier. Ich persönlich fände es unangenehm. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Jetzt kommt Herr Prof. Wolff.

SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff (Universität Bayreuth): Wenn ich es richtig verstehe, bin ich nach zwei Sachen gefragt worden. Erstens, ob ich etwas noch ergänzen könnte zur Darlegung der Doppeltür-Theorie von Herrn Prof. Bäcker. Nein, das ist mir nicht möglich. Das war so schön. Ich bin froh, dass ich auch kein Drittsemester mehr bin. Das Zweite: die G-10-Kommission zum BfDI. Das ist in der Tat ein bisschen verzwickt. Also zwei Bereiche: Erstens hat der BfDI auch im Vorfeld des Prozesses sehr deutlich vorgetragen, dass er seine Prüfungskompetenz bei dem ATDG nicht für ausreichend hält. Das wurde sehr zum Gegenstand der mündlichen Verhandlungen gemacht. Ich meine, es ist herausgekommen, dass ich den Bund vertrete in dem Verfahren, deswegen dieses ganze Zeug hier. Dem ist das Gericht nicht gefolgt. Also es hat die Prüfungskompetenz vom BfDI und die Abstimmung zu den Landesdatenschutzbeauftragten im Kern für verfassungsgemäß gehalten und die Position des Bundes und der Bundesregierung zugestimmt, dass die Bundesregierung und das BKA dem BfDI nicht Zugriff auf Landesdaten einräumen darf. Da ist das Gericht gerade nicht der Stellungnahme vom BfDI gefolgt. Es gab noch ein zweites Problem. Soweit die G-10-Kommission zuständig ist, gehen wir davon aus – so die Praxis, das kann ich nur wiedergeben –, dass dann der BfDI nicht zuständig ist, weil wir zwei unabhängige Institutionen haben – die G-10-Kommission und den BfDI – und da wollen wir nicht, dass sie miteinander in Konflikt kommen. Das heißt, soweit die G-10-Kommission zuständig ist, sperrt sie den BfDI. Da gibt es eine gesetzliche Vorschrift, die das andeutet, die wird weitergedacht. Nun ist es so, dass die G-10-Kommission nach dem Sachverhalt, den wir hatten, niemals in die Antiterrordatei hineingeschaut hat. Es sind aber Dateien drin, die ihrer Herrschaft unterliegen, weil sie nämlich nach dem G-10-Gesetz erhoben wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat ziemlich deutlich gesagt: Ihr müsst euch die Datei am besten im Zweijahresrhythmus anschauen. Und zwischen den Zeilen haben sie – nach meiner Wahrnehmung – sogar auch gesagt: Wenn der BfDI nicht hineinschauen darf, sondern

das die Zuständigkeit von der G-10-Kommission ist, dann ist das völlig in Ordnung; aber dann sorgt dafür, dass die G-10-Kommission im Zweijahresrhythmus hineinschaut. Dieser Aspekt ist bisher noch nicht drin, das ist aber wirklich ein sehr spezielles Problem. Aber das ist in der Tat meines Erachtens ein Fehler.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Rieband.

SV Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff (Universität Bayreuth): Herr Vorsitzender, entschuldigen Sie, bitte. Wenn ich noch etwas sagen dürfte. Ich habe noch etwas Drittes. Da bin ich nicht gefragt worden. Das ist mir aber gerade aufgefallen. Sie haben, glaube ich, – wieder unter dem Vorbehalt, dass ich etwas nicht verstehe – einen technischen Fehler gemacht. Und zwar, wenn Sie sich den § 6a ATDG anschauen und fragen: Was dürfen Sie denn mit den dann gewonnen Erkenntnissen machen, wenn Sie die Recherche haben? Was dürfen Sie denn damit anfangen? Es gibt beim ATDG den § 6, der sagt: grundsätzlich dürfen die Daten nur zur Kontaktaufnahme verwendet werden. Dann gibt es ein § 6 Absatz 2 ATDG, der sagt: im Eilfall darfst du sie auch für eigene Recherche verwenden, nicht nur zur Kontaktaufnahme. Der § 6a ATDG ist jetzt natürlich so gedacht, dass die Ergebnisse nicht nur zur Kontaktaufnahme verwendet werden dürfen, sondern auch für eigene operative Zwecke. Das sieht man am § 7 RED-G, dem er nachgebildet ist, der § 6 RED-G ausdrücklich erwähnt – als zusätzliche Nutzung. Wenn Sie den § 6a ATDG so formulieren wollen, wie es nach der Antiterrordateigesetzesevaluation gewollt ist, dann ist sie ja so gemeint, dass man dann mit den Daten rumlaufen darf. Das dürften Sie bei der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht, denn dann würde wieder § 6 Absatz 1 ATDG greifen, das heißt, die Rechercheergebnisse von § 6a ATDG wären darauf beschränkt, dass man nur bei der Behörde anruft, die rausgeworfen worden ist. Das kann man so machen. Das ist rechtsstaatlich hervorragend. Aber ich glaube nicht, dass das gewollt ist. Vor allen käme es dann zu einem Auseinanderfallen von § 7 RED-G und § 6a ATDG. Das ist sicher nicht gewollt. Dann müssen Sie halt noch den § 6 ATDG schnell ändern und beim § 6 ATDG den Hinweis auf § 6a ATDG hineinschreiben. So wie es beim § 7 RED-G ja auch ist. Ich glaube, das ist ein reines Redaktionsversehen, aber der Aus-



schuss kann das sicher noch bearbeiten. Entschuldigen sie, Herr Vorsitzender, das war aber notwendig.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Alles in Ordnung. Frau Rieband.

SV **Catrin Rieband** (Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln): Zur Frage der Löschpraxis: Natürlich kommt man auch aus dieser Datei wieder heraus, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Speicherungen entfallen sind. Ich will Ihnen nur mal kurz, was die Zahlen des Bundesamtes für Verfassungsschutz angeht, die Zahl der Hauptpersonen – also die, die auch jetzt nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung noch unkritisch gespeichert werden konnten – in ihrer Entwicklung kurz darstellen. Da hatten wir am 1. Dezember 2010 2.029 Personen erfasst und wir haben jetzt – Stand: letzten Freitag – noch 1.803 Personen erfasst. Schon allein daran sehen Sie, dass da immer wieder Bereinigungen stattfinden, nämlich dann, wenn die Speichervoraussetzungen entfallen sind. Auch diese 1.803 Personen, die noch aktuell erfasst sind, bedeuten jetzt nicht, dass diese Personen schon alle 2010 in der Datei waren, sondern da ist natürlich auch ein Fluktuationsbestand drin. Da fallen welche heraus, dafür kommen neue Personen hinzu. Bei der Schnellebigkeit etwa der Lage in Syrien oder im Irak können Sie sich das unschwer vorstellen, dass da natürlich immer wieder neue Personen aufgenommen werden, andere dafür aber gegebenenfalls in ihren Speichervoraussetzungen auch wieder weggefallen sind und dann gelöscht werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Datei pflegen, prüfen natürlich, ob die Voraussetzungen vorliegen – einerseits regelmäßig in ihrer arbeitstäglichen Praxis, wenn Sie mit den Personen in der praktischen Arbeit umgehen, und spätestens dann, wenn die Personen zur Wiedervorlage einer Speicherüberprüfung im nachrichtendienstlichen Verbundsystem der Verfassungsschutzbehörden anstehen. Da gibt es automatisierte Wiedervorlagen, orientiert an den gesetzlichen Speichervoraussetzungen. Spätestens dann ist natürlich immer auch zwingend die Überprüfung erforderlich, ob diese Personen auch in den anderen Dateien, in denen sie eingestellt sind, noch korrekt eingestellt sind und ob die Voraussetzungen auch dort noch erfüllt sind. Denn Voraussetzung für die Datenerfassung in der ATD ist nach unseren internen Regelungen, dass sie vorher auch im nachrichtendienstlichen

Verbundsystem der Verfassungsschutzbehörden erfassbar waren. Mindestens darüber hat man auch eine regelmäßig Wiedervorlage und eine entsprechende Überprüfung. Insofern: Wenn die Voraussetzungen entfallen sind, dann wird die Person aus der ATD gelöscht. Und wenn die Speichervoraussetzungen insgesamt entfallen sind, wird sie auch aus dem nachrichtendienstlichen Verbundsystem gelöscht.

Wie erfährt jetzt nun jemand, ob er in dieser ATD oder analog auch der RED gespeichert ist? Er muss ein Auskunftersuchen anstrengen, und zwar für den offenen Datenbestand bei der ATD an das BKA. Wenn er auch wissen will, ob er verdeckt gespeichert ist, muss er nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen der teilnehmenden Behörden die entsprechenden Behörden, bei denen er das vermutet, einzeln anfragen. Also bei uns muss er dann eben nach dem BVerfSchG die Anfrage an uns richten. Dann werden wir prüfen, wie Auskunft zu erteilen ist.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Ziercke.

SV **Jörg Ziercke** (Präsident des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden): Vielleicht zunächst zu Ihrer Frage nach der aktuellen Festnahme: Dabei handelt es sich um einen Gefährder, wie wir sagen, der Anfang 2014 nach Syrien ausgewandert war, nach acht Monaten nach Deutschland zurückgekehrt ist, bei dem wir den begründeten Verdacht haben, dass er an Waffen ausgebildet worden ist, dass er die Märtyrertod sterben wollte, dass es Fotos gibt, wo er mit der Waffe vor der Flagge des Islamischen Staates zu sehen ist. Daraus hat sich nach einem anfänglichen Verdacht auf § 89a StGB – Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat – dann auch der Verdacht im Hinblick auf §§ 129a, 129b StGB ergeben. Das ist der Sachverhalt.

Zu der Frage: Im ATDG ist das ja im Grunde abstrakt geregelt. Die datenschutzrechtliche Verantwortung trägt die Behörde, die die Daten eingegeben hat. Nur diese darf ändern, sperren, berichtigen oder löschen. Diese Behörde muss natürlich erkennbar sein, das ist § 8 ATDG. In § 9 ATDG finden Sie die Protokollierungspflicht des Bundeskriminalamtes für alle Zugriffe, die zum Zwecke der Datensicherung gemacht werden. Der Zugriffszweck muss dort auch protokolliert werden. Im



§ 10 ATDG ist die Kontrolle der Datenschutzbeauftragten geregelt. Hier ist es so, dass wir im Einvernehmen mit der Behörde, die eingestellt hat, auch Auskünfte erteilen dürfen. Was die Berichtigung, Löschung und Sperrung angeht: Unrichtige Daten sind zu berichtigen, personenbezogene sind zu löschen, wenn die Sperrung und Speicherung unzulässig ist. Das erfolgt einmal während der laufenden Sachbearbeitung. Jeder Sachbearbeiter, der also einen Datensatz anfasst, ist verpflichtet zu prüfen, ob diese Daten noch rechtmäßig gespeichert sind, ob sie zum Beispiel verfristet sind, ob es unrichtige Daten sind, weil man entsprechend andere Hinweise hat bzw. nach geltenden Fristen, die teilweise bis zu zehn Jahre sein können. In der Regel sind es sehr viel kürzere Fristen. Wenn dann irgendwann mal etwas dazugekommen ist, muss immer wieder neu geprüft werden. Es muss eine neue Prognose da sein, ob diese Daten noch weiter aufbewahrt werden dürfen oder nicht. Insoweit ist das, meine ich, in dem ATDG ziemlich klar geregelt. Darüber hinaus gibt es Petentenfragen – relativ wenige nur. Wir haben auch von Petitionsausschüssen kaum Anfragen dazu. Insoweit habe ich auch bisher nicht den großen Skandal wahrnehmen können, der damit in Verbindung steht, so dass ich daraus schlussfolgere, dass wir wohl sehr sensibel mit diesen Daten umgehen.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Keine weiteren Fragen mehr. Frau Mihalic.

BE Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Gestatten Sie mir auch eine Vorbemerkung. Herr Prof. Bäcker, ich kann Ihrer Metapher, auch wenn sie vielleicht nicht überall auf Anklang gestoßen ist, durchaus etwas abgewinnen, weil ich finde, dass sie komplizierte Sachverhalte doch recht veranschaulicht. Ich habe im Wesentlichen drei Fragekomplexe.

Der erste Fragekomplex ist fast vollständig beantwortet. Deshalb bitte ich da nur noch einmal um Ergänzung. Und zwar richte ich da meine Frage an Herrn Prof. Bäcker und Herrn Prof. Wolff, die ja auch beide Mitglieder in der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung gewesen sind und die auch im August 2013 einen Bericht dazu vorgelegt haben. Ich möchte da noch einmal um eine kurze ergänzende Darstellung zu den Datenübermittlungsvorschriften bitten. Das hatten Sie ja eben auch schon ausgeführt. Vielleicht

noch einmal ganz besonders gefragt, das schreiben Sie, Herr Prof. Bäcker, auch in Ihrer Stellungnahme, dass Sie dafür plädieren, dass auch die gemeinsamen Abwehrzentren auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden, und Sie berufen sich dabei auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei und auch auf den Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung. Wenn Sie zu den gemeinsamen Abwehrzentren noch etwas sagen würden und vielleicht auch noch ein paar erklärende Worte zur Regierungskommission, das richtet sich an beide, Herrn Prof. Bäcker und Herrn Prof. Wolff.

Dann komme ich zum zweiten Komplex. Das betrifft den Bereich der Datenschutzkontrolle. Darüber haben wir vorhin auch schon mehrfach etwas gehört, und gerade vor dem Hintergrund finde ich es sehr bedauerlich, dass Frau Voßhoff heute nicht da ist. Wir hätten sie sehr gerne hier in der Anhörung gehabt und das ist bedauerlicherweise von der Unionsfraktion blockiert worden. Sie hat ja ihre Stellungnahme zum Gesetzesentwurf abgegeben. Dennoch hätte ich da auch ganz gerne die eine oder andere ergänzende Ausführung von Frau Voßhoff gehört. Ich glaube, dass hätte auch hier der Anhörung insgesamt gut getan. In ihrer Stellungnahme hat Frau Voßhoff ja auch darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht der wirksamen, kohärenten und auch lückenlosen Kontrolle der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und anderer Kontrollinstanzen eine herausragende Bedeutung beigemessen hat. Im 24. Tätigkeitsbericht des BfDI – aber auch in der Stellungnahme von Frau Voßhoff – wird darauf hingewiesen, dass durch § 24 Absatz 2 Satz 3 BDSG kontrollfreie Räume entstehen, in denen faktisch weder das BfDI noch die G-10-Kommission oder das Parlamentarische Kontrollgremium eine Kontrollfunktion wirksam ausüben können. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte, deren Stellungnahme uns auch zum Gesetzesentwurf vorliegt, schlägt in diesem Bereich Verbesserungen vor. Daher in dem Bereich meine Fragen an die Sachverständigen Prof. Bäcker, Prof. Arzt und Prof. Wolff: Sieht der Gesetzesentwurf Verbesserungen bei der Transparenz und bei der effektiven Kontrolle der Antiterrordatei und der Rechtsextremismusedatei vor? Wenn ja: welche? Genügen diese Verbesserungen den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts? Ist die notwendige Kohärenz und Lückenlosigkeit der



Kontrolle durch die Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragten und die G-10-Kommission des Bundes und der Länder in diesem Bereich gewährleistet?

Zum Abschluss noch einige Ausführungen und auch Fragen zum Datenbestand: Also ca. 50 Prozent der Daten in der Antiterrordatei stammen ja vom BND. Bei diesen Daten handelt es sich entweder um Daten aus der strategischen Fernmeldeüberwachung, um Daten aus der Auslandsüberwachung oder um die Daten von ausländischen Partnerdiensten. Wir hatten ja auch die Sachverständigenanhörung im NSA-Untersuchungsausschuss. Dort haben die Professoren Bäcker, Papier und Hoffmann-Riem als Sachverständige das blinde Verwerten von im Ausland erhobenen Daten auch als verfassungswidrig eingestuft. In diesem Zusammenhang die Frage an Herrn Prof. Bäcker: Wie bewerten Sie die Rechtmäßigkeit des Datenbestandes in der Antiterrordatei, insbesondere in Bezug auf die BND-Daten.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Herr Prof. Bäcker. Vielen Dank.

SV Prof. Dr. Matthias Bäcker (Universität Mannheim): Sie haben mich nach drei Themenkomplexen gefragt. Der Erste betrifft die Regelungsbedürftigkeit der Zentren. Ich bin der Auffassung, dass das Urteil meine Position stützt, dass eine Regelung dieser sog. gemeinsamen Zentren angezeigt ist. Sicherlich findet man da weniger direkte Aussagen in dem Urteil als bei den Übermittlungsvorschriften, wo es eigentlich schon drin steht. Bei den Zentren handelt es sich um Plattformen für die gemeinsame Informationsauswertung und Abstimmung zahlreicher Sicherheitsbehörden. Im Detail sind es unterschiedliche Behörden, je nach Zentrum. Mitarbeiter treffen sich mehr oder weniger regelmäßig, um dort Lagebesprechungen durchzuführen, ggf. auch gemeinsame Analyseprojekte oder Ähnliches. Ich bin der Überzeugung, dass die Tätigkeit der Zentren über einen bloß punktuellen Informationsfluss hinausgeht, wie er durch Datenübermittlungsvorschriften abgebildet wird. Deswegen glaube ich, dass die gegenwärtige Praxis, nach der die Tätigkeit der Zentren gesetzlich nur auf die Datenübermittlungsvorschriften gestützt wird, problematisch ist. Ich meine, dass aufgrund der besonderen Risiken, die eine solche doch verstetigte und verfestigte

Zusammenarbeit erzeugt, eine besondere gesetzliche Regelung angezeigt ist, die sich auch einer weiteren Frage widmen muss – und das leitet über zum zweiten Themenkomplex, nämlich der Kontrolle der Kooperation.

Das ist eine Position von mir, die ist nicht durchweg auf Gegenliebe gestoßen, insbesondere nicht bei den Angehörigen der beteiligten Sicherheitsbehörden. Aber ich halte an ihr fest und sehe mich da durch das Urteil bestärkt. Wie ist das jetzt mit der Kontrolle im Fall der Antiterrordatei, nicht mehr der Zentren, wo man sich besondere Kontrollmechanismen sicherlich ausdenken müsste? Im Fall der Antiterrordatei hat das Bundesverfassungsgericht ja die Kontrollregelung weitgehend nicht beanstandet mit Ausnahme des Turnus, den Prof. Wolff schon angesprochen hat. Es ist natürlich problematisch im Fall der Antiterrordatei, da an ihr Landes- und Bundesbehörden beteiligt sind, dass schon auf der Ebene der Datenschutzaufsicht unterschiedliche Datenschutzbehörden für die Kontrolle zuständig sind. Das wird jetzt aufgelöst durch Kooperationen und die Möglichkeit, sich gegenseitig zu bevollmächtigen, ggf. in Anlehnung an die Entscheidung. Das halte ich auch erst einmal für unproblematisch. Wie gut das funktioniert, wird sich dann sicherlich in der Praxis weisen müssen.

Ein viel heiklerer Punkt, der aber auch über die Antiterrordatei hinausweist, ist die Frage des Verhältnisses zwischen Datenschutzaufsicht und der Tätigkeit der G-10-Kommission. Das G-10-Gesetz ist ein besonderes Gesetz, das Telekommunikationsüberwachungen durch Nachrichtendienste regelt. Diese Telekommunikationsüberwachungen werden als Überwachungsmaßnahmen aus den Rechtsgrundlagen der Nachrichtendienste herausgebrochen. Die anderen Überwachungsmaßnahmen stehen im BVerfSchG, den Landesverfassungsschutzgesetzen oder im BND-Gesetz drin, aber nicht die Telefonüberwachung. Die steht im G-10-Gesetz, wird besonders geregelt. Und dafür wird auch eine besondere Kontrollinstanz errichtet, die G-10-Kommission. Hintergrund des Ganzen ist die Änderung von Artikel 10 Grundgesetz von 1968, die dazu geführt hat, dass das G-10-Gesetz geschaffen wurde, dass für die Telefonüberwachung durch Nachrichtendienste kein Richtervorbehalt gilt, sondern ein besonderes Kontrollgremium, das geheim tagt, errichtet wurde, die G-10-Kommission. Die Fachgesetze der Nachrichtendienste sind viel jünger als



das G-10-Gesetz. Die wurden erst später geschaffen und haben dann zahlreiche andere Befugnisse erstmals geregelt. Aus heutiger Sicht ist das G-10-Gesetz ein bisschen ein Fremdkörper mit seinem Querschnittsansatz, während sich alle anderen Maßnahmen in den Fachgesetzen finden. Dieses Reibungsverhältnis zwischen dem G-10-Gesetz und dem ganzen Rest bildet sich auch auf der Aufsichtsebene ab. Die G-10-Kommission wird eigentlich vom Gesetz als eine richterähnliche Präventivprüfungsinstanz installiert. Sie soll aber gleichzeitig auch nachher die Telefonüberwachungsmaßnahmen kontrollieren und für die gesamte weitere Datenverarbeitung und deren Kontrolle zuständig sein. Die Datenschutzbehörden, vor allem der BfDI, sollen nach § 24 BDSG draußen sein.

Das führt dazu, dass die Aufsicht über die gesamte Überwachungstätigkeit der Nachrichtendienste sozusagen zweigespalten wird: Es gibt die G-10-Maßnahmen, für die die G-10-Kommission zuständig ist, und es gibt den ganzen Rest, für den dann im Fall der Bundesbehörden der BfDI zuständig ist. Der frühere BfDI hat moniert, dass das zu erheblichen Reibungsverlusten führt, weil dann verschiedene Instanzen zuständig sind, von denen keiner einen richtigen Überblick über das gesamte Bild hat: Die Telefonüberwachung ist eine wichtige Überwachungsmaßnahme und wird von einer besonderen Stelle kontrolliert. Der Rest wird vom Datenschutzbeauftragten kontrolliert. Das, was der Datenschutzbeauftragte kontrolliert, ist vielleicht wichtig, um zu beurteilen, ob die Telefonüberwachung so ganz in Ordnung war. Umgekehrt hat der Datenschutzbeauftragte nicht ohne Weiteres Zugriff auf die Überwachungsergebnisse nach dem G-10-Gesetz. Wenn das stimmt, dass es diese Reibungsverluste gibt, dann würde eigentlich ein Ansatz im G-10-Gesetz naheliegen, nämlich dort einfach auch die Kontrollbefugnis der Datenschutzaufsicht zu installieren, so, wie man sie überall anders im Nachrichtendienstrecht auch hat. Das wäre sozusagen die saubere Lösung. Die G-10-Kommission kann man ja als richterähnlichen Spruchkörper beibehalten. Die Kontrolle würde aber davon entflochten. Das wäre systematisch, glaube ich, unproblematisch und bei allen anderen Überwachungsmaßnahmen ist es ja auch so geregelt.

Letzter Punkt: Wie ist das mit dem Datenbestand, der vom Bundesnachrichtendienst stammt? Hier gilt: Die Antiterrordatei kann in ihrer praktischen

Durchführung natürlich nicht rechtmäßiger sein als die Daten, die darin gespeichert sind. Das heißt, hier geht es um die Frage: Darf der Bundesnachrichtendienst eigentlich Daten im Ausland erheben? Der Bundesnachrichtendienst und die Bundesregierung sind der Auffassung – das ergibt sich aus verschiedenen Stellungnahmen –, dass der Bundesnachrichtendienst im Ausland eine Überwachungstätigkeit durchführen kann, ohne dafür besondere gesetzliche Ermächtigungen zu haben, nur aufgrund seiner Aufgabenzuweisung zur Auslandsaufklärung. Diese Auffassung beruht, ohne dass das heute noch offen ausgesprochen würde, implizit auf der Annahme, dass die Grundrechte des Grundgesetzes diese Auslandsaufklärungstätigkeit entweder gar nicht oder zumindest nur mit sehr stark vermindertem Schutzniveau einhegen. Ich halte diese Auffassung für unzutreffend. Das habe ich in meiner Stellungnahme für den NSA-Untersuchungsausschuss näher dargelegt. Deswegen bin ich in der Tat der Meinung, dass, soweit sich in der Antiterrordatei Daten befinden, die aus der Auslandsaufklärung stammen, auch die Speicherung in der Antiterrordatei mit einem rechtlichen Makel behaftet ist. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Wir danken Ihnen. Herr Prof. Wolff war, glaube ich, der nächste.

SV **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** (Universität Bayreuth): Herr Vorsitzender, wenn ich es richtig verstanden habe, gehen drei Fragen an mich. Die erste Frage: Wie ist es mit der Übermittlungsvorschrift? Da bin ich im Kern ganz bei Herrn Prof. Bäcker. Ich glaube auch, dass das Bundesverfassungsgericht wollte, dass man sich die Übermittlungsvorschrift noch einmal anschaut. Das ist auch in der mündlichen Verhandlung deutlich geworden. Danach sind wir gefragt worden, konnten aber antworten, dass das im Verfahren nicht Streitgegenständlich war. Aber man kann schon sagen, dass da mitkommuniziert wird, dass man sich die noch einmal anschaut, allerdings nicht bis zum 31. Dezember 2014, sondern da haben wir Zeit. Und sie werden ja auch zurzeit angeschaut. Also bei den Übermittlungsvorschriften muss sicher etwas geschehen. Es muss aber nicht gleich im gleichen Gesetz sein wie jetzt. Die Stelle, die Herr Prof. Bäcker sagt – mit dem: Wir geben euch solange Frist, damit ihr euch die anderen Vorschriften auch



anschauen könnt –, das kann man auch so interpretieren, dass hiermit nur das RED-G gemeint ist. Das glaube ich zwar nicht, aber man kann es auch so interpretieren. Deshalb könnte man schon sagen, das ist eigentlich noch alles in Ordnung.

Das Zweite mit den Abwehrzentren: Ich vertrete da eine bisschen andere Position als Herr Prof. Bäcker. Das würde ich gerne noch vollständigkeitshalber hineinwerfen dürfen. Ich vertrete die gleiche Position wie er, dass ich der Meinung bin, dass eine gesetzliche Grundlage notwendig ist. Das habe ich in meinem Bericht zum – da muss man echt aufpassen mit dem Buchstaben – NSU-Untersuchungsausschuss dargelegt. Ich glaube, dass es reicht, wenn wir eine gesetzliche Äußerung haben, dass der Gesetzgeber sagt: Ja, ich weiß, dass es die Zentren gibt, und ich will sie auch – aber dass er für den Informationsaustausch nichts Zusätzliches regelt. Da denkt Herr Prof. Bäcker etwas anders. Das sind also zwei unterschiedliche Modelle.

Dann Ihre dritte Frage: Transparenzverbesserung. Na klar, das Gesetz ist eine große Transparenzverbesserung. Die Berichtspflicht vom BKA ist klasse, das muss man sagen. Das ist zwar eine Umsetzung entsprechend dem Bundesverfassungsgericht, aber – ich weiß nicht wie das BKA das findet, ob es die Arbeit klasse findet – der Sache nach ist sie klasse, das ist keine Frage. Der Hinweis, dass der Gesetzgeber sowohl dem Bundesbeauftragten als auch die Landesbeauftragten auffordert, mal ordentlich miteinander zusammenzuarbeiten, wie es nun im § 10 Absatz 1 ATDG drinsteht, finde ich auch klasse. Das muss man sagen, die Transparenz ist deutlich verbessert. Ist es genug? Gibt es genug Transparenz? Das weiß ich nicht. Genügt es dem Bundesverfassungsgericht? Ja, das ist eindeutig. Das ist wirklich ein Bereich, über den ist in der mündlichen Verhandlung sehr gefeilscht worden. Und das ist ganz klar: Was da herausgekommen ist, das hat das Bundesverfassungsgericht ganz bewusst gesagt. Und wenn es nicht mehr gefordert hat, hat es auch wirklich nicht mehr gefordert. Da waren ganz andere Forderungen im Raum, zum Beispiel so eine Stellungnahme vom BfDI. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Frau Rieband zum Schluss dieser Runde. Nein, Herr Prof. Arzt, ich hatte Sie hier notiert.

SV **Prof. Dr. Clemens Arzt** (Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Eine interessante Verwechslung.

Zwischenruf des Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Es gibt Schlimmeres, Herr Prof. Arzt.

Auf jeden Fall. Ganz kurz zu Herrn Prof. Wolff: Das Bundesverfassungsgericht sagt zur Randnummer 232 seines Urteils ganz eindeutig, es muss geändert werden. Neuregelung des Antiterrordateigesetzes, auch eine Überarbeitung von Bestimmungen anderer Gesetze, die in Vorschriften ähnlich sind – das ist das RED-G –, sowie eventuell von Datenübermittlungsvorschriften einzelner Sicherheitsbehörden. Es ist schon relativ eindeutig, denke ich, im Sinne dessen, was Herr Prof. Bäcker sagte. Danach wurde ich auch von Frau Pau und von Ihnen gefragt. Ich denke, da gibt es auf jeden Fall zumindest die Anregung des Gerichts, darüber nachzudenken. Ich sehe es aber auch so, dass die Zeitfrist hier nicht unbedingt eine so klare ist – zumal wir hier keine Unvereinbarkeitserklärung haben mit allen Wirkungen, die wir da haben. Im Übrigen gibt es, glaube ich, zu § 19 BVerfSchG derzeit auch eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht – nach meiner Kenntnis zumindest. Da muss man überlegen, ob man die abwartet. Wenn man schaut, wie lange das Gericht an der Antiterrordatei gearbeitet hat, sollte man vielleicht doch lieber nicht warten. Gut, wie auch immer.

Zu den gemeinsamen Zentren sehe ich es schon auch so, wie Herr Prof. Bäcker. Gerade vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen aus dem Polizeibereich – die beschränken sich auf Erfahrungen aus dem Polizeibereich. Wenn ich mir da anschau, wie kreativ häufig bestimmte Zusammenarbeitsformen dann genutzt werden, da denke ich schon, dass es hier gesetzliche Regelungen braucht, weil es ja doch um mehr als Übermittlung geht. Wenn die da nur sitzen, um Daten zu übermitteln, brauchen sie doch nicht so ein riesiges Zentrum aufzubauen. Da passiert deutlich mehr und da haben wir ein absolutes Untermaß an nachvollziehbarkeit und Kontrolle. Hier ist aus meiner Sicht unbedingt der Gesetzgeber gefordert.

Frau Mihalic, Sie fragen mich noch nach Transparenz und Kontrolle. Es gibt ja im Gesetzentwurf nicht wahnsinnig viel zu diesem Thema. Es ist richtig, dass das Bundesverfassungsgericht das



nicht grundsätzlich beanstandet hat, aber zumindest die Kooperationsprobleme sehr deutlich angesprochen hat. Dazu haben wir hier eine kleine Regelung. Ob die nun ausreicht, die Kooperationsprobleme zwischen den verschiedenen Behörden – Datenschutzbehörden Bund/Land und dann noch der G-10-Kommission – zu beseitigen, daran habe ich meine Zweifel. Vor allem aber habe ich Zweifel daran, dass die Datenschutzbehörden, die ja nun hier ein Stück mehr in die Pflicht genommen werden sollen – das war aus meiner Sicht ja doch mindestens die Forderung des Gerichts –, eigentlich auch personell dazu in der Lage sind. Hier hören wir doch immer wieder, dass es hier erhebliche Defizite personeller Natur gibt und wenn alle zwei Jahre eine Kontrolle stattfinden soll, die nicht nur eine Pro-forma-Kontrolle sein soll, dann braucht es eine entsprechende haushaltsmäßige Unterfütterung. Natürlich ist der Bundestag nur für den Bundesbeauftragten entsprechend zuständig. Aber hier bräuchte es aus meiner Sicht dann doch zumindest eine Unterlegung. Danke schön.

Vors. **Wolfgang Bosbach** (CDU/CSU): Vielen Dank. Das nennt man Punktlandung – genau 16.00 Uhr. Ich wünsche den Kollegen noch eine schöne Woche, Herrn Ziercke geständige Täter und den Professoren, dass sie gnädig zu ihren Studentinnen und Studenten sind. Danke für die Mühe.

Schluss der Sitzung: 16.00 Uhr



Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)144 A

**Forschungsinstitut für
öffentliche und private
Sicherheit (FÖPS Berlin)**

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Direktor**

Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

www.foeps-berlin.org
foeps@hwr-berlin.de

**Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages am 22. September 2014**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des
Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze**

vom 28. Mai 2014

Drucksache BT Drs. 18/1565

**Prof. Dr. Clemens Arzt
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement**



I. Einleitung

Eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 28. Mai 2014 erfordert aus meiner Sicht zunächst eine kurze Verortung der Entscheidung des BVerfG zur Antiterrordatei, die ich daher meinen Ausführungen zu den Detailregelungen vorwegstelle.

