

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0 Zusammenfassung	4
0.1 Das ATDG und seine gesetzliche Evaluierung	4
0.2 Methodisches Vorgehen	4
0.3 Ergebnisse	5
1 Gegenstand und Auftrag der Evaluierung	6
1.1 Gegenstand der Evaluierung: Das ATDG	6
1.2 Der Auftrag zur Evaluierung des ATDG	6
1.3 Organisation der Evaluierung	7
1.4 Rolle der externen methodischen Beratung	7
2 Fragestellungen der Evaluierung und Vorgehen	8
2.1 Analytisches Vorgehen – untersuchungsleitende Fragestellungen	8
2.1.1 Ausgangssituation und Ziele des Gesetzgebers	10
2.1.2 „Input“ – Errichtung der ATD	10
2.1.3 „Output“ – Betrieb der ATD (Trends)	10
2.1.4 Ergebnisse – „Nutzen“ (Trends)	11
2.1.5 Wirkungen	11
2.2 Methodisches Vorgehen	12
2.2.1 Strukturierung	12
2.2.2 Durchführung	13
2.2.2.1 Aufzeichnungen des Protokollservers	13
2.2.2.2 Fokusgruppengespräche	14
2.2.2.3 Nutzerbefragung	14

	Seite
2.2.2.4 Experteninterviews	15
2.2.3 Auswertung	15
3 Analysen der Evaluierung	16
3.1 Veränderung der Ausgangssituation und von Rahmenbedingungen der ATD	16
3.1.1 Gefährdungslage durch den internationalen Terrorismus	16
3.1.2 Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen	17
3.2 Errichtung und Umsetzung der ATD	17
3.2.1 Teilnehmende Behörden	17
3.2.2 Technische Umsetzung	18
3.2.2.1 Systemdesign und infrastrukturelle Voraussetzungen	18
3.2.2.2 ATD-Hintergrundsysteme	18
3.2.2.3 ATD-Software	19
3.2.2.4 Schnittstellen zur Befüllung, Datendiode	19
3.2.2.5 Clients	19
3.2.3 Gewährleistung des Datenschutzes beim Betrieb der ATD	19
3.2.4 Praxis der Datenschutzkontrollen in der Antiterrordatei	20
3.2.4.1 Protokollserver zur Datenschutzkontrolle	20
3.2.4.2 Zuständigkeiten Bundesbeauftragter – Landesbeauftragte	21
3.2.4.3 Kontrolltätigkeit im Bereich nicht verdeckt gespeicherter Datensätze	21
3.2.4.4 Besondere Verfahrensweise bei verdeckt gespeicherten Datensätzen	22
3.2.5 Auskunftsrechte der Betroffenen	23
3.2.5.1 Verfahrensweise	23
3.2.5.2 Fallzahlen	24
3.2.6 Geheimschutz in der ATD	24
3.2.7 Ergonomie und Funktionalität	25
3.2.8 Schulung der ATD-Anwender	27
3.3 Betrieb der ATD	28
3.3.1 Speicherungen in der ATD	28
3.3.1.1 Bestandsdaten in der ATD – Personen	28
3.3.1.2 Dublettenproblematik	30
3.3.1.3 Datenbestände nach teilnehmenden Behörden	30
3.3.1.4 Rechtsanwendungspraxis zur Erfassung von Personen in der ATD	32
3.3.1.5 Beschränkte und verdeckte Speicherung	33
3.3.1.6 Zuordnung von Personen und Gründen	34
3.3.1.7 Kennzeichnungen zu Geheimhaltungsgrad und G 10	36
3.3.1.8 Grunddaten und erweiterte Grunddaten	36
3.3.1.9 Freitextfelder	38
3.3.2 Pflege des Datenbestandes	40
3.3.3 Datennutzung	42

	Seite
3.3.3.1 Suchabfragen	42
3.3.3.2 Zugriff auf die erweiterten Grunddaten, Eilfallregelung	46
3.3.3.3 Suchen und Treffer im verdeckten Bestand	47
4 Zielerreichung der ATD	48
4.1 Wirkung der ATD auf die Zusammenarbeit	48
4.2 Beiträge der ATD zur Terrorismusbekämpfung	49
4.3 Wahrung der Grundrechte	50
4.3.1 Grundrechtsrelevante Rückschlüsse aus den Evaluationserkenntnissen	50
4.3.2 Besonders geschützte Daten aus Eingriffen in Artikel 10 und 13 GG	51
4.3.3 Auskunftsverfahren nach § 10 Absatz 2 ATDG	52
4.4 Das ATDG und das „Trennungsgebot“	52
5 Anpassungs- und Optimierungsbedarf	53
5.1 Technische Weiterentwicklung	53
5.1.1 Ergonomie der Bedienoberfläche	53
5.1.2 Dublettenproblematik	53
5.2 Datenfelder der ATD	54
5.2.1 Katalogfelder	54
5.2.2 Erforderlichkeit aller Datenfelder	54
5.3 Funktionale Weiterentwicklung	54
Anhang	56
Abbildungsverzeichnis	56
Fragenkatalog der Fokusgruppen	58
I. Organisatorischer Rahmen und Anwenderfreundlichkeit der ATD	58
II. Die Nutzung der ATD	58
III. Wirkung der ATD auf die Zusammenarbeit	59
Fragenkatalog der standardisierten Nutzerbefragung	59
I. Angaben zu Ihrer Tätigkeit im Rahmen der ATD	59
II. Organisatorischer Rahmen und Anwenderfreundlichkeit der ATD	59
III. Die Nutzung der ATD	60
IV. Wirkung der ATD	60

Anmerkung zum Bericht

Der Bericht basiert auf dem zwischen BMI und BMJ konsentierten Untersuchungsplan/Feinkonzept (Stand 13. April 2012).

0 Zusammenfassung

0.1 Das ATDG und seine gesetzliche Evaluierung

Das Antiterrordateigesetz (ATDG) schafft für den Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland die Rechtsgrundlage für eine Verbunddatei (die Antiterrordatei – ATD) von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder. 38 Sicherheitsbehörden¹ Deutschlands haben damit die Möglichkeit und die Verpflichtung, den gegenseitigen Informationsaustausch zu systematisieren und zu beschleunigen. Dies erfolgt, indem Erkenntnisse zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, über die eine der beteiligten Behörden verfügt, für alle beteiligten Behörden schneller auffindbar und leichter zugänglich gemacht werden. Die ATD enthält damit nur solche Daten, die auch an anderer Stelle bereits vorhanden sind; mit ihr sind weder zusätzliche Datenerhebungen noch Veränderungen im jeweiligen rechtlichen Befugnisrahmen der beteiligten Behörden verbunden.

Nach Artikel 5 Absatz 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3409) ist das ATDG fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren. In diese Evaluation wurde entsprechend der gesetzlichen Vorgaben ein wissenschaftlicher Sachverständiger einbezogen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wurde. Im Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung und mit Einwilligung des Bundestags wurde dieser Auftrag an die Firma Rambøll Management Consulting erteilt. Diese hat das BMI methodisch beraten, bei der Datenerhebung und -analyse sowie der Erstellung der entsprechenden Berichtsteile unterstützt. Die Bewertung und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen erfolgten in Verantwortung des BMI.

Der vorliegende Bericht fasst die entwickelte Methodik und die durchgeführten Analysen zusammen. Er bewertet den Einfluss der ATD auf die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, ihren Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und – im Rahmen einer empirisch-quantitativen Analyse – ihre Auswirkung auf die Grundrechte Betroffener. Schließlich wird technischer, funktionaler und rechtlicher Weiterentwicklungsbedarf konstatiert, wo er im Rahmen der Evaluierung identifiziert werden konnte. Die Evaluierung betrachtet den Zeitraum vom 1. August 2007 bis zum 1. August 2011.

Das Bundeskriminalamt betreibt das Zentralsystem der ATD. Es wird mit entsprechend markierten Datensätzen aus den Quellsystemen der beteiligten Behörden in der Regel über technische Schnittstellen in teilautomatisierten Schritten, im Einzelfall auch manuell befüllt. Ebenfalls beim BKA existiert für Zwecke der Datenschutzkon-

trolle sowie des Geheimschutzes ein separater ATD-Protokollserver.

0.2 Methodisches Vorgehen

Ausgehend von dem Bedarf, auf dessen Basis der Gesetzgeber im Jahr 2006 das ATDG beschloss² (Verbesserung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus angesichts der anhaltend hohen Bedrohungslage), und den mit dem Gesetz avisierten Zielen³ (Verbesserung der Zusammenarbeit der deutschen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern bei gleichzeitiger möglichst weitgehender Wahrung der Grundrechte Betroffener), wurde die Errichtung der ATD, ihre Nutzung sowie die damit erzielten Ergebnisse und Wirkungen evaluiert. Die Evaluation wurde durch ein von Rambøll Management Consulting und dem Bundesministerium des Innern gebildetes Evaluatorenteam durchgeführt. Sie basiert auf einem mit dem Bundesministerium der Justiz konsentierten Untersuchungsplan bzw. Feinkonzept.

Zur Informationserhebung im Rahmen der Evaluierung wurde eine Kombination unterschiedlicher Methoden erarbeitet und angewendet. Dabei wurde stets nur mit aggregierten statistischen oder anonymisierten Daten gearbeitet. Zu keiner Zeit hatte das Evaluatorenteam Einsicht in personenbezogene Inhalte der ATD. Rückschlüsse auf einzelne in der ATD erfasste Personen oder konkrete Anwender der ATD in den teilnehmenden Behörden waren den Evaluatoren nicht möglich. Gegenstand der Evaluation ist also nicht die Betrachtung und Bewertung von Einzelfällen, sondern eine Gesamtschau von Errichtung, Nutzung und Wirkung der Datei.

In einem ersten Schritt der Datenerhebung und -analyse wurden Daten des Protokollservers statistisch ausgewertet. Sie erlaubten erste detaillierte, jedoch interpretationsbedürftige Einblicke in die Nutzung der Verbunddatei. Diese ersten Befunde wurden im Folgenden im Rahmen von Workshops mit den beteiligten Behörden („Fokusgruppen“ bestehend aus ATD-Anwendern sowohl aus dem polizeilichen als auch dem nachrichtendienstlichen Bereich) qualifiziert bewertet und vertieft.

Die Informationserhebung wurde anschließend mit einer standardisierten Nutzerbefragung mittels elektronischer Fragebögen fortgesetzt, die sich an sämtliche ATD-Nutzer richteten. Anhand der 160 Rückläufe wurden die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse weiter vertieft.

Abschließend wurden mit ausgewählten ATD-Anwendern von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern, mit Behördenleitern sowie mit Datenschutz-, IT-Sicherheits- und Geheimschutzbeauftragten Expertengespräche geführt, um Detailfragen zum Nutzungsverhalten zu diskutieren beziehungsweise zur Praxis der im jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführten Kontrolltätigkeit weitergehende Erkenntnisse zu erhalten.

¹ Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt, Bundespolizeipräsidium, Zollkriminalamt, Amt für den Militärischen Abschirmdienst, 16 Landesbehörden für Verfassungsschutz, 16 Landeskriminalämter (soweit weitere Polizeivollzugsbehörden nach § 1 Absatz 2 ATDG zur Teilnahme an der ATD berechtigt wurden, sind diese unter Ziffer 5 der Errichtungsanordnung nach § 12 ATDG abschließend aufgeführt).

² vgl. Bundestagsdrucksache 16/2950, Gesetzesbegründung (S. 12, Anlass und Zielsetzung)

³ ebd. (S. 1, Problem und Ziel)

0.3 Ergebnisse

Im Evaluationszeitraum waren in der ATD seit ihrer vollständigen Befüllung ab 2008 annähernd konstant rund 18 000 Personen erfasst. Nach § 2 ATDG sind darin auch Kontaktpersonen enthalten, deren Anteil im Untersuchungszeitraum tendenziell abnehmend war und zuletzt bei etwa 18,5 Prozent lag. Der überwiegende Teil der Daten in der ATD stammt vom Bundesnachrichtendienst (ca. 46 Prozent), gefolgt vom Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern (ca. 31 Prozent) sowie dem Bundesamt und den Landesbehörden für Verfassungsschutz (ca. 21 Prozent).

Das ATDG sieht eine Unterscheidung der Datenfelder (des „Datenkranzes“) der ATD in Grunddaten, die einem zielgenauen und schnellen Trefferabgleich dienen und eine erste Identifikation ermöglichen, und erweiterte Grunddaten, die darüber hinaus erste Bewertungen ermöglichen, vor. Zum Ende des Betrachtungszeitraums dieser Evaluation war bei 44 Prozent der Personendatensätze mindestens ein Feld der erweiterten Grunddaten befüllt.

Im Untersuchungszeitraum wurden rund 300 000 Suchabfragen in der ATD durchgeführt, die zu etwa 1,4 Millionen Treffern führten. Von zunächst jährlich knapp 50 000 Suchabfragen stieg diese Zahl auf rund 67 000 jährlich. Die Suchabfragen finden zum überwiegenden Teil beim BKA und den LKÄs (gesamt rund 79 Prozent) statt, in geringerem Umfang bei den Nachrichtendiensten.

Nur selten wird bei Treffern in der ATD Zugriff auf die erweiterten Grunddaten genommen. Dies geschah insgesamt im Nachgang zu etwa 1 000 Suchabfragen. Von der „Eilfallregelung“ nach § 5 Absatz 2 ATDG, wonach die abfragende Behörde unmittelbaren Zugriff auf die erweiterten Grunddaten nehmen darf, wenn dies aufgrund bestimmter Tatsachen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr unerlässlich ist, wurde nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht.

Soweit besondere Geheimhaltungsinteressen der datenbesitzenden Behörde dies erfordern, sieht § 4 ATDG die Möglichkeit einer beschränkten oder verdeckten Speicherung vor. Die beschränkte Speicherung bedeutet eine nur teilweise Einstellung der vorhandenen Informationen in einen Datensatz und findet in der Praxis nur selten Anwendung. Von größerer Bedeutung ist die verdeckte Speicherung, die bei 13 Prozent der Daten in der ATD gewählt wurde. Treffer im verdeckten Bestand sind für die abfragende Stelle zunächst nicht ersichtlich, jedoch wird die datenbesitzende Behörde darüber informiert. Sie hat Kontakt mit der abfragenden Behörde aufzunehmen und zu klären, ob die Erkenntnisse übermittelt werden können oder ob Geheimhaltungsinteressen der Kontaktaufnahme oder der Übermittlung entgegenstehen. 87 Prozent der Daten der ATD sind somit im offenen Bestand. Verdeckt speichern überwiegend das Bundesamt für Verfassungsschutz sowie der Bundesnachrichtendienst.

Der Einsatz der ATD im Arbeitsalltag in den Sicherheitsbehörden ist angesichts des konstanten Niveaus an Belegungsdaten und Suchabfragen mittlerweile gut etabliert,

wobei die erforderlichen IT-Sicherheits- und Geheimchutzmaßnahmen besonders im Polizeibereich teilweise erhöhte Aufwände bedingen: Dort erfolgt die Bedienung der ATD an separaten Arbeitsstationen in speziell mit Sicherheitstechnik versehenen Büroräumen und damit getrennt von der Informations- und Kommunikationstechnik für die sonstige Ermittlungstätigkeit, .

Es ist gewährleistet, dass die ATD-Anwender zur Bedienung der Verbunddatei und ihren rechtlichen Grundlagen regelmäßig geschult werden können.

Die Daten in der ATD werden intensiv gepflegt (d. h. geprüft, ggf. aktualisiert oder gelöscht); soweit Schnittstellen zur teilautomatisierten Befüllung bestehen, erfolgt dies in den polizeilichen und nachrichtendienstlichen Quellsystemen. Ebenso sind Datenschutzkontrollen im Bereich der ATD fest etabliert (unter anderem unter Nutzung des oben erwähnten Protokollservers), wobei die Kontrolltätigkeit sowohl vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (sofern Aktionen in der ATD von Bundesbehörden vorgenommen werden) als auch von den Landesbeauftragten für den Datenschutz (zur Kontrolle der ATD-Nutzung durch die jeweiligen Landesbehörden) durchgeführt werden. Die Errichtung der ATD wurde intensiv durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und die örtlich zuständigen Geheimschutzbeauftragten begleitet; letztgenannte sind auch am laufenden Betrieb der ATD im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten beteiligt. Das Gesamtsystem ist für die Verarbeitung von Informationen bis zum Geheimhaltungsgrad GEHEIM freigegeben.

Die ATD ist vorrangig als Kontaktabbauinstrument zur Gewährleistung eines verbesserten Austauschs von Informationen unter den Polizeien und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern bezüglich des internationalen Terrorismus angelegt. Die weiterführende fachliche Arbeit mit terrorismusbezogenen Informationen anderer Sicherheitsbehörden, die mittels ATD aufgefunden wurden, findet außerhalb der Verbunddatei statt. Folglich können konkrete Ermittlungserfolge oder Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Anschläge nicht eindeutig vorher durchgeführten ATD-Abfragen zugeordnet werden.

Die festgestellte Nutzung der ATD und die Rückmeldungen der Anwender belegen aber, dass die ATD die Zusammenarbeit verbessert hat und insofern das mit dem Gesetz verfolgte Ziel erfüllt, als Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu dienen. Sie wird zum Auffinden von Informationen mit Bezug auf den internationalen Terrorismus genutzt und trägt dadurch zu Kontakten und Datenflüssen zwischen den Sicherheitsbehörden bei.

Aus Sicht von Nutzern der ATD sollte die ATD dahingehend weiter entwickelt werden, dass die Verbunddatei mit Auswerte- und Analysefunktionen versehen wird, um bereits innerhalb der Verbunddatei weiterführende Erkenntnisse gewinnen und den Informationsaustausch noch besser strukturieren zu können.

1 Gegenstand und Auftrag der Evaluierung

1.1 Gegenstand der Evaluierung: Das ATDG

Vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in Folge der Ereignisse des 11. September 2001 trat am 31. Dezember 2006 das Gemeinsame-Dateien-Gesetz und darin in Artikel 1 das Antiterrordatei-Gesetz (ATDG) in Kraft, um den zuständigen deutschen Behörden die wirksame Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Auswirkungen auf Deutschland zu erleichtern.

Diese Bekämpfung erfordere den „bestmöglichen Einsatz der Instrumente zur Gewinnung und zum Austausch von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern“, hieß es in der Gesetzesbegründung von 2006. Dazu gehöre „auch die Nutzung moderner Informationstechnologie, einschließlich gemeinsamer Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten“⁴.

Bis dahin regelten zwar bereits die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Polizeibehörden (BKAG, BPolG, Landespolizeigesetze) und der Nachrichtendienste des Bundes (BVerfSchG, MADG, BNDG, Artikel 10-Gesetz (G10)) sowie der Länder und des Zollkriminalamtes (ZFdG) die Voraussetzungen, unter denen personenbezogene Daten gespeichert und an andere Behörden übermittelt werden dürfen bzw. müssen, es gab aber keine Rechtsgrundlage für gemeinsame Dateien von Nachrichtendiensten und Polizeien.

Im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus schien es dem Gesetzgeber aber geboten, mit dem ATDG eine gemeinsame standardisierte Plattform für alle 38 Sicherheitsbehörden⁵ einzurichten, die sich mit der Bekämpfung und Aufklärung des internationalen Terrorismus befassen.

Ein vom Bundesrat in der 804. Sitzung am 15. Oktober 2004 beschlossener und gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag eingebrachter Gesetzentwurf⁶ stellte eine erste Initiative zur Intensivierung der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus durch eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern dar. Dort war die „Anti-Terror-Datei“ als Volltextdatei mit der Erfassung grundsätzlich „aller Daten über Personen und Vorgänge“⁷ in Zusammenhang mit dem islamistischen Extremismus und Terrorismus vorgesehen.

Mit dem ATDG von 2006 wurde schließlich eine Datei als „Fundstellennachweis“ errichtet, deren Zielsetzung es war, Informationen mit Bezug zum internationalen Terrorismus (Personen und Objekte), die die einzelnen Behörden im Rahmen ihrer Aufgaben erhoben haben, für an-

dere Behörden, die sich mit derselben Angelegenheit befassen, auffindbar zu machen.

Damit ist die ATDG zu allererst ein Instrument der Anbahnung von Kontakten und Kommunikation zwischen den für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zuständigen Behörden.

Davon erwartet wurden nicht nur eine Intensivierung des Informationsaustauschs, sondern auch eine Beschleunigung der Informationsübermittlung sowie eine Verbesserung der Datenqualität.

Gleichzeitig sollten dabei Eingriffe in die Grundrechte Dritter minimiert bzw. eine missbräuchliche Nutzung der ATDG ausgeschlossen werden. So wachsen den Behörden durch das ATDG weder neue Aufgaben zu, noch dürfen in der ATDG originäre, d. h. zusätzliche, nicht an anderer Stelle vorhandene Daten gespeichert werden.

Das ATDG sieht die Beschränkung auf einen Datenkranz vor, dessen Datenfelder zur Identifikation einer Person oder eines Objektes benötigt werden (Grunddaten) bzw. erste weiterführende Erkenntnisse ermöglichen (erweiterte Grunddaten). Die Übermittlung darüber hinaus gehender Informationen erfolgt nach Kontaktaufnahme im Nachgang zur Nutzung der ATDG.

Schließlich wollte der Gesetzgeber auch den Geheimheitsinteressen der teilnehmenden Behörden Rechnung tragen, die mit dem Gesetz verpflichtet werden, Hinweise auf das Vorhandensein von Informationen in die ATDG einzustellen. Das ATDG erlaubt daher die beschränkte und verdeckte Speicherung von Datensätzen.

1.2 Der Auftrag zur Evaluierung des ATDG

Artikel 5 Absatz 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes bestimmt die Evaluierung von Artikel 1, d. h. des Antiterrordateigesetzes (ATDG), fünf Jahre nach dem Inkrafttreten. Die Evaluierungsregelung verlangt die Einbeziehung eines „wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird“.

Folgt man rückblickend den kontroversen Diskussionen des Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2006 in Bundestagsplenum und Ausschüssen, so hat der Gesetzgeber eine umfassende Analyse und Bewertung des Instruments der ATDG im Hinblick auf seine gesetzlich definierte Zielsetzung und die damit in Zusammenhang stehenden möglichen Einschränkungen der Grundrechte Dritter intendiert, ohne jedoch weitere Bestimmungen über Gewichtung, Kriterien und Detaillierungsgrad zu treffen.

Eine (retrospektive) Gesetzesfolgenabschätzung bzw. Evaluierung ist ein in der Wissenschaft hinreichend definierter Begriff, der eine systematische und belastbare Erfassung von positiven und negativen Gesetzesfolgen (hier auch: Auswirkungen auf die Grundrechtspositionen Betroffener und Dritter) bzw. die Bewertung der Zielerreichung einer Regelung meint. Die Evaluierung ist ein Instrument, mit dem belastbare Erkenntnisse über Wirkung und Folgen eines Gesetzes gesammelt und analytisch aufbereitet werden, damit der politische Entscheidungsprozess auf einer soliden rationalen Basis aufsetzen kann. Die in Artikel 5 Absatz 2 des Gemeinsame-Dateien-Ge-

⁴ Bundestagsdrucksache 16/2950, S. 12 (Anlass und Zielsetzung)

⁵ Die weiteren Polizeivollzugsbehörden nach § 1 Absatz 2 ATDG sind unter Ziffer 5 der Errichtungsanordnung nach § 12 ATDG abschließend aufgeführt.

⁶ Bundesratsdrucksache 657/04 vom 15. Oktober 2004, Bundestagsdrucksache 15/4413

⁷ ebd., Anlage, § 2

setzes normierte Verpflichtung zur Evaluierung geht von diesem von der Rechtstatsachenforschung und den Verwaltungswissenschaften geprägten Begriff aus. Dieses Verständnis einer Evaluierung schließt keine Einzelfallprüfungen ein. Solche können nur im Rahmen datenschutzrechtlicher Kontrollen nach § 10 Absatz 1 ATDG, bei Einzelfallprüfungen durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten oder bei Auskunftsersuchen Betroffener vorgenommen werden. Die Evaluierung kann eine solche Kontrollbefugnis nicht ausüben (vgl. auch 2.2).

Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz haben sich über Ziele, Rahmen und Fragestellungen der Evaluierung verständigt („Feinkonzept Evaluierung des Antiterrordateigesetzes–Untersuchungsdesign, Zeitplan, Sicherheitskonzept“). Damit wurde auch festgelegt, dass ergänzend zur gesetzlichen Evaluierung die Erstellung eines staatsrechtswissenschaftlichen Zweitgutachtens erfolgen soll. Beides (gesetzliche Evaluierung und staatsrechtswissenschaftliches Gutachten) schließt mit einer Empfehlung der Bundesregierung für die weitere Gesetzgebung beim ATDG an den parlamentarischen Gesetzgeber ab.

1.3 Organisation der Evaluierung

Aufgrund der Verantwortlichkeiten bei der Fachaufsicht über das BKA, bei dem das Zentralsystem der ATD betrieben wird, hat das Bundesministerium des Innern die Federführung für die ATDG-Evaluierung übernommen. Die Zustimmung des Innenausschusses des Bundestags für das Untersuchungsgrobkonzept und die Auswahl des wissenschaftlichen Sachverständigen wurde zwischen Juni 2010 und dem Frühjahr 2011 eingeholt. Am 8. März 2011 hat der Bundestag sein Einvernehmen mit dem Vorschlag des Bundesministeriums des Innern zum Konzept und zur Sachverständigenbestellung nach Artikel 5 Absatz 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes erklärt.

1.4 Rolle der externen methodischen Beratung

Bei der ATDG-Evaluierung soll ein systematischer Untersuchungsansatz auf Grundlage einer in der Wissenschaft anerkannten Methodik die notwendige Transparenz erzeugen, um das Zustandekommen der Erhebungsergebnisse aus der Gesetzespraxis auch für Dritte nachvollziehbar zu machen – und gegebenenfalls für Sekundäranalysen zu öffnen. Deshalb wurde nach einer öffentlichen Ausschreibung die Firma Rambøll Management Consulting mit der wissenschaftlichen Methodenberatung beauftragt.

Die Leistungsbeschreibung vom 24. März 2010 definiert als Aufgaben des BMI, „die Forschungsfragen der Evaluierung zu formulieren und mit den anderen Beteiligten gemeinsam abzustimmen. Darüber hinaus muss das BMI deren Umsetzung in eine systematische Datenerhebung steuern und einen aussagefähigen Auswertungsbericht zusammenstellen“ (Seite 4). Die Aufgabe des wissenschaftlichen Sachverständigen ist in der Leistungsbeschreibung als Methodenberatung definiert, mit der sichergestellt werden soll, dass der gesamte Evaluierungsprozess methodologisch fundiert und angemessen nach dem aktuellen

Stand der Wissenschaft erfolgt und auf praktisch handhabbare, aussagekräftige und objektivierbare Ergebnisse hin orientiert ist (Seite 4 f.).

Nachdem der Bundestag sein Einvernehmen zur Sachverständigenbestellung von Rambøll Management Consulting erklärt hat, wurden die Arbeiten zur Methodenberatung im April 2011 aufgenommen.

Die Aufgaben von Rambøll Management Consulting erstreckten sich zunächst auf:

- Beratung bei der Konzeption und Organisation der Evaluierung sowie der Erhebung, Analyse und Bewertung von Daten,
- Unterstützung des Projektmanagements und dessen Dokumentation,
- Qualitätssicherung von Konzepten, Erhebungsinstrumenten und Berichtsentwürfen.

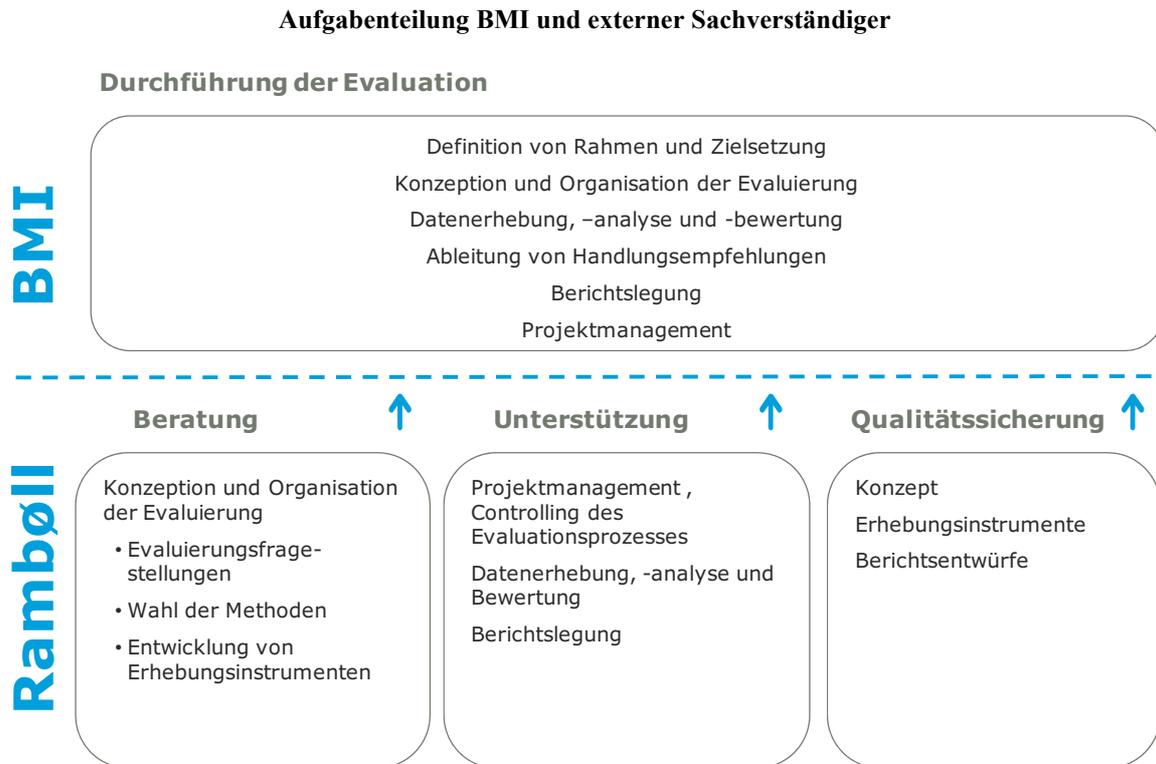
Ausgehend von dem Grobkonzept des BMI für die Evaluierung unternahm Rambøll Management Consulting zunächst grundlegende Schritte zur Strukturierung der Evaluation (Mai bis Juni 2011). Damit verbunden war es, die Wirkungslogik des ATDG zu analysieren und darauf basierend die Evaluierungsfragestellungen zu konkretisieren, Bewertungsdimensionen (Evaluationskriterien) festzulegen sowie Indikatoren/Deskriptoren und Maßstäbe zur Beantwortung der spezifischen Evaluierungsfragen zu definieren.

Dieser Anspruch erforderte eine sehr tiefe Auseinandersetzung des Sachverständigen mit den praktischen Umsetzungs- und Geschäftsprozessen der ATD. Im besonderen Fokus standen dabei Fragen nach der Datenverfügbarkeit und -qualität, die wiederum die Basis für die Beantwortung der Evaluationsfragen bilden.

Es zeigte sich bereits während der Strukturierung der Evaluation, dass eine effektive Methodenberatung vor allem eine detailliertere Kenntnis der Datenlage erfordert und die Wahl der Untersuchungsmethoden auf die faktischen Abläufe des Betriebs und der Nutzung der ATD abzustimmen ist. Ebenso waren konzeptionelle Vorschläge zum Vorgehen so früh wie möglich auf ihre praktische Umsetzbarkeit hin mit dem BMI abzustimmen. Vor diesem Hintergrund wurde ein stärker iteratives Vorgehen in der Zusammenarbeit gewählt, bei dem das BMI sich stärker an konzeptionellen Arbeiten beteiligte, die wiederum durch Rambøll Management Consulting qualitätsgesichert wurden, und Rambøll Management Consulting stärker als ursprünglich geplant an der Informationserhebung beteiligt war. Diese Arbeitsteilung ist in der folgenden Abbildung veranschaulicht:

Diese Abbildung macht deutlich, dass der externe Sachverständige das BMI bei der Konzeption und Organisation der Evaluierung berät, konzeptionelle Arbeiten qualitätssichert und bei dem Projektmanagement sowie der Erhebung, Analyse und Bewertung der Daten und der Berichtslegung unterstützt. Soweit im Text dieses Berichts auf Befunde des Evaluatorenteam verwiesen wird, handelt es sich dabei um das Team bestehend aus Mitarbeite-

Abbildung 1



rinnen und Mitarbeitern von BMI und dem externen Sachverständigen, die diese Arbeiten gemeinsam durchgeführt haben.

Unbenommen davon werden Rahmen und Zielsetzung der Evaluation sowie deren Ergebnisse vom BMI verantwortet. Die Bewertung und die aus der Evaluation gezogenen Schlussfolgerungen erfolgten in ausschließlicher Verantwortung des BMI und unterliegen nicht dem Beratungsauftrag des externen Sachverständigen.

Sowohl die Mitarbeiter von Rambøll Management Consulting als auch die BMI-Beschäftigten im Evaluatorenteam hatten zu keiner Zeit Einblick in Inhalte der ATD, die Rückschlüsse auf konkrete Personen oder Objekte in der Verbunddatei zugelassen hätten.

Mit der skizzierten Aufgabenteilung unterstützt Rambøll Management Consulting in wesentlichen Teilen die rechtstatsächlichen Untersuchungen des BMI zur Beantwortung der übergreifenden Fragestellungen:

- Inwieweit hat sich der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden und Diensten durch die ATD intensiviert, und wurde dadurch deren Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus verbessert?
- Inwieweit wurden dabei die Grundrechte betroffener Personen gewahrt?

Welche Schlüsse aus diesen Erkenntnissen gezogen werden, ist Gegenstand rechtlicher Bewertungen, politischer

Willensbildung und gegebenenfalls Gegenstand legislativer Entscheidungen: Gesetzesfolgenabschätzungen „können und dürfen nicht die politische Entscheidungs- oder Handlungsverantwortung ersetzen.“⁸

Auf dieser Basis wird – wie zwischen BMI und BMJ vereinbart – im Anschluss an die Evaluierung ein weiterer externer Sachverständiger für die staatsrechtswissenschaftliche Bewertung und Ableitung von Schlussfolgerungen aus den rechtstatsächlichen Untersuchungen tätig werden.

Die Rolle von Rambøll Management Consulting besteht also darin, die Untersuchungen zu rechtstatsächlichen Befunden zu unterstützen. In dieser Rolle arbeitete Rambøll Management Consulting unabhängig und war im Rahmen der vertraglichen Grundlagen mit dem BMI ausschließlich professionellen Evaluationsstandards verpflichtet.

2 Fragestellungen der Evaluierung und Vorgehen

2.1 Analytisches Vorgehen – untersuchungsleitende Fragestellungen

Im Zentrum einer Evaluierung bzw. einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung steht die Ermittlung der Folgen, die durch eine Rechtsvorschrift eingetreten sind. Die

⁸ Böhret, Konzendorf: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden, 1. Auflage 2001, S. 1

Evaluierung muss also bei der dem Gesetz zu Grunde liegenden Wirkungslogik ansetzen und analysieren, inwieweit die vom Gesetzgeber intendierte Wirkung eingetreten ist. Bei der Wirkungslogik werden Regelungsbedarf, Ziele, Umsetzung und Wirkungen eines Gesetzes in einzelne Abschnitte gegliedert, denen sich einzelne Untersuchungsfragen und Bezüge zu einzelnen Vorschriften zuordnen lassen. Der Weg führt von der übergeordneten Zielsetzung über die Umsetzung der einzelnen Regelungen und die damit einhergehende Gesetzespraxis zu den Wirkungen des Gesetzes, die am Ende wieder der Zielsetzung und dem Bedarf gegenüber gestellt werden. Inwieweit dabei Grundrechtsbeeinträchtigungen eingetreten sind, bildet eine wichtige Untersuchungsfrage. Dieser Zusammenhang ist für das ATDG in der folgenden Abbildung dargestellt.

Aus der Wirkungslogik ergeben sich als übergreifende Fragestellungen für die Evaluation des ATDG:

- Trägt das ATDG durch die Optimierung des Informationsaustauschs über eine zentrale Plattform messbar zur Verbesserung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus bei? Besteht der Bedarf – fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – weiterhin?
- Ist der gesetzgeberische Wille, die Regelungen so zu gestalten, dass in der Gesetzespraxis möglichst wenig

in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird, erfüllt?

- Inwiefern ist Bedarf an Einschränkung bzw. Novellierung erkennbar, und wie sollte dem ggf. entsprochen werden?