Das BVerfG hat durch Entscheidung vom 24. April 2013 (1 BvR 1215/07) mehrere Vorschriften des ATDG vom 22. Dezember 2006 für mit der Verfassung unvereinbar erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2014 eingeräumt, um diese einer verfassungsgemäßen Neuregelung zuzuführen. Das Gericht hat für die erforderlichen gesetzlichen Neuregelungen dem Gesetzgeber eine „großzügige“ Frist eingeräumt, damit dieser im Zusammenhang mit der Neuregelung auch eine Überarbeitung von Bestimmungen anderer Gesetze, die den angegriffenen Vorschriften des ATDG ähnlich sind, sowie eventuell von Datenübermittlungsvorschriften einzelner Sicherheitsbehörden prüfen könne (Rn. 232).

Mit diesem Hinweis bezieht sich das BVerfG offenkundig zunächst auf das mit Ausnahme des Gegenstandes bis in die Gesetzesbegründung hinein fast wortgleiche **RED-G**, das nicht Gegenstand der Entscheidung war und weitere offene Fragen im Vergleich zum ATDG beinhaltet. Folgerichtig zielt der Gesetzentwurf auch auf eine Änderung des RED-G, ohne indes dessen anders gelagerten Gegenstand im Detail zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf greift die Anregung des BVerfG zur kritischen Überprüfung der **Übermittlungsvorschriften** bei Datenübermittlungen zwischen **Nachrichtendiensten und Polizei** sowie anderen Behörden des BVerfG hingegen nicht auf, sondern beschränkt sich auf die zwingend notwendige Novellierung des ATDG und des damit fast identischen RED-G. Dies ist zu bedauern, weil insbesondere § 19 BVerfSchG mit Blick auf seine Weite und Unbestimmtheit vor dem Hintergrund der Entscheidung zur ATD kaum als verfassungsgemäß angesehen werden kann; gleiches gilt für § 9 BNDG, der damit inhaltsgleich ist, und für § 11 MADG, der auf § 19 BVerfSchG verweist. Auch die mangelnde Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten in so genannten **Gemeinsamen Zentren** ist durch die Entscheidung des BVerfG auf die verfassungsrechtliche Agenda gesetzt worden. Insoweit greift der Gesetzentwurf zu kurz.

Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung vom 24. April 2013 nur über die Verfassungsmäßigkeit des ATDG zu entscheiden und eine Reihe von Regelungen beanstandet, das Gesetz als solches aber als verfassungsgemäß angesehen. Dabei hat sich das Gericht nicht der seit Jahrzehnten umstrittenen Frage angenommen, ob es in der Bundesrepublik Deutschland ein **Trennungsgebot** (BVerfGE 97, 198, 217) zwischen Polizei und Nachrichtendiensten gibt, sondern ist (nur) von einem



informationellen Trennungsprinzip ausgegangen, was in der Literatur durchaus als problematisch angesehen wird (vgl. *Petri* ZD 2013, 348; *Will* in: FS Schlink, 2014; s.a. *Arzt*, NVwZ 2013, 1328).

Einen Informationsaustausch von Polizei und Nachrichtendiensten hält das Gericht im Rahmen eines informationellen Trennungsprinzips grundsätzlich für zulässig. Im Ergebnis beanstandet das Gericht in zum Teil nur schwer nachvollziehbarer Einzelfallbetrachtung (kritisch zur „Zwar-aber-Dialektik des BVerfG *Gärditz*, JZ 2013, 633; s.a. die Ausführungen unter Rn. 153 ff.) bestimmte Regelungen des ATDG, andere nicht.

Das BVerfG stellt fest, dass der durch die ATD (und im Ergebnis ebenso durch das RED-G) geschaffene Informationsaustausch von Polizei und Nachrichtendiensten von erheblichem Eingriffsgewicht ist, das dadurch erhöht wird, dass die ATD/RED erstmals einen gleichsam „**grenzüberschreitenden**“ **Informationsaustausch und gemeinsamen Datenpool** einer großen Zahl von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden ermöglicht. Durch Einrichtung der ATD/RED werden nicht länger im Einzelfall Daten übermittelt, sondern diese werden in einer gemeinsamen Verbunddatei von Nachrichtendiensten und Polizei zur Verfügung gestellt, obgleich die Voraussetzungen und Eingriffsbefugnisse für die zeitlich davor liegende Datenerhebung sich gravierend unterscheiden; dies ist ein **Tabubruch**.

Zudem wird das der ATD zugrunde liegende Ziel der Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ (zu den dogmatischen Problemen vgl. *Zöller*, Terrorismusstrafrecht 2009) weder dogmatisch präzise erfasst noch begrifflich hinterfragt oder selbiges vom Gesetzgeber eingefordert; dies greift zu kurz.

Soweit das BVerfG vertritt, die **Schwere des Eingriffs** werde gemindert durch eine Beschränkung auf bereits erhobene Daten und die Ausgestaltung als Verbunddatei mit einem Schwerpunkt auf der Informationsanbahnung sowie deren Ausrichtung allein auf das Ziel der Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus, wird die praktische Wirkung dieser so unterstellten Beschränkung nicht berücksichtigt. Die Annahme, die ATD diene der bloßen Informationsanbahnung mittels bereits erhobener Daten, die hier nach Ansicht des Gerichts offenbar „nur“ in einen neuen Kontext gestellt werden, greift zu kurz, weil eine Kenntnis von Personen und der zu diesem gespeicherten Daten zuvor eben nicht „grenzüberschreitend“ für Polizeien und Nachrichtendienste in einer Datei jederzeit online verfügbar waren (kritisch auch *Kasiske*, NJW-Spezial 2013, 312). Zudem wird diese vom Gericht unterstellte Begrenzung in der Funktionsweise der Datei durch die vorgeschlagene Einrichtung einer so genannten **erweiterten Dateinutzung** (§ 6a ATDG) konterkariert;



einer neuen Nutzungsform, die zwar das RED-G bereits kennt, mit der sich das BVerfG aber noch nicht befasst hat.

Die vom Gericht (Rn. 122) unterstellte Zuordnung der „operativen“ **Aufgabenwahrnehmung** allein zur Polizei passt schwerlich mit den tatsächlichen Befugnissen der Nachrichtendienste zusammen; deren Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten (und alleine darum geht es im vorliegenden Kontext) sind im Wesentlichen identisch mit denen der Polizei; was „fehlt“ sind Zwangsbefugnisse. Fraglich ist auch wie das Gericht zu der Ansicht gelangt, die Polizei arbeite „grundsätzlich offen“, wenn heute auf der Ebene von Bund und Ländern eine Vielzahl polizeilicher Befugnisse heimliche Maßnahmen wie Observation, Einsatz technischer Mittel, automatisierte Kennzeichenerkennung, polizeiliche Beobachtung, Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern, vielfältige Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis und die Erhebung von Bestands- und Standortdaten etc. gestatten (sog. „**Vernachrichtendienstlichung**“ der Polizei). „Eine Geheimpolizei ist nicht vorgesehen“, fasst das BVerfG zusammen; wohl aber eine mit vielfältigen Befugnissen zu heimlichen Maßnahmen ausgestattete Polizei, die mittlerweile fast im Jahrestakt eine Befugnisausweitung erfährt, welche nicht selten eine Pflicht zur Benachrichtigung des Betroffenen im Nachhinein verneint oder deutlich einschränkt. Die vom Gericht offenbar unterstellte Trennung von unterschiedlichen Mitteln der Datenerhebung, die deren „Zusammenlegung“ in einer Verbunddatei erfordere, existiert in der Realität nur noch eingeschränkt.

Wer als „**Treffer**“ in der ATD von den damit arbeitenden Behördenmitarbeitern wahrgenommen wird, bleibt dort unabhängig von eventuellen rechtlichen Begrenzungen der Nutzung dieser Information durch das ATDG zunächst einmal im „Hinterkopf“. Wenn das BVerfG hervorhebt, die Nutzung der ATD dürfe nicht unmittelbar zur Aufgabenwahrnehmung, insbesondere nicht operativen Zwecken sondern nur als Grundlage für weitere Datenübermittlungen dienen, ist dies eine *in praxi* wohl schwer nachzuvollziehende und kontrollierbare „Scheinbegrenzung“. Zutreffend stellt das Gericht daher selbst fest, dass die **Aufnahme in die ATD** (oder die RED) für die Betroffenen **erhebliche belastende Wirkung** haben kann. Wer einmal in der Datei erfasst ist muss damit rechnen, aufgrund einer Abfrage dem Umkreis des Terrorismus oder Rechtsextremismus zugeordnet und – mittels weiterer, dadurch erleichterter Übermittlungersuchen – hieran anknüpfend belastenden Eingriffsmaßnahmen unterworfen zu werden. Die Konsequenzen einer solchen Zuordnung können beträchtlich sein und den Einzelnen in schwierige Lagen bringen, ohne dass dieser um die Einordnung weiß und eine praktikable Möglichkeit hat, sich hiergegen zu wehren.



Eine sonst bei heimlichen oder verdeckten Maßnahmen übliche nachträgliche **Benachrichtigungspflicht** sieht das BVerfG indes als nicht mit der Zielsetzung der Datei vereinbar; auch eine (späte) Benachrichtigungspflicht bei Wegfall des Speicherungsgrundes verneint das BVerfG. Im Ergebnis bleibt damit die **Rechtsschutzgarantie** des Art. 19 Abs. 4 GG auf der Strecke.

Es wäre daher aus meiner Sicht wünschenswert, der Gesetzgeber stelle das ATDG wie auch das RED-G als Ganzes auf den rechtsstaatlichen Prüfstand; der so genannte Evaluierungsbericht entspricht dem nicht. Nicht erkennbar ist, wo der Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland aus dem Jahr 2013 in die Überlegungen zur Novellierung einbezogen wurde. Auch die Streichung der Befristung von ATD und RED durch den vorliegenden Gesetzentwurf zeigt in die falsche Richtung, zumal die RED nicht einmal angemessen evaluiert worden ist und sich das BVerfG mit dieser Datei nicht befasst hat.

II. Zum Gesetzentwurf

Vor diesem Hintergrund möchte ich zu den vorgelegten Novellierungsvorschlägen und gesetzlichen Neuregelungen nachfolgend meine Position im Detail vorstellen. Dabei werde ich mich in meinen Ausführungen vorrangig auf das ATDG konzentrieren, eine entsprechende Übertragung auf das RED-G ist möglich.

§ 1 Abs. 2 ATDG / § 1 Abs. 2 RED-G [Beteiligte Behörden]

Der Regelungsvorschlag soll ein eklatantes Defizit der bisherigen Regelung beseitigen, die davon ausging, dass die Eingriffsbetroffenen nicht einmal wissen konnten, **welche Behörden** an den beiden Verbunddateien beteiligt sind. Der Neuregelungsvorschlag greift die Beanstandungen (Rn. 139 ff.) indes nur hinsichtlich der Form (Rechtsverordnung statt Errichtungsanordnung), nicht aber hinsichtlich des Inhalts auf. So führt das BVerfG in seiner Entscheidung zur ATD (Rn. 143) u.a. aus:

Zwar schließen die Bestimmtheitsanforderungen nicht grundsätzlich aus, dass der Gesetzgeber die abrufberechtigten Behörden einer Datei - je nach deren Art und Gegenstand - nur generell abstrakt festlegt. Wenn der Kreis dieser Behörden sich unmittelbar aus dem Gesetz hinreichend bestimmt erschließen lässt, kann es unschädlich sein, wenn hierbei die konkreten Behörden nicht ausdrücklich genannt sind (...). So liegt es vorliegend jedoch nicht. § 1 Abs. 2 ATDG umschreibt die zu beteiligenden Behörden nur nach weiten und wertungsoffenen Kriterien. Er verweist auf anderweitige Aufgabenzuweisungen sowie auf Gesichtspunkte der Erforderlichkeit und Angemessenheit,



die die Bestimmung der beteiligten Behörden letztlich für allgemeine sicherheitspolitische Opportunitätsabwägungen öffnet.“

Dieses Defizit wird durch den Novellierungsvorschlag nicht aufgehoben, weil der Gesetzgeber weiterhin darauf verzichtet hinreichend normenklar festzulegen, **welche Art von Behörden** neben den in § 1 Abs. 1 bestimmten Behörden an der Datei soll teilnehmen dürfen. Zwar soll dies zukünftig nicht mehr durch geheime Errichtungsanordnung, sondern durch dem Publizitätsgebot unterliegende Rechtsverordnung geschehen. Diese muss jedoch den Anforderungen aus Art. 80 I 2 GG (Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung) gehorchen, was hier weiterhin nicht der Fall ist, weil die bisherige Formulierung in Absatz 2, die vom BVerfG beanstandet wurde, einfach beibehalten und nur das Publizitätsdefizit aufgehoben wird.

Mit anderen Worten: Nun wissen zwar die Eingriffsbetroffenen im Falle des Erlasses einer solchen Rechtsverordnung, welche Behörden neben den in § 1 I aufgeführten ebenfalls Teilnehmer der Datei sind; dem Ordnungsgeber selbst wird aber weiterhin **kein hinreichend bestimmter Maßstab durch Gesetz vorgegeben**, welche Behörden er hierzu ermächtigen kann.

Der Regelungsvorschlag entspricht daher nicht den Anforderungen des BVerfG.

§ 2 Satz 1 Nr. 1 ATDG [Unterstützer]

Durch die Änderung des § 2 Satz 1 Nr. 1 bleibt die „Unterstützung der Unterstützer“ als Eintragungsgrund in die ATD erhalten, soweit diese den Anforderungen des neu eingefügten Buchstaben c) entspricht, mithin willentlich in Kenntnis der den Terrorismus unterstützenden Aktivitäten einer Gruppierung geschieht, welche eine Vereinigung unterstützt, die eine terroristische Vereinigung unterstützt, so genannte Unterstützer „zweiten Grades“.

Fraglich ist allerdings, ob die Gesetzesformulierung diese „Vorlage“ des BVerfG (Rn. 149) zutreffend umsetzt wenn das Gericht fordert, dass als Grund für eine Speicherung vorgesehen werden könne, dass „tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass sie [die Unterstützung, d.U.] sich willentlich als Förderung der den Terrorismus unterstützenden Aktivitäten solcher Gruppierungen darstellt“. § 2 Abs. 1 hingegen verlangt, dass „sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Daten sich beziehen auf Personen“, die eine Gruppierung im Sinne von Buchstabe b) unterstützen.



Dies ist ein Unterschied. Beziehen sich in der Formulierung des BVerfG die **tatsächlichen Anhaltspunkte** auf die Person, so beziehen sich diese Anhaltspunkte im Gesetzentwurf (nur) darauf, dass die gespeicherten Daten sich beziehen auf eine Person. Eine Klarstellung erscheint hier notwendig.

§ 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG [Schutzziel Leib und Leben]

Auf den klarstellenden Änderungsvorschlag und die Begründung des Bundesrates vom 23. Mai 2014 wird verwiesen; der Formulierung des Gesetzentwurfes fehlt eine Beschränkung auf die Schutzziele „Leib und Leben“. Hier ist eine Präzisierung aus Gründen der Normenklarheit und -bestimmtheit geboten.

Nicht erkennbar ist, weshalb im Rahmen einer Gesetzesnovelle eine vom BVerfG vorgenommene verfassungskonforme Auslegung (Rn. 151) nicht durch eine im Wortlaut eindeutige und verfassungsgemäße Formulierung im Sinne des Vorschlages des Bundesrates übernommen werden soll. Die Idee einer **normenklaren Regelung** wird damit konterkariert, was allein damit begründet wird, dass diese Beschränkung **durch Auslegung** zu ermitteln und in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs wörtlich enthalten sei (BT-Drs. 18/1565 S. 39). So werden der Eingriffsbetroffene ebenso wie die das Gesetz anwendende Exekutive und auch die Gerichte im Rahmen der Gesetzesanwendung gezwungen, zunächst die Regierungs begründung nicht des Gesetzes, sondern der Novelle zu konsultieren, um die Norm anschließend verfassungskonform auslegen zu können. Es ginge – salopp gesagt – auch einfacher.

Verfassungsrechtlich problematisch in Nr. 2 ist auch die Bezugnahme auf „**rechtswidrig(e) Gewalt**“, wie dies immerhin die Hälfte der Mitglieder des 1. Senats des BVerfG in der Entscheidung ausführlich darlegte (Rn. 153 ff.) und einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Normenklarheit bejahte. Nun entspricht dies selbstverständlich nicht dem Quorum des § 15 Abs. 4 BVerfGG; fraglich ist aber doch, ob der Gesetzgeber hier nicht gut beraten wäre, diese Auffassung aufzugreifen und anlässlich einer ohnehin anstehenden Novelle im Gesetz eine nähere Bestimmung (vgl. den in BVerfG Rn. 156 zitierten Vorschlag) zu treffen. Weshalb dies auch jetzt nicht geschieht, ist schwerlich nachzuvollziehen.

§ 3 Abs. 2 ATDG / RED-G (i.V.m. § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG / RED-G) [Kontaktpersonen]

Für verfassungswidrig erklärte das BVerfG die Regelungen zur Kontaktperson in § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG. Die dort vorgesehene Einbeziehung von Kontaktpersonen sei weder mit dem **Bestimmtheitsgrundsatz** noch mit dem **Übermaßverbot** vereinbar



(Rn. 162 ff.). Für den Betroffenen wird nach Ansicht des Gerichts häufig nicht erkennbar sein, wann tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein anderer Mitglied einer terroristischen Vereinigung ist oder eine solche unterstützt oder rechtswidrige Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer Belange anwendet oder solche Gewaltanwendungen nur unterstützt oder sogar erst in der Zukunft vorbereitet (ATD). Erkennbar muss aber für den Betroffenen sein, unter welchen Voraussetzungen das eigene Verhalten mit dem Risiko eines Eingriffs verbunden ist (s.a. BVerfGE 113, 348 (380 f.)). Angesichts der kaum überschaubaren Reichweite des potentiell erfassten Personenkreises sah das Gericht die Regelung auch als unvereinbar mit dem Übermaßverbot an.

Auch wenn § 2 Satz 1 Nr. 3 RED-G eine weitergehende Beschränkung auf Personen, die den Sicherheitsbehörden aufgrund von Tatsachen als Angehörige der rechtsextremistischen Szene bekannt sind, beinhaltet, ist auch diese problematisch, weil das Tatbestandsmerkmal der „rechtsextremistischen Szene“ ein noch weniger rechtlich geprägtes ist im Vergleich zum Begriff des „internationalen Terrorismus“.

Es findet im ATDG zudem gleichsam eine „**Verdoppelung**“ der **niedrigen tatbestandlichen Schwelle** statt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte genügen um als Kontaktperson zu einer Person angesehen zu werden, die in der ATD gespeichert wird, weil polizeiliche oder nachrichtendienstliche „Erkenntnisse“ tatsächliche Anhaltspunkte sich dafür ergeben, dass diese Daten sich beziehen auf eine Person im Sinne von Nummer 1 Buchstabe a) oder Nummer 2.

Trotz der genannten Bedenken zum ATDG hält es das BVerfG es für prinzipiell nicht ausgeschlossen, auch Kontaktpersonen in die ATD aufzunehmen, soweit die Speicherung weniger Elementardaten Aufschluss „über die als terrorismusnah geltende Hauptperson vermitteln“ könnten und nur verdeckt recherchierbar seien (ebd. Rn. 165). Das Gericht erkennt also selbst an, dass der Begriff der Kontaktperson denkbar weit und unbestimmt ist, um eine Speicherung zu eben dieser Person aber im nächsten Schritt unter bestimmten Kautelen dennoch für zulässig zu erachten, weil hierin ein geringeres Eingriffsgewicht liege. Ob dieses Konzept überzeugt, muss hier dahinstehen; eine **Stigmatisierungswirkung** der Speicherung als so genannte Kontaktperson wird damit nicht ausgeschlossen, zumal die Speicherung sich nicht auf „dolose“ Kontaktpersonen beschränken soll.

Trotz der Beanstandung der Norm will der Gesetzgeber diese unter Bezugnahme auf die vorgenannten Ausführungen des BVerfG unverändert im Gesetz belassen und den „Wink“ des Gerichts aufgreifend, Änderungen nur mit Blick auf die zu speichernden Daten und die Speicherungsart vornehmen. Dabei geht der Gesetz-

entwurf weit über das hinaus, was das BVerfG (Rn. 165) selbst als speicherbare Daten angibt:

„Möglich wäre es insoweit etwa, Kontaktpersonen mit wenigen Elementardaten zu erfassen und diese - entsprechend der derzeitigen Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 b oo ATDG - als Information zu der entsprechenden terrorismusnahen Hauptperson nur verdeckt recherchierbar zu speichern.“

Den Begriff der „**wenige(n) Elementardaten**“ erläutert das Gericht nicht; der Hinweis auf eine Recherche „nach dem Namen“ lässt aber sicherlich zweifelhaft erscheinen, dass das Gericht eine Speicherung auch von eigenen und fremden TK-Anschlüssen, Adressen für die elektronische Post und Angaben zur beruflichen Erreichbarkeit im Sinne hatte. Zur Identifizierung einer Person genügen (maximal) die in § 5 PAuswG angegebenen Daten; der Gesetzentwurf geht deutlich über die Hinweise des Gerichts hinaus.

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b ss) ATDG / § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b vv) RED-G [Speicherung von Internetseiten]

Hier wird die vom BVerfG erzwungene Novellierung zur **weiteren Ausweitung der Dateien** genutzt. Für die Änderung des RED-G wird dabei in der Gesetzesbegründung nicht einmal eigenständige Begründung vorgelegt, sondern nur auf die Ausführungen zum ATDG verwiesen.

Das BVerfG hat sich in seiner Entscheidung vom 24. April 2013 mit möglichen Eingriffen in die **Meinungsfreiheit** durch das RED-G nicht zu befassen. In Erweiterung der Speicherung nach Buchstaben qq) und rr) werden hier unter Umständen an die Gesinnung einer Person anknüpfend Daten gespeichert (zu den Grenzen solcher Eingriffe BVerfGE 124, 300 (320 ff.)). Die Vereinbarkeit der gesetzlichen Erweiterung der Befugnisse mit der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit wird vom Gesetzgeber aber nicht einmal angesprochen.

§ 4 Abs. 3 ATDG / RED-G [Verdeckte Speicherung]

Mit Blick auf das RED-G konzediert der Gesetzentwurf selbst, dass Maßnahmen nach den aufgeführten Normen des BKAG sich kaum gegen Personen richten werden, die von diesem Gesetz erfasst werden. Dies gilt ebenso für Maßnahmen nach dem ZfDG und es fragt sich ob die Norm – die zweifelsohne als Schutznorm gedacht ist – nicht auch als falsches Signal zur Anwendbarkeit besonders eingriffsintensiver Maßnahmen im Anwendungsbereich des RED-G missverstanden werden kann.



Fraglich erscheint, wie eine nach Satz 2 zulässige Abgrenzung von Daten im Sinne des Satz 1 und anderen Daten, die der Regelung nicht unterfallen, praktisch erfolgen soll. Was passiert, wenn Daten durch Maßnahmen i.S.v. Satz 1 erhoben wurden und sodann diese als **Spurenansätze** für weitere Maßnahmen dienen (die Entscheidung des BVerfG NJW 2005, 2766, bezog sich nur auf § 161 Abs. 2 StPO). Sollen die Ergebnisse dieser **Anschlussmaßnahmen** dann nach Satz 2 aus dem Regime des § 4 Abs. 3 Satz 1 herausfallen?

Redaktionell wäre hier im Übrigen in Satz 2 letzter Hs. auf Absatz 1 Satz 1 zu verweisen, nicht auf Satz 1 des Absatzes 3.

§ 5 Abs. 2 ATDG / RED-G [Eilfall]

Das BVerfG hat die Regelungen zum Eilfall trotz ihres vom Gericht attestierten besonders schweren Eingriffsgewichts (Rn. 202) und der Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung (vgl. Rn. 204) als solche nicht beanstandet, nicht zuletzt mit Bezug auf deren bisher seltene Nutzung. Die laut Evaluierungsbericht bisher bestehende **Behördenpraxis** stellt jedoch **keinen wirksamen rechtlichen Schutzmechanismus** dar; zudem belegt diese, dass die erforderlichen Übermittlungen auch auf dem fachgesetzlich möglichen Übermittlungswege möglich sind. Das in der Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 18/1565 S. 27) angeführte Beispiel belegt die Notwendigkeit der Eilfallregelung im Ergebnis ebenfalls nicht. Daher sollte die Regelung entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates gestrichen werden.

§ 6a ATDG / Änderungen § 7 RED-G [erweiterte Nutzung]

Nachfolgend beschränke ich mich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf Ausführungen zu § 6a ATDG; diese sind entsprechend auf die vorgeschlagenen Änderungen des § 7 RED-G übertragbar.

In seiner Entscheidung vom 24. April 2013 hat sich das BVerfG nicht mit der Einrichtung einer so genannten erweiterten Nutzung i.S.v. § 6a ATDG befasst, weil diese bisher nur in § 7 RED-G vorgesehen waren. Die Neuregelung folgt mithin hier nicht aus Gründen der Anpassung an die verfassungsrechtlichen Anforderungen, sondern dient allein einer **erheblichen Befugnisausweitung**, die – anders als seinerzeit bei Einführung des RED-G und der dort in § 7 geregelten Dateinutzung – nicht mit konkreten Problemen in der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten begründet wird (vgl. BT-Drs. 17/8672 S. 19), sondern allein mit Wünschen der vorgeannten Behörden. Auch unter Berücksichtigung eines weitgehenden Ermessens



des Gesetzgebers ist dies mit Blick auf die erhebliche Intensivierung des Eingriffs gegenüber der sonstigen Nutzung der ATD nur schwerlich als hinreichende Begründung der Erforderlichkeit der Neuregelung zu sehen.

Die so genannte erweiterte Nutzung macht die gesamte Verbunddatei, die stets als Indexdatei bezeichnet wird, macht *de facto* diese zur **Projektdatei** für die nutzende Behörde. An der Notwendigkeit und an der Ausgestaltung dieser Nutzung nach dem RED-G wurden seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren zum Teil erhebliche Zweifel angemeldet (vgl. nur BfDI BT-Innenausschuss, A-Drs. 17(4)460 E S. 17 f.; *Poscher*, ebd. 17(4)460 D S. 11 f.; *Roggan*, ebd. 17(4)460 C S. 7). Der BfDI verwies zur Kritik insbesondere darauf, dass seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 22.12.2006 die Befugnis zur Errichtung zeitlich befristeter gemeinsamer Projektdateien ohnehin bereits bestehe (Artikel 2 bis 4 Gemeinsame-Dateien-Gesetz), also nicht nochmals gesondert geregelt werden müsse. Eine Evaluierung der so genannten erweiterten Nutzung, welche entsprechend der Legaldefinition in Absatz 2 gleichsam die gesamte Verbunddatei zur Projektdatei macht, und der Häufigkeit einer solchen Nutzung nach dem RED-G hat bisher nicht stattgefunden.

Zur Wahrung der Verfassungsmäßigkeit einer derart projektbezogenen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten hat der Gesetzgeber im Gemeinsame-Dateien-Gesetz festgelegt, dass für die Eingabe personenbezogener Daten in Projektdateien die jeweiligen **Übermittlungsvorschriften** zugunsten der an der Zusammenarbeit beteiligten Behörden in **entsprechend Anwendung** gelten, mit der Maßgabe, dass die Eingabe eines personenbezogenen Datums nur zulässig ist, wenn die Daten allen an der projektbezogenen Zusammenarbeit teilnehmenden Behörden übermittelt werden dürfen (vgl. BT-Drucksache 16/2950 S. 23). Die erweiterte Nutzung nach § 6a (und nach § 7 RED-G) stellt einen **erheblichen Grundrechtseingriff** dar, weil bestehende Hürden der informationellen Zusammenarbeit hier noch weiter abgesenkt werden als sonst im ATDG oder RED-G. Obwohl Nachrichtendienste alle von Polizeibehörden eingegebenen Daten in der ATD umfassend recherchieren können und umgekehrt, enthält das Gesetz keine den § 22a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG und § 9a Abs. 2 S. 1 BKAG vergleichbaren Beschränkungen als Ausfluss des informationellen Trennungsprinzips. Dies ist mit Blick auf das **Übermaßverbot** nicht akzeptabel.

Ebenfalls mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar ist die nähere Ausgestaltung in § 6a Abs. 1 Satz 1. Danach dürfen alle beteiligten Behörden und mithin auch die Nachrichtendienste „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben“ die in der ATD



gespeicherten Daten „erweitert“ nutzen. Sodann erfolgt eine weitere Eingrenzung mit Blick auf bestimmte **Gefahren** oder die Verfolgung von **Straftaten** oder Projekte zur Verhinderung von Straftaten sowie die Maßgabe, dass die Nutzung erforderlich sein muss, um weitere Zusammenhänge des Einzelfalls aufzuklären. Hier ist nicht erkennbar, welche **gesetzlichen Aufgaben der Nachrichtendienste** überhaupt berührt sein könnten, weil es sich bei der weiteren Spezifizierung in Satz 1 ausschließlich um Aufgaben der Abwehr konkreter Gefahren und der Verhütung von Straftaten einerseits oder der Verfolgung von Straftaten andererseits handelt. Nach Auffassung des BVerfG ist der operative Bereich allein die Domäne der Polizeibehörden:

„Unbeschadet näherer Differenzierungen zwischen den verschiedenen Diensten beschränkt sie [die Aufklärung durch die Nachrichtendienste, d.U.] sich im Wesentlichen darauf fundamentale Gefährdungen, die das Gemeinwesen als Ganzes destabilisieren können, zu beobachten und hierüber zu berichten, um eine politische Einschätzung der Sicherheitslage zu ermöglichen. Ziel ist nicht die operative Gefahrenabwehr, sondern die politische Information. So ist Aufgabe der Tätigkeit des Bundesnachrichtendienstes nicht die Bekämpfung von Straftaten als solchen, sondern übergreifend die Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind. In Form von Lageberichten, Analysen und Berichten über Einzelerkenntnisse soll die Bundesregierung in den Stand gesetzt werden, Gefahrenlagen rechtzeitig zu erkennen und ihnen – politisch – zu begegnen (...). Entsprechend zielt auch die Aufklärung der Verfassungsschutzbehörden nicht unmittelbar auf die Verhütung und Verhinderung von konkreten Straftaten oder die Vorbereitung entsprechender operativer Maßnahmen. Auch hier beschränkt sich die Aufgabe der Dienste auf eine Berichtspflicht gegenüber den politisch verantwortlichen Staatsorganen beziehungsweise der Öffentlichkeit (...>). (BVerfG 24. April 2013 Rn. 118)

Auch die Gesetzesbegründung (S. 19) verweist ausdrücklich nur auf operative Aufgaben wenn es dort heißt, es solle sichergestellt werden, dass eine erweiterte Datennutzung nur dann möglich ist, wenn „es um ‚greifbare‘ Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit von Personen geht“ (...)“ und „das Projekt sich auf konkrete Straftaten, Täter oder Gruppierungen beziehen muss“. All dies kann nicht als „gesetzliche Aufgabe“ (Absatz 1 Satz 1) der **Nachrichtendienste** angesehen werden, deren Einbeziehung hier mithin verfassungsrechtliche unzulässig ist, weil das informationelle Trennungsprinzip nicht nur im Einzelfall auf Grundlage der fachgesetzlichen Übermittlungsvorschriften durchbrochen wird.