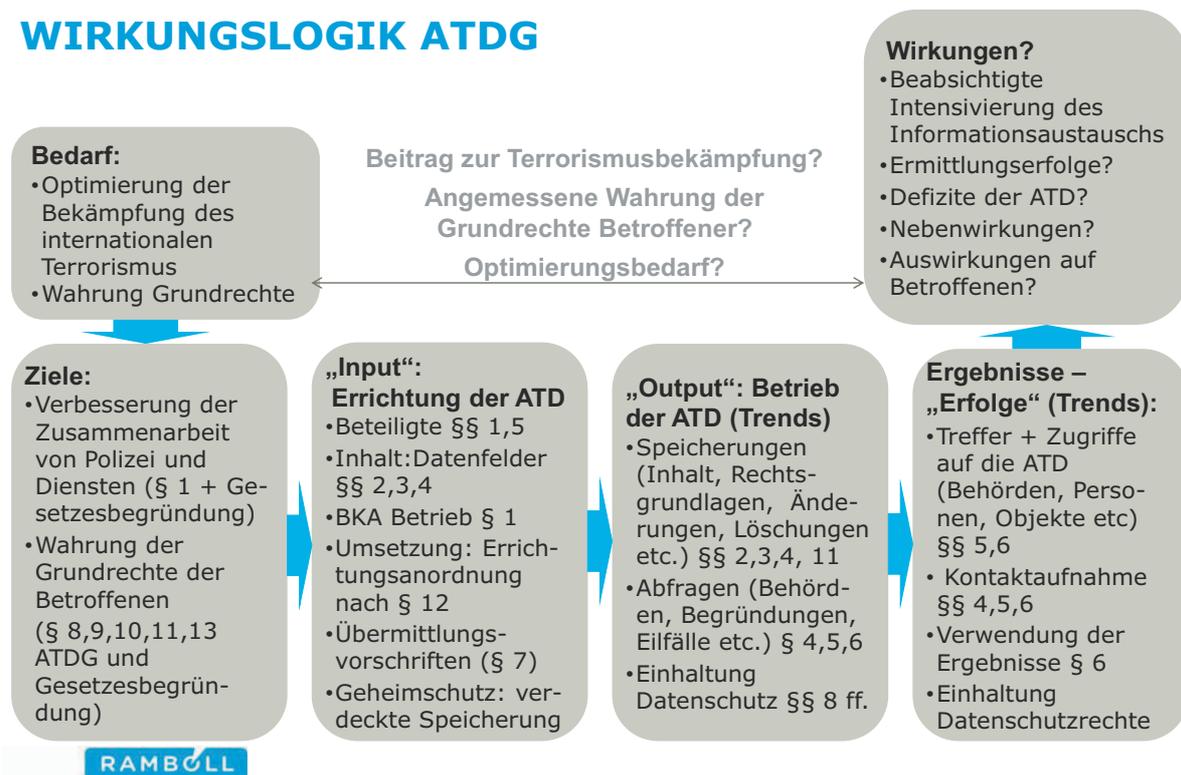
Bei der Untersuchung dieser übergreifenden Fragestellungen sollte entsprechend den Abstimmungen zwischen BMI und BMJ insbesondere den folgenden Untersuchungsaspekten eine besondere Bedeutung zugemessen werden:

- der Erfassung des Zielerreichungsgrads dieser Norm – das bedeutet die Untersuchung von Erfolgen/Misserfolgen bei der Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den ATD-Behörden;
- einer Betrachtung von Aspekten, die Rückschlüsse auf Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des ATDG zulassen;
- der Ermittlung von etwaigen weiteren positiven und negativen Nebenfolgen und anderen eingetretenen Effekten – das kann von Verhaltensänderungen der Nutzer über eine Verbesserung/Verschlechterung der gegenseitigen Akzeptanz bis hin zu grundrechtsrelevanten Veränderungen reichen; und darauf aufbauend
- der Begründung von einem eventuell vorhandenen Einschränkungs-, Erweiterungs- bzw. sonstigen No-

Abbildung 2

Wirkungslogik des ATDG

WIRKUNGSLOGIK ATDG



vellierungsbedarf. Dies schließt auch Empfehlungen für mögliche Beschränkungen oder Weiterentwicklungen (Inhalte, Funktionalitäten, Technik etc.) der ATD ein.

Abgeleitet aus diesen übergeordneten Fragestellungen, die sich aus den Intentionen des Gesetzgebers ergeben, resultieren aus jedem der Teilbereiche der Wirkungslogik wiederum eigene Leitfragen und spezifische Fragestellungen. Diese sind in den folgenden Abschnitten dargestellt.

2.1.1 Ausgangssituation und Ziele des Gesetzgebers

Vom Gesetzgeber intendiert war eine Optimierung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Sicherheitsbehörden vor dem Hintergrund der Gefährdungslage der Bundesrepublik Deutschland durch den internationalen Terrorismus. Als zielführendes Instrument wurde mit dem ATDG die Rechtsgrundlage für eine zentrale, standardisierte Datei geschaffen. Im Hinblick auf die Ausgangssituation und die Ziele des Gesetzgebers, ergeben sich vor allem folgende Fragestellungen:

- Hat sich an der Ausgangslage, die bei Inkrafttreten des Gesetzes vorlag, etwas geändert (Bewertung der Gefährdungssituation)?
- Könnte das Gesetz durch neue gesetzliche Regelungen, die einen ähnlichen Zweck (Verbesserung des Informationsaustauschs der Behörden) verfolgen, entbehrlich geworden sein?

2.1.2 „Input“ – Errichtung der ATD

Der im Rahmen der Wirkungslogik mit „Input“ beschriebene Teilbereich behandelt die Fragestellungen, die die Errichtung der ATD betreffen, d. h. vor allem die technischen und organisatorischen Vorkehrungen zur Gestaltung der ATD:

- Ist das Instrument geeignet?
- Ist die Umsetzung gesetzeskonform?
- Sind die richtigen Teilnehmer und Berechtigten ausreichend klar bestimmt (§§ 1 und 5 ATDG)?
- Wie sind Betrieb und Geschäftsprozesse definiert und in der Praxis organisatorisch wie technisch umgesetzt (§§ 7 und 12 ATDG sowie Errichtungsanordnung)? Wird die technische und organisatorische Umsetzung von ATD-Teilnehmern als zielführend eingestuft? Gibt es strukturelle Hindernisse, die der effizienten Nutzung der ATD entgegenstehen?
- Ist die technische Infrastruktur der ATD für die Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben generell ausreichend? Waren Leistung und Verlässlichkeit der ATD und der anliefernden Systeme adäquat? Wurde die Nutzung etwa durch häufig auftretende technische Probleme eingeschränkt?
- Ist eine Weiterentwicklung gewünscht? An welche zusätzlichen Funktionalitäten oder Verbesserungen wird

dabei gedacht? Ergibt sich aus grundrechtlicher Sicht Bedarf für Einschränkungen?

- Gibt es nicht oder kaum genutzte Einstell- und/oder Abfragemöglichkeiten von Daten?
- Sind der Datenkranz sowie die Aufteilung in Grund- und erweiterte Grunddaten in System und Workflow adäquat umgesetzt (§ 3 ATDG)? Sind diese praxisgerecht umschrieben? Ist der erfasste Personenkreis hinreichend eng definiert?
- Erfüllt der eingerichtete Protokollserver die Anforderungen von § 9 ATDG?
- Werden die Zugriffe auf den Protokollserver erfasst? Wenn ja, wie oft, warum und durch wen wurde auf den Protokollserver in welchem Umfang zugegriffen?
- Im Hinblick auf den Geheimschutzbedarf der ATD-Teilnehmer wurde in § 4 das Hit/No Hit-System der ATD definiert. Hat sich die Umsetzung dieses Verfahrens im Betrieb der ATD bewährt und hat sich dieses Instrument in der Praxis als vertrauensbildend herausgestellt?
- Wie gehen die verschiedenen Behörden mit diesen Regelungen in der Praxis um? Kann man von einer weitgehend gleichwertigen Umsetzung sprechen, oder gibt es gravierende Unterschiede?

2.1.3 „Output“ – Betrieb der ATD (Trends)

Innerhalb des Teilbereichs „Output“ wird die ATD-Nutzung seit der vollständigen Befüllung im Juli 2008 im Hinblick auf den Zielerreichungsgrad – auch bezogen auf die Folgen und Nebeneffekte für den Grundrechtsschutz Betroffener und Dritter – analysiert.

Behandelt wird die Frage, auf welche Akzeptanz die ATD stößt, wie intensiv der Informationsaustausch und wie die Qualität der Daten ist. Umgekehrt wird auch nach Problemen wie unterschiedlicher Anwendungspraxis, nachlassender Akzeptanz oder nicht gesetzeskonformer Nutzung gefragt. Im Einzelnen wird folgenden Fragen nachgegangen:

- Wird der Datenbestand von den datenbesitzenden Behörden ausreichend gepflegt? Werden die Löschungsvorschriften eingehalten (§ 11 ATDG)? Gibt es Anzeichen für unterbliebene Pflege, Berichtigungen oder Löschungen?
- Hat sich die Möglichkeit der Sperrung bewährt (§ 11 ATDG)? Insbesondere: Aus welchen Gründen wurde von ihr Gebrauch gemacht? Kam es zu einer Nutzung gesperrter Daten und wenn ja, entsprachen die Gründe den gesetzlichen Vorgaben? Wie oft wurden Daten berichtigt, gesperrt und gelöscht? Wie lange ist die durchschnittliche Verweildauer von Personendatensätzen in der Datei?
- Abfragen: Lassen sich ab- und zunehmende Aktivitäten, wechselnde Inhalte und Veränderungen im Verhalten der Akteure erkennen, aus denen man auf eine Intensivierung oder ein Nachlassen des Informationsaustauschs schließen könnte? Gibt es Hinweise auf

standardisiertes Abfrageverhalten? Auch hier spielt der Nachweis einer gesetzeskonformen Nutzung eine Rolle.

- Ist die Beachtung des Grundrechtsschutzes von Betroffenen und Dritten bereits beim Input – ggf. durch besondere Hinweise oder Beschränkungen in Eingabemasken – ausreichend sichergestellt?
- In wie vielen Fällen und auf welchem Weg kam es nach dem Abruf von Grunddaten und erweiterten Grunddaten zu einem weiteren Informationsaustausch zwischen der abfragenden und der/den einstellenden Behörde/n?
- In wie vielen Fällen wurde die Übermittlung des erweiterten Datensatzes von der einstellenden Behörde abgelehnt? Was waren die Gründe? Lassen sich aus diesen Erkenntnissen Rückschlüsse zum Nutzungsverhalten von (einzelnen) Behörden gewinnen?
- Im Hinblick auf Grundrechtsfragen:
 - Hat sich bei der ATD-Nutzung bei den verschiedenen Behörden eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis hinsichtlich der Zuordnung von Personen zu den in § 2 ATDG genannten Kategorien gebildet?
 - Lässt sich bezüglich des Datenkranzes (§ 3 ATDG) eine einheitliche Anwendungspraxis feststellen? Entsprechen die Datenfelder dem datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz: Gibt es kaum genutzte Datenfelder? Welche Faktoren spielen ggf. bei einer geringen Belegung eine Rolle? Haben sich Felder als überflüssig erwiesen? Lassen sich Aussagen über die Nutzung des Freitextfelds treffen?
 - Hat sich die Trennung von Grund- und erweitertem Grunddatensatz bewährt (§§ 3 und 5 ATDG)? Lässt sich auch hier eine einheitliche Anwendungspraxis konstatieren?
- Aus fachlicher Perspektive: Ist die Zuordnung eines jeden Datums zu den Grunddaten bzw. den erweiterten Grunddaten praxisgerecht?
- Hat sich der Bedarf einer Eilfallregelung bestätigt (§ 5 Absatz 2 ATDG)? Steht die Zahl der Eilfälle im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Datenübermittlungen in einem angemessenen, dem Ausnahmecharakter der Regelung gerecht werdenden Verhältnis? Ist die grundlegende Schutzfunktion der Eilfallregelung noch gewahrt?
- Wird von der beschränkten Speicherung, bei der nur Grunddaten eingegeben werden und damit erweiterte Grunddaten auch nicht im Eilfall ohne Einzelfallprüfung der speichernden Stelle abzurufen sind, Gebrauch gemacht?
- Wird die verdeckte Speicherung genutzt? Erweist sich die Regelung als für den Quellenschutz erforderlich? Gibt es Indizien für eine unterschiedliche Rechtsanwendungspraxis? Wie handhaben datenbesitzende Behörden die Entscheidung über die Weitergabe von Informationen zu verdeckt gespeicherten Datensätzen?

2.1.4 Ergebnisse – „Nutzen“ (Trends)

Unter „Ergebnis“ wird entsprechend der Wirkungslogik des ATDG der unmittelbare Nutzen der ATD untersucht, der aus der Nutzung der ATD durch die beteiligten Behörden resultiert. Dabei wird auf die folgenden Fragestellungen eingegangen:

- Lassen sich im Hinblick auf die erzielten technischen Treffer Trends erkennen? Lassen sich daraus Rückschlüsse auf die Qualität der Abfragen ziehen?
- Finden sich Indizien, dass sich die Formen bzw. Wege der Kontaktaufnahme zwischen abfragender und einstellender Behörde nach einem Treffer im Laufe der Zeit verändern?
- Werden alle ATD-Informationen von den abfragenden Behörden als nutzbringend eingestuft? Welches sind die häufigsten Nutzwerte (Bestätigung, ergänzende oder korrigierende Informationen, völlig neue Sachverhalte und Zusammenhänge)? Wie groß ist der Anteil der Treffer, die tatsächlich zu weiterer Ermittlungstätigkeit oder sogar zur Vereitelung von Straftaten und Festnahmen führen (Beispiele)?
- Verwendungszweck der Daten (§ 6 ATDG): Lassen sich Entwicklungen und Anwendungsunterschiede erkennen?

2.1.5 Wirkungen

Schließlich werden im Bereich der Wirkungen die Ergebnisse zu den Einzelfragen der vorangegangenen Untersuchungsschritte zusammenfassend gewürdigt (im Hinblick darauf, ob und inwieweit das Gesetz bzw. die ATD insgesamt die Ziele des Gesetzgebers erfolgreich umgesetzt haben, inwieweit man von Erfolgen sprechen kann, bzw. wo Defizite erkennbar sind). Daraus werden dann gegebenenfalls Empfehlungen für die Weiterentwicklung der ATDG bzw. für bestehenden Novellierungsbedarf entwickelt.

Als übergreifende Fragen sind zur Bewertung der Zielerreichung des ATDG zu beantworten:

- Trägt das ATDG tatsächlich zu einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung der ATD-Teilnehmerbehörden bei (§ 1 ATDG)? Hat sich der Informationsaustausch zwischen den Behörden intensiviert? Werden die mittels der ATD erlangten Informationen als wertvoll eingeschätzt?
- Ist der Geheimschutz der Behörden gewährleistet?

Einen besonderen Stellenwert nimmt dabei der Grundrechtsschutz ein, und es wird auf folgende Fragen eingegangen:

- Werden die Grundrechte Betroffener und Dritter angemessen gewahrt?
- Wurde durch die Nutzung der ATD auf andere, eingriffsintensivere Maßnahmen wie Erkenntnisfragen und Spontanübermittlungen verzichtet?
- Haben sich die Regelungen zu Protokollierung und Geheimschutz in § 9 ATDG in der Praxis bewährt?

Sind die vorgesehenen Speicherfristen angemessen? Welche Veränderungen wurden bei der Umsetzung der Regelungen in Laufe der Zeit vorgenommen?

- Hat sich die Verteilung der Zuständigkeiten bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle nach § 10 Absatz 1 ATDG bewährt? Sind die der Praxis überlassenen Detailfragen, etwa des Zugangs der Kontrollinstanzen zu Protokoll Daten, zufrieden stellend gelöst, oder bedarf es gesetzlicher Festlegungen? Ermöglichen die Protokollierungen der Datei dem Datenschutzbeauftragten die effektive Wahrnehmung seiner Aufgaben (aus dessen Sicht)? Hat sich in diesem Zusammenhang die in § 9 Absatz 1 ATDG geregelte Speicherfrist von 18 Monaten als tauglich erwiesen? Ab wann werden diese 18 Monate in der Praxis gerechnet?
- Hat sich das Auskunftsverfahren nach § 10 Absatz 2 ATDG bewährt? Wie viele Anträge von Betroffenen gab es? Sind Tendenzen erkennbar? Wurden Anträge der Betroffenen auf Auskunft oder Berichtigung der Daten transparent und zeitnah bearbeitet? Wurden Auskünfte verweigert? Wie wurde die Bearbeitung durchgeführt?

2.2 Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung der ATD orientiert sich an der Vorgehensweise des Handbuchs der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums des Innern sowie den Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission. Darauf aufbauend wurden die drei Phasen Strukturierung, Durchführung und Auswertung unterschieden.

2.2.1 Strukturierung

Zunächst wurde herausgearbeitet, welche Ziele der Gesetzgeber mit der zu untersuchenden Regelung verfolgte und durch welche Maßnahmen bzw. Instrumente diese erreicht werden sollten. Als Ergebnis dieser Anfangsphase wurde die unter Abschnitt 2.1 genannte Wirkungslogik

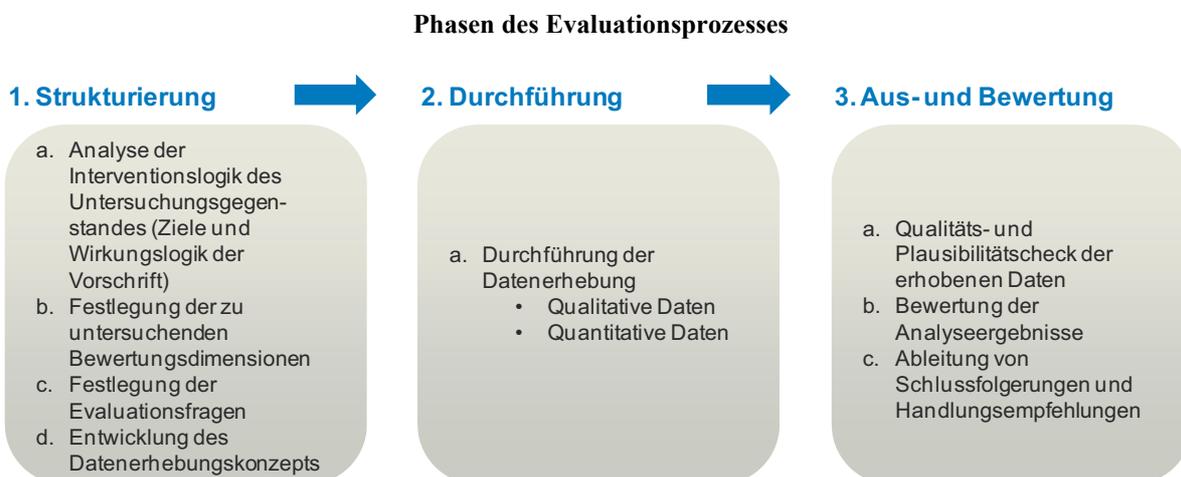
erstellt, mit der der Rahmen für das weitere Vorgehen abgesteckt wurde.

Im Anschluss wurden die konkreten Bewertungsdimensionen festgelegt und schließlich Evaluationsfragestellungen für die einzelnen Abschnitte der Wirkungslogik bestimmt (vgl. ebenfalls Kapitel 2.1).

Anschließend wurde ein Datenerhebungskonzept entwickelt. In diesem wurde festgelegt, welche Verfahren zur Erhebung der Daten herangezogen werden.

Dabei wurde abgewogen, inwieweit sich die Fragestellungen der Evaluation durch eine nähere Analyse einer Stichprobe von Einzelfällen beantworten lassen. Es wurden unterschiedliche qualitative und quantitative Verfahren in Relation zu dem wahrscheinlichen Erkenntnissertrag in Betracht gezogen. Insbesondere wurde geprüft, inwieweit die Fragestellungen der Evaluation sich durch eine nähere Analyse einer Stichprobe von Einzelfällen (repräsentative Stichprobe von Datensätzen zu mindestens 300 Personen, die unter den insgesamt 18 000 Personen in der ATD gespeichert sind) beantworten lassen. Eine solche Untersuchung hätte zunächst eine aufwändige Auswertung der Protokollserverdaten zur Bildung der Stichprobe erfordert. Eine nachfolgende qualitative Untersuchung der Einzelfälle (u. a. Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Behörden, ggf. Interviews mit betroffenen Personen) wäre nach Auffassung des Evaluationsteams von vornherein an den Erfordernissen des Daten- und Geheimschutzes gescheitert. Bei den in der ATD gespeicherten Informationen handelt es sich um personenbezogene Daten in einem sicherheitskritischen Kontext. Datei und begleitende Kommunikationsinfrastruktur unterliegen der VS-Einstufung GEHEIM. Die empirisch orientierte Gesetzesfolgenabschätzung des ATDG bewegt sich innerhalb der dem Gesetz immanenten datenschutzrechtlichen Grenzen. Einer Evaluierung stehen nicht die Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung, wie sie den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eingeräumt sind (§ 10 ATDG).

Abbildung 3



Die Evaluierung erfolgte also ohne Zugriff auf (personenbezogene) Inhalte der ATD. Vom BKA wurden dem Evaluationsteam ausschließlich anonymisierte Daten übermittelt. Insofern war nicht Gegenstand der Evaluierung, anhand von Einzelfällen die Kausalkette von der Speicherung über eine Suchanfrage, die einen technischen Treffer erzeugt, bis zur Verarbeitung des Treffers im Informationsaustausch zwischen den Behörden und hin zu möglichen Auswirkungen auf die Ermittlungsarbeit zu untersuchen.

2.2.2 Durchführung

In der Durchführungsphase wird zwischen der Erhebung von qualitativen und quantitativen Daten unterschieden, für die insgesamt vier verschiedene Ansätze herangezogen wurden.

Der erste Erhebungsschritt bestand in der Aufbereitung der Aufzeichnungen des Protokollservers. Diese Datenerhebung ermöglichte einen Überblick über die Nutzung der ATD und lieferte viele Hinweise zur Beantwortung der Evaluierungsfragen. Diese wurden in Fokusgruppengesprächen und mit einer Nutzerbefragung vertieft. Anschließend Experteninterviews wurden insbesondere dazu genutzt, durch die bisherigen Datenerhebungen nicht abgedeckte Aspekte zu erfassen, und erste Bewertungen zu diskutieren. Durch die qualitativen Methoden sollten:

- Fragen und Widersprüche, die sich aus der Auswertung der Nutzungsdaten ergeben, geklärt werden,
- Fragestellungen zu Gründen des Nutzungsverhaltens vertieft werden,
- strukturelle Hindernisse identifiziert werden,

- Leistung, Praktikabilität und Verlässlichkeit der ATD beurteilt werden,
- die Einheitlichkeit der Rechtsanwendungspraxis geklärt werden,
- die Praktiken zum Datenschutz geklärt werden.

Jede der einzelnen Datenerhebungsmethoden wird in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

2.2.2.1 Aufzeichnungen des Protokollservers

In § 1 Absatz 1 ATDG sind diejenigen Behörden abschließend aufgeführt, die Zugriff auf die Inhalte der Datei erhalten. Daher war es für die an der Evaluierung beteiligten Personen, die diesen Behörden nicht angehören, ausgeschlossen, einen Einblick in die personenbezogenen Inhalte der Datei zu erhalten. Alle statistischen Daten des Protokollservers, die vom BKA zu Evaluationszwecken bereitgestellt wurden, waren deshalb auch in den Fällen, in denen sie bis auf ein Individualdatenniveau aufgeschlüsselt sind, entsprechend anonymisiert und erlaubten keine Identifizierung einzelner Personen.

Um einen weiteren Überblick über den Status und die zeitliche Entwicklung des Umfangs (Speicherung bzw. Befüllung) aller in der ATD zu speichernden Objekte zu bekommen, forderte das BMI eine Übersicht der monatlichen Bestandsdaten (Personen) an.

Die monatlichen Bestandsdaten wurden vom BKA als Tabellen übermittelt, in denen für den jeweils ersten eines Monats die Anzahl an Personen, aufgeschlüsselt nach der Speicherung durch die verschiedenen Behörden, aufgezählt sind. Aus diesem Datenmaterial bildete das Evaluatorenteam einen Gesamtdatensatz, der eine Übersicht über die Anzahl der gespeicherten Personen vom 1. August 2007 bis zum 1. August 2011 ermöglicht.

Abbildung 4

Datenerhebung zur Evaluierung des ATDG



Ein weiterer Rohdatensatz, der für die Analyse herangezogen wurde, enthält „Objektbearbeitungsdatensätze“. Der ATD-Protokollserver zeichnet bei jedem Zugriff auf die ATD einen von vier technischen Bearbeitungsmodi auf: „Objekt-Ansicht“ (des eigenen Falls), „Objekt-Änderung“ (bestehende Fälle), „Objekt-Erfassung“ (neue Fälle) und „Objekt-Löschung“ (bestehende Fälle). Für jeden dieser Vorgänge wird mittels des ATD-Protokollservers die Objektart festgehalten, welcher Geheimhaltungsstufe sie unterliegt sowie welche Behörde Zugriff nimmt. Diese Daten wurden dem Evaluierungsteam in einer Tabelle nach Monaten aggregiert zur Verfügung gestellt.

Protokollserveraufzeichnungen, die einen Einblick in die Such- und Trefferstatistik erlauben, bildeten eine weitere Gruppe der zu untersuchenden Nutzungsdaten. Sie enthalten sowohl die Suchabfragen (§ 5 Absatz 1 Satz 1 ATDG) als auch die technischen Treffer⁹ (§ 5 ATDG), beginnend mit dem Monat März 2007. Für die Anzahl der monatlichen Suchabfragen wurden dem Evaluationsteam folgende zusätzliche Angaben zur Verfügung gestellt:

- Welche Behörde hat die Suchabfrage durchgeführt?
- Welche Objektart wurde gesucht?
- Wurde die Suche auch im verdeckten Bestand oder ausschließlich im nicht verdeckten Bestand durchgeführt?
- Mit welcher Dringlichkeit wurde die Suche durchgeführt?
- Was wurde als Grund für die Suche angegeben?

Suchen, die zu technischen Treffern geführt haben, sind ausdrücklich als Treffer gekennzeichnet.

Darüber hinaus wurde dem Evaluatorenteam Datenrohmaterial zur Verfügung gestellt, das Auskunft darüber gibt, wie die einzelnen Datenfelder der ATD in welchem Ausmaß belegt sind (Belegungsdaten). Diese Daten spiegeln die exakte Befüllung der Grunddaten und der erweiterten Grunddaten zu bestimmten Stichtagen wieder. Die Stichtage sind jeweils der 1. August der Jahre 2007 bis 2011.

Nach der Datenaufbereitung lag dem Evaluationsteam ein Datenbestand vor, der belastbare Aussagen in Bezug auf den Umfang und die Intensität der Nutzung der ATD erlaubt.

2.2.2.2 Fokusgruppengespräche

Das Evaluierungsteam hat sich zur Erhebung von qualitativen Erkenntnissen unter den Nutzern der ATD für ein zweistufiges Vorgehen entschieden, bei dem in Fokusgruppen mit ATD-Nutzern zunächst Informationen gewonnen und erste Erklärungsansätze erörtert wurden, und darauf aufbauend eine standardisierte Umfrage (2.2.2.3) konzipiert wurde.

⁹ Der Begriff „technische Treffer“ wird verwendet, weil ein Treffer, der angezeigt wird, sich nicht unbedingt auf die Zielperson beziehen muss. Eine Suche kann mehrere technische Treffer zur Folge haben.

Die Fokusgruppengespräche fanden im März 2012 statt. Bei einem Fokusgruppengespräch wird ein nach einem bestimmten Homogenitätskriterium zusammengesetzter Ausschnitt von Personen (hier einerseits Dienste und andererseits Polizei) zu einem moderierten Treffen zusammengebracht, um über bestimmte „fokussierte“ Fragestellungen zu sprechen.

Durch die Methode des Fokusgruppengesprächs bestand die Möglichkeit, ein vielseitigeres und tiefer gehendes Wissen über den Untersuchungsgegenstand zu erlangen. Durch den Dialog in der Gruppe traten unterschiedliche Perspektiven zu Tage, da die Teilnehmer/innen die Möglichkeit hatten, ihre Erfahrungen und Ansichten im Umgang mit der ATD auszutauschen. Die Fokusgruppengespräche boten damit die Möglichkeit, die verschiedenen Perspektiven zu erfassen und abzuwägen.

Durchgeführt wurden zwei jeweils eintägige Workshops mit Nutzern – einmal aus dem Bereich der an der ATD beteiligten Nachrichtendienste und einmal aus dem Bereich der Polizei. Vertreten waren neben den Bundesbehörden (BND, BfV, MAD bzw. BKA und BPOL) Vertreter von Landesbehörden für Verfassungsschutz und Landeskriminalämtern, die eigene Nutzungserfahrung mit der ATD haben. Ausgangspunkt für die Fokusgruppengespräche bildete ein Gesprächsleitfaden, in dem der Schwerpunkt vor allem auf drei Bereiche gelegt wurde:

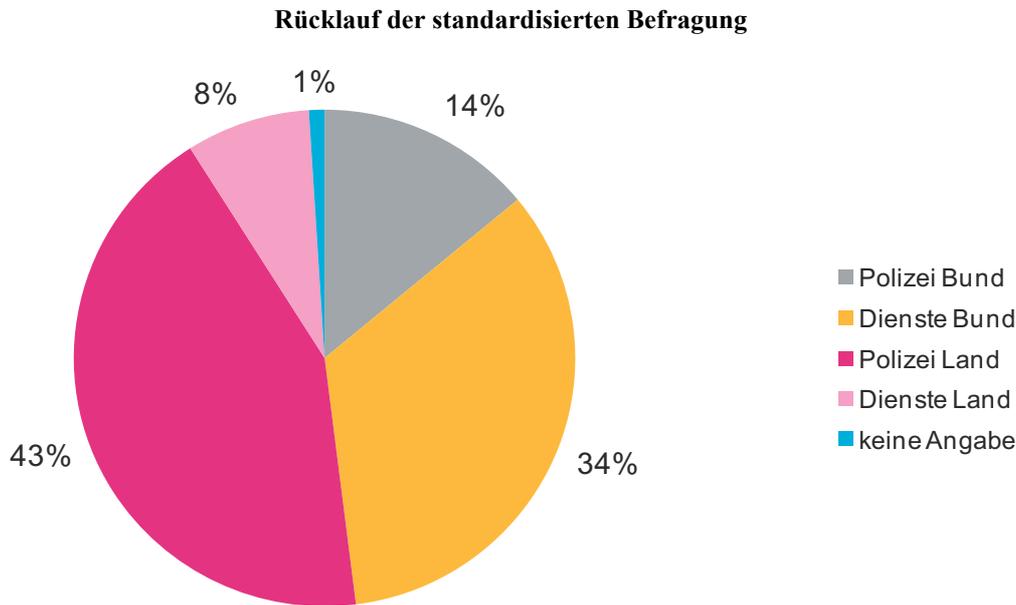
- Den Teilnehmern wurden die jeweils einschlägigen Ergebnisse der Nutzungsanalyse mit den Hypothesen des Evaluatorenteam zu deren Ursachen und Erklärungen ausführlich vorgestellt. Sie sollten diese aus der eigenen Erfahrung kommentieren, berichtigen und ergänzen – und wenn möglich mit Beispielen aus der Praxis illustrieren.
- Den Teilnehmern wurden Fragen gestellt, die nicht anhand der Nutzungsstatistiken des Protokollservers beantwortet werden konnten. Dies betraf vor allem Fragen, die sich auf die Kommunikation zwischen den Behörden im Nachgang einer Suchabfrage beziehen.
- Erste Hypothesen, die in der anschließenden standardisierten Nutzerbefragung aufgestellt werden sollten, wurden auf ihre Relevanz und Aussagekraft hin diskutiert.

Die Ergebnisse der Fokusgruppen wurden in Protokollen festgehalten. Sie flossen darüber hinaus in die Konzipierung der Fragebögen für die anschließende standardisierte Befragung ein. Bei den Treffen war ein Großteil, wenn auch (aufgrund der Terminlage) nicht alle im ATD-Verbund beteiligten Behörden vertreten. Mit einigen Vertreterinnen und Vertretern nicht anwesender Behörden wurden im Rahmen der Experteninterviews gesonderte Gespräche geführt.

2.2.2.3 Nutzerbefragung

Als nächster Schritt folgte eine schriftliche Befragung bei sämtlichen Dienststellen, die in der Errichtungsanordnung der ATD als zugangsberechtigt aufgeführt sind.

Abbildung 5



Der Fragebogen wurde sämtlichen Behörden elektronisch zur Verfügung gestellt und sollte in den einzelnen Behörden durch die ATD-Nutzer ausgefüllt werden.

Innerhalb der Fragebögen lag die Konzentration auf Fragekomplexen, die vom ATD-Evaluierungsteam ergänzend zu den Informationen der Fokusgruppen als wichtig zur Beantwortung der Untersuchungsfragen identifiziert wurden. Neben den weitgehend standardisierten Fragen hatten die Befragten auch die Möglichkeit, offene Fragen zu beantworten bzw. eigene Kommentare zu geben. Weitere Details dazu sind dem Fragebogen zu entnehmen, der diesem Bericht im Anhang beigelegt ist.

Insgesamt beteiligten sich rund 160 ATD-Nutzer an der Befragung, wobei ATD-Nutzer aus den Landeskriminalämtern und den Verfassungsschutzbehörden einen Großteil des Rücklaufs ausmachten. Auch wenn mit den Fragebögen die ATD-Anwender individuell adressiert wurden, erfolgte teilweise eine gemeinsame Bearbeitung bzw. wurden die Antworten mehrerer ATD-Anwender einer Behörde in einem Fragebogen zusammengefasst. Durch diese Beantwortungspraxis sind die Informationen zum Teil konsolidiert und insoweit nur eingeschränkt repräsentativ. Die Befragungsergebnisse lieferten jedoch wertvolle Informationen für die Evaluierung der ATD. Dazu gehören u. a. die Antworten in den Freitextfeldern, mit denen auf qualitative Aspekte eingegangen wird.

Die Verteilung des Rücklaufs von den einzelnen Behörden ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

2.2.2.4 Experteninterviews

Die Befunde der Datenanalysen, der Fokusgruppen und der Nutzerbefragung wurden anschließend durch Experteninterviews validiert und ergänzt. Hierfür wurden offene

Leitfäden genutzt, die sich an den für die Fokusgruppen anlehnten, und auf die jeweiligen Personen zugeschnitten waren. Die Interviews wurden mit Experten aus unterschiedlichen Ebenen (Sachbearbeiter bis Behördenleiter) und mit unterschiedlichem Hintergrund (Nachrichtendienste, Polizeien, Datenschutzbeauftragte) geführt. Außerdem fanden Gespräche mit Personen statt, die im Rahmen betrieblicher Aspekte der ATD mit besonderen Aufgaben betraut sind (IT-Sicherheitsbeauftragte, Geheimschutzbeauftragte). Die befragten Experten kamen sowohl aus dem Bereich des Bundes als auch aus verschiedenen Bundesländern. Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde zum einen darauf geachtet, dass aufgrund des Nutzungsverhaltens ihrer jeweiligen Behörde von den Befragten besonders aufschlussreiche Erkenntnisse zu erwarten waren und dass sich zum anderen die Befragten durch besondere Expertise auszeichnen.

Daneben wurde Experteninterviews mit Vertretern des BfDI sowie der Landesbeauftragten für den Datenschutz geführt.

2.2.3 Auswertung

Nach Abschluss der Datenerhebung folgte die Auswertungsphase. Die erhobenen Daten wurden mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren aufbereitet und analysiert.

Die Daten des ATD-Protokollservers (§ 9 Absatz 1 Satz 1 ATDG) geben Aufschluss über die Nutzungsentwicklung der ATD und erlauben damit erste Rückschlüsse zur Zielerreichung der ATD. Die quantitative Auswertung der Nutzerdaten durch das ATD-Evaluierungsteam erfolgte ausschließlich in einer für die Verarbeitung von Verschlusssachen bis zum Grad GEHEIM freigegebenen Umgebung im BMI.

Zu Beginn der Auswertung standen rein deskriptive Betrachtungen des gesamten erhobenen bzw. zur Verfügung gestellten Datenmaterials im Vordergrund. Bis dahin aggregierte Daten wurden zunächst auf die einzelnen Betrachtungsjahre bzw. Betrachtungsmonate aufgeschlüsselt und für die einzelnen Untersuchungsabschnitte Grafiken erstellt (v. a. Häufigkeitsdiagramme). Alle erstellten Statistiken wurden auf ihre Plausibilität und Aussagekraft überprüft und im Anschluss den verschiedenen Abschnitten der Wirkungslogik zugeordnet. Zur Plausibilisierung wurden die erstellten Statistiken mit Experten des BKA diskutiert.

Da die Daten des Protokollservers nahezu ausschließlich über das Speicher- und Zugriffsverhalten der ATD-Nutzer Auskunft geben, liegt in den Bereichen Input und Output auch der Schwerpunkt der quantitativen Analysen. Die für den Bereich der „Ergebnisse“ relevanten und anhand der Protokollserverdaten ebenfalls ermittelten „Treffer“ geben allerdings nur sehr begrenzt Einblick in die Wirksamkeit der ATD. Da „Treffer“ lediglich als „technische Treffer“ interpretiert werden können und keine Aussagen über die Qualität des Treffers erlauben, fanden die Trefferstatistiken nur am Rande Beachtung.

Eine weitere Herausforderung bei der Messung des Zielerreichungsgrads der ATD besteht im Hinblick auf die Aussagekraft der Daten des Protokollservers. Die wesentliche Zielsetzung der ATD ist die Anbahnung von Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden. Allerdings werden durch den Protokollserver naturgemäß keine Daten aufgezeichnet, die über eine etwaige Kommunikation zwischen ATD-Anwendern Auskunft geben können, die im Nachgang zu einem Treffer stattfindet. Diese Kommunikation erfolgt nach den jeweils geltenden Übermittlungsvorschriften außerhalb der ATD. Auch können Erkenntnisse zu Fragen des Daten- und Geheimschutzes vornehmlich über die qualitativen Erhebungsmethoden gewonnen werden.

3 Analysen der Evaluierung

3.1 Veränderung der Ausgangssituation und von Rahmenbedingungen der ATD

3.1.1 Gefährdungslage durch den internationalen Terrorismus

Die Gesetzesbegründung zum Gemeinsame-Dateien-Gesetz von 2006 führt aus, dass die anhaltend hohe Bedrohung durch den internationalen Terrorismus einen bestmöglichen Einsatz der Instrumente zur Gewinnung und zum Austausch von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern erfordere. Dazu gehöre auch die Nutzung moderner Informationstechnologie, einschließlich gemeinsamer Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten. Insofern ist zu prüfen, ob die Voraussetzung einer „anhaltend hohen Bedrohung“ weiterhin gültig ist oder ob sich seit der Errichtung der ATD die Lage dergestalt verändert hat, dass die damalige Rechtfertigung heute nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Nach der beim Bundesministerium des Innern bekannten übereinstimmenden Einschätzung nationaler und interna-

tionaler Sicherheitsbehörden hat sich die Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus seit Inkrafttreten des ATDG nicht entspannt. Im Umfeld der Bundestagswahl 2009 wurden in einem als authentisch beurteilten Video von Al-Qaida konkrete Terrordrohungen gegen Deutschland ausgesprochen. Die damit einhergehende erhebliche Verschärfung der Gefährdungslage lässt sich im Evaluationszeitraum auch in der intensivierten Nutzung der ATD seit 2009/2010 nachvollziehen.