Nicht nachvollziehbar ist die Regelung auch mit Blick auf die **Zielrichtung** der so genannten erweiterten Nutzung und deren Zulässigkeit. Nach Absatz 1 ist die erweiterte Nutzung zulässig nicht nur zur Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter, sondern auch zur Verfolgung von Straftaten. Unter Rekurs auf die Ausführungen des BVerfG vom 24. April 2013 (Rn. 203) zu den verfassungsrechtlichen Grenzen einer Nutzung im Eilfall, wird diese Ausgestaltung in der Gesetzesbegründung (S. 19) als im Vergleich zur Einfallregelung deutlich enger gefasste Tatbestandsvoraussetzungen bezeichnet. Mit den genannten Ausführungen des BVerfG ist dies nur schwerlich in Einklang zu bringen. Danach hält das **BVerfG** eine Nutzung im **Eilfall** nach § 5 Abs. 2 nur für zulässig im Falle einer **gegenwärtigen Gefahr** für hochrangige Rechtsgüter, nicht aber in den in § 6a ATDG / § 7 RED-G genannten Fällen. Gefordert ist also – im Rahmen der üblichen polizeirechtlichen Begrifflichkeiten – anders als in § 6a nicht nur eine konkrete Gefahr sondern eine gegenwärtige. Überdies ist von der Zulässigkeit einer Nutzung zur **Strafverfolgung** in der Entscheidung des BVerfG nicht die Rede, weshalb die Bezugnahme hierauf in der Gesetzesbegründung falsch ist.

Kritisch anzumerken ist auch, dass der Begriff der „**Verhinderung**“ von Straftaten aus polizeirechtlicher Sicht unpräzise ist und von dem sonst gängigen Begriff der „Verhütung“ von Straftaten (in Abgrenzung von deren Verfolgung) abweicht (vgl. *Kugelman*, Anhörung RED-G, BT-Innenausschuss, A-Drs. 17(4)460 H, S. 2), ohne das dem Gesetzentwurf zu entnehmen wäre, ob eine Abweichung beabsichtigt ist oder nicht.

Der Gesetzentwurf gestattet – wie soeben dargestellt – einen Zugriff auf alle Daten im Sinne des § 3 (Grunddaten und erweiterte Grunddaten) auch im Wege der **Inverssuche** für eine Vielzahl von gesetzlichen Zwecken, die weit über die des § 5 Abs. 2 hinausgehen. Mit Blick auf die bei der so genannten erweiterten Datennutzung mögliche Inverssuche in den erweiterten Grunddaten, die angesichts ihrer Weite sonst nicht direkt zugänglich sind, ist zudem hervorzuheben, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zur ATDG (Rn. 198 – 200) diese grundsätzlich für mit dem **Übermaßverbot** nicht vereinbar erklärt hat. Eine Ausnahme hat das Gericht nur zur Abwehr **gegenwärtiger Gefahren** im Rahmen des § 5 für zulässig erachtet. Wenn der Gesetzgeber anordne, in solcherart weitem Umfang Daten in die Datei einzustellen, dürften diese im Rahmen der Informationsanbahnung nur zur Ermöglichung eines Fundstellennachweises genutzt werden. Dementsprechend müsse eine Nutzungsregelung so ausgestaltet sein, dass dann, wenn sich eine Recherche auch auf erweiterte Grunddaten erstreckt, nur das Aktenzeichen und die informationsführende Behörde angezeigt würden, nicht aber auch die korrespondierenden einfachen Grunddaten. § 6a ist mithin auch mit Blick auf die Ausführungen des BVerfG



zum unmittelbaren Zugriff auf erweiterte Grunddaten und die Möglichkeit der Inversuche jenseits des Eilfalls mit dem Übermaßverbot nicht vereinbar.

Soweit die Gesetzesbegründung (S. 19) darauf verweist, die Weite des § 6a werde durch die Möglichkeit der „Begrenzungen“ im „**Genehmigungsverfahren**“ kompensiert, ist bereits fraglich, welches „Verfahren“ hiermit gemeint sein soll: das Anordnungsverfahren nach Absatz 4 oder das Zustimmungsverfahren nach Absatz 5? Soweit dabei in der Begründung ausschließlich auf eine Anordnung durch das zuständige Bundesministerium verwiesen, stimmt dies zudem mit dem Gesetzeswortlaut nicht überein, der deutlich weiter ist.

Das so genannte **Anordnungsverfahren** kann schwerlich als Kompensation der überschießenden Weite der Norm angesehen werden, weil diese „Kompensation“ durch die Regelungen in Absatz 4 innerhalb der Exekutive verbleibt und der Gesetzgeber mangelnde Normenklarheit und -bestimmtheit nicht durch eine kaum kontrollierbare **exekutive Entscheidung** kompensieren kann (vgl. BVerfG 24.04.2013 Rn. 181). Dies ist mit dem **Bestimmtheitsgebot** nicht vereinbar, das sicherstellen soll, dass der demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst trifft, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Ferner erlauben die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Daher hat der Gesetzgeber selbst Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs hinreichend bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen (BVerfGE 120, 378 (408)), was hier ausweislich der Gesetzesbegründung(S. 19) selbst nicht geschieht und daher kompensiert werden soll.

Zeitlich nicht ausreichend ist auch die **Aufbewahrungsfrist** in Absatz 4 letzter Satz, zum einen aus Gründen der datenschutzrechtlichen Kontrollen, insbesondere aber mit Blick auf die gerichtliche **Kontrolle nach Art. 19 Abs. 4 GG**. Die Bestimmung, Antrag und Anordnung seien „mindestens“ für die Dauer der projektbezogenen Nutzung vorzuhalten, gestattet zudem eine Vernichtung unmittelbar nach Abschluss einer solchen Maßnahme, wenn diese länger als zwei Jahre andauert, womit eine (nachträgliche) **datenschutzrechtliche Kontrolle** unterminiert wird. Die vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 24. April 2013 (Rn. 214 ff.) geforderte Verbesserung der datenschutzrechtlichen Kontrolle als (einzigem) Mechanismus des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird damit konterkariert.

Hinsichtlich des Absatzes 5 bestehen deutliche Zweifel an der **Geeignetheit des Verfahrens**. Der Gesetzentwurf erläutert nicht, weshalb hier eine mit Blick auf die Tä-



tigkeit der beteiligten Polizeibehörden eher „sachfremde“ Kontrollinstanz einbezogen werden soll. Die Kontrolle durch die **G 10-Kommission** überschneidet sich auch inhaltlich nur teilweise mit deren eigentlichen Aufgaben und Erfahrungen mit Bezug auf Eingriffe in Art. 10 GG, die zudem nur einen Teil der Einträge in die ATD ausmachen. All dies wirft – bei allem Respekt vor der Kommission – Zweifel an diesem neu eingerichteten Kontrollregime auf. Eine personelle Aufstockung der Kommission ist im Gesetzentwurf hierfür nicht vorgesehen.

Im Ergebnis sind mithin die Regelungen in § 6a ATDG und auch § 7 RED-G verfassungsrechtlich nicht akzeptabel.

§ 10 ATDG/§ 11 RED-G (Datenschutzrechtliche Kontrolle und G 10-Kommission)

Die vorgeschlagene Neuregelung in § 10 Abs. 1 beabsichtigt eine Kontrolle der von den Landesbehörden (nicht „den Ländern“) eingegebenen Daten, soweit „Landesbehörden“ nach § 8 Abs. 1 ATDG/§ 9 Abs. 1 RED-G die datenschutzrechtliche Verantwortung tragen; dies sollte klargestellt werden.

Soweit Absatz 1 Satz 3 den BfDI adressiert ist unklar, was genau gemeint ist. Das BVerfG führt hierzu Entscheidung vom 24. April 2013 (Rn. 216) aus:

„Allerdings entspricht es der Antiterrordatei als Verbunddatei, dass es den Datenschutzbeauftragten gestattet sein muss, zusammenzuarbeiten und sich etwa im Wege der Amtshilfe durch Delegation oder Ermächtigung bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse gegenseitig zu unterstützen.“

Mit Blick auf den Wortlaut des Gesetzes erscheint mehr als zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Regelung diesen Anforderungen des BVerfG zur Zusammenarbeit und Abgrenzung der **Kontrolle** durch die **Datenschutzbehörden** von Bund und Ländern genügt.

Insbesondere aber fehlt jegliche Regelung oder auch nur Hinweis in der Gesetzesbegründung zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit und Abgrenzung von der durch Absatz 5 nunmehr ebenfalls einbezogenen **G 10-Kommission**. Im Anschluss an die soeben zitierten Ausführungen hält das BVerfG weiter fest:

„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. Wenn der Gesetzgeber eine informationelle Kooperation der Sicherheitsbehörden vorsieht, muss er auch die kontrollierende Kooperation zugunsten des Datenschutzes ermöglichen.“

Die vorgeschlagene Regelung lässt indes keine Maßgaben erkennen, wie diese „**kontrollierende Kooperation**“ von Datenschutzbehörden und G 10-Kommission ausgestaltet werden soll.

Hinzu kommt, dass das BVerfG ausdrücklich auf die Befüllung der Datei durch den **Bundesnachrichtendienst** hinweist, welcher häufigster Datenbesitzer in der ATD ist (vgl. Evaluationsbericht Ziff. 3.3.1.3 und Abbildung 11). Diese Daten haben ihre Herkunft allerdings zumeist nicht in einer Überwachung im Sinne des G 10-Gesetzes, sondern stammen zu nicht geringen Teilen aus dem **Ausland** (ebd.). Ob diese Daten fremder Dienste einer ausreichenden Kontrolle in Deutschland unterliegen und daher einer Nutzung im Rahmen einer so genannten „erweiterten Dateinutzung“ durch die Polizeibehörden zugänglich sein sollten, erscheint zumindest fraglich und sollte genauer evaluiert werden, bevor dies gesetzlich zugelassen wird.

Hinzu kommen Bedenken hinsichtlich des Regelungsregimes für die **beteiligten Landesbehörden**. Der Gesetzentwurf macht keine Angaben, welche Länder derzeit die Anforderungen des Absatzes 5 letzter Satz erfüllen. Fraglich ist auch, ob eine Übermittlung von Erkenntnissen aus einer „erweiterten“ Dateinutzung bspw. seitens des BKA oder einer beteiligten Landespolizeibehörde an ein Land, welches diese Anforderungen nicht erfüllt, zulässig sein soll; § 10 Abs. 1 BKAG steht dem zum Beispiel nicht entgegen. Ebenso ist nicht erkennbar, dass eine Einspeisung dieser Erkenntnisse seitens der das Projekt durchführenden Behörde in die ATD unzulässig wäre, womit faktisch die Beschränkungen des letzten Satzes aufgehoben wären. Dies alles ist in Absatz 5 nicht ausreichend berücksichtigt.

Mangelnder Rechtsschutz

Last but not least ist darauf hinzuweisen, dass der Verweis auf die Kontrolle durch die G 10-Kommission die im Urteil des BVerfG vom 24. April 2013 (Rn. 222; s.a. Rn. 213 zur hierfür erforderlichen Benachrichtigung) als zulässig angesehene Beschränkung der Rechte der Eingriffsbetroffenen auf **gerichtliche Kontrolle** staatlichen Handelns nach Art. 19 Abs. 4 GG *de facto* weiter verstärkt; dies ist kein guter Ansatz in einem Rechtsstaat.

III. Schlussbemerkung

Insgesamt beinhaltet der Gesetzentwurf eine Reihe von verfassungsrechtlichen Problemen, die aus meiner Sicht dringend eine Überarbeitung angeraten sein lassen. Eine Einführung neuer Befugnisse und Ausweitung bestehender Befugnisse lässt sich mit Blick auf die Entscheidung des BVerfG vom 24. April 2014 sicherlich nicht als zwingend ansehen und deren Notwendigkeit ist empirisch nicht belegt. Eine Überprüfung weiterer Normen, insbesondere der fachgesetzlichen Übermittlungsnormen wie bspw. § 19 BVerfSchG im Lichte der Entscheidung erscheint dringend angeraten.

Berlin, den 16. September 2014

gez. Prof. Dr. Clemens Arzt

Prof. Dr. Matthias Bäcker, LL.M.
Universität Mannheim
Abteilung Rechtswissenschaft
Schloss
68131 Mannheim

Mannheim, den 17. September 2014

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)144 B

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes
und anderer Gesetze

(BT-Drs. 18/1565)

Gliederung

Ergebnisse

I. Behebung verfassungsrechtlicher Mängel von ATDG und RED-G

1. Betroffene Personen, § 2 ATDG-E und § 2 RED-G
2. Zu speichernde Datenkategorien, § 3 RED-G-E
3. Speicherung von Daten aus Eingriffen in Art. 10 GG, § 4 ATDG-E und § 4 RED-G-E

II. Erweiterte Datennutzung nach § 6a ATDG-E und § 7 RED-G-E

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine erweiterte Nutzungsermächtigung
2. Verfassungsrechtliche Defizite der vorgesehenen Ermächtigungen
 - a) Analyse gewaltbereiter Bestrebungen
 - b) Strafverfolgung
 - c) Verhinderung von Straftaten

III. Fortbestehende verfassungsrechtliche Defizite außerhalb von ATDG und RED-G

Ergebnisse

1. Der Gesetzentwurf beseitigt nicht alle verfassungsrechtlichen Defizite des ATDG und des RED-G, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ATDG ergeben.
 - a) Die vorgesehene Betroffenenregelung des § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG-E ist immer noch sehr weit gefasst und droht die kommunikative Privatsphäre zu verletzen, soweit sie an ein Befürworten von Gewalt anknüpft. Rechtstechnisch erscheint es darüber hinaus angezeigt, die Betroffenenregelungen in § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG sowie § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 RED-G hinsichtlich der Begriffe der „Gewalt“, der „rechtsextremistischen Gewalttat“ und des „vorsätzlichen Hervorrufens“ einzugrenzen und so die vom Bundesverfassungsgericht geforderte restriktive Auslegung dieser Begriffe ausdrücklich vorzugeben.
 - b) Der Entwurf belässt in § 3 Abs. 1 Nr. 1 RED-G mehrere Kategorien zu speichernder Daten, die so weit und offen gefasst sind, dass Grundrechte der Betroffenen verletzt werden.
 - c) Die vorgesehenen Regelungen in § 4 Abs. 3 ATDG-E und § 4 Abs. 3 RED-G-E zum Schutz von Daten, die durch besonders eingriffsintensive Datenerhebungsmaßnahmen gewonnen wurden, sind zu eng. Sie müssen auch Daten erfassen, die aus einer Erhebung von Telekommunikations-Verkehrsdaten stammen.
2. Die vorgesehenen Ermächtigungen zu erweiterten Datennutzungen in § 6a ATDG-E und § 7 RED-G-E sind zu weit gefasst und stehen mit den Grundrechten der Betroffenen nicht in Einklang.
3. Der Gesetzentwurf zieht nur unvollständige Schlüsse aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, da er allein das ATDG und das RED-G behandelt. Dringend reformbedürftig sind nach dem Urteil insbesondere die viel zu weitreichenden und zu unbestimmten Datenübermittlungsvorschriften des Nachrichtendienstrechts. Darüber hinaus liegt es aufgrund des Urteils zumindest nahe, die Tätigkeit der Gemeinsamen Zentren mehrerer Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ausdrücklich gesetzlich zu regeln.

Der Gesetzentwurf verfolgt zwei Regelungsziele, die ich im Folgenden getrennt voneinander behandle: Zum einen sollen die verfassungsrechtlichen Defizite von ATDG und RED-G behoben werden, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum ATDG ergeben (unten I.). Zum anderen soll eine erweiterte Datennutzung auch für die Antiterrordatei eingeführt werden; für die Rechtsextremismus-Datei werden die Voraussetzungen einer erweiterten Datennutzung modifiziert (unten II.).

Daneben fällt auf, dass der Entwurf in seinem Gegenstand sehr eng zugeschnitten ist und sich auf das ATDG sowie das RED-G begrenzt. Dabei hätte sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgedrängt, auch bestimmte Regelungen außerhalb dieser beiden Gesetze zu überarbeiten beziehungsweise bestimmte Fragen überhaupt erstmals gesetzlich zu regeln (unten III.).

I. Behebung verfassungsrechtlicher Mängel von ATDG und RED-G

Die meisten der vorgesehenen Regelungen zielen darauf ab, die verfassungsrechtlichen Mängel zu beheben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. April 2013¹ für das ATDG festgestellt hat und die sich weitgehend auch im RED-G finden. Dieses Ziel wird überwiegend erreicht. Allerdings verblieben auch nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs noch einzelne verfassungsrechtliche Mängel sowie weitere Unstimmigkeiten, die zwar nicht zu Verfassungsverstößen führen, aber unter rechtstechnischen Gesichtspunkten ausgeräumt werden sollten. Diese Defizite des Entwurfs führe ich im Folgenden aus.

1. Betroffene Personen, § 2 ATDG-E und § 2 RED-G

Der Entwurf sieht vor, § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG insoweit zu ändern, als Personen in die Antiterrordatei aufgenommen werden konnten, die eine rechtswidrige Gewaltanwendung zu bestimmten Zielen befürworten. Denn nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts reicht eine bloße innere Haltung nicht aus, um eine Datenspeicherung zu legitimieren. Demgegenüber bestünden keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, „Hassprediger“ in die Datei aufzunehmen, die öffentlich zu Hass und Gewalt anstachelten.²

§ 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG-E soll nunmehr eine Datenspeicherung daran knüpfen, dass der Betroffene voraussichtlich eine Gewaltanwendung durch seine Tätigkeiten vorsätzlich hervorruft. Als Regelbeispiel für solche Tätigkeiten soll die Norm das „Befürworten solcher Gewaltanwendungen“ nennen.

Auch mit dieser Änderung verbliebe die Regelung verfassungsrechtlich zumindest problematisch. Die Speicherungsermächtigung beschränkte sich nach wie vor nicht auf „Hassprediger“. Sondern sie würde auch Personen umfassen, die sich lediglich privat im kleinen Kreis positiv über eine Gewaltanwendung zu bestimmten Zielen äußern. Zwar könnte eine Datenspeicherung so – anders als nach der bisherigen Normfassung – nicht mehr allein an das Forum Internum des Einzelnen anknüpfen. Die Speicherung könnte jedoch die staatsfreie kommunikative

¹ BVerfGE 133, 277.

² BVerfGE 133, 277 (347 f.).

Privatsphäre verletzen.³ Insbesondere Gewalt befürwortende Äußerungen im Kreis enger Vertrauenspersonen mögen unerfreulich sein, rechtfertigen jedoch für sich genommen keine staatlichen Eingriffsmaßnahmen.

Allerdings müssten nach § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG-E auch tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, dass diese Äußerungen eine Gewaltanwendung hervorrufen werden und dass die Betroffenen dies wollen. Ob damit ein hinreichend enger Zurechnungszusammenhang zwischen Äußerungen und Gewaltanwendung formuliert wird, der ein staatliches Eindringen in die kommunikative Privatsphäre ausnahmsweise rechtfertigen könnte, erscheint jedoch fragwürdig. Denn es wäre nicht ausgeschlossen, ein solches Hervorrufen selbst bei komplexen Kausalverläufen zu bejahen, in deren Rahmen die Äußerungen nur eine untergeordnete Bedeutung für die drohende Gewaltanwendung haben. Zudem erforderten diese einschränkenden Tatbestandsmerkmale eine Prognose zukünftiger Entwicklungen und eine Einschätzung der Willensrichtung des Betroffenen, die beide auf sehr ungewisser Basis beruhen. Es ist zweifelhaft, ob der gesetzliche Ermächtigungstatbestand auf diese Weise zuverlässig begrenzt wird.

Um die Speicherungsermächtigung demgegenüber zuverlässig auf „Hassprediger“ zu begrenzen und so ihre Verfassungskonformität sicherzustellen, sollte die Regelung präziser gefasst werden. Verfassungsrechtlich tragfähig wäre es etwa zu fordern, dass nach den vorliegenden tatsächlichen Anhaltspunkten der Betroffene zu rechtswidriger Gewaltanwendung „öffentlich aufruft“.

Daneben erscheint es regelungstechnisch angezeigt, die Betroffenenregelungen in § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG und § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 RED-G zu präzisieren. Diese Normen enthalten mit den Begriffen der „Gewalt“, der „rechtsextremistischen Gewalttat“ und des „vorsätzlichen Hervorrufens“ rechtswidriger Gewaltanwendung Tatbestandsmerkmale, die sehr weit interpretiert werden könnten und dann das Übermaßverbot verletzen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht – bei Stimmgleichheit im Senat – die Tatbestandsmerkmale der „Gewalt“ und des „vorsätzlichen Hervorrufens“ in § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG gleichwohl nicht beanstandet. Es hat dazu jedoch jeweils eine verfassungskonforme Auslegung gefordert. Danach ist unter „Gewalt“ nur solche Gewalt zu verstehen, die „unmittelbar gegen Leib und Leben gerichtet oder durch den Einsatz gemeingefährlicher Mittel geprägt ist“. Ein „vorsätzliches Hervorrufen“ von Gewalt setzt ein willentliches Handeln voraus.⁴ Es liegt nahe, diese Einengungen in den Gesetzestext aufzunehmen und so Rechtssicherheit zu schaffen. Ein Grund, die überschießend weiten bisherigen Tatbestandsfassungen beizubehalten, ist demgegenüber nicht ersichtlich.

2. Zu speichernde Datenkategorien, § 3 RED-G-E

Das Bundesverfassungsgericht hat die Kategorien der erweiterten Grunddaten in § 3 ATDG insoweit beanstandet, als einige davon in transparenter Weise näher bestimmt werden müssen.

³ Vgl. zur Gewährleistung eines kommunikativen Privatbereichs mit Blick auf den Ehrschutz, aber im Ansatz verallgemeinerbar BVerfGE 90, 255 (259 ff.).

⁴ BVerfGE 133, 277 (341 ff.).

Dies setzt zumindest voraus, dass konkretisierende Vorgaben der Verwaltung dokumentiert und veröffentlicht werden.⁵

Der Gesetzentwurf setzt dies für die vom Bundesverfassungsgericht aufgeführten Datenkategorien in § 3 Abs. 4 ATDG-E und § 3 Abs. 4 RED-G-E um. Damit stellt der Entwurf für die Antiterrordatei insoweit einen verfassungskonformen Zustand her.

Hingegen geht der Entwurf für die Rechtsextremismus-Datei nicht weit genug. Denn § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b RED-G ordnet die Speicherung mehrerer Datenkategorien an, die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b ATDG keine Gegenstücke haben. Hinsichtlich dieser Datenkategorien bestehen teils erhebliche Zweifel, ob die Norm den verfassungsrechtlichen Geboten der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit genügt. Einige von ihnen sind sehr weit gefasst und könnten den Grundrechtsgebrauch der Betroffenen empfindlich treffen. Dies gilt insbesondere für § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben b qq und rr RED-G, die eine Speicherung der Teilnahme an rechtsextremistischen Veranstaltungen und des Besitzes oder Erstellens rechtsextremistischer Medien in größeren Mengen vorsehen, ohne dass es nach dem Gesetzeswortlaut darauf ankäme, ob es sich hierbei um grundrechtlich besonders geschützte⁶ rechtmäßige Tätigkeiten handelt.⁷ Sehr offen gehalten sind auch § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben b tt und uu RED-G, die praktisch jede Beteiligung an rechtsextremistischen Zusammenschlüssen erfassen. Wenn diese Regelungen überhaupt für verfassungsrechtlich tragfähig gehalten werden,⁸ so müssen sie deutlich präzisiert und eingengt werden. Daher ist wenigstens zu fordern, dass auch für diese Datenkategorien eine konkretisierende Verwaltungsvorschrift erstellt und veröffentlicht wird. Zumindest sollte daher der Anwendungsbereich von § 3 Abs. 4 RED-G-E auf diese Datenkategorien erstreckt werden.

3. Speicherung von Daten aus Eingriffen in Art. 10 GG, § 4 ATDG-E und § 4 RED-G-E

Das Bundesverfassungsgericht hat gefordert, Daten besonders zu schützen, die durch Eingriffe in die besonderen Vertraulichkeitsgarantien aus Art. 10 GG, Art. 13 GG und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme gewonnen wurden.⁹

Der Gesetzentwurf zählt hierzu in § 4 Abs. 3 ATDG-E und § 4 Abs. 3 RED-G-E bundesrechtliche Befugnisregelungen auf, die zu verdeckten Eingriffen in diese Grundrechte ermächtigen. Daten, die durch Maßnahmen nach diesen Befugnisregelungen oder nach gleichartigen landesrechtlichen Regelungen gewonnen wurden, müssen i.S.v. § 4 Abs. 1 ATDG bzw. § 4 Abs. 1 RED-G verdeckt gespeichert werden.

⁵ BVerfGE 133, 277 (354 ff.).

⁶ Insbesondere durch Art. 5, Art. 8 und Art. 21 GG.

⁷ Die Gesetzesbegründung zu § 3 RED-G führt ohne Stütze im Gesetzestext aus, das Tatbestandsmerkmal der „sonstigen Veranstaltungen“ in § 3 Abs. 1 Buchstabe b qq erfasse „nicht die Teilnahme an rechtmäßigen Versammlungen und Kundgebungen oder rechtmäßigen Parteiveranstaltungen“, BT-Drs. 17/8672, S. 16. Damit wird in der Sache bereits in dieser Begründung eine verfassungskonforme restriktive Auslegung der Norm propagiert, die angesichts der hohen Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes an Datenverarbeitungsermächtigungen zumindest fragwürdig erscheint.

⁸ Zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben b qq und rr RED-G sehr kritisch *Arzt*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2014 (im Erscheinen), § 3 RED-G Rn. 22 f.

⁹ BVerfGE 133, 277 (372 ff.).

Die Vorgabe einer verdeckten Speicherung ist ein verfassungsrechtlich tragfähiges Schutzkonzept.¹⁰ Jedoch sind die Regelungskataloge in § 4 Abs. 3 ATDG-E und § 4 Abs. 3 RED-G-E zu eng gefasst, so dass Schutzdefizite verbleiben. Denn diese Kataloge führen nicht die bundesrechtlichen Ermächtigungen zu verdeckten Erhebungen von Telekommunikationsverkehrsdaten auf, die sich in § 100g StPO, § 20m BKAG, § 23g ZFdG und § 8a Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BVerfSchG (ggfs. i.V.m. § 2a BNDG oder § 4a MADG) finden.¹¹

Verkehrsdatenerhebungen greifen jedoch intensiv in das Grundrecht aus Art. 10 GG ein, da sie weitreichende Einblicke in Kommunikationsverhalten, soziale Kontakte und Lebensgestaltung der Betroffenen ermöglichen.¹² Insbesondere wenn Verkehrsdaten über einen längeren Zeitraum zusammengetragen und systematisch ausgewertet werden, bleibt die Eingriffsintensität hinter einer inhaltsbezogenen Telekommunikationsüberwachung allenfalls geringfügig zurück.

Die durch Verkehrsdatenerhebungen gewonnenen Daten sind auch mit Blick auf die Ausgestaltung der beiden Dateien ebenso schutzbedürftig wie Daten, die aus inhaltsbezogenen Überwachungen stammen. Das Bundesverfassungsgericht hat den bisherigen Rechtszustand mit Blick auf die Antiterrordatei deshalb beanstandet, weil danach Daten aus Eingriffen in besondere Vertraulichkeitsgarantien unter Umständen als Grunddaten i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a ATDG zu speichern waren und deshalb durch eine Suchabfrage ohne weiteres als Klartext recherchiert werden konnten.¹³ Dieses Risiko besteht für Daten aus Verkehrsdatenerhebungen ebenso wie für Daten aus inhaltsbezogenen Überwachungsmaßnahmen.¹⁴ Beispielsweise kann eine Verkehrsdatenerhebung dazu dienen, die sozialen Kontakte eines bekannten „Gefährders“ zu erschließen, um eine komplexe terroristische oder extremistische Struktur auszuleuchten. Hierdurch können weitere mutmaßliche Strukturangehörige bekannt werden, deren Daten dann gleichfalls in der Datei zu speichern sind. Die Grunddaten dieser weiteren Personen stammen aus der Verkehrsdatenerhebung und unterliegen besonderen verfassungsrechtlichen Schutzanforderungen.¹⁵ Der Entwurf verfehlt diese Anforderungen derzeit.

¹⁰ BVerfGE 133, 277 (374 f.).

¹¹ Mit der Gesetzesbegründung halte ich es hingegen für unbedenklich, dass die Schutzregelung keine Daten erfasst, die durch offene Ermittlungsmaßnahmen gewonnen wurden. Weiter müssen meines Erachtens auch Daten aus Telekommunikations-Bestandsdatenerhebungen nicht besonders geschützt werden. Bestandsdatenerhebungen greifen zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Sonderfall der Zuordnung einer dynamischen IP-Adresse in das Grundrecht aus Art. 10 GG ein, so BVerfGE 130, 151 (181 f.). Dabei handelt es sich jedoch um einen Eingriff von deutlich geringerer Intensität als bei Telekommunikationsüberwachungen oder Verkehrsdatenabrufen, vgl. BVerfGE 125, 260 (340 ff.). Dieser Eingriff in das Fernmeldegeheimnis erzeugt im Vergleich zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung keinen so herausgehobenen Schutzbedarf, dass zwingend eine verdeckte Speicherung der gewonnenen Daten angezeigt wäre.

¹² BVerfGE 107, 299 (318 ff.); 113, 348 (383); vgl. zur Bevorratung solcher Daten BVerfGE 125, 260 (318 ff.).

¹³ Vgl. BVerfGE 133, 277 (374).

¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht nennt insoweit beispielhaft ein bei einer Abhörmaßnahme in Erfahrung gebrachtes besonderes körperliches Merkmal oder einen seltenen Dialekt, BVerfGE 133, 277 (374).

¹⁵ Ohne Belang ist, ob es noch weiterer Maßnahmen – etwa Bestandsdatenerhebungen – bedarf, um die erhobenen Verkehrsdaten bestimmten Personen zuzuordnen. Der grundrechtliche Schutzbedarf besteht über solche Zwischenschritte hinaus fort. Dementsprechend sind alle Verarbeitungen von Daten, die einmal durch einen Eingriff in Art. 10 GG gewonnen wurden, nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

II. Erweiterte Datennutzung nach § 6a ATDG-E und § 7 RED-G-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch § 6a ATDG-E den Funktionsumfang der Antiterrordatei auszubauen, indem nach dem Vorbild von § 7 RED-G eine erweiterte Nutzung dieser Datei ermöglicht wird. Die materiellen und formellen Vorgaben für diese erweiterte Nutzung weichen in Details von dem bisherigen § 7 RED-G ab. Insoweit sieht der Entwurf vor, § 7 RED-G an den neuen § 6a ATDG-E anzupassen.

Jedoch stehen § 6a ATDG-E und § 7 RED-G-E – ebenso wie schon der bisherige § 7 RED-G¹⁶ – mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht in Einklang. Eine erweiterte Dateinutzung ist insbesondere dann als besonders schwerer Eingriff in dieses Grundrecht anzusehen, wenn die Nutzung einem präventivpolizeilichen oder strafprozessualen Zweck dient. An Ermächtigungen zu einer solchen Nutzung bestehen hohe verfassungsrechtliche Anforderungen. Die Vorgaben, die § 6a Abs. 1 ATDG-E und der weitgehend damit übereinstimmende § 7 Abs. 1 RED-G-E errichten, verfehlen diese Anforderungen deutlich.

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine erweiterte Nutzungsermächtigung

Der Entwurf definiert den Begriff der erweiterten Nutzung in § 6a Abs. 2 ATDG-E wortlautgleich mit § 7 Abs. 2 RED-G. Danach handelt es sich um komplexere informationstechnische Auswertungen, mit denen eine teilnehmende Behörde aus den gespeicherten Daten neue Informationen etwa über geografische oder soziale Zusammenhänge gewinnen soll.¹⁷

Die erweiterte Dateinutzung geht in Ausmaß und Qualität deutlich über die Nutzungen hinaus, welche die beiden Gesetze ansonsten zulassen.

Die Dateien werden in diesem Rahmen nicht als bloße Indexdateien genutzt, wie es § 5 Abs. 1 ATDG und § 5 Abs. 1 RED-G grundsätzlich vorsehen. Sondern eine teilnehmende Behörde erhält unmittelbar Zugriff auf die gespeicherten Daten (mit Ausnahme verdeckter Speicherungen), um diese Daten zur Aufgabenwahrnehmung zu nutzen.

Zumindest mit Blick auf den gesetzlichen Normalfall übersteigt die Reichweite der Zugriffsbefugnis auch die Eilfallermächtigungen in § 5 Abs. 2 ATDG und § 5 Abs. 2 RED-G deutlich:

Die Eilfallermächtigungen dienen primär dazu, einer teilnehmenden Behörde bei einer punktuellen Suchanfrage nach einer Person unmittelbar Zugriff auf die erweiterten Grunddaten zu verschaffen. Insoweit bilden die Dateien technische Plattformen für vereinfachte und beschleunigte Datenübermittlungen zwischen den teilnehmenden Behörden. Daneben ist zwar auch eine Inverssuche möglich, die von einem gespeicherten Merkmal aus den erweiterten

gleichfalls an diesem Grundrecht zu messen, so BVerfGE 100, 313 (359); 110, 33 (68 f.); 113, 348 (365); 125, 260 (313).

¹⁶ Kritisch zu dieser Norm haben sich bereits mehrere der seinerzeit von dem Innenausschuss des Deutschen Bundestags angehörten Sachverständigen geäußert, vgl. die Stellungnahmen von *Poscher*, BT-Ausschussdr. 17(4)460 D, S. 11 f.; *Roggan*, BT-Ausschussdr. 17(4)460 C, S. 7; *Wolff*, BT-Ausschussdr. 17(4)460 B, S. 8 f.

¹⁷ Die Begründung zu § 7 RED-G nennt beispielhaft „die kartenmäßige, grafische oder sonstige Darstellung von Tatorten sowie Aufenthaltsorten der Verdächtigen, die Darstellung von Beziehungsgeflechten der Verdächtigen, der räumlichen Verteilung sowie von Reiseaktivitäten des rechtsextremistischen Personenpotenzials“, BT-Drs. 17/8672, S. 19.

Grunddaten und nicht von einer bestimmten Person ausgeht.¹⁸ Eine solche Suche setzt jedoch immerhin noch voraus, dass die suchende Behörde eine Vorstellung davon hat, auf welche Ausprägung welches Merkmals es ihr ankommt.

Hingegen sollen die Dateien im Rahmen erweiterter Nutzungen den teilnehmenden Behörden als Datenpools dienen, aus denen sie mit praktisch allen informationstechnisch möglichen Methoden weitreichende Erkenntnisse schöpfen können. Dies schließt etwa mehrstufige Analysen ein, die zunächst Verdachtsmomente überhaupt erst hervorbringen sollen, auf denen dann weitere Analyseschritte aufbauen. Eine teilnehmende Behörde kann so mittels einer erweiterten Nutzung Informationen erzeugen, die sie mit Hilfe gezielter Übermittlungersuchen oder einzelner Suchabfragen nicht beschaffen könnte, weil sie im Voraus nicht genau angeben könnte, welche Daten sie benötigt.

Die Ermächtigungen zu erweiterten Nutzungen heben damit das von dem Bundesverfassungsgericht begründete informationelle Trennungsprinzip zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden¹⁹ bereichsspezifisch auf und ersetzen es durch ein informationelles Verfügbarkeitsprinzip. Hierin liegt dann, wenn eine operativ tätige Polizeibehörde eine der beiden Dateien erweitert nutzt, ein besonders schwerer Grundrechtseingriff.²⁰ An die Eingriffsrechtfertigung sind daher gleichartige Anforderungen zu stellen wie bei anderen besonders schwerwiegenden Eingriffsmaßnahmen. Als Referenzmaßnahmen aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind vor allem Wohnraumüberwachungen, „Online-Durchsuchungen“ und die Nutzung bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten zu nennen.

Eine erweiterte Dateinutzung zur Strafverfolgung setzt danach von Verfassungs wegen den Verdacht einer besonders schweren Straftat voraus, deren Gewicht den mittleren Kriminalitätsbereich deutlich übersteigt.²¹ Eine präventivpolizeiliche Nutzung darf nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut erlaubt werden.²²

Weniger hohe Anforderungen bestehen hingegen dann, wenn ein Nachrichtendienst eine der Dateien erweitert nutzen soll. Denn das informationelle Trennungsprinzip ist primär auf Informationsflüsse von Nachrichtendiensten zu Polizeibehörden zugeschnitten. Solche Informationsflüsse sind grundrechtlich besonders riskant, da hier die weitreichenden informationellen Vorfeldbefugnisse der Nachrichtendienste mit den weitreichenden Zwangsbefugnissen der Polizeibehörden zusammentreffen.²³ Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht

¹⁸ Dies hält angesichts der hohen tatbestandlichen Voraussetzungen ausdrücklich für verfassungsgemäß BVerfGE 133, 277 (364).

¹⁹ BVerfGE 133, 277 (329).

²⁰ Wie hier *Arzt*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2014 (im Erscheinen), § 7 RED-G Rn. 4; ebenso bereits zu der weniger weitreichenden Eilfallermächtigung in § 5 Abs. 2 ATDG BVerfGE 133, 277 (332).

²¹ Vgl. zur Wohnraumüberwachung BVerfGE 109, 279 (343 ff.).

²² Vgl. zur „Online-Durchsuchung“ BVerfGE 120, 274 (326 ff.); zum Abruf bevorrateter Telekommunikations-Verkehrsdaten BVerfGE 125, 260 (330 f.); ferner zur Rasterfahndung, die aus informationstechnischer Sicht der erweiterten Nutzung ähnelt, BVerfGE 115, 320 (360 ff.).

²³ Vgl. BVerfGE 133, 277 (322 ff.).

hohe Anforderungen insbesondere an einen Datenaustausch zwischen diesen Behörden „für ein mögliches operatives Tätigwerden“, also für polizeiliche Zwecke, errichtet.²⁴

Im umgekehrten Fall, dass ein Nachrichtendienst Zugriff auf polizeiliche Datenbestände erhält, stellt sich dieses besondere grundrechtliche Risiko nicht. Ein solcher Informationsfluss ist grundrechtlich nicht trivial, aber in weiterem Umfang rechtfertigungsfähig. Ausreichend erscheint hier, dass sich das nachrichtendienstliche Erkenntnisinteresse auf eine terroristische oder extremistische Struktur bezieht, von der hinreichend gewichtige Schäden zu besorgen sind.

2. Verfassungsrechtliche Defizite der vorgesehenen Ermächtigungen

Der Gesetzentwurf sieht in § 6a Abs. 1 ATDG-E und § 7 Abs. 1 RED-G-E jeweils drei weitgehend gleichlautende Ermächtigungstatbestände vor. Keiner von ihnen genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Denn sie setzen durchweg erheblich unterhalb der mindestens zu fordernden Eingriffsschwellen an.

a) Analyse gewaltbereiter Bestrebungen

Nach § 6a Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 RED-G-E soll eine erweiterte Dateinutzung erlaubt sein, um im Rahmen eines Analyseprojekts Informationen über einzelne Bestrebungen des internationalen Terrorismus bzw. gewaltbereite rechtsextremistische Bestrebungen zu sammeln und auszuwerten.

Diese Ermächtigungstatbestände sind weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr oder eines strafprozessualen Anfangsverdachts angesiedelt: Zum einen ist Gegenstand des Analyseprojekts nicht eine konkrete drohende oder begangene Straftat. Die Analyse bezieht sich vielmehr auf eine Struktur, von der bestimmte Straftaten oder Gewalthandlungen erwartet werden. Zum anderen beschränkt sich das Analyseziel nicht darauf, einzelne Straftaten zu verhindern oder zu verfolgen. Vielmehr sollen Informationen über die Zielstruktur als solche beschafft werden, um diese Struktur weitwinklig auszuleuchten.

An dem Befund, dass die vorgesehenen Ermächtigungen Eingriffsanlass und Eingriffsziel weit ins Vorfeld von Gefahr und Anfangsverdacht verlagern, ändert es nichts, dass eine erweiterte Nutzung nur im Rahmen eines „einzelfallbezogenen Projekts“ zulässig sein soll.

Der Begriff des Einzelfalls verweist hier ersichtlich nicht auf eine konkret drohende oder begangene Straftat. Vielmehr liegt es in diesem Kontext nahe, diesen Begriff so zu verstehen, dass (immerhin) eine zumindest ansatzweise konturierte einzelne Struktur Ziel der Dateinutzung sein muss. Tauglicher Gegenstand eines Analyseprojekts ist danach beispielsweise nicht der islamistische oder rechtsextremistische Terrorismus als solcher, wohl aber eine bestimmte terroristische Gruppierung²⁵ unabhängig davon, ob von ihr bereits ein näher konkretisierter Anschlag zu erwarten ist.

²⁴ BVerfGE 133, 277 (329).

²⁵ So auch die Entwurfsbegründung, BT-Drs. 18/1565, S. 19.

Was ein Projekt ist, definieren die vorgesehenen Regelungen nicht.²⁶ Es liegt nahe, darunter lediglich den behördlichen Arbeitszusammenhang zu verstehen, der sachlich durch die Zielstruktur als Analysegegenstand und zeitlich durch die Befristungsregelungen in § 6a Abs. 3 Sätze 2 und 3 ATDG-E sowie § 7 Abs. 3 Sätze 2 und 3 RED-G(-E) definiert wird. In dieser Interpretation begrenzt der Projektbegriff die vorgesehenen Ermächtigungen nicht zusätzlich.

Diese Ermächtigungen ließen sich verfassungskonform gestalten, indem sie ausdrücklich den Nachrichtendiensten vorbehalten würden, auf die sie ohnehin primär zugeschnitten sein dürften. Hohe Anforderungen ergäben sich dann allerdings wiederum an die Übermittlung der Ergebnisse eines nachrichtendienstlichen Analyseprojekts an Polizeibehörden. Diese Datenübermittlung ist jedoch nicht Gegenstand des Entwurfs, sondern richtet sich gemäß § 6a Abs. 7 Satz 2 ATDG-E bzw. § 7 Abs. 7 Satz 2 RED-G-E nach den allgemeinen Übermittlungsermächtigungen.

b) Strafverfolgung

Nach § 6a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 RED-G-E dürfen die Dateien auch zum Zweck der Strafverfolgung erweitert genutzt werden. Gegenstand des strafprozessualen Verfahrens muss dabei eine der in § 6a Abs. 1 Satz 3 ATDG-E bzw. § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G aufgezählten Straftaten sein. Diese Straftatkatologe sind jedoch zu weit gefasst und beschränken sich nicht auf besonders schwere Straftaten.

Für die Beurteilung, wie schwer eine Straftat wiegt, ist der gesetzliche Strafrahmen von maßgeblicher Bedeutung. Eine besonders schwere, den Bereich der mittleren Kriminalität eindeutig verlassende Straftat liegt nach der Systematik des StGB erst vor, wenn die Tat im Höchstmaß mit mehr als fünf Jahren Freiheitsstrafe bewehrt ist. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur akustischen Wohnraumüberwachung näher ausgeführt.²⁷

Hingegen führen § 6a Abs. 1 Satz 3 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G sogar Straftatbestände auf, bei denen die Höchststrafe noch unter fünf Jahren verbleibt. Dies gilt für die in beiden Normen genannten § 89b und § 91 StGB sowie aus dem Katalog des § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G zusätzlich für § 126 und § 127 StGB. Selbst wenn für die strafprozessuale erweiterte Dateinutzung die Anforderungen an das Gewicht der Straftaten gegenüber der Wohnraumüberwachung abzusenken wären, wären zumindest diese Verweise verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

c) Verhinderung von Straftaten

Schließlich ermöglichen § 6a Abs. 1 Satz 2 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 2 RED-G erweiterte Dateinutzungen auch zu dem präventivpolizeilichen Ziel, Straftaten aus den Katalogen von § 6a Abs. 1 Satz 3 ATDG-E bzw. § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G zu verhindern. Diese Ermächtigungen sind gleichfalls zu weit gefasst.

Es ist bereits zweifelhaft, ob diese Ermächtigungen die erweiterte Dateinutzung auf konkrete Gefahren begrenzen, wie dies verfassungsrechtlich geboten ist. Ausdrücklich verwenden bei-

²⁶ Kritisch *Arzt*, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2014 (im Erscheinen), § 7 RED-G Rn. 6.

²⁷ BVerfGE 109, 279 (343 ff.).

de Normen den Gefahrbegriff nicht. Stattdessen setzen sie als Nutzungsanlass voraus, dass „eine... Straftat begangen werden soll“, und erlauben die Nutzung „zur Verhinderung“ von „Straftaten“. Die Formulierung des Nutzungsanlasses im Singular („eine Straftat“) könnte zwar so verstanden werden, dass die Polizeibehörde eine Straftat im Einzelfall zu prognostizieren hat, deren Konturen sich bereits näher abzeichnen. In dieser Interpretation würden die Ermächtigungen den polizeirechtlichen Gefahrbegriff lediglich reformulieren. Jedoch passen hierzu nicht das auf den (bloßen) Willen der potenziellen Straftäter abzielende Verb „sollen“ sowie die Benennung des Nutzungsziels im Plural („Straftaten“). Die Ermächtigungen greifen damit Formulierungen auf, die für das präventivpolizeiliche Vorfeldrecht typisch sind, also üblicherweise gerade nicht das Erfordernis einer konkreten Gefahr errichten sollen.²⁸ Zumindest sind sie so missverständlich gefasst, dass gegen sie Bedenken aus dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz bestehen.

Selbst wenn § 6a Abs. 1 Satz 2 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 2 RED-G als reformulierte Gefahrstatbestände begriffen werden, gehen diese Ermächtigungen teilweise inhaltlich zu weit. Sie gewährleisten auch dann nicht durchgängig, dass die erweiterte Dateinutzung sich auf besonders schwerwiegende Gefahren beschränkt. Grund hierfür sind die in Bezug genommenen Straftatkataloge in § 6a Abs. 1 Satz 3 ATDG-E bzw. § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G. Oben wurde bereits ausgeführt, dass diese Kataloge auch auf Straftatbestände minderen Gewichts verweisen. Hinzu kommt ein spezifisch präventivpolizeiliches Regelungsdefizit: Die Straftatkataloge führen teilweise Straftatbestände auf, die ihrerseits Handlungen im Vorfeld der Verletzung oder konkreten Gefährdung eines Rechtsguts kriminalisieren.²⁹ Die Ermächtigungen in § 6a Abs. 1 Satz 2 ATDG-E und § 7 Abs. 1 Satz 2 RED-G erlauben die erweiterte Dateinutzung bereits, wenn lediglich eine solche Vorfeldhandlung droht. Zu einem solchen Zeitpunkt wird vielfach noch keine Gefahr für ein Rechtsgut vorliegen. Eine Anknüpfung an strafrechtliche Vorfeldtatbestände entgrenzt deshalb den Eingriffsanlass und ist für präventivpolizeiliche Ermächtigungen ein ungeeigneter und verfassungsrechtlich nicht tragfähiger Regelungsansatz.³⁰ Hiervon betroffen sind die in beiden Katalogen aufgeführten § 89a, § 89b, § 91 und § 129a StGB sowie aus dem Katalog von § 7 Abs. 1 Satz 3 RED-G darüber hinaus § 89, § 127, § 129 und § 310 StGB.

III. Fortbestehende verfassungsrechtliche Defizite außerhalb von ATDG und RED-G

Der Gesetzentwurf sieht allein Änderungen des ATDG und des RED-G vor. Solche Änderungen reichen jedoch nicht aus, um das geltende Recht den verfassungsrechtlichen Anforderungen anzupassen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum ATDG aufgezeigt hat.

²⁸ Eingehend anhand der Eingriffstatbestände des BKAG zum Verhältnis von Gefahr und Gefahrstoff und zu den verschiedenen Formulierungsmöglichkeiten die Kommissionsmitglieder *Bäcker* und *Hirsch*, in: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 60 ff.

²⁹ Näher zu Erscheinungsformen und Zwecken derartiger kriminalpräventiver Straftatbestände mit Blick auf das Terrorismusstrafrecht die Kommissionsmitglieder *Bäcker*, *Hirsch* und *Wolff*, in: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 37 ff.

³⁰ Näher *Bäcker*, in: Festschrift für Schenke, 2011, S. 331 (343 ff.); noch weitergehend BVerfGE 125, 260 (329).

Insbesondere ist es dringend erforderlich, die Datenübermittlungsermächtigungen des Nachrichtendienstrechts zu überarbeiten. Diese Normen ermöglichen Informationsflüsse von Nachrichtendiensten zu operativ tätigen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in einem Ausmaß, das auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts offenkundig und erheblich über das verfassungsrechtlich Zulässige hinausgeht.³¹ Die gravierenden Mängel des geltenden Rechts lassen sich beispielhaft an den Übermittlungsermächtigungen des BVerfSchG aufzeigen: § 19 BVerfSchG erlaubt eine Datenübermittlung unter anderem, sofern die Empfangsbehörde die Daten für „Zwecke der öffentlichen Sicherheit“ benötigt. Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber in seinem Urteil zum ATDG ausgeführt, Übermittlungsermächtigungen dürften sich jedenfalls für Informationsflüsse von Nachrichtendiensten an Polizeibehörden „nicht mit... niederschweligen Voraussetzungen wie... der Wahrung der öffentlichen Sicherheit begnügen“.³² Zu weit geht auch § 20 BVerfSchG, der eine Übermittlungspflicht zur Verfolgung von Staatsschutzdelikten errichtet; hierunter können bei entsprechender (etwa rassistischer) Motivation auch Bagatelldelikte wie eine Beleidigung oder eine Sachbeschädigung fallen.

Darüber hinaus liegt es aufgrund des Urteils zum ATDG zumindest nahe, die Tätigkeit der sogenannten Gemeinsamen Zentren ausdrücklich gesetzlich zu regeln. Diese Zentren sind organisatorische Plattformen für eine institutionell verfestigte informationelle Zusammenarbeit verschiedener Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.³³ Diese Zusammenarbeit stützt sich derzeit allein auf die Datenübermittlungsermächtigungen des jeweiligen behördlichen Fachrechts. Die informationelle Zusammenarbeit in den Zentren geht jedoch über einen punktuellen Informationsfluss, wie ihn diese Ermächtigungen im Blick haben, fundamental hinaus. Vielmehr bedarf eine derartige behördenübergreifende Analysetätigkeit einer gesetzlichen Grundlage, die diese Tätigkeit auf besonders schwerwiegende Bedrohungen begrenzt. Dabei ist auch eine wirksame Kontrolle der Zentren als solcher – und nicht allein der teilnehmenden Behörden – zu gewährleisten.³⁴

³¹ Näher zum Folgenden die Kommissionsmitglieder *Bäcker, Hirsch* und *Wolff*, in: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 202 ff.; eingehend *Gazeas*, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014.

³² BVerfGE 133, 277 (330 f.).

³³ Näher Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 165 ff.

³⁴ Näher die Kommissionsmitglieder *Bäcker, Giesler, Hirsch* und *Wolff*, in: Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 2013, S. 172 ff.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: Sabine Calacci

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Bosbach, MdB

Würzburg, den 17.9.2014

Per Mail

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)144 C

Gutachterliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze“

BT-Drs. 18/1565

I. Ausgangssituation

Nachdem der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 24.3.2013

- BVerfG, NJW 2013, S. 1499 ff. -

die Grundstrukturen des Antiterrordateigesetzes

- Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG) vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3409) -

für verfassungsgemäß erachtet hat und nur in einigen Punkten gesetzgeberische Korrekturen aus Gründen der Normenklarheit und zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt hatte, legt die Bundesregierung im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht für die beanstandeten Regelungen gewährten Übergangsfrist bis zum 31.12.2014 nunmehr einen Gesetzentwurf vor, der sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Monita beschränkt und – entsprechend den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts folgend – nur in Teilen auch gesetzliche Regelungen umfasst, die den streitgegenständlichen Bestimmungen ähnlich sind.

Zudem enthält der Gesetzentwurf mit § 6a ATDG-E eine Bestimmung zur erweiterten Datennutzung, deren Normierung – wie auch der Bundesrat zu Recht feststellt –

- Stellungnahme des Bundesrates, Anlage 3 zu BT-Drs. 18/1565-

nicht durch die verfassungsgerichtliche Entscheidung veranlasst ist, aber im Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) bereits vorhanden ist.

Zusammenfassend lassen sich dem Gesetzentwurf der Bundesregierung folgende zentrale Korrekturen als Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben entnehmen:

Nachdem bislang § 1 Abs. 2 ATDG gestattete, im Benehmen mit dem BMI weitere teilnehmende Behörden zu benennen, setzt der Gesetzentwurf die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Möglichkeit

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1507, Rdnr. 144) -

um, für die Benennung weiterer Behörden eine Verordnungsermächtigung vorzusehen.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 15 f. -

Soweit § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b ATDG als Voraussetzung einer Speicherung bereits das Unterstützen einer den Terrorismus unterstützenden Gruppierung normierte und das Bundesverfassungsgericht

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1508, Rdnr. 147 ff., insb. 149) -

diese für unvereinbar mit dem Grundsatz der Normenklarheit und dem Übermaßverbot erklärt hatte, begrenzt der Gesetzentwurf nunmehr die Unterstützung auf solche Handlungen, die eine willentliche Förderung der den Terrorismus unterstützenden Aktivitäten solcher Gruppen darstellt.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 16 -

Soweit das Bundesverfassungsgericht ferner die Bestimmung in § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG insoweit für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt hatte, dass auch das bloße Befürworten von Gewalt umfasst werde, ohne dass Anhaltspunkte bestünden, dass die Personen tatsächlich Gewalt anwenden, unterstützen, vorbereiten oder hervorrufen

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1508 ff., Rdnr. 151 ff.) -

wird mit dem Gesetzentwurf auch hier eine Einschränkung vorgenommen, dass nicht etwa jedes Befürworten ausreichend ist, sondern solches, das auf eine willentliche und zielgerichtete Hervorrufung von Gewalt ausgerichtet ist.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 16 -

Nachdem das Bundesverfassungsgericht auch die Regelung zur Speicherung von Kontaktpersonen für verfassungswidrig – weil nicht hinreichend bestimmt und unverhältnismäßig – erklärt hatte,

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1510 ff., Rdnr. 162 ff.) -

beschränkt der Gesetzentwurf die Speicherungsmöglichkeit auf Elementardaten, die für eine schnelle Identifizierung und Kontaktaufnahme erforderlich sind.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 16 f. -

Ferner sieht der Gesetzentwurf vor, dass die bisher nur als Verschlusssache bestehenden Konkretisierungen einzelner Datenkategorien, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht rechtsstaatlichen Anforderungen genügten,

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1513 f., Rdnr. 187 ff.) -

nunmehr durch das Bundeskriminalamt im Rahmen einer zu veröffentlichenden Verwaltungsvorschrift konkretisiert werden.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 7 -

Zur Wahrung des sensiblen Schutzgehalts der Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 GG sieht der Gesetzentwurf in der Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1518, Rdnr. 228) -

die Verpflichtung zur verdeckten Speicherung vor.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 17 f. -

Mit der Regelung in § 6a ATDG-E wird nunmehr die Möglichkeit einer erweiterten Datennutzung für Zwecke der Aufklärung internationaler terroristischer Bestrebungen sowie zur Verfolgung oder Verhütung entsprechender terroristischer Straftaten eingeführt.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 19 -

II. Verfassungsrechtliche Würdigung

1. Legitime Staatsaufgabe „Terrorismusbekämpfung“

Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung des Regierungsentwurfs ist zunächst mit dem Bundesverfassungsgericht festzustellen, dass der Terrorismusbekämpfung im rechtsstaatlichen Rahmen ein erhebliches Gewicht beizumessen ist, da der Terrorismus sich gegen die Grundpfeiler der verfassungsrechtlichen Ordnung und gegen das Gemeinwesen als Ganzes richtet.

- *BVerfG*, NJW 2013, S. 1499 (1506, Rdnr. 133 unter Bezugnahme auf *BVerfGE* 115, 320 (357 f.)) -

Wenn aber das Bundesverfassungsgericht die Antiterrordatei in ihrer Grundkonzeption als verfassungskonform erachtet hat und nur in Randbereichen gesetzgeberische Korrekturen gefordert hat, so dürften Erwägungen, die die Antiterrordatei als „Prototyp verfassungswidrig ausgestalteter Verbunddateien“

- so *Petri*, ZD 2013, S. 3 ff. -

bezeichnen oder die Einführung der Antiterrordatei als Indiz einer verfassungsrechtlich bedenklichen neuen „Sicherheitsarchitektur“ interpretieren,

- so beispielsweise *Roggan/Bergemann*, NJW 2007, 876 ff. -

kaum mehr vertretbar erscheinen. Vielmehr ist der Gesetzentwurf eine Antwort auf Herausforderungen, auf die der freiheitliche Verfassungsstaat in rechtsstaatlich unbedenklicher Weise reagiert. Der Staat muss auch und gerade unter den Vorzeichen terroristischer Bedrohungen eine Balance von Freiheit und Sicherheit herstellen,

- zum prekären Verhältnis von Freiheit und Sicherheit siehe ausführlich *Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte – Schutz und Abwehr im freiheitssichernden Staat, in: *Blaschke/Förster/Lump/ Schmidt* (Hrsg.), *Sicherheit statt Freiheit?*, Berlin 2005, S. 29 ff. -

die maßgeblich auch durch die Aussage geprägt wird, dass das in den Grenzen der Rechtsordnung verbleibende Opfer den vorrangigen Schutz des Staates verdient.

- ausführlich und m.w.N. *Hillgruber*, JZ 2007, 209 (211 ff.). -

In der Sache geht es darum, dass das Grundrecht auf Freiheit die Gewährleistung von Sicherheit durch den Staat bedingt. Das damit umschriebene Problem lässt sich auch mit dem plakativen Stichwort der Freiheitsgewährleistung durch Freiheitsbeschränkung benennen.

- *BVerfGE* 49, 23 (56 f.): „Es wäre eine Sinnverkehrung des Grundgesetzes, wollte man dem Staat verbieten, terroristischen Bestrebungen, die erklärtermaßen die Zerstörung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziel haben und die planmäßige Vernichtung von Menschenleben als Mittel zur Verwirklichung dieses Vorhabens einsetzen, mit den erforderlichen rechtsstaatlichen Mitteln wirksam entgegenzutreten. Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“ -

Dabei darf nicht geleugnet werden, dass der mit der tatsächlichen Eskalation der Bedrohungslage

- insoweit ist es auch verfehlt, die Veränderung der Realität auszublenden, wie dies beispielsweise im Schrifttum geschieht, wenn von partiell „eingebildeten Bedrohungen“ ausgegangen wird, so beispielsweise *Waechter*, DVBl. 1999, S. 809 ff. -

gestiegene Informationsbedarf der Sicherheitsbehörden dazu führt, dass sich Eingriffsbefugnisse immer weiter in das Vorfeld von Gefahren ausdehnen, dass also der herkömmliche Gefahrenbegriff nur bedingt tauglich ist, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. Gefahrenabwehr wird vor diesem Hintergrund zur Gefahrenvorsorge, wobei zu konstatieren ist, dass sich die Befugnisse zur Gefahrenvorsorge überaus dynamisch entwickeln. Dies bringt für das Verfassungsrecht die Frage mit sich, wie diese Dynamik sich in das System des Schutzes grundrechtlicher Freiheit einfügen lässt, da jedenfalls nach allgemeiner Ansicht gerade in diesem Bereich – anders als bei der klassischen Gefahrenabwehr oder bei der Verfolgung bereits begangener Straftaten – klassische rechtsstaatliche Begrenzungsansätze nur bedingt zur Zielverwirklichung tauglich erscheinen.

- ausführlich zu entsprechenden Veränderungen im Schrifttum: *Schoch*, Der Staat 43 (2004), S. 347 (362 f.). -

Es sei in Erinnerung gerufen: Die Anpassung oder auch Erweiterung der Befugnisse von Sicherheitsbehörden ist kein Selbstzweck im Sinne von bloßem Aktionismus, sondern Reaktion (in den 70er Jahren auf die Terrorismusgefahr seitens der RAF, später auf das Phänomen der organisierten Kriminalität und seit dem 11. September 2001 auf einen global agierenden, aber lokal organisierten Terrorismus). Dabei ist der Rechtsstaat gefordert, wenn er, um neuen Herausforderungen gerecht zu werden, das überkommene rechtliche Instrumentarium behutsam fortentwickelt. Dementsprechend sei auch vor Diffamierungstendenzen gewarnt, die staatliche Institutionen wider besseres Wissen bezichtigen, Bürgerrechte ohne Not auf dem Altar der Sicherheit opfern zu wollen. Das Grundgesetz misst auch und gerade dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine zentrale Bedeutung zu.

- *BVerfGE* 120, 274 (319): „Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit der Bevölkerung vor Gefahren für Leib, Leben und Freiheit sind Verfassungswerte, die mit anderen hochwertigen Gütern im gleichen Rang stehen.“ -

Insofern stellen die den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben auch legitime Anliegen des Gemeinwohls dar.

- Dazu *BVerfGE* 100, 313 (373); ausführlich zur inneren Legitimation des Verfassungsschutzes auch *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 5. -

Soweit beispielsweise dem Verfassungsschutz der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder als Aufgabe

zugewiesen ist, handelt es sich dabei um hochrangige Schutzgüter von erheblichem verfassungsrechtlichen Gewicht. Dem Verfassungsschutz kommt damit für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eine zentrale Rolle zu; soweit er auf der Ebene des Verfassungsrechts (Art. 73 Nr. 10 GG) institutionell garantiert wird, bringt dies zugleich die Verfassungsentscheidung für eine wehrhafte Demokratie zum Ausdruck.

- dazu *Droste*, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 6; *Heintzen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 73 Rdnr. 115; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 223; siehe ferner aus der Rechtsprechung auch BVerwG, NJW 2000, S. 824 (825). -

Dies belegt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn es der zu gewährleistenden Sicherheit der Bevölkerung den gleichen Rang zubilligt wie anderen hochwertigen Verfassungsgütern.

- BVerfGE 49, 24 (46 f.); 115, 320 (346, 357); 120, 274 (319) -

Dies gilt umso mehr angesichts einer veränderten Bedrohungslage und einer veränderten Bedrohungsqualität; der Staat ist zur Risikovorsorge und Risikominimierung verpflichtet.

- zum verfassungsrechtlichen „...Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge...“ vgl. nur BVerfGE 49, 89 (139). -

Insoweit ist der Schutz der Bevölkerung im Vorfeld vor der Begehung schwerster Straftaten ein wesentlicher Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens. Wer dem Staat präventive Mittel – und dies erfasst auch Vorfeldmaßnahmen – aus der „grundrechtsgebundenen“ Hand nehmen will, läuft Gefahr, den Staat und die Gemeinschaft der rechtstreuen Bürger wehrlos gegenüber Bedrohungen zu machen, die die Werte einer freiheitlich verfassten Gemeinschaft negieren.

Gerade wegen der zunehmenden Nutzung elektronischer und digitaler Informationsmittel in nahezu allen Lebensbereichen wäre der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder erheblichen Gefährdungen ausgesetzt, wenn nicht auch staatlichen Sicherheitsbehörden die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre informationstechnische Handlungsfähigkeit den aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen. Dazu wird man ohne weiteres aber auch die Zusammenführung bestehender Datensätze zählen können, bei denen die Daten selbst unter strikter Wahrung rechtstaatlicher Kautelen erhoben und gespeichert wurden.

- BVerfGE 115, 320 (360): „Die Verfassung hindert den Gesetzgeber nicht grundsätzlich daran, die traditionellen rechtsstaatlichen Bindungen (...) auf der Grundlage einer seiner Prärogative unterliegenden Feststellung neuartiger oder veränderter Gefährdungs- und Bedrohungssituationen fortzuentwickeln. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit darf vom Gesetzgeber neu justiert, die Gewichte dürfen jedoch von ihm nicht grundlegend verschoben werden.“ -

Von einer solchen grundlegenden Verschiebung kann jedoch mit Blick auf den hier in Rede stehenden Gesetzentwurf der Bundesregierung keine Rede sein. Im Übrigen ist bei dem Ausgleich der widerstreitenden Interessen durch den Gesetzgeber, der die rechtlichen Grundlagen der Datenzusammenführung und Datennutzung zu schaffen hat, zu berücksichtigen, dass dem Einzelnen in seiner Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit gewisse Beeinträchtigungen zuzumuten sind, die dem Rechtsgüterschutz und Grundrechtsschutz anderer Bürger, aber auch seinem eigenen Schutz zu dienen bestimmt sind.