Die Sicherheitslage in Deutschland und nahezu weltweit ist weiterhin wesentlich geprägt vom Einfluss des islamistischen Terrorismus. Deutsche Interessen im In- und Ausland unterliegen dabei nach wie vor einer intensiven Gefährdung. Die Beteiligung am weltweiten Kampf gegen den islamistischen Terrorismus und insbesondere das deutsche Engagement in Afghanistan stand und steht dabei verstärkt im Fokus islamistischer Terroristen und wird als Rechtfertigung für terroristische Aktivitäten genutzt.

Anschläge sind auch in Deutschland jederzeit weiterhin möglich. Dabei ist mit allen bereits bekannten und auch neuartigen Tatbegehungsweisen gegen Ziele sowohl mit hohem als auch mit geringem Symbolwert zu rechnen. Auch in den Kriegs- und Krisengebieten der islamischen Welt, vor allem in Afghanistan und im Irak, aber auch in Pakistan sowie in Nordafrika kann es jederzeit zu terroristischen Anschlägen gegen Interessen und Einrichtungen Deutschlands und verbündeter Staaten sowie mit Entführungen westlicher Staatsbürger kommen. Eine besonders hohe Gefährdung geht in diesem Kontext weiterhin von den in terroristischen Ausbildungslagern geschulten und in das Bundesgebiet zurückgekehrten radikalisierten Personen aus. Das macht besonders deutlich, dass die mit der ATD intendierte übergreifende Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden mit unterschiedlichem Fokus (Länder, Bund, Ausland/international) weiterhin hochaktuell ist.

Das islamistisch-extremistische Personenspektrum in Deutschland bildet unverändert eine wichtige Zielgruppe für jihadistische Gruppierungen, z. B. im afghanisch-/pakistanischen Grenzgebiet. Die anhaltende Thematisierung Deutschlands in islamistischer, auch deutschsprachiger Propaganda (mit immer wieder vorgebrachten konkreten Drohungen durch bestimmte Personen aus dem islamistischen Spektrum) birgt die Gefahr, dass hierdurch im Inland lebende Personen auch ohne Organisationsanbindung oder Bezüge zu jihadistischen Kreisen weiter radikalisiert, mobilisiert, emotionalisiert und letztlich rekrutiert werden können. Der Schusswaffenanschlag auf US-Soldaten am Frankfurter Flughafen am 2. März 2011 hat verdeutlicht, wie real die von radikalisierten Einzeltätern ausgehende terroristische Gefahr ist und welche Rolle das Internet bei der Selbstradikalisierung entsprechender Personen spielt.

Bei terroristischen Anschlägen im Bundesgebiet ist neben einer gezielten Schädigung deutscher Interessen auch weiterhin ein planmäßiges oder spontanes Vorgehen gegen Einrichtungen und Interessen anderer Staaten in Betracht zu ziehen. Nach wie vor ist dabei auf Grund des jihadistischen Selbstverständnisses von einer fortgesetzt hohen, besonderen Gefährdung der Interessen und Ein-

richtungen der USA, Großbritanniens und Israels auszugehen.

Noch nicht abschließend zu bewerten ist derzeit, inwieweit die andauernden politischen Umbrüche in der nordafrikanischen und arabischen Welt nennenswerte Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Deutschland entfalten. Gerade in diesem Zusammenhang wird es aber auch zukünftig von besonderer Bedeutung sein, ob sich in den betroffenen Ländern nachhaltig stabile Staats- und Sicherheitsstrukturen entwickeln oder sich neuer Nährboden für terroristische Bestrebungen bietet.

Besondere Gefahrenaspekte ergeben sich aus fortgesetzten Reisebewegungen von Islamisten mit Bezug zu Deutschland in Terror-Ausbildungslager und zurück,

der schwer zu erkennenden Gefährdung, die von sich selbst radikalierenden Kleinstgruppen oder Einzeltätern ausgeht und daher eine besonders intensive und koordinierte Beobachtung und einen intensiven Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden erfordert, und ebenso von sogenannten „home-grown“ Strukturen, die den westlichen Wertevorstellungen ablehnend gegenüber stehen. Wie in anderen westlichen Demokratien, so existiert auch in Deutschland das Phänomen des sogenannten „home-grown“ Terrorismus. Die Erkennung von Personen, die diesem Spektrum zuzuordnen sind, stellt für die Sicherheitsbehörden eine besondere Herausforderung dar. Jihadistische Gruppierungen fördern durch ihre Propaganda gezielt den Nachwuchs von „home-grown“-Terroristen, die in ihrer Herkunftsregion aktiv werden und dort möglichst als Einzeltäter (und nicht als Gruppe) agieren sollen, um das Entdeckungsrisiko zu minimieren.

Daneben stellen salafistische Gruppierungen in Deutschland die Sicherheitsbehörden in jüngster Zeit vor neue Herausforderungen. Zwar sind die Mehrzahl der Salafisten in Deutschland keine Terroristen (sondern politische Salafisten), aber fast alle in Deutschland bisher identifizierten islamistisch-terroristischen Netzwerkstrukturen und Einzelpersonen sind salafistisch geprägt bzw. haben sich im salafistischen Milieu entwickelt.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass nach Einschätzung der Sicherheitsbehörden eine anhaltend hohe Gefährdung für deutsche Interessen im In- und Ausland durch den internationalen Terrorismus weiterhin besteht und sich diese Gefährdung seit Errichtung der ATD sogar noch verstärkt hat.

3.1.2 Rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Die 2006 mit dem Gesetz zur Teilnahme an der ATD bestimmten Behörden sind in ihren wesentlichen Strukturen und Zuständigkeiten unverändert für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland verantwortlich. Einzelnen internen organisatorischen Änderungen wird mit entsprechenden Anpassungen der Errichtungsanordnung zur ATD Rechnung getragen, die nach § 12 ATDG erstellt wurde. Weder ist die Notwendigkeit ersichtlich, weitere Behörden zur Einspeicherung von Informationen in die ATD zu ver-

pflichten, noch für den Zugriff auf die dort vorgehaltenen Informationen zu berechtigen. Auch die Rechtslage hat sich nicht dahingehend signifikant weiterentwickelt, dass die grundsätzliche Form der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf einer anderen Grundlage erfolgen würde. Die Ausgangsbedingungen für die Verabschiedung des ATDG haben sich also nicht in einer Form geändert, die die Relevanz des Gesetzes in Frage stellen würden.

3.2 Errichtung und Umsetzung der ATD

Dieser Abschnitt setzt sich vor allem mit der Organisation, den Geschäftsprozessen und der technischen Lösung der ATD auseinander und damit, wie Datenschutz und Geheimschutz umgesetzt werden.

3.2.1 Teilnehmende Behörden

Gemäß § 1 Absatz 1 ATDG sind die folgenden Behörden zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland an der Errichtung der ATD beteiligt und gemäß § 5 ATDG zu ihrer Nutzung berechtigt und verpflichtet:

- das Bundeskriminalamt (BKA),
- die in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde (BPOL),
- die Landeskriminalämter (LKÄ),
- die Verfassungsschutzbehörde des Bundes – Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV),
- die Verfassungsschutzbehörden der Länder, d. h. die acht Landesämter für Verfassungsschutz und acht bei den Landesinnenministerien angesiedelten Abteilungen für Verfassungsschutz,
- der Militärische Abschirmdienst (MAD),
- der Bundesnachrichtendienst (BND),
- das Zollkriminalamt (ZKA).

Diese Auflistung ist eindeutig. Auch der Verweis auf die in der Rechtsverordnung nach § 58 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde ist insoweit eindeutig, als zwar die Bundespolizeiverordnung (BPolVO) in § 1 Absatz 1 neben dem Bundespolizeipräsidium die Bundespolizeidirektionen und die Bundespolizeiakademie als untergeordnete Behörden benennt, sich aber in Zusammenschau mit der Aufgabenzuweisung und dem Verweis auf § 1 Absatz 1 ATDG in § 1 Absatz 3 lit. d BPolVO ergibt, dass allein das Bundespolizeipräsidium beteiligt und zur Nutzung berechtigt ist.

Neben den in § 1 Absatz 1 ATDG explizit benannten Teilnehmern können entsprechend Absatz 2 im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern weitere Polizeivollzugsbehörden zur Teilnahme an der ATD berechtigt werden, soweit diesen

- Aufgaben zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland nicht nur im Einzelfall besonders zugewiesen sind,

und

- ihr Zugriff auf die Antiterrordatei für die Wahrnehmung der Aufgaben nach Nummer 1 erforderlich und dies unter Berücksichtigung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen und der Sicherheitsinteressen der beteiligten Behörden angemessen ist.

Von dieser Möglichkeit wurde von den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz Gebrauch gemacht, in denen die Zuständigkeit für die Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus innerhalb der jeweiligen Landespolizeien auch bei insgesamt 23 dortigen städtischen Polizeipräsidien und Kriminalfachdezernaten liegen. Sie sind entsprechend § 12 Satz 1 Nummer 2 ATDG in der Errichtungsanordnung zusätzlich aufgelistet¹⁰ und haben ausschließlich lesenden Zugriff auf die ATD¹¹.

Innerhalb der beteiligten Behörden ist geregelt, dass Zugriff auf die ATD gemäß § 5 Absatz 3 ATDG nur Personen haben, die hierzu ermächtigt und mit Aufgaben der Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus betraut sind.

3.2.2 Technische Umsetzung

3.2.2.1 Systemdesign und infrastrukturelle Voraussetzungen

Die ATD wurde in Anlehnung an die im BKA zum Zeitpunkt ihrer Errichtung bereits seit mehreren Jahren betriebene Anwendung INPOL-Fall entwickelt. INPOL-Fall erfüllt als zentrales System des Bundeskriminalamts zur Sammlung von fallbezogenen Informationen fachliche Anforderungen, die denen der ATD grundsätzlich ähnlich sind, und wurde deshalb als Vorlage verwendet.

Die ATD-Systeme im BKA (Server, zentrale Netzwerk- und Sicherheitskomponenten, Protokollserver) werden innerhalb spezieller VS-Rechenzentren betrieben, die den Vorgaben für die Speicherung und Bearbeitung von Informationen mit einem Geheimhaltungsgrad bis zu GEHEIM entsprechen. Zugehörige Sicherheitskonzepte nach den BSI-Grundschutzstandards 100-1 bis 100-4 wurden erstellt und werden laufend fortgeschrieben.

Die ATD-Infrastruktur umfasst ein separates Daten- und Speichernetzwerk (LAN und SAN), eigene physikalische Server, Plattenspeicher und Backup-Systeme. Der Protokollserver wird im BKA ebenfalls in den VS-Rechenzentren betrieben. Die Abfrage des ATD-Protokollservers ist ausschließlich aus dem ATD-Administrationsraum mög-

lich, so dass mit der protokollservereigenen Protokollierung die Sicherheitsmaßnahmen nach der Anlage zu § 9 BDSG umgesetzt wurden.

Für den Zugriff auf die ATD wird ein zwischen den beteiligten Sicherheitsbehörden eingerichtetes VS-Netz genutzt. Die technische Absicherung dieses VS-Netzes erfolgt durch SINA-Boxen, die vom BSI zur Übertragung von Informationen des Geheimhaltungsgrades GEHEIM zugelassen sind. Um zu vermeiden, dass die Datenverbindung zwischen den aus Redundanzgründen in zwei Rechenzentren innerhalb des BKA betriebenen ATD-Systemen ein Sicherheitsrisiko darstellt, sind die entsprechenden Datenleitungen über ein Stahlpanzerrohr gegen Manipulation gesichert. Die Leitungen sind aus Redundanzgründen auf zwei unterschiedlichen Wegen verlegt.

Der Zugriff der Länderpolizeien auf die Anwendung ATD erfolgt durch eine mittels SINA-Thin-Clients hergestellte kryptierte Verbindung auf der Infrastruktur des Polizeinetzwerks CNP (Corporate Network Polizeien) unter Nutzung des spezifisch für die ATD betriebenen Terminalservers im BKA. Der Zugriff des BKA selbst erfolgt ebenso sicher über SINA-Thin-Clients, die über das BKA-LAN verschlüsselte Verbindungen zur ATD herstellen.

3.2.2.2 ATD-Hintergrundsysteme

Das Speichersystem der ATD basiert auf Produkten des Herstellers Hewlett Packard (HP) und zugehörigen Speichernetzwerk-Komponenten.

Als Betriebssystem wird HP-UX 11 eingesetzt. Mit Mitteln des Betriebssystems wird die Hochverfügbarkeit der darauf ablaufenden Anwendungen gewährleistet. Die Hardware ist aus Verfügbarkeitsgründen über zwei VS-Rechenzentren verteilt aufgebaut.

Die Datensicherungen werden auf Magnetband geschrieben. Dazu ist eine entsprechende Datensicherungslösung innerhalb der VS-IT-Infrastruktur integriert. Das Laden und Entladen von Medien in die Bandlaufwerke der Datensicherungslösung erfolgt automatisiert. Die Administration der ATD einschließlich der Konfiguration und Überprüfung der Backups erfolgt von speziellen ATD-Administrationsarbeitsplätzen aus, die in einem zutritts-gesicherten Raum installiert sind¹².

Die ATD-Systeme unterliegen einem durchgängigen Monitoring. Damit werden auf einem Überwachungsbildschirm die von den verschiedenen Komponenten gesammelten Informationen zum Systemzustand der ATD zusammengefasst. Eine farbliche Kennzeichnung der Meldungen nach Fehlergewicht sowie die Bildung von Rechnergruppen und Funktionsgruppen erleichtern den Überblick und dienen dazu, Fehlersituationen frühzeitig zu entdecken und somit den hohen Verfügbarkeitsanforderungen an die ATD zu entsprechen. Mit vordefinierten

¹⁰ gemäß der im Zeitraum der Erstellung des vorliegenden Berichts geltenden Fassung der „Errichtungsanordnung gemäß § 12 ATDG für die gemeinsame standardisierte zentrale Antiterrordatei“, Juni 2010.

¹¹ Sofern bei diesen Behörden Daten zur Befüllung der ATD anfallen, werden sie sowohl technisch als auch mit inhaltlicher Qualitätssicherung über die jeweiligen Landeskriminalämter in die ATD übertragen.

¹² Die ebenfalls unter Administration zu subsumierende dezentral organisierte Pflege von Anwenderkennungen und Dienststellen der teilnehmenden Behörden erfolgt über einen HTTPS-verschlüsselten Zugriff auf die entsprechende Administrationsanwendung.

Aktionen kann – automatisch oder durch einen Administrator angestoßen – auf bestimmte Situationen in der technischen ATD-Umgebung (Meldungen/Ereignisse) reagiert werden, die nach Priorität und betroffener Funktionalität geschäftsprozessorientiert aufbereitet sind.

3.2.2.3 ATD-Software

Die ATD-Datenbank wird unter dem Datenbankmanagementsystem Oracle betrieben. Die Datenbank speichert die Anwendungsdaten und ermöglicht es, die Anwendungslogik in die Datenbank zu integrieren. Die Daten der Datenbank werden in einem eigenen Speichersystem abgelegt. Der Applikationsserver dient dem Zugriff der ATD-Anwender auf die Daten und baut die Benutzeroberfläche auf. Er stellt die Verbindung zur Datenbank her und liefert statische HTML-Seiten aus.

Der Zugriff auf den Applikationsserver erfolgt mittels eines herkömmlichen Webbrowsers. Für die Darstellung können sowohl die Browser Internet Explorer von Microsoft als auch Mozilla Firefox genutzt werden.

3.2.2.4 Schnittstellen zur Befüllung, Datendiode

Die Anlieferung der Daten von den teilnehmenden Behörden erfolgt nicht direkt in die ATD-Datenbank, sondern auf einen gesonderten Anlieferungsserver innerhalb eines ebenfalls besonders geschützten separaten Netzwerksegments der ATD-Firewall. Dieser Anlieferungsserver leitet die empfangenen Datensätze – nach einer Überprüfung auf Viren – via FTP über die zentrale Firewall zur eigentlichen ATD-Datenbank weiter. Die Anlieferung von Daten aus dem VS-NfD-Umfeld (d. h. im Wesentlichen aus den als ATD-Quellsystemen genutzten polizeilichen Informationssystemen) erfolgt über eine „SINA Einwegdiode“ auf den Anlieferungsserver. Hierdurch ist ein Transfer der VS-NfD-Daten in das VS-Netz, nicht jedoch umgekehrt aus der ATD-Umgebung in das VS-NfD-Umfeld möglich.

3.2.2.5 Clients

Die Länderpolizeien, das ZKA, das BPolP und das BKA setzen SINA-Thin-Clients ein. Alle SINA-Thin-Clients greifen mittels des ICA-Protokolls (TCP-Port 1494) unter Nutzung des Terminalservers im BKA auf die ATD zu.

Der BND, der MAD und das BfV, über das auch die LfVs technisch angebunden sind, greifen aus ihrem VS-Netz via HTTPS direkt auf den ATD-Applikationsserver zu.

3.2.3 Gewährleistung des Datenschutzes beim Betrieb der ATD

Ein Schwerpunkt der Evaluierung war es, Erkenntnisse zur Wahrung der Grundrechte zu gewinnen. Dazu wurden einerseits statistische Informationen aus der Auswertung der Protokollserverdaten herangezogen. Andererseits wurden in der Befragung der Anwender, in den Interviews mit Datenschutzbeauftragten der Behörden, Vertretern des BfDI sowie eines Landesbeauftragten für den Datenschutz Informationen zu den Verfahrensweisen erhoben und deren Einschätzungen eingeholt. Gegenstand

der Gespräche waren die Praxis der Umsetzung von Datenschutzbestimmungen in der ATD durch die beteiligten Behörden sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung durch behördliche Datenschutzbeauftragte und die Aufsichtsbehörden für den Datenschutz bei Bund und Ländern.

Die Bewertung von Einzelfällen auf der Ebene von in der ATD erfassten Personen ist mit Blick auf die rechtliche Ausgangslage sowie aus praktischen und Geheim-schutzerwägungen nicht Gegenstand dieser Evaluierung (vgl. 2.2).

In der ATD werden personenbezogene Daten von rund 18 000 Personen erfasst und verarbeitet. Dies setzt zwingend voraus, dass die Nutzer der ATD entsprechend den gültigen Rechtsgrundlagen mit den Datenbeständen verfahren und Speicherungen, Zugriffe, Aktualisierungen und Löschungen sachgerecht und mit besonderer Sensibilität vornehmen und dass die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen getroffen sind, um den Anforderungen des Datenschutzes zu entsprechen (vgl. § 9 Absatz 2 ATDG). Diese Aspekte spielten daher bei der Informationserhebung zur Evaluierung eine zentrale Rolle.