- *BVerfGE* 4, 7 (15), 33, 303 (334); 50, 166 (175) -

Auch im Blick darauf muss dem Gesetzgeber ein Gestaltungsraum für den ihm obliegenden Ausgleich eingeräumt werden, um einerseits die Freiheitsrechte der Grundrechtsträger zu schützen, andererseits aber diejenigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen effektiven Schutz der Grundrechte und Rechtsgüter der Bürger vor Verletzungen und die Aufklärung von Straftaten mit angemessenen und zumutbaren Mitteln wirksam ermöglichen. Im Ergebnis sind Verbunddateien und ihre Nutzung daher nicht per se eine Bedrohung für die Freiheit der Bürger, indessen nicht ohne Maß und Grenze statthaft. Sie sind im Rahmen des Angemessenen und Zumutbaren geboten, um die Inanspruchnahme auch der Grundrechte abzusichern und die Rechtsgüter des Einzelnen zu schützen. Der Bürger muss sich im Rechtsstaat auf effektiven Schutz *durch* den Staat ebenso verlassen können, wie auf den Schutz *gegen* den Staat.

- *Di Fabio*, NJW 2008, 421 (422) -

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht den Staat als verfasste Friedens- und Ordnungsmacht beschrieben und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bürger als Verfassungswert anerkannt, der mit anderen im gleichen Rang steht und unverzichtbar ist, weil die Institution Staat auch davon ihre Rechtfertigung herleitet.

- *BVerfGE* 49, 24 (56 f.); 115, 320 (346) -

2. Die Eingriffsqualität der Antiterrordatei

Soweit im Schrifttum der Eindruck erweckt wird, die durch das ATDG normierten Befugnisse seien Ausdruck eines sich verstärkenden „Sicherheitsdenkens im Präventionsstaat“ und führten zu einer Auflösung des klassischen Polizeirechts hin zu einem umfassenden Vorfeldkonzept, das immer weitere Bereiche der menschlichen Existenz präventiven Erfassungen unterwirft,

- vgl. dazu nur *Roggan/Bergemann*, NJW 2007, 876 (881) -

dürfte dies eher Ausdruck einer die realen Gefahren partiell ausblendenden Empfindsamkeit sein; wie problematisch und schwierig allein die Feststellung Belastungsintensität der Einstellung von

Daten in die Antiterrordatei ist, zeigt sich bei einer näheren Analyse der durchaus in der Bewertung changierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So finden sich einerseits Feststellungen, die dem durch die angegriffenen Vorschriften ermöglichten Informationsaustausch „erhebliches Gewicht“ zusprechen.

- BVerfG, NJW 2013, S. 1499 (1503, Rdnr. 110 ff.) -

Mit Blick auf den Charakter als Verbunddatei geht das Gericht dann allerdings davon aus, dass gerade diese Eigenschaft zu einer Minderung des Eingriffsgewichts der Antiterrordatei führt. Es handele sich grundsätzlich um eine Datei, die auf Informationsanbahnung beschränkt sei, nicht aber – mit Ausnahme dringender Ausnahmefälle – auf die Möglichkeit einer operativen Aufgabewahrnehmung abziele.

- BVerfG, NJW 2013, S. 1499 (1505, Rdnr. 124 ff.) -

Umgekehrt – aber in sich konsequent – sieht das Gericht in der Möglichkeit des Informationsaustauschs zu operativen Zwecken einen „besonders schweren Eingriff“.

- BVerfG, NJW 2013, S. 1499 (1506, Rdnr. 129) -

Wie wenig konsistent letzten Endes aber die Frage der Belastungswirkung durch das Gericht beantwortet wird, zeigt vielleicht folgende Aussage, die sich wohl nur als dilatorischer Formelkompromiss mit wenig materiellem Substrat verstehen lässt: *„Die grundsätzlich auf Informationsanbahnung beschränkte Funktion der Antiterrordatei mindert ihr Eingriffsgewicht wesentlich; dennoch bleibt das Eingriffsgewicht auch in dieser Funktion erheblich.“*

- BVerfG, NJW 2013, S. 1499 (1505, Rdnr. 127) -

Insgesamt dürfte aber davon auszugehen sein, dass der Gesetzgeber in der Umsetzung der bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben der Eingriffsqualität hinreichend Rechnung getragen hat; insbesondere sind – wie bereits oben ausgeführt – die zentralen Monita des Gerichts beachtet worden. Im Ergebnis handelt es sich nun um ein normenklares, hinreichend bestimmtes und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht werdendes Regelwerk.

3. Das „Sonderproblem“ der Regelung in § 6a ATDG-E

Der Gesetzentwurf enthält mit § 6a ATDG-E eine Bestimmung zur erweiterten Datennutzung, deren Normierung – wie auch der Bundesrat zu Recht feststellt –

- Stellungnahme des Bundesrates, Anlage 3 zu BT-Drs. 18/1565, S. 25, der sich insofern für die Streichung der Vorschrift ausspricht -

jedenfalls nicht durch die verfassungsgerichtliche Entscheidung veranlasst ist, aber im Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) bereits vorhanden ist. Soweit man der Ansicht sein wollte, mit dieser Regelung zur erweiterten Datennutzung werde letzten Endes die Trennung der Aufgaben und Befugnisse von Sicherheitsbehörden weiter aufgeweicht,

- Stellungnahme des Bundesrates, Anlage 3 zu BT-Drs. 18/1565, S. 26 -

steht dahinter zum einen wohl der gedankliche Ansatz, der Gesetzgeber löse sich damit vom Konzept der einzelfallbezogenen Informationsanbahnung und schaffe damit eine Weiterung von Überwachungsmaßnahmen durch verschiedene Sicherheitsbehörden, deren Aufgaben dem Grunde nach aber strikt zu trennen seien. Letzten Endes ließe sich auch behaupten, dass damit das sog. Trennungsgebot – wenn nicht schon mit der Schaffung der Antiterrordatei –

- so wohl Arzt in seiner Anmerkung zum Urteil des BVerfG, NVwZ 2013, 1328 (1329 f.) -

dann aber mit dieser Form der Nutzung aufgegeben werde.

Dieser mögliche Einwand zielt auf die verfassungsrechtlich radizierte Existenz eines Trennungsgebotes ab. Indes hat das Bundesverfassungsgericht die Frage nach einem verfassungsrechtlichen Gebot der Trennung von Polizei und Verfassungsschutz bzw. Nachrichtendiensten offen gelassen. So hat das Gericht zum einen in seiner Entscheidung zur Übertragung von Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung von Flughäfen auf den Bundesgrenzschutz folgendes ausgeführt:

- BVerfGE 97, 198 (217): „Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen. ... Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung.“ -

In der Entscheidung zur strategischen Fernmeldeüberwachung heißt es noch vorsichtiger: *„Auf die Frage, ob sich aus den unterschiedlichen Gesetzgebungszuständigkeiten ein Gebot der Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten entnehmen lässt, kommt es daher hier nicht an.“*

- BVerfGE 100, 313 (369 f.) -

Unbeschadet aller Streitfragen hinsichtlich der Herleitung und des Rangs eines Trennungsgebotes zwischen verfassungsrechtlicher Radizierung oder einfachgesetzlicher Herleitung

- vgl. dazu nur Götz, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl., 2006, § 85 Rdnr. 39 ff.; umfangreiche Nachweise zum jüngeren Schrifttum auch bei Arzt, NVwZ 2013, 1328 (1329, Fn. 5) -

steht aber außer Frage, dass eine Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten nicht a priori ausgeschlossen ist; vielmehr dürfte diese Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaus-

tauschs und der Nutzung bereits eingestellter Daten notwendige Konsequenz der organisatorischen Trennung sein.

- so in der Bewertung auch Götz, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 3. Aufl., 2006, § 85 Rdnr. 40 -

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf ein „*informationelles Trennungsprinzip*“ zunächst festhält, dass zwar grundsätzlich Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden nicht ausgetauscht werden dürfte, so seien gleichwohl Einschränkungen dieses Gebots der Datentrennung in bestimmten Fällen eines überwiegenden öffentlichen Interesses gleichwohl zulässig.

- BVerfG, NJW 2013, 1499 (1503, Rdnr. 114) -

Wenn aber – wie das Gericht selbst ausgeführt hat – die Terrorismusbekämpfung bereits eine legitime staatliche (Pflicht)-Aufgabe ist, dann dürfte die erweiterte Datennutzung nach § 6a ATDG-E unbedenklich sein, zumal sie nur bei „greifbaren“ Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit, die von Seiten bestimmter Täter oder Gruppierungen drohen, überhaupt durchgeführt werden kann.

- ausführlich dazu die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/1565, S. 19 -

Im Übrigen zielt die eng begrenzte Erweiterung der Nutzung der Antiterrordatei nur auf bereits erhobene Daten, schafft also keine neuen Erhebungsbefugnisse. Zum anderen wird die Zulässigkeit entsprechender Auswertungs- und Analyseprojekte an hohe Maßstäbe geknüpft. So dürfen sie sich zum einen nur auf schwere Straftaten nach Maßgabe der §§ 89a, 89b, 91, 102, 129a, 129b, 211 oder 212 StGB beziehen; ferner sind die potentiell besonders sensiblen verdeckt gespeicherten Daten von einer Verarbeitung in Auswertungs- und Analyseprojekten generell ausgenommen. Für Auswertungs- und Analyseprojekte gilt zudem zum einen ein Behördenleitervorbehalt; zudem bedarf die Anordnung einer Zustimmung der G10-Kommission. Mit diesen materiellen und prozeduralen Kautelen dürfte der Gesetzgeber aber das verfassungsrechtlich gebotene Maß rechtsstaatlicher Sicherungen erfüllt haben.

gez. Kyrrill-A. Schwarz



Bundesamt für
Verfassungsschutz

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)144 D

Catrin Rieband

Ständige Vertreterin des
Vizepräsidenten des BfV
4763152

HAUSANSCHRIFT Merianstr. 100, 50765 Köln
POSTANSCHRIFT Postfach 10 05 53, 50445 Köln

TEL +49 (0)221-792-1004
+49 (0)30-18 792-1004 (IVBB)
FAX +49 (0)221-792-2915
+49 (0)30-18 10 792-2915 (IVBB)

E-MAIL poststelle@bfv.bund.de
INTERNET www.verfassungsschutz.de

DATUM Köln, 17.09.2014

POSTANSCHRIFT Bundesamt für Verfassungsschutz, Postfach 10 05 53, 50445 Köln

Per E-Mail extern
Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

BETREFF **Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern - Antiterrordateigesetz (ATDG)**
HIER Stellungnahme des BfV zum "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze" (BT-Drs. 18/1565)
BEZUG Schreiben des Herrn Dr. Heynckes vom 26. August 2014
AZ **1A2a - 037-000132-0000-0095/14 A**

Sehr geehrter Herr Dr. Heynckes,

nach Sichtung der von Ihnen zugesandten Unterlagen nehme ich zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze“ wie folgt Stellung:

Aus Sicht des BfV berücksichtigt der vorliegende Gesetzentwurf in gelungenem Maße sowohl die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus der Entscheidung des BVerfG als auch die fachlichen Bedürfnisse, die insbesondere im Rahmen der abgeschlossenen Evaluierung des ATDG erkennbar geworden sind.

Die ATD stellt einen wesentlichen Bestandteil der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeitsstruktur zur Abwehr des internationalen Terrorismus dar. Im BfV wird die ATD zum Auffinden von Informationen mit Bezug zum internationalen Terrorismus genutzt und dient in diesem Kontext als wertvolles Instrument zur Kontakthanbahnung zwischen den deutschen Sicherheitsbehörden.

Gleiches gilt für den Phänomenbereich des gewaltbereiten Rechtsextremismus und die 2012 neu geschaffene RED.



Der eigentliche Informationsaustausch findet auf der Grundlage der jeweils einschlägigen Übermittlungsvorschriften außerhalb der ATD bzw. der RED statt.

Sowohl die ATD als auch die RED fügen sich erfolgreich in bestehende Kommunikations- und Kooperationsstrukturen ein und ergänzen diese zielführend. Sie unterstützen dabei insbesondere die Tätigkeit der Kooperationsforen auf Bund- und Länderebene - Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), Gemeinsames Extremismus- und Terrorismuszentrum (GETZ) sowie entsprechende Zusammenarbeitsforen bzw. -strukturen in den Ländern.

Beide Dateien ermöglichen eine zeitnahe Verifizierung oder gegebenenfalls Falsifizierung von Verdächtigen. Somit sind ATD und RED wichtige Instrumente der gefährdungsrelevanten Erstbewertung.

Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt neben den verfassungsrechtlich gebotenen Klarstellungen die Belange der Sicherheitsbehörden. Aus Sicht des BfV gilt dies besonders für die beabsichtigte Neuregelung des § 6a ATDG-E nach Vorbild des bereits geltenden § 7 RED-G, der den an der ATD beteiligten Behörden nunmehr die Möglichkeit der erweiterten Datennutzung der in der ATD gespeicherten Daten eröffnet. Hier wird ein wesentliches Ergebnis des Evaluierungsprozesses des ATDG umgesetzt. Das BfV begrüßt ausdrücklich, dass hierdurch für den Bereich des internationalen islamistischen Terrorismus mittels der in der ATD vorhandenen Informationen mittel- bis langfristig Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppen, Institutionen, Objekten und Sachen hergestellt werden können.

Zusammenfassend betrachtet sieht das BfV in den Dateien ATD und RED wichtige Bausteine einer Sicherheitsarchitektur auf der Höhe der heutigen Zeit. Bei Wahrung der behördlichen Eigenständigkeiten und des informationellen Trennungsgebotes ermöglichen sie die schnelle, unkomplizierte und effiziente Zusammenführung wichtiger Informationen.

Mit freundlichen Grüßen

(Rieband)

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Universität Bayreuth
Universitätsstr. 30
95447 Bayreuth
Tel. 0921-556030

Heinrich.Wolff@uni-bayreuth.de

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, den 22. September 2014

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze, BT-Drs. 18/1565

1. Prozessual erforderliche Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Bei der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts lassen sich die juristisch zwingenden Umsetzungsaufgaben von den juristisch nicht zwingenden, sich aber aus dem Urteil ergebenden Auflagen unterscheiden. Die Bundesrepublik Deutschland war Beteiligte im Verfassungsbeschwerdeverfahren und ist an die Rechtskraft der Entscheidung gebunden. Weiter ist die Entscheidung gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG für alle Organe des Bundes bindend. Da das Bundesverfassungsgericht Normen des ATDG für nichtig erklärt hat, kommt der Entscheidung hinsichtlich dieser Teile gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft zu. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem Gesetzgebungsaufträge in dem Urteil erlassen, die gemäß § 35 BVerfGG für den Bund zwingend sind.

Zu dieser zwingenden Umsetzung gehören all die gesetzgeberischen Maßnahmen, die aus der verfassungsrechtlichen Beanstandung konkreter Normen des ATDG folgen. Die beanstandeten Normen sind im Tenor des Urteils aufgeführt. An der im Tenor gewählten Reihenfolge der Vorschriften und der jeweiligen Begründung für die Verfassungswidrigkeit der Norm kann die beabsichtigte Neuregelung gemessen werden. Der Einfachheit halber sei es erlaubt, die betroffenen Regelungen tabellarisch aufzuführen.

Für verfassungswidrig erklärte Norm des ATDG	LS des Ut.	Inhalt der Norm (Schlagwort)	Rn. im Ut.	Grund schlagwortartig: BG = Bestimmtheitsgebot Vh = Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	Neuregelung	Bewertung
§ 1 II	1a	Bestimmung sonst. Bh.	139-144	BG – VwVor genügt nicht – RVO ist möglich	§ 1 II neu: Bestimmung durch RVO	Keine Bedenken – genügt dem Hinweis des Gerichts
§ 2 S. 1 Nr. 3	1a	Kontaktpersonen	162-165	BG + Vh: Belastung für Kontaktperson zu hoch – keine eigene Kategorie möglich – Speicherung bei Hauptperson dagegen möglich	§ 3 II; § 3 I geändert, neu: Daten der Kontaktdaten werden reduziert; die eigene Fallgruppe aufgelöst und die Def. der Kontaktpersonen in § 2 S. 1 Nr. 3 bleibt unverändert (Art. 1 Nr. 3 a aa), Nr. 3 b), Nr. 3 c))	Keine durchgreifenden Bedenken – s. Hinweis 1
§ 2 S. 1 Nr. 1 lit. b) „Unterstützens...“	1b	Unterstützer der unterstützenden Gruppe	149	BG + Vh: es fehlt subj. Bezug zum Terrorismus	§ 2 S. 1 Nr. 1 – die Unterstützer der unterstützenden Gruppe müssen Kenntnis der Terrorismusaktivitäten haben (Art. 1 Nr. 2 a)).	Keine Bedenken – folgt dem Hinweis des Gerichts
§ 2 S. 1 Nr. 2 „Befürworten“	1b	Befürworten der Gewaltanwendung	161	BG + Vh: innere Haltung genügt nicht – es müssen gewaltfördernde Aktivitäten erkennbar sein	§ 2 S. 1 Nr. 2 neu: Befürworten wird gestrichen (Art. 1 Nr. 2 b) aa))	Keine Bedenken
§ 5 I 2 Nr. 1 lit. a) „Inverssuche“	1c	Suche nach Namen über Sachangaben	198-200	Vh: erweiterten Grunddaten werden angesichts ihrer Reichweite zu umfangreich genutzt, daher ist Eingriff zu schwer	§ 5 I S. 5 + 6 neu: Keine Namensausgabe (Art. 1 Nr. 5)	Keine Bedenken – folgt dem Hinweis des Gerichts
§ 3 I 1 Nr. 1 lit. b	1d	Unterpunkte gg) hh) ii) kk) nn) bedürfen einer Konkretisierung	178-187	BG – Präzisierung auf untergesetzlicher Grundlage	§ 3 Abs. 4 neu: BKA konkretisiert in VwVor (Art. 1 Nr. 3 d))	Keine Bedenken – folgt dem Hinweis des Gerichts
§ 10 I	1d	Turnusmäßige Festlegung einer Kontrollpflicht fehlt	219	Vh: behördliche Kontrolle nicht strikt genug	§ 10 Abs. 2 neu (Art. 1 Nr. 9 b) + c))	Keine Bedenken – zwei Jahre ist Höchstfrist nach BVerfG (Rn. 217)
§ 2 S. 1 Nr. 2 verfk. Auslegung	1e	Gewaltbefürwortung	161	Gewaltbefürwortend allein kann zu weit sein	Ergänzung § 2 S. 1 Nr. 2 (Art. 1 Nr. 2 b) bb))	Keine Bedenken
§ 10 I verfk. Auslegung	1e	?	Evtl. 219	?	§ 10 I 1 S. 2 neu (Art. 1 Nr. 9 a))	Keine Bedenken
§ 2 S. 1 Nr. 1-3, § 3 I Nr. 1, § 5 I, II, § 6 I, II	2	Suche in Daten, die durch Eingriff in Art. 10 GG, Art. 13 GG gewonnen wurden	224-228	Vh: Wahrung der hohen Eingriffsschwelle bei Verwendung nicht gesichert	§ 4 III neu (Art. 1 Nr. 4)	Keine Bedenken
Ohne LS:	-	Gebot e. Berichtspflicht	222	Vh: Transparenz	§ 9 III neu: Bericht des BKA (Art. 1 Nr. 8 b)	Keine Bedenken

Die Randnummern beziehen sich auf die schriftliche Fassung des Urteils, die unter www.bverfg.de abrufbar ist und nicht auf die Zählung im Originalausdruck.

Hinweis 1: Neuregelung zu Kontaktdaten:

Die Neuregelung lässt die Definition der Kontaktpersonen in § 2 Nr. 3 selbst unberührt, ändert aber Art und Weise der Speicherung sowie den Umfang der erfassten Daten. Die Daten der Kontaktpersonen sind deutlich weniger umfangreich als bei der Altregelung, zudem werden die Kontaktpersonen nur noch unmittelbar zu den Hauptpersonen gespeichert und nicht mehr in einer eigenen Kategorie. Das Bundesverfassungsgericht hat an der Altregelung allerdings bemängelt, dass die Definition des Begriffs „Kontaktpersonen“ unbestimmt ist (Rn. 164). Diese Definition bleibt unverändert; sie genügt den Maßstäben des Urteils deshalb formal nicht. Besonders hoch sind die Bestimmtheitsanforderungen sind hier aber, weil Kontaktpersonen nach der bisher geltenden Regelung in einer separaten Kategorie geführt wurden. Die Neuregelung reduziert diese Belastung deutlich, sodass sich auch die Bestimmtheitsanforderungen verringern. Aus diesem Grund erscheint es zumindest vertretbar, die alte Definition beizubehalten. Ein geringes prozessuales Risiko besteht gleichwohl.

Zwischenergebnis: Bezogen auf die verfassungsprozessual notwendigen Änderungen unterbleibt, soweit ersichtlich, keine vom Verfassungsgericht ausdrücklich verlangte Gesetzesänderung. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen sind weitgehend unproblematisch. Zu den aufrechterhaltenen Definitionen der Personen siehe oben.

2. „Änderungswünsche“ des Gerichts, die prozessual nicht zwingend waren

Wie bei jeder Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts enthalten die Urteilsgründe Hinweise, die über den Tenor und die prozessual bindenden Teile hinausgehen.

Die Begründung des Urteils zum ATDG folgt einer dezidierten Auffassung über die Aufgabenstellung der Nachrichtendienste einerseits und der Polizeibehörden andererseits, aus der das Gericht im Urteil entsprechende Schlüsse zieht und die über den eigentlich Urteilstenor hinaus Wirkungen entfaltet. Insbesondere statuiert das Gericht ein informationelles Trennungsgebot, das es aus den Grundrechten und nicht aus dem Staatsorganisationsrecht herleitet (insbesondere nicht aus Art. 87 GG). Daraus resultieren Anhaltspunkte für den zulässigen Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten einerseits und Polizeibehörden andererseits, die über die streitgegenständlichen Fragen hinausreichen.

a) § 19 BVerfSchG

Nach dem Urteil ist der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden nur in Ausnahmefällen zulässig. Das Bundesverfassungsgericht verlangt ausdrücklich ein „herausragende[s] öffentliche[s] Interesse“ (Rn. 123). Dieser Gedanke wird in Rn. 126 wieder aufgenommen, wenn darauf hingewiesen wird, dass niederschwellige Voraussetzungen wie die Erforderlichkeit für die Aufgabenwahrnehmung oder die Wahrung der öffentlichen Sicherheit für solche Datenübermittlungen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Vor diesem Hintergrund liegt eine Revision der Gesetze zum Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden und insbesondere des § 19 BVerfSchG nahe. Der Gesetzentwurf greift diese Revision nicht auf. Allerdings muss eine solche Kontrolle auch nicht bis zum 31.12.2014 erfolgen.

b) Gewaltbegriff

Von zentraler Bedeutung für das Urteil ist der Streit innerhalb des Gerichts, ob der Begriff der „rechtswidrigen Gewalt“ in § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG verfassungsgemäß ist (Rn. 151-160). Die Gesetzesformulierung ist wegen Stimmgleichheit verfassungsgemäß. Man hätte daher überlegen können, dem Gericht entgegenzukommen und den Gewaltbegriff zu modifizieren. Das ist nicht geschehen, war aber auch nicht zwingend.

c) Verhältnis zur G 10-Kommission

In Rn. 216 heißt es: *„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. Wenn der Gesetzgeber eine informationelle Kooperation der Sicherheitsbehörden vorsieht, muss er auch die kontrollierende Kooperation zugunsten des Datenschutzes ermöglichen.“*

Wegen der Nennung von Art. 10 GG liegt die Annahme nahe, dass hier das Verhältnis der G 10-Kommission zu den Datenschutzbeauftragten gemeint ist.

Gemäß § 15 Abs. 5 S. 2 G 10 unterfällt die Verarbeitung von Daten, d.h. auch die Übermittlung im automatisierten Verfahren, die nach den Normen des G 10 erhoben wurden, in die Kompetenz der G 10-Kommission. Der G 10-Kommission obliegt daher auch zu prüfen, ob hinsichtlich dieser Daten die Voraussetzungen der §§ 2 und 3 ATDG eingehalten werden. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) darf nur mit Ermächtigung der G 10-

Kommission tätig werden. Das Gericht fordert eine kontinuierliche Kontrolle aller Daten der ATD im Abstand von höchstens zwei Jahren. Die Vorschrift über den Zwei-Jahres-Turnus erfasst aber die Kontrolle durch die G 10-Kommission nicht. Streng genommen wäre das jedoch nötig. Es wäre möglich, zu diesem Zweck entweder eine Regelung zur G 10-Kommission in § 10 Abs. 1 S. 3 ATDG aufzunehmen, oder in § 10 Abs. 3 ATDG vorzusehen, dass die Prüfungskompetenz des BfDI eröffnet ist, wenn die G 10-Kommission die ihrer Kompetenz unterfallenden Daten nicht innerhalb von zwei Jahren geprüft hat.

d) Änderung des RED-G

Das Bundesverfassungsgericht fordert mit hinreichender Deutlichkeit, auch andere Gesetze anzupassen (Rn. 232). Diese Aufforderung bezieht sich zunächst auf die Rechtsextremismusdatei. Dieser Forderung kommt der Entwurf mit Art. 2 nach.

3. Projektbezogene Recherche - § 6a ATDG neu

a) Allgemein

Der Gesetzentwurf enthält mit § 6a ATDG-E (Änderung des § 7 RED-G) eine Erweiterung behördlicher Befugnisse, die offensichtlich im Urteil nicht gefordert ist. Der Bundesrat schlägt die Streichung des Vorschlags vor, die Bundesregierung stimmt nicht zu.

Die Gesetzesbegründung stützt sich zur Begründung dieser Norm u.a. auf die Ergebnisse der Evaluierung des ATD. Die in Bezug genommene Stelle lautet:

BT-Drs. 17/12665 (neu) S. 54 f.

5.3 Funktionale Weiterentwicklung

Die ATD dient bisher allein als Fundstellennachweis und ermöglicht es nicht, dort gefundene Informationen weiter zu verarbeiten. Dabei ist es fachlich als wünschenswert bezeichnet worden, dass z. B. zwischen Personen, Gruppierungen und Objekten direkt in der ATD Zusammenhänge als Grundlage für Recherchen und Analysen für die weitere Ermittlungsarbeit hergestellt werden können.

Die fehlende Möglichkeit, Daten innerhalb der ATD miteinander zu verknüpfen und weiterführende Analysen zu betreiben, wird insgesamt für die Akzeptanz und den Nutzwert der Datei nachteilig wahrgenommen. Dies wurde im Rahmen der Informationserhebung zu dieser Evaluierung wiederholt und nachdrücklich geäußert.

Angesichts der weiterhin erheblichen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus wird durch die Anwender der ATD nicht nur auf die Notwendigkeit verwiesen, den Informationsaustausch zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten zu verbessern, was mit der ATD in der vorliegenden Form als gelungen betrachtet wird. Als wichtig wird auch angesehen, die vorliegenden Daten bereits innerhalb der ATD

systematisch nutzbar zu machen. Damit könne einem Defizit begegnet werden, das trotz der jahrelangen ATD-Nutzung im Bereich der deutschen Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach wie vor bestehe: Nicht nur die Informationsbeschaffung, sondern der Informationsfluss und die Informationsbewertung durch die einzelnen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern gelte es weiter zu vernetzen und zu standardisieren. Denn derzeit erschwerten die nicht einheitlich gestalteten sicherheitsbehördlichen Informationssysteme eine möglichst effiziente Nutzung der vorhandenen Daten. Dadurch würden regelmäßig umfangreiche und entsprechend ressourcenbindende Maßnahmen wie Rechercheanfragen in unterschiedlichen Datenbanken erforderlich. Außerdem könne es zu Mehrfacherfassungen mit entsprechender Verteilung von Informationen kommen, die nicht zusammengeführt werden können.

Für diesbezügliche von den Nutzern vorgeschlagene Änderungen ist die bisherige Rechtsgrundlage im ATDG jedoch nicht ausreichend. Diese Frage wird im politischen Prozess umfassend zu diskutieren sein.

Die Evaluierung machte insgesamt deutlich, dass die ATD zwar zum Auffinden von Informationen mit Bezug auf den internationalen Terrorismus genutzt wird und dadurch zu Kontakten und Datenflüssen zwischen den Sicherheitsbehörden intensiv beiträgt. Der eigentliche Datenaustausch findet allerdings auf Grundlage der jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften außerhalb der ATD statt und kann daher strukturell schwer nachvollzogen werden.

b) Verfassungsprozessuales Risiko

Die Ermächtigung zu projektbezogenen Recherchen ändert den Charakter der ATD gravierend. Die ATD erleichterte bisher schwerpunktmäßig die Kontaktabklärung. Unmittelbare Recherchen für operative Zwecke ermöglichte sie nur im Rahmen der Eilfallregelung. Zwar waren Recherchen möglich, um Daten zur Kontaktabklärung zu gewinnen, jedoch durften die Ergebnisse nach der gesetzlichen Regelung nur zur Informationsabklärung genutzt werden. Das Gericht hat seine Annahme, dass die Regelung verfassungsgemäß sei, ganz wesentlich auf diese datenschutzrechtliche Beschränkung gestützt.

Nun soll, in Anlehnung an das RED-G und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Nutzer, eine Recherchemöglichkeit über den Eilfall hinaus eingeführt werden. Es ist mit Händen zu greifen, dass die erweiterte Neuregelung ein nicht unerhebliches prozessuales Risiko birgt angesichts des vom Bundesverfassungsgericht in den Entscheidungsgründen gewählten Duktus und des Umstandes, dass im Senat in zentralen Fragen Stimmgleichheit (4:4) herrschte. Die Lektüre der Entscheidungsgründe hätte eher eine Einschränkung der Recherchemöglichkeiten des § 7 RED-G nahe gelegt als eine Erweiterung.

Die so erweiterten Nutzungsformen weichen derart weit von der bisherigen Regelung ab, dass die vom BVerfG ausgesprochene Billigung der bisherigen Struktur der ATDG auf diese Nutzungsformen nicht übertragen werden kann.

Bei diesem Ausgangsbefund besteht – das lässt sich auch ohne Prüfung im Einzelnen feststellen – ein nicht nur unerhebliches Risiko, dass § 6a ATDG im Falle seiner verfassungsgerichtlichen Überprüfung aufgehoben wird.

c) Frage der Verhältnismäßigkeit

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelnen ist festzustellen:

aa) Schwere des Eingriffs

Wegen des veränderten Charakters und der erweiterten Nutzungsform stellt die neue Recherchemöglichkeit einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum bisherigen ATDG ist die Erweiterung prozessual nicht ohne erhebliches Risiko.

Das Bundesverfassungsgericht stuft die Recherche in der Datei bezogen auf Daten, die von einer anderen Behörde stammen, datenschutzrechtlich und grundrechtlich wie eine Datenübermittlung ein, auch wenn die recherchierende Behörde keine Kenntnis von den Daten selbst erlangt (Rn. 125): *„Die Antiterrordatei setzt zwar schon unmittelbar selbst einen Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden ins Werk, indem sie Recherchen in allen Grunddaten erlaubt...“*.

Das Gericht hat die Recherche in den erweiterten Grunddaten als erheblichen Grundrechtseingriff gewertet – und zwar selbst für den beschränkten Verwendungszweck des § 6 Abs. 1 ATDG (s. Rn. 125). So heißt es (Rn. 199): *„Der Zugriff auf solche Informationen muss unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten deshalb deutlich beschränkter bleiben als in Bezug auf die einfachen Grunddateien...“*.

Gegenüber der einfachen Recherche wiegt die kombinierende Recherche deutlich schwerer. Das BVerfG hat bewusst angedeutet, dass es eine weitergehende, verschiedene Merkmale kombinierende Suche für einen erheblichen Eingriff halten würde, der spürbar über das hinausgeht, was es in der Entscheidung zum ATDG gebilligt hat (vgl. Rn. 194). So heißt es: *„Eine Grenze liegt insbesondere darin, dass § 5 ATDG lediglich Einzelabfragen, nicht aber auch eine Rasterung, Sammelabfragen oder die übergreifende Ermittlung von Zusammenhängen zwischen Personen durch Verknüpfung von Datenfeldern erlaubt... Im Übrigen ermächtigt die Vorschrift nach ihrer derzeitigen Ausgestaltung weder zu einer automatischen Bilderkennung noch zur Verwendung von Ähnlichkeitsfunktionen oder zur Abfrage mit unvollständigen Daten (so genannten "wildcards").“* Auch die

Überlegungen zur Unzulässigkeit der Inverssuche (Rn. 199-200) belegen, dass das BVerfG § 6a ATDG als Grundrechtseingriff von ganz erheblichem Gewicht einstufen würde.

bb) Gemeinwohlbelange

Wegen des mit der Neuregelung bewirkten ganz erheblichen Grundrechtseingriffs bedarf § 6a ATDG eines gewichtigen Rechtfertigungsgrunds. Die Gesetzesbegründung weist insofern darauf hin, dass

- die neuen Befugnisse von den Behörden dringend gewünscht seien (BT-Drs. 18/1565, S. 19, erster Absatz v. oben),
- die neuen Befugnisse im RED-G bereits enthalten seien (BT-Drs. 18/1565, S. 19, erster Absatz v. oben),
- die Zulässigkeit mittelbar aus dem Urteil folge (BT-Drs. 18/1565, S. 19, 3. Absatz von oben unter Verweis auf die Begründung des BVerfG in Rn. 203);
- der neue Eingriff vergleichbar sei mit der Recherche im Eilfall (BT-Drs. 18/1565, S. 19, 5. Absatz v. oben),
- die Recherche nur zur Verfolgung und Aufklärung schwerer Straftaten zulässig sei (BT-Drs. 18/1565, S. 19, 3. Absatz v. oben),
- die Recherche gegenständlich (projektbezogen) und zeitlich begrenzt sei (maximal zwei Jahre; BT-Drs. 18/1565, S. 19, 4. Absatz v. oben),
- und die Eingriffsmöglichkeit verfahrensrechtlich vor hohe Hürden gestellt werde (BT-Drs. 18/1565, S. 19, 6. Absatz v. oben).