Auf die besonderen Sicherheitsvorkehrungen, die das BKA entsprechend zum Betrieb der ATD getroffen hat, wurde bereits im vorherigen Kapitel zur technischen Umsetzung eingegangen. Ergänzend zu den Äußerungen in den Fokusgruppen und der Nutzerbefragung wurden außerdem datenschutzrechtliche Aspekte mit Blick auf den praktischen Betrieb mit Anwendern und behördlichen Datenschutzbeauftragten besprochen.

Dabei wurde diskutiert, wie

- die organisatorische Trennung zwischen mit der fachlich-inhaltlichen Arbeit betrauten Sachbearbeitern und Datenkräften (denen allein die technische Bedienung der ATD im Auftrag der Sachbearbeiter obliegt),
- die Unterscheidung von Grunddaten und erweiterten Grunddaten angesichts der Befüllungs- und Abfragepraktiken,
- der Umgang mit dem Freitextfeld nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe rr ATDG,
- die Praxis der Löschung unzulässigerweise gespeicherter oder nicht mehr erforderlicher Daten aus der ATD

und

- die behördeninternen Datenschutzkontrollbefugnisse zu beurteilen sind.

Aus Sicht dieser Gesprächspartner wird durchwegs eine hohe Sensibilität für Fragestellungen des Datenschutzes bei den an der ATD beteiligten Behörden und den zur ATD-Nutzung berechtigten Mitarbeitern konstatiert. Die Umsetzung der Protokollierung zu Datenschutzzwecken in der ATD wird aus Sicht der behördlichen Datenschutzbeauftragten als besonders ausgereift und auch für andere sensible Verfahren als mustergültig bewertet (zur Kritik des BfDI und der LfDs siehe auch Kapitel 3.2.4).

Im Detail wurde auf die oben genannten Fragestellungen wie folgt eingegangen:

Die in manchen Behörden praktizierte getrennte Nutzung der ATD durch spezialisierte (Daten-)Kräfte wird im Arbeitsablauf häufig als effizienter und gleichzeitig – trotz der zusätzlichen Kenntnisnahme von ATD-Inhalten durch diese Mitarbeiter – datenschutzfreundlicher angesehen als die unmittelbare Nutzung durch die ermittelnden Sachbearbeiter, und insofern nicht problematisiert. Denn wenn die unmittelbare Bedienung der ATD ausschließlich durch spezialisierte Datenkräfte erfolge, sei allein durch die entwickelten Arbeitsroutinen die Wahrscheinlichkeit gering, technische Fehler bei der Handhabung der ATD und daraus folgend möglicherweise Verstöße gegen rechtliche Vorschriften zu begehen.

Die Trennung zwischen Grunddaten und erweiterten Grunddaten wird aus Datenschutzsicht als positiv bewertet, da sie den Grundsätzen „Erforderlichkeit“ und „Datensparsamkeit“ Rechnung trägt, indem sie den ersten Zugriff auf das unbedingt Notwendige beschränkt.

Zur Befüllung der Freitextfelder und ihren Inhalten finden regelmäßige Kontrollen sowohl durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten als auch durch die zuständigen Bundes- oder Landesdatenschutzbeauftragten statt. Dabei war den Gesprächspartnern im Rahmen der Evaluierung kein einziger Fall bekannt, bei dem in Freitextfeldern unzulässige Informationen gespeichert waren. Herausgestellt wurde in einem Bundesland, dass durch den dortigen Landesbeauftragten für den Datenschutz veranlasst wurde, im Sinne einer ordnungsgemäßen Datenerhebung per Dienstanweisung mit besonders festgelegten Kriterien die Eingabe von Daten in das Freitextfeld verbindlich zu regeln. Die Begleitung der ATD durch die Kontrolltätigkeit des BfDI (vgl. 3.2.4) trägt im Übrigen zu einer hohen Sensibilität der Mitarbeiter und einem sachgerechten Umgang bei der Befüllung des Freitextfeldes bei.

Korrektur und Löschung von unrichtigen oder einer Löschpflicht unterliegenden Daten in der ATD geschehen in der Regel durch die Schnittstellen zu den polizeilichen und nachrichtendienstlichen Quellsystemen automatisch, da im Bereich dieser Quellsysteme regelmäßige Prüfungen auf Korrektheit, Aktualität und Löschrufen etabliert sind. Ebenso etabliert ist auch, dass manuell in der ATD erfasste Daten manuell bearbeitet und ggf. gelöscht werden. Den behördlichen Datenschutzbeauftragten war kein konkreter Sachverhalt bekannt, in dem Daten unzulässig oder zu lang in der ATD gespeichert wären. Dazu habe auch das Urteil des VGH Kassel zu Aussonderungsprüfungen¹³ beigetragen, nach dem zur Festsetzung der Frist die Daten zu einzelnen Vorkommnissen jeweils gesondert daraufhin zu prüfen sind, ob die weitere Speicherung noch erforderlich ist. Seitdem sei die Sorgfalt der Sicherheitsbehörden im Umgang mit Löschungen deutlich gewachsen.

¹³ VGH Kassel, Urteil vom 23. Mai 2007, Az.: 10 UE 1392/06

3.2.4 Praxis der Datenschutzkontrollen in der Antiterrordatei

3.2.4.1 Protokollserver zur Datenschutzkontrolle

Gemäß § 9 ATDG hat das BKA bei jedem Zugriff auf die ATD für Zwecke der Datenschutzkontrolle

- den Zeitpunkt,
- die Angaben, die die Feststellung der aufgerufenen Datensätze ermöglichen,

sowie

- die für den Zugriff verantwortliche Behörde und
- den Zugriffszweck nach § 5 Absatz 4 ATDG

zu protokollieren. Die Gesetzesbegründung sieht „eine systemseitige Vollprotokollierung, das heißt eine automatisierte, beweissichere und lückenlose Protokollierung aller Datenbanktransaktionen auf der Grundlage von Auswerteprogrammen“¹⁴ vor, die als Inhalts-Vollprotokollierung durchgeführt wird.

Seit 2007 ist in Umsetzung des § 9 ATDG eine umfangreiche Protokolldatenbank entstanden, die einen Umfang an Datensätzen im einstelligen Millionenbereich hat und die für die vorliegende Evaluierung wertvolles statistisches Material verfügbar machte. Manuell sind diese Daten nicht auswertbar. Daher hat das BKA ein Analysetool entwickelt, mittels dessen der BfDI je nach seinem spezifischen Interesse verschiedene Reports erstellen kann. Auch Landesdatenschutzbeauftragte beauftragen – im Rahmen ihrer Zuständigkeit, siehe unter 3.2.4.2 – das BKA mit entsprechenden Auswertungen.

Der vom BKA eingerichtete Protokollserver erfasst bei jedem Zugriff auf die ATD den Zeitpunkt, die Angaben, die die Feststellung der aufgerufenen Datensätze ermöglichen, sowie die für den Zugriff verantwortliche Behörde und den Zugriffszweck, und entspricht damit den Anforderungen von § 9 Absatz 1 Satz 1 ATDG.

Alle Zugriffe auf den Protokollserver werden ebenfalls protokolliert. Die Protokolldaten dürfen nur verwendet werden, soweit ihre Kenntnis für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung, zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage oder zum Nachweis der Kenntnisnahme bei Verschlussachen erforderlich ist (§ 9 Absatz 1 Satz 2 ATDG). Aus letztgenanntem Grund bleiben die Protokolldaten der ATD generell für fünf Jahre gespeichert, um gemäß Verschlussachenanweisung für diesen Zeitraum die erforderlichen Nachweise führen zu können.

Nach Auskunft des BKA erfolgt grundsätzlich keine systematische Auswertung der Protokolldaten; Auswertungen sind technisch jedoch möglich (auch wenn sie ggf. einen aufwendigen Programmiervorgang voraussetzen). So sind etwa für Datenschutzkontrollen Auswertungen programmiert, die anlassbezogen durchgeführt werden. Direkten technischen Zugriff auf die Protokolldaten hat al-

¹⁴ Gesetzesbegründung zu § 9 ATDG

lein besonders geschultes und sicherheitsüberprüftes Administrationspersonal des BKA.

3.2.4.2 Zuständigkeiten Bundesbeauftragter – Landesbeauftragte

Unter die Kontrollkompetenz des BfDI fallen solche Transaktionen in der ATD, die von einer Bundesbehörde verursacht werden. Dies umfasst die Speicherung, Änderung und Löschung von Datensätzen dieser Behörden sowie Suchabfragen und ggf. Zugriffe auf Treffer im gesamten Datenbestand durch sie.

Transaktionen der an der ATD beteiligten Landesbehörden werden von den jeweils zuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz kontrolliert. Diese Unterscheidung in den Zuständigkeiten ist damit wie in § 10 Absatz 1 ATDG vorgeschrieben umgesetzt („Die Kontrolle der Durchführung des Datenschutzes obliegt nach § 24 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Die datenschutzrechtliche Kontrolle der Eingabe und der Abfrage von Daten durch eine Landesbehörde richtet sich nach dem Datenschutzgesetz des Landes“). Der BfDI erhält somit keinen Zugriff auf Protokolldaten zu ATD-Transaktionen von Landesbehörden, weil dies außerhalb seiner Kontrollzuständigkeit liegt.

3.2.4.3 Kontrolltätigkeit im Bereich nicht verdeckt gespeicherter Datensätze

Der BfDI verfügt über eigene personalisierte Benutzerkennungen für den Zugang zum Protokollserver in den Räumlichkeiten des BKA in Wiesbaden. Dadurch ist ihm die Möglichkeit gegeben, dort eigenständig Kontrollen durchzuführen. Im Bereich der Bundesbehörden wurden im Evaluationszeitraum vier Kontrollen durchgeführt, je eine bei BKA, BND, BfV und MAD.

Im Rahmen des Experteninterviews betonten Vertreter des BfDI ihre bereits in der Vergangenheit vorgetragene Kritik daran, dass ihnen ein „Online-Zugang“ zum Protokollserver nicht eingerichtet wurde. Dies wird ins Verhältnis dazu gesetzt, dass die teilnehmenden Behörden über das besonders gesicherte Netzwerk (vgl. Kapitel 3.2.2) aus ihren eigenen Liegenschaften Zugang zur ATD haben.

Der Protokolldatenserver ist jedoch innerhalb der ATD-Systemumgebung in einem besonders geschützten Netzwerksegment untergebracht, das seinerseits keinerlei Verbindungen zu anderen Stellen außerhalb des BKA-Standorts Wiesbaden hat. Aufgrund der Inhalts-Vollprotokollierung beinhaltet der Protokollserver wesentlich mehr und sensiblere Informationen als das ATD-System selbst: dort sind für fünf Jahre alle Inhalte der ATD in ihrem Zustand zu dem Zeitpunkt gespeichert, als sie Gegenstand einer Transaktion (Speicherung, Aktualisierung, Löschung, Suchabfragen, Zugriffe auf Treffer) waren. Dies begründet ein nochmals erhöhtes Schutzbedürfnis und schließt nach Auffassung des BKA daher einen netzwerkbasierten Zugang aus.

Zur effektiven Kontrolle der im Protokollserver gespeicherten Datensätze wurden in Absprache mit dem BfDI auf dem Server im BKA sogenannte Reports programmiert, welche von ihm nach Anmeldung am Protokollserver eigenständig aufgerufen werden können. Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende Auswertungen:

- Behörden ► Neue, geänderte und gelöschte Behörden
- Dienststellen ► Neue, geänderte und gelöschte Dienststellen
- neue Objekte
- geänderte Objekte
- gelöschte Objekte
- angesehene Objekte
- Suchabfragen
- Behörden-, Dienststellen- und Benutzerhistorie
- Suche nach Grunddaten
- Ermittlung der Zugriffe auf Datensätze
- Objekthistorie
- Personenlisten:
 - dolose/undolose Kontaktpersonen
 - Personen nach § 2 Nummer 2 ATDG
 - Eilfälle.

Neben diesen vorgefertigten Reports können bedarfsweise weitere Auswertungen durchgeführt werden, die gemäß den Anforderungen der Datenschutzbeauftragten in der Datenbanksprache SQL programmiert werden. Bislang erfolgte dies durch technisches Personal des BKA; soweit verfügbar, stünde es den Datenschutzbeauftragten jedoch auch frei, mit eigenen qualifizierten Mitarbeitern solche Programmierungen durchzuführen. Vom BfDI wurde Kritik daran vorgetragen, dass die Reporterstellung über die vorgefertigten Abfragen hinaus beim BKA etwa einen Tag in Anspruch nimmt; nach Auskunft des BKA ist dies in der Komplexität des Datenbestands sowie in seinem Umfang begründet, der dazu führt, dass die Durchführung der Auswertung (und ggf. erforderliche Nachbesserungen im Programm) in kürzerer Zeit nicht möglich sei. Im Betrachtungszeitraum der Evaluation wurde nur durch einen Landesbeauftragten für den Datenschutz eine Vor-Ort-Kontrolle im BKA zu den seiner Zuständigkeit unterliegenden ATD-Transaktionen vorgenommen und im Übrigen auf entsprechende durchs BKA übermittelte Auswertungen des Protokollservers zurückgegriffen.

Nach Angaben des BKA wurde bislang in insgesamt etwa 10 Fällen auf den Protokollserver zugegriffen, um Auswertungen für Datenschutzkontrollen zu erstellen. Diese Zahl erscheint zunächst niedrig. Sie bewegt sich jedoch durchaus in den Größenordnungen, die für andere datenschutzrechtliche Kontrollen von den Sicherheitsbehörden genannt wurden und wird von den befragten Vertretern der Datenschutzbehörden damit begründet, dass diese

Kontrolldichte das mit vorhandenen personellen Ressourcen und bei der hohen Bandbreite der zu bewältigenden Aufgaben Machbare darstellen würde. Auch mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsaspekt in § 9 BDSG sind die für die Einrichtung des Protokolldatenservers betriebenen Aufwände demgegenüber bereits als hoch einzuschätzen. Inwieweit die datenschutzrechtliche Kontrolle angesichts der wenigen Kontrollbesuche effektiv funktioniert, wurde im Rahmen der Evaluation anhand der oben erwähnten Kontrollen des BKA, des BND, des BfV und des MAD nachvollzogen, die der BfDI zum jeweiligen ATD-Nutzungsverhalten durchgeführt hat. Im Rahmen des Expertengesprächs berichteten Vertreter des BfDI von diesen Kontrollerfahrungen und trugen Beispiele aus ihren Prüferfahrungen vor, woraus exemplarisch folgende Punkte wiedergegeben werden:

- Bei einer Behörde waren generell keine Kennzeichnung nach § 3 Absatz 2 ATDG erfolgt. Hintergrund war, dass durch einen bis dahin unerkannten technischen Fehler in der Schnittstelle des Quellsystems dieser Behörde zur ATD die entsprechende Markierung beim Übertrag der Daten in die ATD verloren ging, obwohl ihr Erhalt in der Schnittstellenspezifikation korrekterweise gefordert war. Der Fehler wurde eingeräumt und im Nachgang behoben, sodass nunmehr alle betroffenen Datensätze in der ATD korrekt gekennzeichnet vorliegen.
- Bei einer Behörde wurde die Speicherung von Daten in der ATD festgestellt, die nur in der Quelldatei hätten gespeichert werden dürfen. In diesem Fall wurde aus bestimmten Datenfeldern des Quellsystems der betroffenen Behörde in die ATD übertragen, ohne dass die besonderen Voraussetzungen des § 3 Absatz 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe hh (Religionszugehörigkeit, „soweit diese im Einzelfall zur Bekämpfung oder Aufklärung [...] erforderlich sind“) berücksichtigt wurden. Diesem Hinweis des BfDI entsprechend wurde in der Folge im Bereich der Markierungslogik im Quellsystem ein separates Attribut eingefügt, um bei der Befüllung der betreffenden Datenfelder eine Einzelfallprüfung durch die Sachbearbeiter sicherzustellen; nur bei ausdrücklicher Aktivierung dieses Attributs wurde ab dann ein Übertrag in die ATD durchgeführt.
- Nicht nachvollziehbare Übernahme bzgl. Tat- und Erkenntniszeitpunkt aus einem Altsystem
Im betroffenen Quellsystem waren Daten enthalten, die ihrerseits aus älteren Daten bei einer mehrere Jahre zurückliegenden Migration eines Altsystems übertragen worden waren. Sofern in diesen älteren Datenbanken die Daten zum Tat- und Erkenntniszeitpunkt enthalten waren, wurde dies übernommen. Dies war aber nicht bei allen Datensätzen der Fall, da das Feld zur Eintragung des Tat- und Erkenntniszeitpunkt ursprünglich ein optionales Feld war und erst später als Pflichtfeld eingeführt wurde. Bei allen Datensätzen war ein Datum zur Wiedervorlageprüfung vorhanden, und dieses wurde auch in die aktuelle Quelldatei übernommen. Dieses Datum wurde auch bei allen Daten-

sätzen in die ATD transformiert. Allerdings ist die Prüfung der Richtigkeit dieses zum Zeitpunkt der Speicherung errechneten Datums zur Wiedervorlage bei den Datensätzen, die keinen Tat- und Erkenntniszeitpunkt enthalten, nach Löschung der alten Vorgängerdatei nicht mehr möglich. Die Korrektheit der eingetragenen Wiedervorlageprüfung kann durch diesen Löschvorgang nicht substantiiert in Frage gestellt werden, aber eben auch nicht mehr bewiesen werden. Die Anzahl der betroffenen Datensätze ist nicht zu beziffern.

- Unscharfe Abgrenzung zwischen dolosen und undolosen Kontaktpersonen
Die Abgrenzung zwischen dolosen und undolosen Kontaktpersonen sei sehr problematisch. Eine kontrollierte Behörde habe ausdrücklich bestätigt, dass diese Abgrenzung oftmals nur sehr schwierig vorzunehmen sei. Dies war durch die Evaluierung insoweit nachvollziehbar, als dieser Aspekt im Rahmen von wenigstens zwei Kontrollen Gegenstand intensiver Diskussionen war und in einem Fall die Rechtsauffassung zwischen BfDI und einstellender Behörde über die „Schwelle zur Dolosität“ voneinander abwichen. Im Ergebnis steht die Einschätzung des BfDI aber nicht im Einklang mit der im Rahmen der Nutzerbefragung erhobenen Aussage des Großteils der ATD-Anwender (vgl. Kapitel 3.3.1.6), die bezüglich der Abgrenzung zwischen dolosen und undolosen Kontaktpersonen überwiegend keine Zweifel hegten.

Im Nachgang zu einem Kontrollbesuch wurden dem BfDI in vier diesbezüglichen Einzelfällen weiterführende Erläuterungen zur Verfügung gestellt, zwei dieser (als dolose Kontaktperson gespeicherten) Personen wurden nach nochmaliger Bewertung durch die einstellende Behörde gelöscht.