Die Begründung ist nicht ohne Substanz, jedoch ist sie angreifbar.

aaa) Administrative Notwendigkeit

Der Umstand, dass Ermittler eine erweiterte Recherche wünschen, vermag im Fall einer gerichtlichen Überprüfung nicht zu überzeugen. Die Reichweite des Grundrechtsschutzes folgt aus der Interpretation der Verfassung und nicht aus Praktikabilitätserwägungen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz enthält keinen Vorbehalt der Art, dass zwangsläufig angemessen ist, was für eine effiziente Terrorabwehr wünschenswert wäre.

bbb) Übernahme aus der RED-G

§ 7 RED-G wurde vom BVerfG nicht ausdrücklich gebilligt, da die Regelung nicht Teil des ATDG war. Der Umstand, dass der Eingriff schon an anderer Stelle vorgesehen ist, macht eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht entbehrlich. Dem Hinweis auf das RED-G kommt daher kein entscheidendes Gewicht für die Rechtfertigung zu. Bedeutsam dürfte zudem sein, dass gegen die Verfassungsmäßigkeit des

§ 7 RED-G durchaus Bedenken bestehen, die die Entscheidung zum ATDG nicht ausgeräumt hat:

Siehe die schriftlichen Stellungnahmen zur Anhörung des Gesetzesentwurfs (BT-Drs. 17/8752) vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am Montag, dem 19. März 2012, von Fredrik Roggan vom 16.03.2012, S. 7; von Ralf Poscher, S. 17 (unter Nr. 7) und von Peter Schaar als BfDI vom 15.03.2014, S. 17 (alle abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223> (letzter Zugriff 12.09.2014)).

Die Einschätzung des Unterzeichners zu § 7 RED-G lautete damals:

„Sollte § 7 RED-G ein projektbezogenes Suchen nach Zusammenhang ermöglichen, würde darin eine Nutzung der eingestellten Daten außerhalb der konkreten Übermittlungsvorschriften liegen. Das RED-G würde daher nicht mehr nur die Übermittlung aufgrund anderer Datennormen erleichtern, sondern selbst eine unmittelbare Informationsübermittlung ermöglichen. Dass gegebenenfalls teilweise in anonymisierter Form in den Dateien gesucht wird, ändert nichts daran, dass bei Treffern und sonstigen Ergebnissen eine personenbezogene Datenverarbeitung vorliegt. § 7 RED-G ist daher eine selbstständige Übermittlungsvorschrift für eine echte Verbunddatei mit eigenständigen Zugriffsmöglichkeiten aller beteiligten Behörden zu den in § 7 genannten Zwecken. Diese Zwecke werfen die differenzierten Aufgaben der beteiligten Sicherheitsbehörde der Sache nach „über den Haufen“. Alle Behörden werden gemeinsam sowohl zu repressiven als auch zu präventiven Zwecken ermächtigt. Diese Ermächtigung wird nur durch den Verweis auf die jeweiligen gesetzlichen Aufgaben wieder zurückgenommen. Angesichts der großen Anzahl der beteiligten Behörden und der unterschiedlichsten Erhebungsart der eingestellten Daten wird man kaum sagen können, der Gesetzgeber wisse wirklich, welche konkreten Zweckentfremdungssituationen § 7 RED-G schlimmstenfalls gestattet. § 7 stellt daher keine einzelfallbezogene, an die jeweilige Aufgabe der Behörde gemessene, das konkrete Grundrecht genau in den Blick nehmende Eingriffsgrundlage des Gesetzgebers dar, sondern eine Querschnittsermächtigung, die eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Eingriffe ermöglicht und dabei auf höchst sensible Daten potentiell zugreift. Die Rechtfertigungsanforderungen zu diesem Informationseingriff sind daher ausgesprochen hoch anzusetzen. Es ist mehr als zweifelhaft, dass diese Voraussetzungen eingehalten werden.“

Heinrich Wolff, Stellungnahme vom 15.10.2014, S. 8 f., abrufbar ebenda.

ccc) Hinweis auf die Entscheidungsgründe

Der Hinweis auf die Entscheidungsgründe wird das Gericht bestenfalls verwundern; er ist offensichtlich nicht tragfähig. Der Verweis bezieht sich im Übrigen auf Überlegungen, die nicht für die erweiterten Recherchemöglichkeiten, sondern für den Eilfall gelten und spezifisch auf diesen bezogen sind.

ddd) Parallelität mit dem Eilfall

Es ist gewagt, in § 6a ATDG-E eine Parallele zum Eilfall zu sehen. Beide Institute entsprechen sich zwar insoweit, als die Datei jeweils

ausdrücklich als Informationsquelle für operative Handlungen genutzt werden würde. Auch ist es sachlich richtig, dass § 6a ATDG-E Einschränkungen enthält, die im Eilfall nicht bestehen. Die von der kombinierten Suchmöglichkeit ausgehende Belastung ist aber deutlich größer als bei einer Recherche im Eilfall. Es erscheint fraglich, ob die für die kombinierte Suche geltenden Einschränkungen diese zusätzliche Belastung aufwiegen können.

Eine wertungsmäßige Parallelität mit dem Eilfall besteht auch deshalb nicht, weil die Eilfallregelung eine Kompetenz ausschließlich auf Vorrat für den Notfall enthält, während § 6a ATDG durchaus praktische Relevanz erlangen soll. Indem das BVerfG den Eilfall billigt, hat es also keineswegs mittelbar die projektbezogene erweiterte Datennutzung überprüft.

ddd) Gegenständliche und zeitliche Begrenzung des Eingriffs

Die gegenstands- und zeitbezogene Eingrenzung ist äußerst unbestimmt und trägt in der vorliegenden Form nicht weit, so dass sie die Eingriffsintensität nur geringfügig zu mildern vermag. Das BVerfG wird ohne Schwierigkeiten Beispiele anführen können, die als einzelfallbezogenes Projekt im Sinne der Vorschrift verstanden werden können, die tatsächlich aber eine uferlose Anwendung der Regelung bewirken. Das BVerfG legt bei verdeckten Informationseingriffen, zu denen die hier angesprochene Recherche zählt, Unklarheiten in der gesetzlichen Umgrenzung in Anwendung des Bestimmtheitsgebotes zu Lasten des Gesetzgebers aus und statuiert im Ansatz gewissermaßen eine Pflicht zur verfassungswidrigen Auslegung. Potentiell verfassungswidrige Auslegungsmöglichkeiten sind in der Formulierung deshalb möglichst zu vermeiden. Daran gemessen ist die Formulierung „bestimmte[s] einzelfallbezogene[s] Projekt“ wohl noch nicht hinreichend bestimmt, wenn diesem Merkmal nichtsdestotrotz wichtige Bedeutung zukommt.

eee) Hohe Eingriffsschwelle

Maßgebliches Gewicht besitzt die Formulierung der Eingriffsschwelle. Diese ist in § 6a ATDG-E hoch angesetzt, allerdings ist der Katalog der Straftaten umfangreicher als bei den Tatbeständen, die die Schaffung gemeinsamer projektbezogener Dateien gestatten, vgl. etwa § 9a BKAG. Ob die so gezogene Hürde ausreicht, jeden denkbaren Informationsaustausch zu rechtfertigen, den § 6a ATDG-E ermöglicht, erscheint nicht sicher. Der Umfang des Informationsaustausches, das Ausmaß möglicher Zweckentfremdungen ist zwar nicht unbegrenzt, aber ebensowenig unerheblich.

fff) Verfahrenshürden

Die Verfahrenshürden sind hoch und sollten nicht relativiert werden.

§ 6a Abs. 5 ATDG sieht vor, bei der projektbezogenen erweiterten Datennutzung die G 10-Kommission einzubeziehen. Dies gilt wohl auch für den Fall, dass Polizei- und Strafverfolgungsbehörden die Datei nutzen. Das überrascht, liegt es doch näher, einen Richtervorbehalt in die Vorschrift aufzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung für die Datennutzung im Eilfall nur die Aufnahme eines Richtervorbehalts diskutiert, nicht aber die Beteiligung der G 10-Kommission (Rn. 213). Für den Eilfall hat es zwar kein Erfordernis für einen Richtervorbehalt gesehen, jedoch aus Gründen, die auf § 6a neu nicht übertragbar wären. Es stünde deshalb im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, anstelle der Beteiligung der G 10-Kommission einen Richtervorbehalt einzuführen.

ggg) Gesamtabwägung

Unter dem datenschutzrechtlichen Gesichtspunkt maßgeblich ist die Frage, ob die Eingriffsschwellen ausreichend hoch sind für alle denkbaren Fallkonstellationen. Das wird man annehmen können, aber nicht müssen. Diese Entscheidung hängt von einem Werturteil ab, das nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht die Wissenschaft, sondern das Bundesverfassungsgericht verbindlich zu treffen hat.

Eine solche Regelung erscheint unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten aber nicht unvertretbar, wenn ein entsprechender politischer Wille besteht und eine solche Regelung – unter Inkaufnahme des prozessualen Risikos – für notwendig erachtet wird.

d) Konkretisierung der Norm

Angesichts des prozessualen Risikos sollte die Neuregelung in Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot möglichst klar gefasst werden. Hingegen lässt die gegenwärtige Regelung Raum für Zweifel bei der Gesetzesinterpretation. Das gilt im Einzelnen für folgende Punkte:

- Der Begriff des „einzelnefallbezogenen Projekts“ ist offen.
- Der Begriff „Straftaten des internationalen Terrorismus nach § 211 StGB“ ist offen, da § 211 StGB keinen internationalen Bezug aufweist.
- § 6a Abs. 1 S. 1 Variante 2 ATDG-E enthält die Einschränkung „im Einzelfall“. Es ist unklar, ob diese auch für Satz 2 gilt.
- § 6a Abs. 1 S. 1 ATDG-E ist ausgesprochen kompliziert gefasst: eine Regelung zur Sammlung und Auswertung von Informationen wird verbunden mit einer Regelung über die Verfolgung von Straftaten, wobei auf jeweils unterschiedliche Straftatbestände Bezug genommen wird. Angesichts besonders hoher Bestimmtheitsanforderungen für die Ermächtigung zu verdeckten Eingriffen und des hier schwerwiegenden Grundrechtseingriffs läge es nahe, die drei Fallgestaltungen (nachrichtendienstliche

Aufgaben, polizeiliche Aufgaben, repressive Aufgaben) auch inhaltlich zu trennen.

- Es ist unklar, ob sich der letzte Halbsatz von § 6a Abs. 1 S. 1 ATDG-E nur auf Variante 1 (nachrichtendienstliche Tätigkeit) oder auch auf Variante 2 (Gefahrenabwehr) bezieht.
- Die unübersichtliche Struktur verschlechterte die Verständlichkeit.

Eine mögliche Formulierung, die aus Sicht des Unterzeichners zwar ebenfalls mit erheblichen verfassungsprozessualen Risiken verbunden ist, der aber unter Bestimmtheitsgesichtspunkten der Vorzug zu geben ist, lautet:

„§ 6a

Erweiterte projektbezogene Datennutzung

(1) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies im Rahmen eines bestimmten einzelfallbezogenen Projekts zur Sammlung und Auswertung von Informationen über eine internationale terroristische Bestrebung, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten des internationalen Terrorismus nach den §§ 129a, 129b, 211 des Strafgesetzbuchs begangen werden sollen und dadurch Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit von Personen drohen, im Einzelfall erforderlich ist, um weitere Zusammenhänge des Einzelfalls aufzuklären.

(2) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies für die Verfolgung qualifizierter Straftaten des internationalen Terrorismus im Einzelfall erforderlich ist. Qualifizierte Straftaten des internationalen Terrorismus sind Taten des internationalen Terrorismus, die einen Straftatbestand nach §§ 89a, 89b, 91, 102, 129a, 129b, 211 oder 212 erfüllen.

(3) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies für die Verhinderung von qualifizierten Straftaten des internationalen Terrorismus erforderlich ist, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine solche Straftat begangen werden soll. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

Zu überlegen ist, ob auch der Begriff des „internationalen Terrorismus“ einer Definition bedarf. Im ATDG wird der Begriff mehrfach verwendet. Das Bundesverfassungsgericht hat den Ausdruck aber gebilligt (vgl. Rn. 106), sodass eine Definition nicht notwendig erscheint.

Schließlich ist zu überlegen, den Begriff des „Projekts“ im Gesetz näher zu bestimmen. Es ist offensichtlich, dass die Wendung „bestimmtes einzelfallbezogenes Projekt“ einen weiten Auslegungsspielraum eröffnet, der dem Begriff in einigen Bereichen jegliche begrenzende Wirkung nimmt. So ist jede Strafverfolgung ein einzelfallbezogenes Projekt mit der Folge, dass zur Verfolgung von internationalen terroristischen Straftaten, die den Tatbestand der §§ 89a, 89b, 91, 102, 129a, 129b, 211 oder 212 StGB erfüllen, stets eine erweiterte Datennutzung zulässig wäre.

Andererseits fällt eine Begriffsbestimmung schwer. Ein Ausdruck, der sich einer Definition entzieht, entfaltet aber nur beschränkt eingrenzende Wirkung, wie die Diskussion um den Begriff des absoluten Kernbereichs verdeutlicht.

Wenn auch ebenso wenig für die projektbezogenen Dateien eine Definition des Begriffs „Projekt“ vorgenommen wurde, sollte bei § 6a ATDG eine Begriffsbestimmung versucht werden.

Eine Möglichkeit lautet:

Ein Projekt ist ein gegenständlich abgegrenzter Bereich innerhalb der Aufgabenstellung der jeweiligen Behörde, der sich durch seine Bedeutung (etwa aufgrund des drohender Schadens, der beteiligten Personen, seiner Zielsetzung oder seiner Folgewirkungen) von anderen Einzelvorgängen deutlich unterscheidet.

e) Fehlende Befristung

Offenbar ist nicht vorgesehen, die Regelung des § 6a ATDG zu befristen. Das ist – sofern diese Annahme zutrifft – als leichtfertig zu bezeichnen. Eine Befristung der Vorschrift, jedenfalls unter der Voraussetzung einer Evaluierung, liegt ausgesprochen nahe.

f) Zwei-Türen-Theorie des BVerfG

Unklar ist, wie sich die Ermächtigung mit der sogenannten Zwei-Türen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts vereinbaren lässt (vgl. nur BVerfG, Ut. v. 2.03.2010, 1 BvR 256/08, juris, Rn. 268). Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass Datenübermittlungen zwischen unterschiedlichen Kompetenzträgern sowohl einer gesetzlichen Ermächtigung zur Datenweitergabe der übermittelnden Behörde als auch einer Kompetenzgrundlage der empfangenden Behörde bedürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat entsprechende Bedenken zur Recherchemöglichkeit in der ursprünglichen Fassung des ATDG geäußert, diese aber angesichts der geringen Eingriffstiefe zurückgestellt. Bei einer potenziellen Prüfung der projektbezogenen Recherche würde es diese Bedenken nicht mehr zurückstellen (Rn. 193). Die Neuregelung des § 6a ATDG-E ist unter dem Gesichtspunkt dieser „Zwei-Türen-Theorie“ problematisch, weil sich ihr Wortlaut nicht hinreichend deutlich auf die Behörden bezieht, die recherchieren dürfen. Mangels Gesetzgebungskompetenz ist es dem Bundesgesetzgeber verwehrt, Landesbehörden zur Recherche zu ermächtigen. Allenfalls kann er die beim BKA vorhandenen Dateien für die Recherche der Länder freigeben. Es läge daher nahe, § 6a zunächst auf die Behörden des Bundes zu beschränken und die Länder in einem weiteren Absatz zu ermächtigen, auf die Daten zuzugreifen, die dabei allerdings die Eingriffsschwellen nicht absenken dürfen.

g) Alternativvorschlag gesamt:

Die unter c) bis f) dargestellten Überlegungen zusammengefasst wäre folgende Formulierung denkbar:

„§ 6a

Erweiterte projektbezogene Datennutzung

(1) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies im Rahmen eines bestimmten einzelfallbezogenen Projekts zur Sammlung und Auswertung von Informationen über eine internationale terroristische Bestrebung, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten des internationalen Terrorismus nach den §§ 129a, 129b, 211 des Strafgesetzbuchs begangen werden sollen und dadurch Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit von Personen drohen, im Einzelfall erforderlich ist, um weitere Zusammenhänge des Einzelfalls aufzuklären.

(2) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies für die Verfolgung qualifizierter Straftaten des internationalen Terrorismus im Einzelfall erforderlich ist. Qualifizierte Straftaten des internationalen Terrorismus sind Taten des internationalen Terrorismus, die einen Straftatbestand nach §§ 89a, 89b, 91, 102, 129a, 129b, 211 oder 212 erfüllen.

(3) Eine beteiligte Behörde des Bundes darf zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben die in der Datei nach § 3 gespeicherten Datenarten mit Ausnahme der nach § 4 verdeckt gespeicherten Daten erweitert nutzen, soweit dies für die Verhinderung von qualifizierten Straftaten des internationalen Terrorismus erforderlich ist, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine solche Straftat begangen werden soll. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Ein Projekt ist ein gegenständlich abgegrenzter Bereich innerhalb der Aufgabenstellung der jeweiligen Behörde, der sich durch seine Bedeutung (etwa aufgrund des drohender Schadens, der beteiligten Personen, seiner Zielsetzung oder seiner Folgewirkungen) von anderen Einzelvorgängen deutlich unterscheidet. .

(5) Eine erweiterte Nutzung sind das Herstellen von Zusammenhängen zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Objekten und Sachen, der Ausschluss von unbedeutenden Informationen und Erkenntnissen, die Zuordnung eingehender Informationen zu bekannten Sachverhalten sowie die statistische Auswertung der gespeicherten Daten. Hierzu dürfen die beteiligten Behörden des Bundes Daten auch mittels

1. phonetischer oder unvollständiger Daten,
2. der Suche über eine Mehrzahl von Datenfeldern,
3. der Verknüpfung von Personen, Institutionen, Organisationen, Sachen oder
4. der zeitlichen Eingrenzung der Suchkriterien

aus der Datei abfragen sowie räumliche und sonstige Beziehungen zwischen Personen und Zusammenhänge zwischen Personen, Personengruppierungen, Institutionen, Objekten und Sachen darstellen sowie die Suchkriterien gewichten.

(6) Die Zugriffsberechtigung ist im Rahmen der projektbezogenen erweiterten Nutzung auf die Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten auf diesem Anwendungsgebiet betraut sind. Die projektbezogene erweiterte Nutzung der Datei ist auf höchstens zwei Jahre zu befristen. Die Frist kann zweimalig um jeweils bis zu einem Jahr verlängert werden, wenn die Voraussetzungen für die projektbezogene erweiterte Datennutzung fortbestehen und sich aus den mit dem Projekt gewonnenen Erkenntnissen das Bedürfnis für eine Fortführung des Projekts ergibt.

(7) Projektbezogene Datennutzungen dürfen nur auf Antrag angeordnet werden. Der Antrag ist durch den Behördenleiter oder seinen Stellvertreter schriftlich zu stellen und zu begründen. Er muss alle für die Anordnung erforderlichen Angaben enthalten. Zuständig für die Anordnung ist die die Fachaufsicht über die antragstellende Behörde führende oberste Bundesbehörde. Die Anordnung ergeht schriftlich. In ihr sind der Grund der Anordnung, die für die projektbezogene erweiterte Datennutzung erforderlichen Datenarten nach § 3, der Funktionsumfang und die Dauer der projektbezogenen erweiterten Datennutzung anzugeben. Der Funktionsumfang der projektbezogenen erweiterten Datennutzung ist auf das zur Erreichung des Projektziels erforderliche Maß zu beschränken. Die Anordnung ist zu begründen. Aus der Begründung müssen sich die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Voraussetzungen ergeben, insbesondere, dass die projektbezogene erweiterte Nutzung erforderlich ist, um weitere Zusammenhänge aufzuklären. Die anordnende Behörde hält Antrag und Anordnung für datenschutzrechtliche Kontrollzwecke zwei Jahre, mindestens jedoch für die Dauer der projektbezogenen erweiterten Nutzung vor.

(8) Zuständig für die Anordnung ist der Richter des Amtsgerichts, in dessen Zuständigkeitsbereich die Behörde des Bundes ihren Sitz hat. Bei Gefahr im Verzug kann die nach Absatz 7 zuständige Bundesbehörde den Vollzug auch bereits vor der Anordnung durch den Richter einstweilen anordnen. Anordnungen, die der Richter für unzulässig erklärt, hat die nach Absatz 7 Satz 4 zuständige Behörde des Bundes unverzüglich aufzuheben. Die aus der erweiterten Datennutzung gewonnenen Daten und Erkenntnisse unterliegen in diesem Fall einem absoluten Verwendungsverbot und sind unverzüglich zu löschen.

(9) Für Verlängerungen nach Absatz 6 Satz 3 gelten die Absätze 7 und 8 entsprechend.

(10) Die alleinige datenschutzrechtliche Verantwortung für die Durchführung des Projekts trägt die antragstellende Behörde. Die Übermittlung von aus einem Projekt gewonnenen Erkenntnissen richtet sich nach den allgemeinen Übermittlungsvorschriften. § 6 Absatz 4 Satz 1 gilt für aus einem Projekt nach Absatz 1 gewonnene Erkenntnisse entsprechend.

(11) Die Länder können die nach § 1 berechnete Landesbehörde zur Durchführung projektbezogener Recherchen zu den in Absatz 1 bis 3 genannten Zwecken innerhalb ihres jeweiligen Aufgabenbereiches ermächtigen, sofern die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 10 beachtet werden.

Bayreuth, den 18.09.2014

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

(Das Schreiben wurde per Mail versendet und ist nicht unterschrieben)

Prof. Dr. Matthias Rossi – Juristische Fakultät – Universität Augsburg – 86159 Augsburg

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht sowie Gesetzgebungslehre

Universitätsstraße 24
86159 Augsburg

Tel +49 (0) 821 598 - 4546

Fax +49 (0) 821 598 - 4547

matthias.rossi@jura.uni-augsburg.de

www.jura.uni-augsburg.de/rossi

Augsburg, den 21.09.2014

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze“,

BT-Drucksache 18/1565,

im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am
22.09.2014.

I. Vorbemerkungen

1. Die Bundesregierung reagiert mit dem vorgelegten Gesetzentwurf explizit¹ auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013.² Sie übernimmt mit dieser Initiative eine Verantwortung, die in gleicher Weise auch die anderen initiativberechtigten Organe, den Bundestag und den Bundesrat, trifft.³ Freilich hat das Bundesverfas-

¹ Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 18/1565 S. 1, S. 12 sowie passim.

² BVerfGE 133, 277.

³ Vgl. Rossi, Gesetzgebungspflicht ohne Initiativverpflichtung, Ad Legendum 2012, S. 80 ff.

sungsgericht – dies ist jedenfalls bei der politischen, weniger bei der rechtlichen Bewertung des Gesetzentwurfs zu betonen – dem Gesetzgeber keine Gesetzgebungspflicht auferlegt. Es ist deshalb die freie Entscheidung des Gesetzgebers, entweder den verfassungsgerichtlichen Vorgaben durch eine Novellierung des ATDG und anderer Gesetze nachzukommen und die Nutzung der existierenden Verbunddatei auch nach dem 31.12.2014 zu ermöglichen oder durch Untätigkeit faktisch das Ende ihrer Nutzung ab dem 1.1.2015 zu beschließen. Entsprechend und ohne jede Überschreitung der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung zwischen den konstruktiven Gesetzgebungsorganen auf der einen Seite und dem kontrollierenden Bundesverfassungsgericht auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 24.04.2013 nur die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers beschränkt, seine Entschließungsfreiheit aber unberührt belassen. Soweit in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt wird, das Bundesverfassungsgericht „verlange“ die hier zu begutachtende Novellierung des ATDG und anderer Gesetze, ist dies daher falsch.

2. Zutreffend ist es umgekehrt, dass die meisten der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des ATDG und anderer Gesetze verfassungsgerichtlich motiviert sind. Der Gesetzentwurf strebt ganz offensichtlich die vollständige Nutzung der Verbunddatei über den 31.12.2014 hinaus an und will deshalb die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Verfassungswidrigkeit der im Urteil explizit benannten Normen durch eine Novellierung beseitigen. Dies hat Rückwirkungen auf den verfassungsrechtlichen Maßstab: Es erscheint zulässig, jedenfalls aber praktikabel, das noch junge Urteil des Bundesverfassungsgerichts als verbindliche und abschließende konkretisierende Interpretation des Verfassungsrechts zu begreifen und die novellierten Normen allein an dieser Entscheidung zu messen. Trotz mancher Kritik an der Entscheidung⁴ muss das verfassungsrechtliche Fass nicht erneut vollständig neu aufgemacht werden.
3. Soweit dagegen im Zusammenhang mit der verfassungsgerichtlich motivierten Überarbeitung des ATDG und anderer Gesetze auch weitere, allein politisch motivierte Änderungen vorgeschlagen werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b lit. ss ATDG und insb. § 6a ATDG), bedürfen diese der umfassenden verfassungsrechtlichen Bewertung. Zwar kommt auch insofern der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine maßge-

⁴ Vgl. bspw. *Arzt*, Antiterrordatei verfassungsgemäß – Trennungsgebot tot?, NVwZ 2013, 1328; z.T. *Fremuth*, Wächst zusammen, was zusammengehört?, AöR 139, (2014), 33, 61 ff.; *Prügel*, ZIS 2012, S. 529 ff.; *Kasiske*, NJW-Spezial 2013, 312z.T. *Töpfer*, Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten strikt begrenzen, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 21, 2013; *Volkmann* JA 2014, S. 820 ff.; *Will*, Der automatisierte Datenaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendiensten im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Antiterrordateigesetz, in: *Nolte/Poster/Wolter* (Hrsg.): Die Verfassung als Aufgabe von Wissenschaft, Praxis und Öffentlichkeit, Freundesgabe für Bernhard Schlink zum 70. Geburtstag, 2014, S. 429 ff., kritisch zur Argumentation auch *Gärditz*, Anmerkung, JZ 2013, 633 ff.

bende Bedeutung zu. Gleichwohl sollte nicht suggeriert werden, sämtliche der vorgeschlagenen Änderungen erfolgten in Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, setzten dessen Vorgaben nur um und bedürften schon deshalb keiner exakten verfassungsrechtlichen Prüfung mehr. Vielmehr ist es insofern notwendig, zwischen den verfassungsgerichtlich motivierten Änderungen auf der einen Seite (II.) und den allein politisch motivierten Änderungen auf der anderen Seite (III.) zu unterscheiden. Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die sachlich gebotenen, im Gesetzentwurf aber unterlassenen Änderungen weiterer Gesetze (IV.).

II. Verfassungsgerichtlich motivierte Änderungen

1. Bestimmung der beteiligten Behörden durch Rechtsverordnung, 1 Abs. 2 ATDG, § 1 Abs. 2 RED-G

Nach Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs werden die weiteren Polizeivollzugsbehörden, die zur Teilnahme an der Antiterrordatei berechtigt werden sollen, nun nicht mehr durch Verwaltungsvorschrift, sondern durch Rechtsverordnung bestimmt. Zudem stellt das verbindende „und“ zwischen Nr. 1 und Nr. 2 des Absatzes 2 klar, dass beide Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen.

Mit dieser Änderung wird dem Urteil des Bundesverfassungsgericht hinreichend Rechnung getragen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der besonderen Grundrechtsrelevanz der Vorschriften geschlossen, dass die Festlegung weiterer an der ATD beteiligten Behörden in einer Form zu ergehen hat, die sowohl gegenüber den Betroffenen als auch gegenüber den Gerichten eine rechtlich bindende Wirkung entfaltet und zudem rechtsförmlich ausgefertigt und verkündet wird. Es hat als mögliche Rechtsform explizit eine Rechtsverordnung nach Maßgabe des Art. 80 Abs. 1 GG genannt.⁵ Insoweit ist der Gesetzgeber dem Hinweis Bundesverfassungsgerichts gefolgt.

Thematisieren mag man allein, ob das Bundesverfassungsgericht nur generell auf die Art. 80 Abs. 1 GG verwiesen oder auch schon implizit eine Subsumtion unter dessen Voraussetzungen vorgenommen hat. Denn die Norm enthält nicht nur Voraussetzungen an die Rechtsverordnung, sondern zugleich Bestimmtheitserfordernisse an die gesetzliche Ermächtigungsnorm. § 1 Abs. 2 ATDG-E knüpft mit dem Tatbestandsmerkmal des „internationalen Terrorismus“ ebenso wie § 1 Abs. 2 RED-G-E mit dem Tatbestandsmerkmal des „gewaltbezogenen Rechtsextremismus“ aber an Begrifflichkeiten an, die für sich genommen nicht sehr präzise sind.

⁵ BVerfGE 133, 277, 338, Rn. 144; kritisch dazu *Arzt*, Antiterrordatei verfassungsgemäß – Trennungsgebot tot?, NVwZ 2013, 1328, 1331.

Indes lassen sich erstens beide Begriffe im Wege einer systematischen Auslegung im Kontext der jeweiligen Gesetze hinreichend klar bestimmen, was für den Maßstab des Art. 80 Abs. 1 GG völlig ausreichend ist. Und zweitens wird man bei einer Gesamtbeurteilung des detailreichen Urteils davon ausgehen dürfen, dass das Bundesverfassungsgericht mit dem Verweis auf die Form des Art. 80 Abs. 1 GG zugleich klargestellt hat, dass hinsichtlich des Inhalts der Vorschrift im Übrigen keine Bedenken bestehen. Von zentraler Bedeutung sind insofern allein die rechtliche Bindungswirkung sowie die Publizität einer Rechtsverordnung. Sie ermöglicht nicht nur eine Kenntnis von der Bestimmung weiterer beteiligter Behörden, sondern gegebenenfalls zugleich auch ihre gerichtliche Kontrolle.

2. Subjektive Komponente der Unterstützung, § 2 Satz 1 lit. a) Nr. 1 ATDG

Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs strukturiert den Kreis der von der ATD erfassten Personen nach § 2 Satz 1 lit. a) Nr. 1 ATDG neu. Das Bundesverfassungsgericht billigte diesbezüglich ausdrücklich die Einbeziehung von Mitglieder solcher Gruppierungen, die terroristische Vereinigungen unterstützen, sah in der gleichzeitige Einbeziehung der sog. „Unterstützer von Unterstützern“ einen Verstoß gegen die Normenklarheit und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, soweit nicht explizit jedenfalls ein subjektiver Bezug zum Terrorismus gefordert wird.⁶

Diesem – durch zahlreiche Beispiele belegten – berechtigten Einwand des Bundesverfassungsgerichts trägt die neue Fassung des § 2 Satz 1 lit. a) Nr. 1 ATDG Rechnung. Er nimmt nun hinsichtlich der erfassbaren Personen hinreichend klar und deutlich eine Stufung vor, die ihrerseits Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist. Erfasst werden können

- a) Mitglieder terroristischer Vereinigungen,
- b) Mitglieder von Gruppierungen, die die terroristischen Vereinigungen nach a) unterstützen,
- c) Unterstützer von Gruppierungen nach b), soweit sie wissen, dass diese Vereinigungen nach a) unterstützen.

Dass diese Strukturierung weiterhin an die „innere Haltung“ anknüpft,⁷ ist zutreffend, verfassungsrechtlich an dieser Stelle aber nicht zu beanstanden und verfassungsge-

⁶ BVerfGE 133, 277, 340, Rn. 147.

⁷ Kritisch deshalb *Jelpke*, DIE LINKE, Beratung v. 05.06.14, BT-Plenarprotokoll 18/39, S. 3473A.

richtlich im Übrigen explizit auch für zulässig befunden,⁸ weil es entscheidend immer noch auf die Unterstützung ankommt.

3. Begriff der „rechtswidrigen Gewalt“, § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG

Keine Änderungen sieht der Gesetzentwurf mit Blick auf den Begriff der „rechtswidrigen Gewalt“ vor. Dies ist insofern konsequent, als die konkrete Bestimmung und speziell der Begriff der „rechtswidrigen Gewalt“ in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht von der Aufzählung der verfassungswidrigen Normen erfasst werden. Die unterlassene Konkretisierung des Begriffs führt deshalb nicht zur Verfassungswidrigkeit des Änderungsgesetzes.

Die unterlassene Präzisierung ist gleichwohl aus Gründen der Normenklarheit und Rechtssicherheit zu bedauern.⁹ Denn der Begriff ist ebenso unbestimmt wie von zentraler Bedeutung – von Bedeutung für die Beurteilung der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erfassung von Personen ebenso wie für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Bestimmung. Hinzu kommt, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Norm gerade mit Blick auf den unbestimmten Begriff der „rechtswidrigen Gewalt“ im 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts nicht einheitlich beantwortet wurde. Vier Richter hielten die Bestimmung wegen fehlender Bestimmtheit und übermäßiger Reichweite insgesamt für verfassungswidrig.¹⁰ Weil bei Stimmgleichheit nach § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht festgestellt werden kann, sich also im Zweifel die Vermutung der Verfassungsmäßigkeit durchsetzt, bestand formal auch keine Pflicht des Änderungsgesetzgebers, die Norm zu präzisieren.

Doch auch die vier anderen Mitglieder des 1. Senats knüpften ihre Wertung an eine enge Auslegung des Begriffs:

„Entsprechend der gegen terroristische Straftaten gewendeten Zielrichtung der Antiterrordatei ist der Begriff vielmehr dahin zu verstehen, dass er nur Gewalt umfasst, die unmittelbar gegen Leib und Leben gerichtet oder durch den Einsatz gemeingefährlicher Mittel geprägt ist. In dieser Auslegung bestehen gegen die Verhältnismäßigkeit der Verwendung des Gewaltbegriffs in § 2 S. 1 Nr. 2 ATDG erfassten Personenkreises keine verfassungsrechtlichen Bedenken.“¹¹

⁸ BVerfGE 133, 277, 340, Rn. 149.

⁹ Ebenso Bundesrat, Stellungnahme v. 23.05.14 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze, BR-Drs. 153/14, S. 1.

¹⁰ BVerfGE 133, 277, 343, Rn. 153 ff.

¹¹ BVerfGE 133, 277, 342, Rn. 151.

Nur mit dieser verfassungskonformen Auslegung ist die Bestimmung künftig anzuwenden, dies erkennt auch die Begründung des Regierungsentwurfs des Änderungsgesetzes.¹² Der zitierte Passus der Urteils mag den an der ATD beteiligten Behörden in Form einer Verwaltungsvorschrift bekannt gegeben werden oder sicherlich schon bekannt gemacht worden sein. Doch es wäre dem Gesetzgeber ein Leichtes, die enge und über die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift entscheidende Definition in Gesetzesform zu gießen. Dies schaffte – verfassungsrechtlich betrachtet – Bestimmtheit und Rechtssicherheit und – verfassungspolitisch betrachtet – zudem Vertrauen und Akzeptanz. Es wäre also ein kleiner Schritt für den Gesetzgeber, ein großer hingegen für die Sicherheitspolitik.

4. Begriff des „vorsätzlichen Hervorrufens“, § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG

Ähnliches gilt für den Begriff des „vorsätzlichen Hervorrufens“, der in derselben Vorschrift verwendet wird. Auch hier hätte es sich angeboten, die Auslegungsvorgaben des BVerfG in den Wortlaut aufzunehmen,¹³ um den Eventualvorsatz im strafrechtlichen Sinne auszuschließen. Hervorzuheben ist (insbesondere den an der ATD beteiligten Behörden) also, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur gewahrt ist, wenn

„dem Merkmal des vorsätzlichen Hervorrufens [...] eine Bedeutung beigelegt [wird], wonach nur das willentliche Hervorrufen von Gewalt erfasst ist.“¹⁴

5. Befürworten von Gewaltanwendungen, § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG

Die durch Art. 1 Nr. 2 lit. b) des Gesetzentwurfs bewirkten Änderungen des ATDG reagieren auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von § 2 Satz 1 Nr. 1 lit. b).¹⁵ Hier ist das Bundesverfassungsgericht der Auffassung, dass die Datenspeicherung einer Person, die Gewalt bloß befürwortet, ohne dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass auch tatsächlich Gewalt angewendet, unterstützt, vorbereitet oder hervorgerufen wird, verfassungswidrig sei. Das Anknüpfen an das forum internum (innere Haltung) sei besonders geeignet, die Wahrnehmung von Freiheitsrechten wie der Glaubens- und Meinungsfreiheit zu vereiteln.

¹² BT-Drs. 18/1565, S. 16.

¹³ Ebenso Bundesrat, Stellungnahme v. 23.05.14 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze, BR-Drs. 153/14, S. 1.

¹⁴ BVerfGE 133, 277, 342, Rn. 152.

¹⁵ BVerfGE 133, 277, 278 u. 347, Rn. 161.

Der Gesetzentwurf gibt die Tatbestandsalternative des Befürwortens von Gewaltanwendungen nicht vollständig auf, sondern degradiert sie zu einem Regelbeispiel. Nunmehr dürfen Personen in der ATD erfasst werden, die „... eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten oder durch ihre Tätigkeiten, insbesondere durch Befürworten solcher Gewaltanwendungen, vorsätzlich hervorrufen.“

Den verfassungsrechtlichen bzw. verfassungsgerichtlichen Zweifeln an der Vereinbarkeit der Regelung wird damit Rechnung getragen. Denn entscheidend ist nun ein „Tätigwerden“, mithin ein aktives Tun, so dass ein stilles Befürworten im forum internum nicht mehr für eine Datenerfassung in der ATD genügt. Im Zusammenhang mit diesem maßgeblichen Tatbestandsmerkmal kann das Regelbeispiel nur so verstanden werden, dass sich das Befürworten solcher Gewaltanwendungen nach außen manifestieren muss.

Interessanterweise scheint die Abfassung des Tatbestands eher ein sprachliches denn ein verfassungsrechtliches oder gar verfassungspolitisches Problem zu sein. Denn (weitgehende) Einigkeit herrscht sowohl in der politischen wie auch in der rechtlichen Bewertung,¹⁶ dass „Hassprediger“ in die ATD sollen aufgenommen werden dürfen. Die entscheidende Frage ist insofern, wie der seinerseits unbestimmte und zudem politisch sicherlich nicht korrekte Begriff des „Hasspredigers“ zu einem abstrakt-generellen Begriff stilisiert werden kann, ohne zugleich einen zu weiten Anwendungsbereich zu eröffnen. Bei aller Schwierigkeit fragt sich gleichwohl, ob nicht auch im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsordnung die Vorschrift des § 111 StGB hätte fruchtbar gemacht werden können. Sie hätte in ihren konkreten Voraussetzungen sogar noch relativiert werden dürfen, weil es im Rahmen der ATD ja „nur“ um die Speicherung von Daten, nicht hingegen um die Verhängung einer Strafe geht.

6. Kontaktpersonen, § 2 S. 1 Nr. 3 ATDG

Auf den ersten Blick überraschend ist, dass § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG keiner Änderung unterzogen wird. Denn die dort vorgesehene Einbeziehung von Kontaktpersonen ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts weder mit dem Bestimmtheitsgrundsatz noch mit dem Übermaßverbot vereinbar.¹⁷ Es sei nicht vorhersehbar, wer als Kontaktperson gespeichert werden kann, insb. etwa aus dem privaten, beruflichen und geschäftlichen Umfeld der terrorismusverdächtigen Hauptperson.¹⁸ Vor diesem

¹⁶ BVerfGE 133, 277, 347 f., Rn. 161.

¹⁷ BVerfGE 133, 277, 348, Rn. 162.

¹⁸ BVerfGE 133, 277, 349, Rn. 164.

Hintergrund spricht viel dafür, dass die unveränderte Vorschrift nach wie vor dem Verdikt der Unbestimmtheit, der Unverhältnismäßigkeit und damit im Ergebnis der Verfassungswidrigkeit zum Opfer fällt. Denn nach wie vor wird der Begriff der Kontaktperson nicht definiert.

Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass das Bundesverfassungsgericht es ausdrücklich zulässt, derartige Kontaktpersonen insofern zu speichern, als sie Aufschluss über die als terrorismusnah geltenden Hauptperson vermitteln können. Es sieht die Möglichkeit darin, die Kontaktperson nur mit wenigen Elementardaten nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) oo) als Information zur eigentlichen Hauptperson, verdeckt recherchierbar, zu speichern. Es wird also die Kontaktperson nicht eigenständig gespeichert, sondern gewissermaßen nur als eine weitere Information zur Hauptperson.

An diesen Passus in der Verfassungsgerichtsentscheidung knüpft die Gesetzesänderung an. Sie differenziert hinsichtlich der zu speichernden Datenarten nun zwischen Personen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 auf der einen Seite und Kontaktpersonen auf der anderen Seite, indem die Kontaktpersonen aus dem Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 ATDG herausgenommen werden und in einem neu eingefügten § 3 Abs. 2 ATDG – systematisch an richtiger Stelle – einer Sonderregelung unterworfen werden.

Inhaltlich stehen diese beschränkten Speichermöglichkeiten von Daten von Kontaktpersonen im Einklang mit den geäußerten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts. Ob freilich durch die Beschränkung der nutzbaren Daten § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG einen derart neuen Inhalt gewonnen hat, dass er der festgestellten Verfassungswidrigkeit auch ohne formale Änderung entkommt, muss bezweifelt werden. Zwar mag man – und somit auch das Bundesverfassungsgericht – darüber nachdenken, die Anforderungen an die Bestimmtheit und das Übermaßverbot mit abnehmender Eingriffsintensität zu senken und so zu einer neuen materiellen Bewertung des selbst zwar unveränderten, jedoch in einem neuen Kontext stehenden § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG zu gelangen. Doch ohne eine neue explizite Befassung des Bundesverfassungsgerichts wird die durch das Gericht angeordnete befristete Fortgeltung der Vorschrift nicht entfristet. Im Tenor des Urteils führt das Gericht die Vorschrift des § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG unter 1. a) explizit auf. Zudem ordnet es für die Übergangszeit an, dass der Zugriff auf Daten von Kontaktpersonen ausgeschlossen sein muss. Insofern ist davon auszugehen, dass die Vorschrift allenfalls formal bis Ende 2014 fort gilt, faktisch aber bereits jetzt keine Wirkungen mehr entfaltet. Die bloße Nichtänderung der Vorschrift ruft sie deshalb nicht wieder ins Leben zurück. Vielmehr müsste der Gesetzgeber dieselbe Vorschrift erneut per Änderungsgesetz in das ATDG einfügen.

Um sich für diesen Fall nicht auf Diskussionen über die Reichweite des Normwiederholungsverbots einzulassen, sollte der Gesetzgeber § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG ändern und den Begriff der Kontaktpersonen – und sei es durch eine Kombination positiver wie negativer Aspekte – definieren.

7. Kriterien und Kategorien von Datenarten, § 3 Abs. 4 ATDG

Im neu eingefügten § 3 Abs. 4 ATDG reagiert der Gesetzentwurf auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, die bisherigen Datenkategorien der aufgezählten Doppelbuchstaben seien zu unbestimmt und daher konkretisierungsbedürftig. Ferner mahnte das BVerfG mehr Transparenz an und verlangte insoweit eine nachvollziehbare Dokumentation und Veröffentlichung.¹⁹ Beiden Verpflichtungen kommt § 3 Abs. 4 Satz 1 mit zu veröffentlichenden Verwaltungsanweisungen nach. Soweit ersichtlich, geht der Gesetzgeber an dieser Stelle sogar ausnahmsweise über die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinaus, als er das Bundeskriminalamt in Satz 3 dazu ermächtigt, Kriterien für die zu speichernden Datenarten in den weiteren Fällen des Absatzes 1 in derselben Verwaltungsvorschrift zu veröffentlichen.

8. Beschränkte und verdeckte Speicherung, § 4 Abs. 3 ATDG

Mit der Neuregelung in § 4 Abs. 3 ATDG reagiert der Gesetzgeber auf die strengeren Anforderungen, die für Eingriffe in Art. 10 Abs. 1, 13 Abs. 1 GG durch Datenerhebung gelten und nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Übermittlung und Weiterverwendung dieser Daten fortgelten müssen. Die Anforderungen an Übermittlung und Weiterverwendung dürfen nicht unter diejenigen abgesenkt werden, die für einen unmittelbaren Eingriff in die genannten Grundrechte gelten würden.²⁰ Daher müssen die unter Eingriff in Art. 10 Abs. 1, 13 Abs. 1 GG gewonnenen Daten gekennzeichnet werden und dürfen nur verdeckt in die ATD eingestellt werden, so dass keine automatische Ausgabe der Daten an die suchende Stelle erfolgt, sondern nur die einstellende Behörde im Trefferfall zu prüfen hat, ob die erhobenen Daten, gemessen an den o.g. Voraussetzungen, an die suchende Behörde übermittelt werden dürfen.

Zu Recht stellt der Gesetzentwurf fest, dass nicht ganz deutlich wird, welche Daten das Bundesverfassungsgericht den o.g. Anforderungen unterwirft, denn es verwendet

¹⁹ BVerfGE 133, 277, 359, Rn. 187.

²⁰ BVerfGE 133, 277, 372, Rn. 224 f.

einerseits die Begriffe „Telekommunikation“ und „Wohnung“, teilweise aber auch „Brief- und Fernmeldegeheimnis“. Aufgrund der Bezugnahme des Bundesverfassungsgerichts auf verdeckte Grundrechtseingriffe²¹ folgert der Gesetzgeber, dass Daten aus offenen Grundrechtseingriffen (insb. offene Wohnungsdurchsuchungen, Beschlagnahme von Briefen beim Betroffenen), die das BVerfG gerade nicht ausdrücklich erwähnte, nicht vom BVerfG gemeint seien und nicht den strengen o.g. Anforderungen unterfielen.²² Folglich gilt das Gebot der verdeckten Speicherung im neu gefassten Abs. 3 nur für personenbezogenen Daten, die aus verdeckten Grundrechtseingriffen in Art. 10 Abs. 1, 13 Abs. 1 GG stammen (TK-Überwachung, Wohnraumüberwachung und Postbeschlagnahme beim Postdienstleister) .

Ob die angenommene Beschränkung auf verdeckte Eingriffe zutreffend ist, scheint allerdings fraglich. Denn das BVerfG nimmt auf die verdeckten Grundrechtseingriffe nur exemplifizierend Bezug, indem es seinen Ausführungen ein „insbesondere“ und „etwa“ voranstellt.²³ Auch die Bezugnahme des Bundesverfassungsgerichts auf seine Rechtsprechung zu verdeckten Grundrechtseingriffen muss nicht zwingend als eine alleinige Erstreckung auf verdeckte Eingriffe verstanden werden, weil an anderer Stelle des Urteils noch einmal allgemein die Vorgabe formuliert wird, die Daten aus Eingriffen in Art. 10 Abs. 1 und 13 Abs. 1 GG zu kennzeichnen. Dort heißt es: „Die Erkennbarkeit solcher Daten soll die Beachtung der spezifischen Grenzen für die Datennutzung auch nach deren etwaiger Weiterleitung an andere Stellen sicherstellen.“²⁴ Auch die Allgemeinheit des Leitsatzes 4 und von Tenor Nr. 2, wo sich keine Beschränkungen auf verdeckte Eingriffe finden, sprechen dafür. Insofern mag der Gesetzgeber noch einmal überprüfen, ob tatsächlich alle relevanten Maßnahmen von § 4 Abs. 3 ATDG erfasst werden.

Dass gem. § 4 Abs. 3 Satz 2 nur die von Satz 1 (gemeint ist wohl Abs. 1 Satz 1) erfassten Daten verdeckt gespeichert werden müssen, scheint verfassungsrechtlich unbedenklich, zumal das BVerfG die besonderen Anforderungen (S. 1) nur auf Eingriffe in Art. 10 Abs. 1, 13 Abs. 1 GG bezieht.

9. Personensuche, § 5 Abs. 1 ATDG

Mit der Änderung des § 5 Abs. 1 ATDG reagiert der Gesetzentwurf auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, die Ermächtigung zu merkmalsbezogenen Re-

²¹ BVerfGE 133, 277, 373, Rn. 225.

²² BT-Drs. 18/1565, S. 18.

²³ BVerfGE 133, 277, 373, Rn. 226.

²⁴ BVerfGE 133, 277, 373, Rn. 225 a.E.

cherchen in den erweiterten Grunddaten, die der abfragenden Behörde im Trefferfall unmittelbar Zugang zu den entsprechenden einfachen Grunddaten verschafft, sei mit dem Übermaßverbot nicht zu vereinbaren und deshalb verfassungswidrig.²⁵ Auch im Falle der Suche mittels der erweiterten Grunddatendürfe im Trefferfall nur ein Hinweis auf die informationsführende Behörde und das Aktenzeichen erfolgen, nicht aber die unmittelbare und automatische Gewährung der korrespondierenden einfachen Grunddaten (Rn. 200 a.E. des Urteils).

Dem kommt der Gesetzgeber mit der Ergänzung in § 5 Abs. 1 Nr. 2 nach, indem er bei einer Suche, die nicht per Name erfolgt, auch nicht die einfachen Grunddaten anzeigt, sondern nur die informationsführende Stelle mit Aktenzeichen.

10. Eilfallregelung, § 5 Abs. 2 ATDG

Zur Eilfallregelung in § 5 Abs. 2 ATDG verhält sich das Bundesverfassungsgericht nicht. Der Gesetzentwurf hätte aber – wie an anderer Stelle auch – die Evaluation des ATDG²⁶ berücksichtigen können und die Bestimmung ersatzlos streichen sollen.

11. Berichtspflicht des BKA, § 9 Abs. 3 ATDG

Mit der Einführung einer dreijährigen Berichtspflicht des Bundeskriminalamts kommt der Gesetzentwurf dem Verlangen des Bundesverfassungsgerichts nach.²⁷

12. Datenschutzrechtliche Kontrolle, § 10 ATDG

Auch mit der Ergänzung des § 10 ATDG um Befugnisse der Landesbeauftragten für den Datenschutz, um eine Aufgabenbeschreibung der Zusammenarbeit von Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern und einer zweijährigen Kontrollpflicht beschränkt sich der Gesetzgeber auf die Mindestvorgaben zur Umsetzung des verfassungsgerichtlichen Urteils. Die Regelungen sind als solche nicht zu beanstanden, wünschenswert wäre es gleichwohl, wenn sie detaillierter ausgefallen oder durch Bestimmungen in anderen Gesetzen ergänzt würden, um die kontrollierende Kooperation zugunsten des Datenschutzes zu ermöglichen und den mangelnden Individualrechtsschutz durch eine institutionelle Datenschutzkontrolle zu kompensieren. Zutreffend wird auch moniert, dass der Gesetzent-

²⁵ BVerfGE 133, 277, 363, Rn. 198.

²⁶ BT-Drs. 17/12665 (neu).

²⁷ BVerfGE 133, 277, 372 Rn. 221 f.

wurf eine explizite Regelung bzgl. des Zusammenspiels der G 10-Kommission und der BfDI vermissen lässt.²⁸

II. Verfassungspolitisch motivierte Änderungen

Soweit ersichtlich, geht der Gesetzentwurf in drei Regelungen über die bloße Beseitigung der verfassungsgerichtlich festgestellten Mängel hinaus. Zum einen erweitert § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) ss) ATDG die in der ATD zu speichernden Datenarten; zum anderen verlängert § 9 Abs. 1 Satz 3 die Frist zur Löschung von Protokolldaten von 18 Monaten um ein halbes Jahr auf zwei Jahre, und schließlich soll § 6a ATDG nunmehr eine erweiterte Nutzung der ATD im Rahmen eines einzelfallbezogenen Projekts ermöglichen.

1. Speicherung von Internetseiten, § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) ss) ATDG, § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) vv) RED-G

Die Ergänzung der zu speichernden Datenarten um Internetseiten in § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) ss) ATDG befremdet zunächst in redaktioneller Hinsicht. Dass ausgerechnet in einem Sicherheitsgesetz das Buchstabenkürzel „ss“ vergeben wird, obwohl es doch ohne weiteres möglich wäre, auf das nächste Buchstabendoppel „tt“ auszuweichen, zeugt nicht gerade von politisch-historischem Feingefühl. Umgekehrt hat der Verfasser gelernt, dass auch in § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) RED-G das Kürzel „ss“ vergeben ist. Vielleicht ist der Gesetzgeber rund 70 Jahre nach dem Ende des Nationalsozialismus ja tatsächlich wieder frei, assoziationsweckende Buchstabenkürzel unbefangen zu verwenden.

Ungeachtet dieser Formalie scheint die Erweiterung der zu speichernden Daten um Internetseiten verfassungsrechtlich zulässig zu sein.

2. Lösungsfrist von Protokolldaten, § 9 Abs. 1 Satz 3 ATDG

Die Verlängerung der Speicherdauer geht allenfalls mittelbar auf das Urteil des BVerfG zurück. Mit der Verlängerung der Speicherdauer soll diese mit den Berichtsintervallen nach § 9 Abs. 3 n.F. harmonisiert werden, sodass alle Protokolle seit der letzten Kontrolle noch zur Verfügung stehen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen diese Lösung nicht.

²⁸ Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme v. 06.05.14 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (BR-Drs. 153/14), S. 1 f.

3. Projektbezogene Recherche, § 6a ATDG

§ 6a ATDG wurde unabhängig vom Urteil des BVerfG eingefügt. Im Rahmen der Evaluierung der ATD erachteten aber die Nutzer eine rechtliche und technische Möglichkeit als sinnvoll, die es ihnen erlaubt, auch komplexe Abfragen über die ATD auszuführen – § 7 RED-G ermögliche bereits eine derartige Nutzung. Beabsichtigt werde, die ATD „zur erweiterten Datennutzung für Zwecke der Aufklärung internationaler terroristischer Bestrebungen sowie zur Verfolgung oder Verhütung entsprechender terroristischer Straftaten“ zu nutzen.²⁹

Der Gesetzentwurf erkennt immerhin die verfassungsrechtliche Problematik, meint aber, den verfassungsgerichtlichen Vorgaben durch eine enge und im Vergleich zu § 5 Abs. 2 ATDG sogar engere Fassung Rechnung zu tragen. Zugleich muss der Gesetzentwurf selbst einräumen, dass die Vorschrift insoweit weiter gefasst, als ein Datenzugriff nicht „unerlässlich“ sein muss, wobei der Gesetzgeber dies durch die Befristung der Projekte und das Genehmigungserfordernis kompensiert sieht.³⁰

Dem wird man nicht zustimmen können. Aus der Ausnahmeregelung zum Einzelfall (§ 5 Abs. 2 ATDG) eine weitere Ausnahme zu deduzieren, scheint schon im Hinblick auf die zahlreich tangierten, hochrangigen Grundrechte äußerst fraglich. Des Weiteren ist eine Argumentation mit der Verfassungsmäßigkeit der Einzelfallregelung und einem Bedürfnis nach erweiterten Suchmöglichkeiten kaum belastbar, weil laut der Evaluierung der ATD nur in einem einzigen Fall eine Eilfallsituation registriert wurde. Letztlich fällt vor allem ins Gewicht, dass der Zeitraum eines „Projekts“ gem. Abs. 3 mehrere Jahre umfassen kann, sich also deutlich von einem „unerlässlichen“ Einzelfall entfernt. Durch die Ausdehnung der Dauer besteht die Gefahr, dass sich die zur Eilfallregelung betonte nur ausnahmsweise Überwindung des informationellen Trennungsprinzips zwischen Nachrichtendiensten und Polizei mit besonders schwerem Eingriffsgewicht³¹ zu institutionalisieren droht. Insofern ist der von § 6a ATDG ausgehende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht zu rechtfertigen – die Eingriffsbestimmungen genügen weder den Anforderungen an die Normenklarheit und Bestimmtheit noch sind sie verhältnismäßig.

Mit Blick auf die bisherige Stellungnahme des Bundesrates scheint die Norm derzeit aber auch nicht mehrheitsfähig, so dass noch Zeit für eine politische Diskussion und eine exakte Auslotung der verfassungsrechtlichen Grenzen zu sein scheint.

²⁹ BT-Drs. 18/1565, S. 19.

³⁰ BT-Drs. 18/1565, S. 19 4. Absatz: „Daher ist § 6a ATDG hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen deutlich enger gefasst...“ Hingegen im 5. Absatz: „Zwar ist der neue § 6a ATDG gegenüber der Eilfallregelung insoweit deutlich weiter gefasst, als der Zugriff auf die Daten für diesen Zweck nicht unerlässlich Sinne eines Eilfalles sein muss.“

³¹ BVerfGE 133, 277, 364, Rn. 202.

V. Gebotene, aber unterlassene Änderungen

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber am Ende seines Urteils explizit ermuntert zu prüfen, „ob er im Zusammenhang mit der Neuregelung des ATDG auch eine Überarbeit von Bestimmungen anderer Gesetze, die den angegriffenen Vorschriften dieses Verfahrens ähnlich sind, sowie eventuell von Datenübermittlungsvorschriften einzelner Sicherheitsbehörden für angezeigt hält und diese möglicherweise hiermit verbinden will.“³²

Der Gesetzentwurf berücksichtigt diesen Hinweis nicht bzw. nur mit Blick auf einige Vorschriften des RED-G und eine Vorschrift des AufenthG. Hingegen schlägt er keine Änderung des § 19 BVerfSchG, des auf ihn verweisenden § 19 MADG und des zum Teil inhaltsgleichen, zum Teil ebenfalls verweisenden § 9 BNDG vor, obwohl die in diesen Normen geregelten Übermittlungen personenbezogener Daten dem nun verfassungsgerichtlich präzisierten Maßstab des Grundgesetzes nicht genügen. Gleiches gilt für einige der Aufgaben- und Begriffsbestimmungen in § 3 und § 4 BVerfSchG.³³

Bei formaler Betrachtung unterfallen diese Vorschriften zwar nicht dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Insofern dürfen sie bis zu einer Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht uneingeschränkt angewendet werden. Bei materieller Betrachtung liegt ihre (teilweise) Verfassungswidrigkeit aber auf der Hand, so dass jede weitere auf diese Bestimmungen gestützte Maßnahme unter dem drohenden Verdikt der rückwirkenden Aufhebung steht. Das gesetzgeberische Unterlassen fördert mit dem status-quo also gerade nicht die Rechtssicherheit, sondern entlässt die mit dem Vollzug der Gesetze beauftragten Behörden auf ausgesprochen dünnes Eis. Schwerer, wenn für den Sicherheitsgesetzgeber vielleicht auch nicht motivierender wiegt, dass durch das Unterlassen des Gesetzgebers Grundrechtseingriffe auf verfassungswidriger Grundlage toleriert werden. Aus der Distanz der beobachtenden Rechtswissenschaft ist dem Gesetzgeber und auch schon seinem ministeriellen Initianten ein wenig mehr politische Weitsicht und rechtlicher Respekt vor der Verfassungsbindung aller Staatsgewalt zu wünschen.

V. Zusammenfassung

In der Gesamtschau bietet sich ein differenziertes Bild:

³² BVerfGE 133, 277, 277, Rn. 232.

³³ Vgl. bspw. *Schaar/Bergemann*, „Trennung ist unser Los, Wiedersehen ist unsere Hoffnung“ – Die Antiterrordatei, das Trennungsgebot und das Bundesverfassungsgericht, in: Roggan (Hrsg.), *Das Recht in guter Verfassung?*, Festschrift für Martin Kutscha, Baden-Baden 2013, S. 123-136.

1. Der Gesetzentwurf enttäuscht insofern, als er sich auf die verfassungsrechtlich notwendigen Minimalanforderungen konzentriert. Weder nimmt er innerhalb des ATDG und des RED-G präzisierende Klarstellungen vor noch gleicht er das BVerfSchG, das MADG oder das BNDG an die vom Bundesverfassungsgericht präzierte Verfassungslage an. Der Gesetzgeber toleriert durch dieses Unterlassen verfassungswidrige Grundrechtseingriffe und setzt Bürger wie Behörden gleichermaßen ohne Not einer Rechtsunsicherheit aus.
2. Gleichwohl genügen die allermeisten der vorgeschlagenen Änderungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen.
3. Die Beschränkung der zu speichernden Daten von Kontaktpersonen im neu eingefügten § 3 Abs. 2 ATDG führt womöglich zu einer Neubewertung des für verfassungswidrig erklärten § 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG, bewirkt aber nicht dessen Fortgeltung über den 31.12.2014 hinaus.
4. Die von § 6a ATDG vorgesehene Möglichkeit einer Funktionserweiterung der ATD zu Gunsten von projektbezogenen Recherchen stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, ohne den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen solchen Eingriff zu genügen. Die Vorschrift wäre, sollte sie in Kraft treten, verfassungswidrig.

gez. Rossi



Bundeskriminalamt

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)144 G

POSTANSCHRIFT Bundeskriminalamt • 53338 Meckenheim

Per E-Mail

HAUSANSCHRIFT Gerhard-Boeden-Str. 2, 53340 Meckenheim

POSTANSCHRIFT 53338 Meckenheim

An

TEL +49(0)2225 89-23317

FAX +49(0)2225 89-45478

a) Innenausschuss@bundestag.de

BEARBEITET VON Lehmitz, Jörg

b) ÖS I 3

E-MAIL

AZ **ST AS - 2014-0013577493-E656/2014**

DATUM **22.09.2014**

BETREFF **Novelle des Antiterrordateigesetzes, Öffentliche Anhörung am 22.09.2014**

hier: Stellungnahme BKA

BEZUG Erlass BMI vom 14.07.2014, ÖS I 3-20005/1 und vom 22.09.2014

ANLAGEN -ohne-

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages bittet mit Schreiben vom 26.08.2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze (BT-Drucksache 18/1565) um vorherige schriftliche Stellungnahme.

Das Bundeskriminalamt nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1. Hintergründe zur ATD/RED

Die anhaltend hohe Bedrohung durch den internationalen Terrorismus/Rechtsextremismus erfordert einen bestmöglichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Instrumente zur Gewinnung und zum Austausch von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.

Angesichts der Bedrohungslage, wie sie gerade auch für Deutschland durch die beiden Anschläge in Koblenz und Dortmund im Jahr 2006 deutlich wurde, sollten die Sicherheitsbehörden mit der Einführung der Antiterrordatei (ATD) noch besser in die Lage versetzt werden, mögliche Gefahrenlagen frühzeitig zu erkennen und Tatverdächtige schnellstmöglich zu ermitteln. Die schnelle und zielgerichtete Nutzung von bei den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder vorhandenen Daten von einschlägig in Erscheinung getretenen Personen ist für eine erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus un-

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT: BKA, Gerhard-Boeden-Str. 2, 53340 Meckenheim

ÜBERWEISUNGSEMPFÄNGER: Bundeskasse Trier

BANKVERBINDUNG: Deutsche Bundesbank
Filiale Saarbrücken (BBk Saarbrücken)
BIC MARKDEF1590
IBAN DE81 5900 0000 0059 0010 20

BKA

verzichtbar. Aus diesem Grund waren eine bessere Vernetzung der vorhandenen Datenbestände sowie eine Optimierung der Zugriffsmöglichkeiten dringend geboten.