Die Ausführungen des BfDI machten deutlich, dass in Einzelfällen korrekturbedürftige Fehler festgestellt wurden, dass die betroffenen Behörden aber auf entsprechende Hinweise hin konsequent handeln; die Prüftätigkeit des BfDI hat damit wirksam zu Verbesserungen beigetragen.

3.2.4.4 Besondere Verfahrensweise bei verdeckt gespeicherten Datensätzen

Der ATD-Protokollserver führt wie beschrieben eine Inhalts- und Transaktionsvollprotokollierung durch. Das bedeutet, dass jeder protokollierten Transaktion auch die zugehörigen Inhalte beigefügt sind. Das wiederum führt dazu, dass bestimmte Protokolldatensätze (zu verdeckten Speicherungen) in eng begrenzten besonderen Ausnahmefällen dem Zugriff des BfDI oder des jeweils zuständigen LfD zu entziehen sein können, nämlich dann, wenn eine Kenntnisnahme der Inhalte durch sie die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden würde (§ 24 Absatz 4 Satz 4 BDSG, vergleichbare Regelungen in den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen). Trotz entsprechender interner Abfrage ist im Bereich der an der ATD beteiligten Bundesbehörden jedoch kein Fall bekannt, in dem wegen dieser Vorschrift ein Datensatz von der einstellenden Behörde im Ergebnis zurückbehalten wurde.

Sollte der BfDI oder ein LfD bei einer Auswertung auf eine verdeckte Speicherung stoßen, wird ihm im Gegensatz zu nicht verdeckt gespeicherten Daten der Datensatz ohne Inhalt angezeigt.

In einem nächsten Schritt ist der jeweilige Protokolldatensatz, an dem seitens der Aufsichtsbehörde für den Datenschutz Bedarf besteht, gegenüber der zuständigen (datenbesitzenden) Stelle zu benennen. Jeder Protokolldatensatz enthält die für die ATD einmalig vergebene sogenannte Objekt-ID. Diese Objekt-ID wird erstmals innerhalb der ATD-Anwendung generiert, sie liegt also nicht in den Quelldateien der ATD-Teilnehmerbehörden vor. Mit Hilfe dieser Referenznummer des Datensatzes kann die datenbesitzende Stelle davon in Kenntnis gesetzt werden, dass die Daten für eine Kontrolle benötigt werden. Um anhand der Objekt-ID den bezeichneten Datensatz identifizieren zu können, muss die zuständige ATD-Teilnehmerbehörde den mit der Objekt-ID gespeicherten ATD-Datensatz aufrufen und prüfen, ob sie eine Vorlage an die oberste Bundesbehörde nach § 24 Absatz 4 Satz 4 BDSG (bzw. die oberste Landesbehörde nach dem jeweiligen Landesdatenschutzgesetz) fertigt oder die Daten freigibt.

Dieses komplexe Verfahren ist notwendig, da der Protokollserver aus Gründen des Schutzes der Protokolldaten vor unbefugter Kenntnisnahme und vor Veränderung nicht mit anderen Systemen vernetzt wurde. Nicht in Betracht kommt daher etwa ein Workflow, bei dem der BfDI oder die Aufsichtsbehörden der Länder Protokolldaten unmittelbar an ihrem Terminal markieren können und die zuständige Stelle sogleich und automatisch davon in Kenntnis gesetzt wird, dass sie das Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Absatz 4 Satz 4 BDSG bzw. des entsprechenden Landesdatenschutzgesetzes für den markierten (Protokoll-) Datensatz zu prüfen hat.

Durch dieses Verfahren ist ein vollständiger Überblick über die Anwendungspraxis der einschlägigen Regelungen des BDSG bzw. der entsprechenden Landesdatenschutzgesetze gewährleistet, und die Datenschutzbeauftragten können sich vergewissern, dass die speichernde Stelle dem Ausnahmecharakter dieser Vorschrift Rechnung trägt. Hiermit werden ein hohes Maß an Transparenz und erweiterte Kontrollmöglichkeiten geschaffen.

Für Protokolldaten zu gelöschten, ehemals verdeckt gespeicherten Daten ist eine durchgängig etablierbare Verfahrensweise zwischen den Datenschutzbeauftragten und den an der ATD teilnehmenden Behörden noch nicht abschließend abgestimmt. So stellt sich die Frage, ob eine Löschung ausschließt, dass die Voraussetzungen des § 24 Absatz 4 Satz 4 BDSG bzw. entsprechender Regelungen der Landesdatenschutzgesetze vorliegen können. Falls nicht, dürfte gegen eine Übersendung des Protokolldatensatzes an die speichernde Stelle zur Prüfung auf eine eventuelle Gefährdung der Sicherheit des Bundes oder eines Landes sprechen, dass eine Löschung begriffsnotwendig voraussetzt, dass die Daten nicht wiederhergestellt werden können. Wenn eine Prüfung nach den einschlägigen Regelungen des BDSG bzw. der entsprechenden Landesdatenschutzgesetze nicht mehr erfolgen darf, dürfte zu erwägen sein, dass auch eine Einsichtnahme durch die zuständige Aufsichtsbehörde für den Datenschutz in die In-

halte gelöschter, ehemals verdeckter, Speicherungen nicht in Betracht kommt. Diese Diskussion war bis zur Erstellung des Evaluationsberichts nicht abgeschlossen.

3.2.5 Auskunftsrechte der Betroffenen

Gemäß § 10 Absatz 2 ATDG können Petenten einen Antrag auf Auskunft über die ggf. zu ihrer Person in der ATD gespeicherten Daten an das BKA richten, das diesen Antrag im Einvernehmen mit der datenbesitzenden Behörde bearbeitet.

3.2.5.1 Verfahrensweise

Nach Eingang eines solchen Antrags beim BKA erhält der Petent zunächst eine Eingangsbestätigung. Hierin wird er auch über die Besonderheiten beim Auskunftsverfahren im Zusammenhang mit der ATD bezüglich der sogenannten offenen und verdeckten Speicherung informiert: Gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 ATDG erteilt Auskunft zu den offen gespeicherten Daten zentral das BKA. Sofern die Daten nicht vom BKA selbst eingestellt sind, muss es aber über die Auskunftserteilung Einvernehmen mit der speichernden Behörde herstellen. Dabei prüft jede Behörde die Zulässigkeit der Auskunftserteilung nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften. Der Petent wird weiterhin darauf hingewiesen, dass ein Auskunftsantrag bei den Nachrichtendiensten – anders als bei der Polizei – einen Hinweis auf einen konkreten Sachverhalt sowie die Darlegung eines besonderen Interesses an der Auskunft enthalten muss (vgl. § 15 Absatz 1 BVerfSchG, § 7 BNDG, § 9 MADG). Ein Antrag auf Auskunft über verdeckt gespeicherte Daten ist an jede einzelne teilnehmende Behörde zu richten, die nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften über den Antrag entscheidet (§ 10 Absatz 2 Satz 2 ATDG). In der Anlage zur Eingangsbestätigung wird dem Petenten eine Liste der Teilnehmer an der ATD mit der jeweiligen Postanschrift übersandt. Soweit das Schreiben der Petenten die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, erhalten diese Gelegenheit, die erforderlichen zusätzlichen Angaben innerhalb von 14 Tagen nachzuliefern.

Nachdem alle erforderlichen Unterlagen beim BKA vorliegen, wird seitens des BKA im offenen und verdeckten Bestand des BKA sowie im offenen Bestand der übrigen polizeilichen Behörden recherchiert. Falls zusätzliche Angaben zum Anlass der Anfrage gemacht worden sind und vom Petenten die Hinzuziehung der Nachrichtendienste gewünscht ist, wird außerdem eine entsprechende Anfrage an die Nachrichtendienste übermittelt. Im Falle, dass im offenen Bestand¹⁵ der ATD keine Speicherung festgestellt wurde, wird dem Petenten eine sogenannte Negativauskunft erteilt¹⁶. Für den Fall, dass eine Speiche-

¹⁵ Bezüglich des verdeckten Bestands erhält der Petent bereits mit der Eingangsbestätigung die Liste mit den Adressen der einzelnen teilnehmenden Behörden.

¹⁶ Die Negativauskunft erstreckt sich explizit nur auf die Speicherung durch Polizeibehörden, sofern der Petent eine Hinzuziehung der Nachrichtendienste nicht gewünscht und die erforderlichen Angaben folglich nicht beigebracht hat.

zung im offenen Bestand einer der anderen teilnehmenden Behörde vorliegt, muss über die Auskunftserteilung Einvernehmen mit der speichernden Behörde hergestellt werden. Besteht eine Speicherung im offenen bzw. verdeckten Bestand des BKA, so wird eine Entscheidung bezüglich der Auskunftserteilung an den Petenten im BKA getroffen.

Nach Eingang der Rückmeldungen wird dem Petenten ein dem Zustimmungsverfahren entsprechender Bescheid zugestellt, d. h. entweder eine Auskunft erteilt oder ggf. verweigert.

3.2.5.2 Fallzahlen

Im Rahmen der Evaluierung konnte der Datenschutzbeauftragte des BKA Fallzahlen zu Petentenfragen seit 2008 vortragen. Aus 2007 waren ihm entsprechende Anfragen nicht bekannt, aufgrund der bestehenden Löschfristen standen eventuelle ältere Unterlagen jedoch nicht mehr zur Verfügung.

Seit 2008 sind beim BKA insgesamt neun Anfragen gemäß § 10 Absatz 2 ATDG eingegangen. Davon wurde in sechs Fällen auf die Aufforderung im Zusammenhang mit der Eingangsbestätigung reagiert, weitere Angaben bezüglich der Einbeziehung der Nachrichtendienste nachzuliefern. Zwei Vorgänge waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht abgeschlossen. In einem Vorgang erfolgte keine Reaktion auf die genannte Aufforderung. In drei Vorgängen wurde vom Petenten der Anlass der Anfrage an das BKA mitgeteilt, die im Folgenden summarisch wiedergegeben werden.

- Der ersten Anfrage ging eine nicht erfolgreiche Buchung einer Hafensbesichtigung im Hamburg voraus. Dem Petenten wurde die Teilnahme an einer Besichtigung mit Fachpublikum von der Hafendirektion HHLA nicht gestattet. Als möglicher Grund wurde ihm laut seiner Aussage ein möglicher Eintrag in der Antiterrordatei genannt.

Die datenschutzrechtliche Überprüfung hat aber erbracht, dass von Seiten der Bundes- und der Landespolizeien sowie der Nachrichtendienste keine Daten über den Petenten im offenen Bestand der ATD gespeichert waren. Auch im verdeckten Bestand des BKA waren keine Daten erfasst. Der Petent wurde bezüglich der verdeckten Bestände der übrigen teilnehmenden Behörden an diese verwiesen.

- Anlass einer weiteren Anfrage war, dass die Petentin laut ihrer Aussage von u. a. dem Bundesamt für Verfassungsschutz sowie dem Landesamt für Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen als Kontaktperson zur linksextremen Szene geführt worden sei. Auch hier ergab die datenschutzrechtliche Überprüfung, dass von Seiten der Bundes- und Landespolizei sowie der Nachrichtendienste keine Daten über die Petentin im offenen Bestand der ATD gespeichert waren. Auch im verdeckten Bestand des BKA waren keine Daten erfasst. Die Petentin wurde auch in diesem Fall bezüglich der verdeckten Bestände der übrigen teilnehmenden Behörden an diese verwiesen.

- Anlass der letzten Anfrage war die Festnahme des Petenten in Afghanistan, nachdem die dortige Anschrift seines Vaters an eine deutsche Behörde mitgeteilt worden war.

In diesem Vorgang besteht eine Speicherung im offenen Bestand eines LKA sowie eines LfV. Die Person wurde als Gefährder gespeichert. Die Antworten der datenspeichernden Behörden, ob eine Auskunftserteilung erfolgen darf, standen zum Zeitpunkt der Informationserhebung für die Evaluierung allerdings noch aus.

3.2.6 Geheimschutz in der ATD

Im Hinblick auf den Geheimschutzbedarf der ATD-Teilnehmer wurde in § 4 ATDG das Hit/No-Hit-System (vgl. das Kapitel 3.3.1.6 zur offenen/verdeckten Speicherung) definiert. Hierüber und zu weiteren Fragen des (IT-)Geheimschutzes wurde im Rahmen eines Expertengesprächs mit zuständigen (IT-) Geheimschutz- und -Sicherheitsbeauftragten diskutiert. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass Geheimschutz- und Sicherheitsanforderungen Zielkonflikte mit der Nutzerfreundlichkeit des Systems bergen können. Dies zeigte sich vereinzelt sowohl in den Gesprächen der Fokusgruppen wie bei der Nutzerbefragung. So werden im Zusammenhang mit der realisierten Umsetzung des Geheimschutzes aus ATD-Anwendersicht immer wieder zwei Herausforderungen genannt:

- Das Ablaufen von für den Zugang notwendigen Smartcards behinderte in der Vergangenheit gelegentlich den Zugang zum System.
- Durch die GEHEIM-Einstufung der ATD ist es bei den Anwendern aus dem polizeilichen Bereich erforderlich, dass die ATD-Terminals räumlich getrennt von den üblichen Büroräumen untergebracht sind. Dadurch besteht eine räumliche Hürde bei der Integration der ATD in den „Ermittlungsalltag“.

Deshalb wurde in der Evaluation der Frage nachgegangen, ob dies in Einzelfällen zur Folge haben könnte, dass die ATD seltener genutzt wird, als dies fachlich angezeigt wäre. Als relevant erwies sich diese Frage vor allem bei Polizeibehörden und solchen Arbeitsplätzen, an denen eine relativ seltene Nutzung der ATD erfolgt.

Bei der in manchen Behörden praktizierten Trennung Sachbearbeitung/Datenkräfte ist diese Problematik dagegen kaum relevant; eine solche Trennung wird auch aus Geheimschutzsicht im Übrigen als unproblematisch angesehen. Dem Prinzip „Kenntnis nur wenn nötig“ wird nach Einschätzung der befragten Geheimschutzverantwortlichen auch bei Trennung von Ermittlungstätigkeit und Bedienung der ATD Rechnung getragen.

Alle ATD-Anwender (bei unmittelbarer Nutzung durch Sachbearbeiter ebenso wie Datenkräfte) werden durchgängig adäquat nach SÜG überprüft. Dies wird ebenso für die Administratoren bei der BKA-IT durchgängig praktiziert.

Die VS-Einstufung des Gesamtsystems ist aufgrund der Datenbestände insbesondere aus dem Bereich der Nachrichtendienste zwingend. Das Smartcard-Handling (PINs,

Gültigkeitsdauer etc.) entspricht der nach Vorgaben des BSI erfolgten Implementierung der für die Verarbeitung von Verschlussachen bis zum Geheimhaltungsgrad GEHEIM zugelassenen und bei der ATD verwendeten SINA-Technologie. Insofern ist sie alternativlos.

3.2.7 Ergonomie und Funktionalität

Auch das Kriterium der Anwenderfreundlichkeit der Bedienoberfläche spielt für die Evaluation eine wichtige Rolle, da diese entscheidend für die Praktikabilität und Effektivität der ATD-Nutzung ist. Es ist einerseits notwendig, dass die zugriffsberechtigten Personen in den Behörden sich der Bedeutung und möglichen Dringlichkeit des jeweiligen fachlichen Sachverhalts entsprechend umgehend an dem System anmelden und unverzüglich die nötigen Abfragen durchführen können. Um andererseits jederzeit einen korrekten Datenbestand zu gewährleisten, muss die Eingabe und Bearbeitung von Daten ohne technische Hürden durchführbar sein, sodass dadurch keine Fehler und Unvollständigkeiten in den Daten hervorgerufen werden können.

Die ATD wurde auf Grundlage der Polizeisoftware INPOL-Fall entwickelt und ist daher hinsichtlich der grafischen Oberfläche zumindest den polizeilichen Behörden bereits bekannt. Mit der Anpassung an die Erfordernisse des ATDG wurden jedoch zahlreiche Besonderheiten implementiert und vor allem Vorkehrungen für den notwendigen Geheimschutz getroffen. Die Bedienoberfläche unterscheidet sich daher von der üblichen Standardsoftware, sodass Anwender (insbesondere auch solche, die im Laufe des Evaluationszeitraums neu zur Nutzung der ATD berechtigt wurden) in der Bedienung zu schulen sind. Neben technischen Aspekten werden in der Schulung besonders die rechtlichen Rahmenbedingungen zur sachgerechten

ATD-Nutzung vermittelt. Hierauf wird weiter unten (3.2.7) eingegangen.

Sowohl in den gemeinsamen Fokusgruppen als auch den Expertengesprächen und der Nutzerbefragung wurden die Anwender zur Zufriedenheit mit der vorhandenen Bedienoberfläche und nach Schwierigkeiten und Problemen bei der Bedienung der ATD-Software befragt. Es zeigte sich, dass die Einschätzung der Nutzer zur Bedienoberfläche je nach Behördenzugehörigkeit unterschiedlich ausfällt. Im Rahmen der Nutzerbefragung gaben 160 Personen bzw. Stellen ein Urteil über ihren Gesamteindruck zur Nutzerfreundlichkeit der ATD-Bedienoberfläche ab. Zwar sind diese Ergebnisse nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Nutzer, jedoch geben sie wertvolle Hinweise und erlauben durch die zusätzlichen qualitativen Antworten einen weiteren Einblick in die Meinung der Nutzer.

Die Befragten teilen sich hinsichtlich ihrer Meinung zur Nutzerfreundlichkeit der ATD in zwei etwa gleich große Gruppen. 51 Prozent beurteilen die Bedienoberfläche der ATD als „eher nutzerfreundlich“ oder „nutzerfreundlich“, 47 Prozent sind gegenteiliger Meinung.

Die genauere Analyse der Antworten (Abbildung 7) zeigt auf, dass diejenigen, die mit der Bedienoberfläche zufrieden sind, vor allem aus dem Bereich der Polizei kommen (welche die auf INPOL-Fall basierende Bedienoberfläche aus anderen Anwendungen kennen) und die (eher) Unzufriedenen aus dem Bereich der Nachrichtendienste, für die die verwendete Software zunächst unbekannt war und in der täglichen Praxis außerhalb der ATD-Nutzung keine weitere Rolle spielt.