Als Konsequenz aus den Ermittlungen gegen die rechtsterroristische Organisation „NSU“ und der aktuellen Bedrohung durch den gewaltbezogenen Rechtsextremismus wurde im Jahr 2012 der Bedarf neuer Instrumente zur Gewinnung und zum Austausch von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern erkannt. Demzufolge wurde in Anlehnung an die am 30.03.2007 gestartete ATD die Rechtsextremismusdatei (RED) am 19.09.2012 in Betrieb genommen.

Zielrichtung des Gesetzgebers ist es, durch die Einrichtung der Verbunddateien ATD/RED als Kommunikationsanbahnungsinstrumente den Informationsaustausch zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten zu optimieren, zu intensivieren und zu beschleunigen.

Außerdem sollen Erkenntnisse, über die eine der beteiligten Behörden bereits verfügt, durch die Dateien leichter zugänglich gemacht werden.

Darüber hinaus enthält die ATD/RED exklusive Daten, die VS-Vertraulich oder VS-Geheim eingestuft sind und die auf Grund ihrer Einstufung nicht in anderen polizeilichen Verbundsystemen gespeichert werden können. Dies ist insbesondere bei zeitkritischen Gefährdungssachverhalten von Relevanz.

Angesichts der aktuellen Bedrohungslage durch die Terrormiliz Islamischer Staat (IS) und die Rückkehr von kampferfahrenen Dschihadisten aus Syrien oder dem Irak ist eine Informationsvernetzung weiterhin unabdinglich.

Fallbeispiel:

Das BKA erlangte Anfang Juni 2014 über das BfV Kenntnis von einem unspezifischen Gefährdungshinweis¹, in dem auch eine Person benannt wurde. Im Rahmen der Erkenntnisverdichtung erfolgte zu den Personendaten eine Recherche in den zur Verfügung stehenden Datensystemen, darunter auch der ATD. Die Abfrage führte zu einem Treffer im ATD-Bestand des BND, woraufhin über das System um Freigabe der erweiterten Grunddaten ersucht wurde. Diesem Ersuchen wurde mit dem Verweis auf „sensibles Aufkommen“ nicht stattgegeben. Über eine direkte Erkenntnisanfrage beim BND konnte anschließend eine Einschätzung zur möglichen Relevanz der Person hinsichtlich des Sachverhaltes erlangt werden.

Durch die Abfrage in der ATD konnten weiterführende Erkenntnisse unmittelbar beim BND erhoben werden, die zur Bewertung des Hinweises beitrugen.

1. ¹ Der Vorgang wird im BKA unter dem Az. 2014-0009576007 geführt. Eine detaillierte Sachverhaltsdarstellung ist auf Grund des Verschlusssachengrads „Geheim“ an dieser Stelle nicht möglich.

Die ATD ist als Kontaktabfrageinstrument zwischen den Sicherheitsbehörden konzipiert und wird im Sinne eines „Verzeichnisses“ von Informationen genutzt, die bei polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Behörden von Bund und Ländern verfügbar sind.

Die ATD-Abfrage hat sich nach Auffassung der beteiligten Behörden als ein zentrales Element der Informationsverdichtung etabliert und kommt in Zusammenhang mit anderen Maßnahmen der Informationsbeschaffung zum Einsatz. Die statistischen Zahlen belegen eine konstante und intensive Nutzung der ATD. Nach einem zeitweisen Rückgang im Kontext BVerfG ist gegenwärtig eine Rückkehr zur Normalisierung zu beobachten. Für die Zentralstelle ST 3 beim BKA stellt die ATD eine Standardabfrage dar.

Eine quantitative Erfassung ihrer Wirkung und besonders die Identifikation von Ermittlungserfolgen, nach denen basierend auf Informationen in der ATD schwere Straftaten wie terroristische Anschläge vereitelt werden konnten, ist nicht möglich. Es entspricht der täglichen polizeilichen Praxis, dass eine konkrete Maßnahme der Gefahrenabwehr oder der Aufklärung einer Straftat sich äußerst selten auf eine einzelne Erkenntnis stützt, sondern sich vielfältige Informationsquellen zu einem Gesamtbild verdichten.

Die weiterführende Arbeit mit Informationen der ATD kann, abgesehen von einer möglichen Verifizierung des Rechercheergebnisses durch Freischaltung der erweiterten Grunddaten, schon allein aufgrund des begrenzten rechtlichen und funktionalen Rahmens der ATD nicht innerhalb dieses Werkzeugs erfolgen, sondern auf etablierten und bewährten Wegen im Rahmen der jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften.

Die ATD flankiert die gemeinsame Arbeit der Sicherheitsbehörden, etwa im gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) oder dem gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (GAR), indem der Informationsaustausch zielgerichtet geführt wird. Der Austausch zu allen Personen, die routinemäßig täglich in der ATD abgefragt werden, ist, sofern die ATD nicht existieren würde, auf Grund des Mengenaufkommens im Rahmen des GTAZ/GAR nicht realisierbar. Somit schließt die ATD eine Lücke in der Informationserhebung in dem Sinne, dass zu Personen weiterführende, insbesondere nachrichtendienstliche, Erkenntnisse erlangt werden können, zu denen auf Grund der Sachverhaltsbewertung ansonsten ggf. kein Austausch über die allgemeinen polizeilichen Informationsquellen hinaus stattgefunden hätte.

2. ATD-Urteil – Anlass/Urteil/Konsequenzen

Auf Grund der Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG am 24. April 2013 über die Verfassungsmäßigkeit des ATDG entschieden (1 BvR 1215/17). Danach ist die ATD in ihren Grundstrukturen verfassungsgemäß. Jedoch genügt sie hinsichtlich ihrer Ausgestaltung im Einzelnen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Das Urteil hat zunächst zur Folge, dass die ATD uneingeschränkt nur genutzt werden kann, wenn die Voraussetzungen des Eilfalls nach § 5 Abs. 2 ATDG vorliegen, die Nutzung also *„aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für*

Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, unerlässlich ist“.

Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31.12.2014, dürfen die verfassungswidrigen Vorschriften außerhalb des Eilfalls nur unter nachfolgenden Maßgaben weiter angewendet werden:

- a) Kein Zugriff auf Daten von Kontaktpersonen
- b) Gewährleistung, dass bei Recherchen in den erweiterten Grunddaten nur Zugriff auf Daten nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ATDG gewährt wird
- c) Kein Zugriff auf Daten, die aus Eingriffen in Art. 10/13 GG herrühren.

Aufgrund der Entscheidung des BVerfG muss das ATDG angepasst werden. Da das RED-G in vielen Bereichen deckungsgleich ist, ist auch eine Anpassung des RED-G notwendig.

Neben den unmittelbaren Feststellungen zum ATDG hat das Gericht auch grundsätzliche Aussagen zum Verhältnis Polizei und Nachrichtendienste getroffen. In der Vergangenheit wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur verschiedentlich vertreten, dass es ein aus den staatsorganisatorischen Regelungen des Grundgesetzes herrührendes verfassungsrechtliches Trennungsgebot gäbe. In der ATDG-Entscheidung hat das BVerfG nunmehr aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein „informationelles Trennungsprinzip“ abgeleitet. Dieses informationelle Trennungsprinzip ist bisher nicht Inhalt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewesen. Das BVerfG leitet das informationelle Trennungsprinzip zum einen aus einer Konkretisierung des schon im Volkszählungsurteil entwickelten Zweckbindungsprinzips, zum anderen jedoch auch aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ab.

3. Konsequenzen aus dem ATD-Urteil im Einzelnen

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur „Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze“ haben sich die betroffenen Fachbereiche des BKA mit dem „Gesetzesentwurf der Bundesregierung“ (BR-Drs. 18/1565) befasst.

3a. Änderung § 1 Abs. 2 ATDG / § 1 Abs. 2 RED-G

Bestimmung der beteiligten Behörden durch Rechtsverordnung

In der neuen Regelung des § 1 Abs. 2 ATDG / § 1 Abs. 2 RED-G wird bestimmt, dass eine Festlegung durch Rechtsverordnung erforderlich ist, wenn weitere Behörden zur Teilnahme an der ATD/ RED berechtigt werden sollen.

Mit dieser Änderung wird eine Forderung des BVerfG unmittelbar umgesetzt (Urteil Rz. 144).

Die Rechtsverordnung muss durch das BMI erlassen werden und bedarf der Zustimmung des Bundesrates (vgl. Art. 80 Abs. 2 GG). Dies bedeutet, dass Änderungen bei den Zuständigkeiten für die Teilnahme an der ATD/RED erst nach Anpassung der RVO möglich sein werden.

3b. Änderung § 2 Satz 1 Nr. 1 ATDG

Unterstützung einer den Terrorismus unterstützenden Vereinigung

§ 2 S. 1 Nr. 1 b ATDG ist insoweit mit dem Grundgesetz unvereinbar, als die Voraussetzung für eine Speicherung lediglich das Unterstützen einer den internationalen Terrorismus unterstützenden Gruppierung darstellt. Das BVerfG sieht die Gefahr, dass Personen erfasst werden können, die mangels Wissen über den Terrorismusbezug der Organisation eine in ihren Augen unverdächtige Vereinigung unterstützen.

In der Novellierung des ATDG wird daher der entsprechende Passus im § 2 S. 1 Nr. 1 b ATDG gestrichen. Ersatzweise wird § 2 S. 1 Nr. 1 c ATDG aufgenommen, hier wird auf die willentliche Förderung einer Gruppierung, in Kenntnis der den Terrorismus unterstützenden Aktivitäten dieser Gruppierung, abgestellt.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des BVerfG-Urteils am 24.04.2013 waren von der Abteilung Polizeilicher Staatsschutz des BKA 96 Personen gemäß der bis dahin einschlägigen Rechtsgrundlage in der ATD erfasst. Anhand der Rechtsgrundlage kann jedoch nicht differenziert werden, ob die betroffenen Personen das Tatbestandsmerkmal der Angehörigkeit oder Unterstützung einer den Terrorismus unterstützenden Gruppierung erfüllen. In der Praxis wird die Neuregelung im Einzelfall Auswirkungen in der Form haben, dass möglicherweise relevante Personen erst zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich nach Beleg der willentlichen Unterstützung, in die ATD eingestellt werden.

3c. Änderung § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG

Befürworten von Gewalt

§ 2 S. 1 Nr. 2 ATDG ist mit dem Grundgesetz insoweit unvereinbar, dass das bloße Befürworten von Gewalt umfasst ist, ohne dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Personen tatsächlich Gewalt anwenden, unterstützen, vorbereiten oder hervorrufen.

Die Neuregelung des ATDG sieht vor, dass die betroffene Person rechtswidrige Gewalt „insbesondere durch Befürworten solcher Gewaltanwendungen“ vorsätzlich hervorrufen muss.

In der Vergangenheit wurden seitens der Abteilung Polizeilicher Staatsschutz des BKA keine bloßen Gewaltbefürworter ohne weitergehende Erkenntnisse in der ATD gespeichert.

Die aus fachlicher Sicht sinnvolle Aufnahme von sogenannten Hasspredigern in die ATD ist im Falle des öffentlichen Anstachelns zu Hass und (entsprechender) Gewalt auch mit

der Neuregelung weiterhin realisierbar. Nach fachlicher Einschätzung wird diese Anpassung keine relevanten Auswirkungen für die praktische Arbeit des BKA haben.

3d. Änderung § 3 Abs. 2 ATDG / § 3 Abs. 2 RED-G

Speicherung von Kontaktpersonen mit Elementardaten

Bezüglich der bisherigen Speicherung von Kontaktpersonen gemäß § 2 S. 1 Nr. 3 ATDG führte das BVerfG aus, dass diese Norm zur Einbeziehung von Kontaktpersonen weder mit dem Bestimmtheitsgrundsatz, noch mit dem Übermaßverbot vereinbar ist. Es ist nicht vorhersehbar, wer in der Datei als Kontaktpersonen gespeichert werden könne. Das Gericht benennt hier insbesondere Personen aus dem privaten, geschäftlichen oder beruflichen Umfeld der terrorismusverdächtigen Hauptperson. Eine Speicherung ist zukünftig mit einem beschränkten Datenkranz (Elementardaten) als erweitertes Grunddatum zur Hauptperson zulässig, sofern die Kontaktperson Aufschluss über die als terrorismusnah geltende Hauptperson geben kann.

Im Rahmen der Ressortabstimmung im Gesetzgebungsverfahren wurde die bisherige unterschiedliche Behandlung von dolosen und undolosen Kontaktpersonen aufgegeben und als Kompromiss die Speicherung aller Kontaktpersonen als erweitertes Grunddatum zur Hauptperson nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 b) oo) ATDG vorgeschlagen.

Nach hiesigem Verständnis stellt die Recherche innerhalb der erweiterten Grunddaten und somit auch der Kontaktpersonen eine Inverssuche mit den daraus resultierenden Beschränkungen gemäß § 3 I Nr. 3 ATDG dar, so dass im Falle eines Treffers lediglich die Fundstelle (Aktenzeichen, Behörde und Verschlussachengrad) ausgegeben wird. Vor dem Hintergrund, dass im August 2011² jede fünfte in der ATD erfasste Person als Kontaktperson klassifiziert war, ist von einem signifikanten Anstieg von Treffern mit ausschließlicher Fundstellendarlegung auszugehen. Die hieraus resultierenden Konsequenzen (Zeitverzug/Mehraufwand) sind in Punkt 2 „ATD-Urteil“ dargelegt. Von einem Informationsverlust ist nicht auszugehen, da weiterhin alle Kontaktpersonen in der ATD erfasst werden können.

3e. Änderung § 3 Abs. 4 ATDG / § 3 Abs. 4 RED-G

Verwaltungsvorschrift zur Festlegung von Kriterien und Kategorien für die zu speichernden Datenarten

Zukünftig soll das BKA die Kriterien und Kategorien für die zu speichernden Datenarten zur Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, besonderen Fähigkeiten, Tätigkeiten in sicherheitsempfindlichen Bereichen und besuchten Orten in einer Verwaltungsvorschrift festlegen.

Hiermit wird die Forderung des BVerfG nach einer Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, besondere Fähigkeiten, Tä-

2. ² Bericht zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes vom 07.03.2013, Drucksache 17/12665 (neu), S. 32

tigkeiten in sicherheitsempfindlichen Bereichen und besuchten Orten umgesetzt (Urteil Rz. 187).

Es bestehen keine Bedenken gegen diese Regelung. Die zu schaffende Verwaltungsvorschrift dürfte der BKA-Datenverordnung ähneln.

3f. Änderung § 4 Abs. 3 ATDG / § 4 Abs. 3 RED-G

Verdeckte Speicherung von Daten aus verdeckten Eingriffen in Art. 10, 13 GG

Gemäß dem Urteil des BVerfG zur ATD wurde eine Unvereinbarkeit der §§ 2, 3, 5 und 6 des ATDG (und damit des RED-G) mit dem Grundgesetz festgestellt, soweit Daten aus verdeckten Eingriffen in das Telekommunikationsgeheimnis und dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung herrühren. Aus diesem Grund ist bis zum 31.12.2014 eine gesetzliche Regelung erforderlich, die eine zukünftige verdeckte Speicherung gem. § 4 ATDG (§ 4 RED-G) vorschreibt. Ein Weiterbetrieb von ATD und RED wäre andernfalls nicht gestattet.

Das Gebot der verdeckten Speicherung erstreckt sich somit auf die Telekommunikationsüberwachung, Postbeschlagnahme oder die Wohnraumüberwachung. Dem Gebot wird Rechnung getragen, indem die jeweiligen Einzeldaten verdeckt oder der Datensatz beschränkt eingestellt werden. Eine verdeckte Speicherung des gesamten Personendatensatzes ist grundsätzlich nicht erforderlich.

Aus technischen Gründen ist aktuell eine verdeckte Speicherung von Einzeldaten in der ATD/RED als auch in den vom BKA genutzten Quellsystemen INPOL-Fall und b-case nicht möglich. Seitens des BKA werden derzeit bei Vorliegen von Daten, die aus verdeckten Eingriffen in Grundrechte nach Art. 10 und 13 GG herrühren, komplette Datensätze verdeckt gespeichert.

3g. Änderung § 5 Abs. 1 ATDG / § 5 Abs. 1 RED-G

Inverssuche

Die sogenannte Inverssuche, also die Suche innerhalb der erweiterten Grunddaten oder einer Kombination aus Grunddaten und erweiterten Grunddaten wurde durch das BVerfG restriktiv ausgelegt.

Demnach ist die Inverssuche weiterhin zulässig, allerdings darf das Suchergebnis nur einen Fundstellennachweis (datenbesitzende Behörde, Aktenzeichen, Verschlusssachengrad) für die Initiierung des Informationsaustausches enthalten. Folgende Fallkonstellationen sind tangiert:

- Suchanfrage nur in erweiterten Grunddaten
- Suchanfrage in Grunddaten und erweiterten Grunddaten, wenn kein Name angegeben wird

In der bisherigen Praxis spielt die einfache Inverssuche keine Rolle, da hiermit in der Regel ein sehr hohes - ggf. fachlich unbrauchbares - Trefferergebnis generiert wird. Aus fachlicher Sicht ist eine Recherche mit Namensbestandteilen zielführender, um ein aussagekräftiges Trefferergebnis zu erhalten.

Über die Anforderungen des BVerfG hinausgehend wurde auf Initiative des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im Gesetzentwurf ergänzt, dass ebenfalls

- Recherchen mit Namen und erweiterten Grunddaten

der Inverssuche gleichgestellt werden, sofern mehrere Treffer erzeugt werden. Da die kombinierte Suche mit Namen und erweiterten Grunddaten in der Praxis im Gegensatz zur einfachen Inverssuche sehr wohl eine Rolle spielt, ist in diesen Fällen auf Grund des redundanten Datenbestands der ATD mit einer merklichen Zunahme der Rechercheergebnisse in Form eines Fundstellennachweises (d. h. lediglich Abbildung datenbesitzender Behörde, Aktenzeichen, Verschlussachengrad) zu rechnen.

Dabei wird nicht die absolute Anzahl der Rechercheergebnisse zunehmen, sondern der Anteil (die Anzahl) der Rechercheergebnisse, bei denen am Ende nur ein Fundstellennachweis ausgegeben wird. Dies ist darin begründet, dass ausgehend von zahlreichen, zum Teil technischen, Notwendigkeiten Personen redundant an die ATD/RED angeliefert werden. Häufig liegen Erkenntnisse zu Personen in verschiedenen Behörden bzw. im Falle des BKA in verschiedenen Ermittlungsverfahren in der Zentralstelle vor, so dass mehrere Datensätze zu einer Person in die ATD angeliefert werden. Die Recherche dieser Personen führt in der dargestellten Konstellation folglich zu Mehrfachtreffern und zu einer auf den Fundstellennachweis reduzierten Ausgabe.

Beispiel:

Bei einer Recherche werden mehrere Treffer erzielt. Bisher konnte Einblick zu Treffern in den Grunddaten genommen und gezielt Anfragen an datenbesitzende Behörden gestellt werden.

Zukünftig ist diese Vorselektierung nicht mehr möglich, da die Rechercheergebnisse lediglich in Form eines Fundstellennachweises (d. h. Abbildung datenbesitzender Behörde, Aktenzeichen, Verschlussachengrad) ausgegeben werden.

Dies hat zur Folge, dass jeder einzelne Treffer anhand von Erkenntnisanfragen an die datenbesitzende Behörde abgearbeitet werden muss, was einen erheblich höheren Aufwand sowohl für die anfragende als auch für die datenbesitzende Behörde darstellt.

3h. Einfügen § 6 a ATDG / Änderung § 7 RED-G

Erweiterte Datennutzung

Die Intention des mit dem RED-G neu eingeführten § 7 RED-G (neu, weil eine vergleichbare Rechtsnorm im ATDG nicht vorhanden war) war eine erweiterte, projektbezo-

gene Nutzung der Datei. Neben der schon in der ATD realisierten Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Polizei und Nachrichtendiensten sollte in der RED zusätzlich die Möglichkeit einer Informationsbewertung und -auswertung durch die einzelnen Sicherheitsbehörden geschaffen werden.

Hierzu sah § 7 RED-G vor, unter strengen Voraussetzungen für eng umgrenzte Projekte eine befristete erweiterte Nutzung der in der RED gespeicherten Daten einzurichten.

Im Lichte des Urteils des BVerfG zur ATD wurden die Voraussetzungen zur erweiterten Datennutzung in der RED nochmals verschärft. Durch die *„rechtsextremistische Bestrebung, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie darauf gerichtet ist, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten“* müssen nun Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Das Projekt muss einzelfallbezogen sein; allgemein bestimmte Phänomene oder historische Entwicklungen dürfen nicht Gegenstand eines solchen Projektes werden. Vielmehr muss es sich auf konkrete Straftaten, Täter oder Gruppierungen beziehen. Verdeckt gespeicherte Daten dürfen nicht genutzt werden. Auch die Vorschriften zur Bewilligung eines solchen Projektes wurden noch einmal verschärft: Neben der Antragstellung durch den Behördenleiter an die für die Fachaufsicht zuständigen obersten Bundes- oder Landesbehörden, der detaillierten Beschreibung des Bedarfs und der Projektbedingungen in der Anordnung und der kurzen Laufzeit eines Projektes (zwei Jahre mit maximal zweimaliger Verlängerung um jeweils ein Jahr) ist nun auch die Zustimmung der G 10-Kommission einzuholen. Zudem sind die verdeckt gespeicherten Daten von der erweiterten Datennutzung ausgeschlossen.

Die Evaluierung der ATD hatte ergeben, dass eine entsprechende Regelung zur erweiterten Datennutzung als sinnvoll erachtet wird. Diesem Umstand Rechnung tragend wurde für die Gesetzesnovelle des ATDG der § 6a ATDG-E neu geschaffen. Er orientiert sich - mit Ausnahme der Zweckbestimmung - am § 7 RED-G.

3i Änderung § 9 ATDG / § 10 RED-G

Berichtspflicht zu Datenbestand und Nutzung in der ATD

Zukünftig soll das BKA dem Deutschen Bundestag alle drei Jahre über den Datenbestand und die Nutzung der ATD/RED berichten. Der Bericht muss zudem nach dem derzeitigen Gesetzentwurf auf der Internetseite des BKA veröffentlicht werden.

Hiermit wird die Forderung des BVerfG nach einem regelmäßigen Bericht über den Datenbestand und die Nutzung der ATD umgesetzt (Urteil Rz 222). Keine ausdrückliche Forderung des Gerichts ist die Veröffentlichung auf der Internetseite des BKA. Die Veröffentlichung könnte ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf z.B. auch durch Veröffentlichung im Bundesanzeiger erfolgen.

Es ist anzumerken, dass durch die Veröffentlichung des Evaluierungsberichtes der ATD im Internet (Bt-Drs.: 17/12665) bereits zuvor Fakten geschaffen wurden.

3j. Änderung § 10 ATDG / § 11 RED-G

Pflichtkontrollen für den Datenschutz

Zukünftig sind die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern verpflichtet, mindestens alle zwei Jahre die Durchführung des Datenschutzes zu kontrollieren. Darüber hinaus bestimmt der Gesetzentwurf, dass die von den Ländern in die ATD/ RED eingegebenen Datensätze auch von den jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz im Zusammenhang mit ihren Prüfungsaufgaben in den Ländern kontrolliert werden können, soweit sie für diese Daten verantwortlich sind, d.h. sie eingegeben haben. Es ist bestimmt, dass Landes- und Bundesbeauftragte für den Datenschutz zusammenarbeiten.

Hiermit wird die Forderung des BVerfG nach einer effektiven und regelmäßigen Datenschutzkontrolle umgesetzt. Im Urteil selbst wird die Zwei-Jahresfrist als Höchstgrenze genannt. (Urteil Rz. 216, 217).

Aufgrund Frage A 5) an die Professoren kann vermutet werden, dass der neue Gesetzestext z.T. so ausgelegt wird, dass die BfDI, nach Absprache mit den LfD, auch Daten der Länder kontrollieren darf.

Nach Einschätzung des BKA ist dies jedoch so nicht möglich und wird auch durch das BVerfG nicht verlangt.

Das Urteil des BVerfG zur ATD führt aus, dass eine Zusammenarbeit bei der Kontrolle im Wege der Amtshilfe und der Auftragsdatenverarbeitung erfolgen kann. Die ausdrückliche Bezugnahme auf die Auftragsdatenverarbeitung bedeutet jedoch, dass ein Land die BfDI zwar beauftragen kann, die Datenspeicherungen und –abrufe des Landes in der ATD zu erheben, die datenschutzrechtliche Verantwortung und damit die Befugnis, die Datenspeicherungen und Abrufe datenschutzrechtlich zu bewerten, liegt jedoch beim jeweiligen Land. Die Regelung darf nicht so verstanden werden, dass ein Land oder auch alle Länder zusammen die BfDI mit der Kontrolle und der datenschutzrechtlichen Bewertung beauftragen darf. Dies würde h. E. gegen die föderale Ordnung des GG und die Landesdatenschutzgesetze verstoßen. Ggf. sollte dies in der Begründung des Gesetzes klargestellt werden.

3k. Aufhebung § 15 RED-G

Außerkräfttreten des § 7 RED-G aufgehoben

Ausweislich der Begründung im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des ATDG und anderer Gesetze war § 7 RED-G im Hinblick auf die seinerzeit anhängige Verfassungsbeschwerde gegen das ATDG bis zum 31.01. 2016 befristet worden. Da die Entscheidung des BVerfG vom 24.04.2013 mittlerweile vorliegt, besteht für die Befristung keine Notwendigkeit mehr.

3l. Änderung § 72a Abs. 2 Satz 1 AufenthaltG

Anpassung des Datenabgleichverfahrens an die Änderungen des ATDG

Bei dieser Änderung handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung.

3m. Ergänzung einer fachlichen Begründung für die Aufnahme von genutzten Internetseiten

Durch die gesetzliche Neuregelung wird die Möglichkeit geschaffen, Internetangebote, die von einer Person nach § 2 S. 1 Nr. 1 oder 2 ATDG/RED-G administriert oder maßgeblich genutzt werden, als erweitertes Grunddatum zu dieser Person zu erfassen. Die Neuregelung dient denselben Zwecken wie die Erfassung von Telekommunikationsanschlüssen oder Adressen für elektronische Post als erweitertes Grunddatum zu einer Person.

Die Neuregelung ergänzt die Möglichkeit, Internetangebote gem. § 2 S. 1 Nr. 4b ATDG/RED-G unabhängig als eigene Hauptobjekte zu erfassen.

3n. Fachliche Begründung für die Beibehaltung der Eilfalloption

Im Falle einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, ist im Zuge der Eilfallregelung ein direkter Zugriff auf die erweiterten Grunddaten möglich (§ 5 Abs. 2 ATDG).

In seiner Stellungnahme³ zum Gesetzentwurf zur Änderung des ATDG fordert der Bundesrat, dass die Eilfallregelung ersatzlos entfällt. Begründet wird diese Forderung mit der Tatsache, dass eine abfragende Dienststelle damit unmittelbaren Zugriff auf die gespeicherten Daten erhalten kann. Ferner sei der Eilfall im Evaluierungszeitraum (01.08.2007 – 01.08.2011) nur einmal angewandt worden und somit ohne erkennbare praktische Bedeutung.

In dem im Evaluierungsbericht dargelegten Eilfall hat ein Landeskriminalamt unmittelbar auf die erweiterten Grunddaten eines Datensatzes des Bundesamts für Verfassungsschutz zugegriffen. Dies war für die sofortige Feststellung erforderlich, ob eine Person, die im Zeitraum einer akuten Terrorwarnung mit gefälschten Papieren und unterschiedlichen Identitäten aufgegriffen wurde, in der ATD gespeichert war. Mit den Grunddaten der zunächst erzielten Treffermenge allein war eine eindeutige Zuordnung nicht möglich. Erst nach Zugriff auf die erweiterten Grunddaten im Wege der Eilfallregelung konnte festgestellt werden, dass die betreffende Person nicht in der ATD gespeichert war.

Diese Möglichkeit sollte vor dem Hintergrund der zuvor thematisierten Inverssuche, insbesondere bei Treffern zu Kontaktpersonen, unbedingt bestehen bleiben. In brisanten Gefährdungslagen besteht durch die Freischaltung die Möglichkeit, die aus Inverssuchen re-

³ Stellungnahme des Bundesrates, 922. Sitzung am 23.05.2014, Drucksache 18/1565

sultierenden, sehr eingeschränkten Fundstellenanzeigen fachlich zu verifizieren, so weitergehende Erkenntnisse zu erlangen und mittels zielgerichteter Anfragen den Informationsaustausch zu beschleunigen.

Ferner zeigt die restriktive Anwendung der Eilfallregelung, dass diese Regelung in der ATD-Praxis mit Bedacht genutzt wird.

Die Bundesregierung⁴ hat entsprechend der Prüfbitte des Bundesrates eine Aufhebung der Eilfallregelung nach § 5 Absatz 2 ATDG mit dem Ergebnis geprüft, an dieser Regelung festzuhalten.

4. Evaluation RED

Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus (20. August 2012) sieht vor, dass das RED-G vor dem 31. Januar 2016 unter Einbeziehung eines oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger evaluiert wird. Mit der Durchführung der Evaluation hat das BMI im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) beauftragt.

Gegenstand der Evaluation sind alle Regelungen des Gesetzes. Schwerpunkte der Evaluation liegen insbesondere in folgenden Punkten:

- Intensivität der Grundrechtseingriffe?
- Verhältnis der Grundrechtseingriffe zur Wirksamkeit?
- Sind die Erwartungen des Gesetzgebers in der Praxis eingetreten?

Das Evaluierungskonzept sieht sowohl quantitative als auch qualitative Evaluierungsmethoden vor. Für die quantitative Analyse der Eingriffsintensität wird in erster Linie auf die gemäß § 10 RED-G vorzuhaltenden Protokolldaten zurückgegriffen. Hierzu fanden bereits Abstimmungen zwischen dem InGFA und dem BKA als IT-Betreiber der RED statt. Die qualitative Erhebung erfolgt durch begleitende Fragebögen und durch Experteninterviews.

Das Bundeskriminalamt und die Teilnehmerbehörden unterstützen die Evaluation.

5. Fazit/Ausblick

Die Antiterrordatei ist unverzichtbar im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Sie steht für einen schnellen und zielgerichteten Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden in Deutschland und dient der Aufdeckung terroristischer Verbindungen und Netzwerkstrukturen. Es geht um Gefahrenabwehr, Anschlagshinderung und den Schutz von Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes.

3. ⁴ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (Fußnote 2), Drucksache 18/1565

Mit der Vernetzung der relevanten Datenbestände von insgesamt 16 Landeskriminalämtern, 16 Landesämtern für Verfassungsschutz und von Behörden des Bundes, dem gemeinsamen Aufbau der dafür erforderlichen Infrastruktur und einer dem gesetzlichen Ziel verpflichteten konstruktiven Kooperation aller Teilnehmer hat die Bundesrepublik Deutschland eine weltweit einzigartige Leistung vorzuweisen - und das unter Beachtung des deutschen Trennungsgebots.

Ein derartiges Zusammenarbeitsmodell unterschiedlicher Sicherheitsbehörden ist international beispiellos.

Insbesondere im Phänomenbereich „islamistischer Terrorismus“ besteht die Gefahr, dass ein Zeitverzug in der polizeilichen Bearbeitung eintritt, da auf Grund des Schwerpunktes des Phänomens außerhalb Deutschlands häufig ausschließlich Nachrichtendienste über entsprechende Informationen verfügen. Diese Informationen können anlässlich einer ATD-Recherche auch der Polizei bekannt werden.

Die Antiterrordatei zeigt auf, bei welcher konkreten Behörde Informationen zu Personen oder Sachverhalten vorliegen. Die zielgerichtete Informationserhebung ist der entscheidende Vorteil.

Die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland bzw. des gewaltbezogenen Rechtsextremismus werden durch die Änderungen im ATDG und RED-G und die daraus folgenden technischen Umsetzungen erschwert, aber nicht unmöglich.

Ein Informationsverlust ist nicht zu befürchten, sofern die Speicherungsverpflichtung konsequent erhalten bleibt. Allerdings führen die Neuregelungen zum Teil zu erheblichem Zeitverzug, was in brisanten Gefährdungslagen kritisch zu bewerten ist, sowie zur deutlichen Zunahme des Verwaltungsaufwands.

Es gibt keine Alternative zur Antiterrordatei – sie kann den entscheidenden zeitlichen Vorsprung im Kampf gegen den Terrorismus liefern.

Im Auftrag

Gez. Voß, LKD