Gezielt wurde in der Nutzerbefragung zudem nach Details bezüglich der Nutzerfreundlichkeit der Bedienoberfläche gefragt. In 60 Antworten wurden genauere Angaben zu Aspekten mit Optimierungspotenzial gemacht:

Abbildung 6

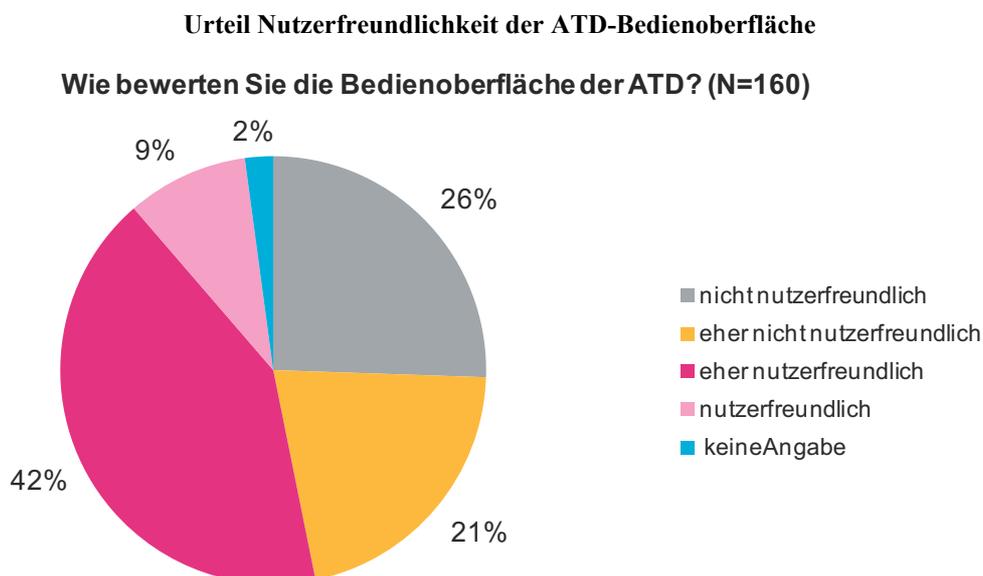
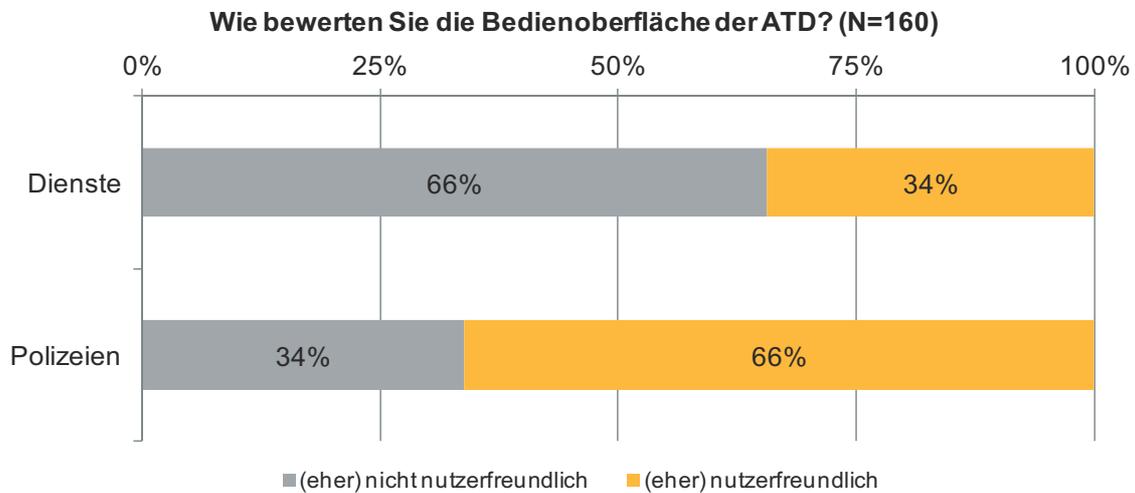


Abbildung 7

Urteil Nutzerfreundlichkeit der ATD-Bedienoberfläche nach Diensten und Polizeien



- die Anmeldeprozedur sei sehr langwierig,
- die Oberfläche grundsätzlich unübersichtlich,
- die Gestaltung insbesondere der Abfragemaske sei unübersichtlich und umständlich (für unterschiedliche Objektarten unterschiedliche Suchmasken),
- die Aufteilung zwischen Ersuchenliste, Auswertemerker und Erkenntnisabfrage sei unübersichtlich,
- die bei Objektwechsel notwendige Neuauswahl von Feldern wie „Dringlichkeit“, „Grund der Abfrage“ oder „Suchoption“ sei umständlich.
- Bei einer sehr hohen Anzahl an Treffern ist die Anzeigeliste mit den Treffern auf 200 Personen begrenzt. In Einzelfällen könne es jedoch notwendig sein, alle vorhandenen Treffer auf ihre Relevanz hin zu überprüfen.

Diese Rückmeldungen decken sich in hohem Maße mit den Informationen, die aus den Fokusgruppen und Experteninterviews gewonnen wurden. Die Ergonomie der Menüstruktur und auch die Performance des Systems (Antwortzeitverhalten, Dauer der Anmeldung) wurden dort wiederholt kritisiert.

Die ATD in ihrer aktuellen Form ist naturgemäß zwingend auf diejenigen Funktionalitäten begrenzt, die vom Gesetzgeber vorgesehen wurden. Im Rahmen der Evaluation wurden die ATD-Nutzer auch befragt, welche weiteren Funktionen sie in der ATD aus fachlicher Sicht für notwendig oder wünschenswert halten. In 22 Antworten gibt es hierzu Äußerungen. Von den Nutzern vorgeschlagen wurden dabei vor allem folgende Verbesserungen/Funktionen:

- verbesserte Suchfunktion,
- Analyse- und Recherchefähigkeit (d. h. die Möglichkeit, dass bereits direkt innerhalb der ATD zwischen Personen, Gruppierungen und sonstigen Objekten Zu-

sammenhänge als Grundlage für Recherchen und Analysen für die weitere Ermittlungsarbeit hergestellt werden).

Auch in den Expertengesprächen wurden Potenziale zur Verbesserung der Funktionalitäten diskutiert. Insbesondere die fehlenden Analyse- und Recherchemöglichkeiten der ATD wurden wiederholt negativ angemerkt. Aktuell sei es so nicht möglich, Zusammenhänge zwischen verschiedenen Datensätzen zu verschiedenen Einzelfällen direkt in der ATD herzustellen oder die vorhandenen Daten nach bestimmten Analysekriterien zu filtern.

Nach Ansicht verschiedener Befragter sollte geprüft werden, ob nicht bereits auf Basis des geltenden ATDG die Möglichkeit geschaffen werden könnte, nach einzelnen Kriterien (Alter, Land, etc.) die vorhandenen Datensätze – ohne direkten Personenbezug – zu filtern und damit die ATD für übergreifende statistische Recherchen nutzbar zu machen.

Einige der im Bereich der Ergonomie der ATD kritisierten Punkte sind in der konsequenten Umsetzung der technischen Maßnahmen zur Einhaltung der Sicherheits-, Datenschutz- und Geheimschutzerfordernisse begründet und vor diesem Hintergrund alternativlos. Insgesamt ergibt sich im Zuge der Evaluation der Gesamteindruck, dass die ATD-Oberfläche hinsichtlich Ergonomie Optimierungspotenzial besitzt. Die genannten Probleme der ATD sind gleichwohl nicht als derart schwerwiegend zu beurteilen, dass sie den gesetzlich vorgesehenen Nutzen der ATD signifikant einschränken oder die Nutzung der ATD verhindern würden.

Der Vorteil der geforderten Funktionalitäten wie der Analyse- und Recherchefähigkeit wird darin gesehen, dass durch systematische Auswertungen Verknüpfungen zwischen Personen und Netzwerken identifiziert werden können und somit die Erkenntnisse über die Betrachtung von Einzelfällen hinausgehen können.

3.2.8 Schulung der ATD-Anwender

Da sich bei der Nutzerfreundlichkeit der ATD-Oberfläche ein geteiltes Meinungsbild ergibt, ist die Beurteilung der Frage, ob die Anwender ausreichend zur Nutzung der ATD geschult werden, von besonderer Bedeutung. Die Thematik der Schulung beinhaltet einerseits die Vermittlung technischer Kenntnisse zur Bedienung der ATD, d. h. wie etwa Daten eingestellt oder Suchabfragen durchgeführt werden. Andererseits ist mit Blick auf die Wahrung der Grundrechte Betroffener, d. h. der in die ATD aufgenommenen Personen, im Rahmen von Schulungen eine besonders gründliche Kenntnis vor allem der Datenschutzbestimmungen und Sensibilität für die Anforderungen des Datenschutzes zu vermitteln.

Direkt nach Errichtung der ATD begann das BKA mit den ersten Schulungen der ATD-Anwender. Diese ersten Schulungsteilnehmer übernahmen eine Multiplikatorenrolle und gaben die Inhalte der Schulung an die Nutzer in den jeweiligen Behörden weiter. In den Fokusgruppen zeigte sich, dass die Multiplikatorenschulungen nach wie vor gängige Praxis sind und eine Vielzahl von ATD-Nutzern durch beim BKA ausgebildete Multiplikatoren geschult wird. Die Behördenvertreter zeigten sich insgesamt zufrieden mit den Schulungsangeboten für die ATD-Nutzer und äußerten keinen über die aktuellen Angebote hinausgehenden Schulungsbedarf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Personenkreis, der auf die ATD in der täglichen Arbeit zurückgreift, insgesamt sehr konstant ist. 76 Prozent der Respondenten gaben an, seit drei Jahren oder gar länger mit der ATD zu arbeiten. Dieser Eindruck wurde auch in den Fokusgruppen vermittelt, in denen auf

die geringe Fluktuation der ATD-Nutzer hingewiesen wurde.

Gleichwohl ist bei der im ATD-Bereich bestehenden, jedoch insgesamt geringen Personalfuktuation darauf zu achten, dass das Wissen aktuell gehalten wird. Dem wird zum einen durch die Ausbildung neuer Multiplikatoren Rechnung getragen: Im Rücklauf der Nutzerbefragung gaben 28 Prozent an, selbst an einer Schulung des BKA für Multiplikatoren zur Bedienung der ATD teilgenommen zu haben. Die Schulungen durch das BKA finden in regelmäßigen Abständen statt, sodass auch für neu dazukommende Anwender Schulungsangebote bestehen.

23 Prozent der ATD-Nutzer haben nach ihren Angaben an behördeninternen Schulungen teilgenommen. Die Einweisung durch Vorgesetzte oder Kollegen (46 Prozent) in die ATD-Nutzung spielt die größte Rolle unter den Schulungsangeboten. 8 Prozent gaben an, bisher an keinen Schulungen teilgenommen zu haben. Diese Werte verdeutlichen aus Sicht des Evaluationsteams, dass mit den Multiplikatorenschulungen im BKA, behördeninternen Schulungen und der praktischen Einweisung durch Vorgesetzte oder Kollegen ausreichende Schulungsangebote bestehen. Damit wird, soweit praktisch möglich, sichergestellt, dass es nicht zu fehlerhafter Bedienung kommt oder durch Unkenntnis der rechtliche Rahmen der ATD überschritten wird; naturgemäß nicht möglich war es für das Evaluationsteam, die tatsächlich vermittelten Inhalte von Einweisungen durch Vorgesetzte oder Kollegen im Einzelnen zu beurteilen.

Die „Nutzung von Informationsmaterial“, die in 35 Prozent der Antworten als Schulungsform benannt wurde, verweist darüber hinaus auf die ATD-Hilfedatei. Auf der

Abbildung 8

Schulungsformen der ATD-Anwender

Welche Formen der Schulung haben Sie bisher genutzt? (N=160)
(Mehrfachnennungen möglich)

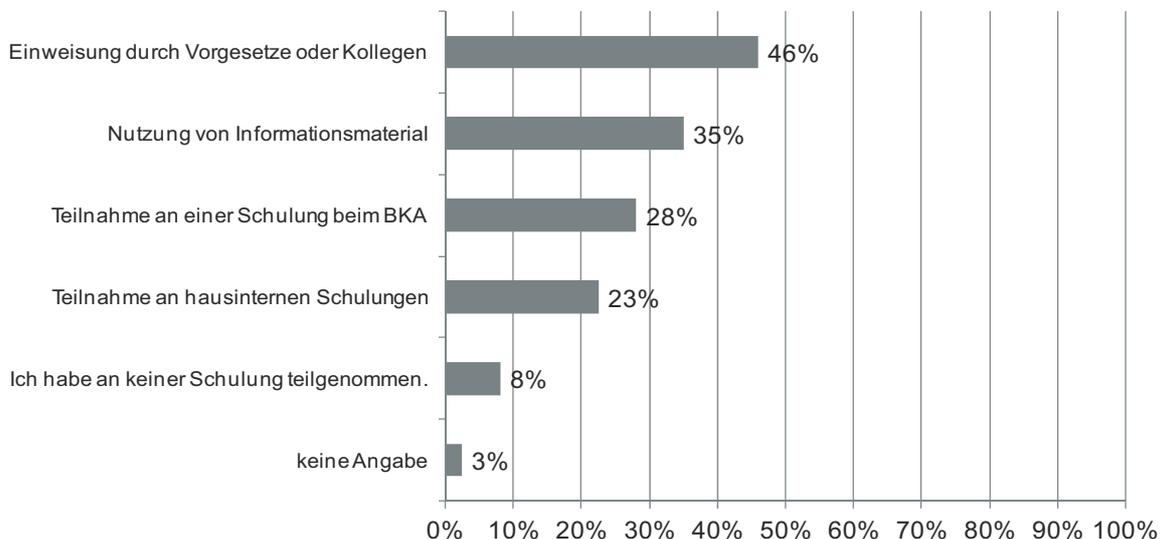
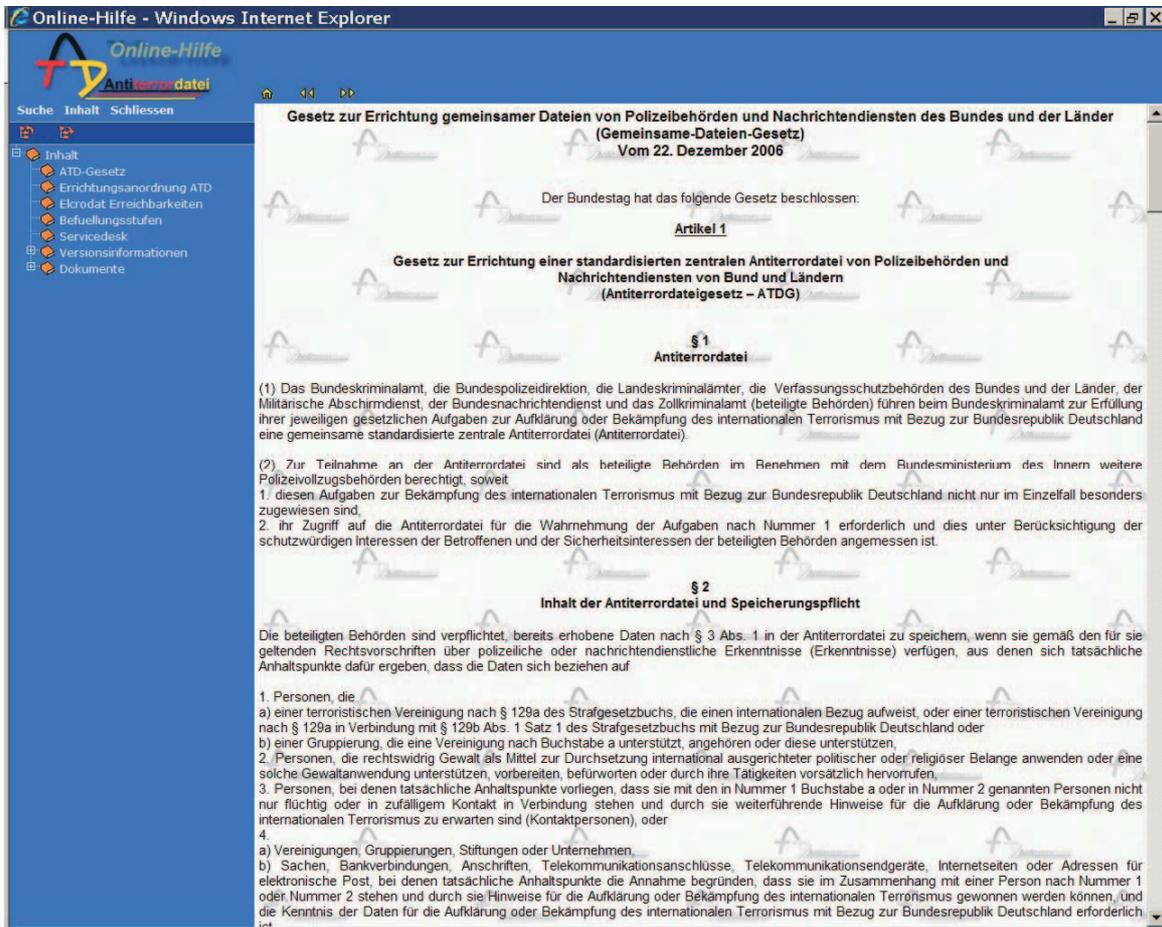


Abbildung 9

Online-Hilfe der ATD



ATD-Bedienoberfläche ist eine Hilfedatei angelegt, auf die die Anwender bei Fragen oder Problemen jederzeit zurückgreifen können. Die Hilfedatei bietet ihnen darüber hinaus die notwendigen Anhaltspunkte für Orientierung und Informationen zu den rechtlichen Grundlagen. Neben dem eigentlichen ATDG und der Errichtungsanordnung stehen den Nutzern darin weitere Dokumente und Informationsquellen zur Verfügung, die bei Bedarf schnell abgerufen werden können.

Da die Bedienoberfläche der ATD nicht vollkommen selbsterklärend ist und vor allem die rechtlichen Anforderungen zur Nutzung der ATD vielschichtig sind, kommt also vor allem der Häufigkeit und der Qualität der Schulungen sowie dem verwendeten Schulungsmaterial eine große Bedeutung zu.

3.3 Betrieb der ATD

In diesem Kapitel wird die ATD-Nutzung im Zeitverlauf seit der Erstbefüllung im März 2007 im Hinblick auf den Zielerreichungsgrad – auch bezogen auf die Folgen und

Nebeneffekte für den Grundrechtsschutz Betroffener und Dritter – analysiert.

Die statistischen Auswertungen der Daten des Protokollservers sind eine wesentliche Grundlage, um die in der Wirkungslogik unter dem Stichwort „Output“ aufgeführten Evaluationsfragen zu beantworten. Im Weiteren wird in diesem Abschnitt auf die Fragen zu „Ergebnissen“/Nutzung der ATD eingegangen.

3.3.1 Speicherungen in der ATD

3.3.1.1 Bestandsdaten in der ATD – Personen

Grundsätzlich werden nach § 2 ATDG vier verschiedene Personenarten und gruppen sowie Sachinformationen unterschieden, auf die sich die Speicherungspflicht der Behörden erstreckt:

1. Personen, die einer terroristischen Vereinigung nach § 129a StGB, die einen internationalen Bezug aufweist, oder einer terroristischen Vereinigung nach § 129a i. V. m. § 129b Absatz 1 Satz 1 StGB mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland oder einer

Gruppierung, die eine solche Vereinigung unterstützt, angehören oder diese unterstützen,

2. Personen, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten, befürworten oder durch ihre Tätigkeiten vorsätzlich herbeiführen,
3. Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass sie mit den in Nummer 1 Buchstabe a oder in Nummer 2 genannten Personen nicht nur flüchtig in Verbindung oder in zufälligem Kontakt stehen und durch die weiterführende Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erwarten sind (Kontaktpersonen).
4. Neben der Speicherung von Personen müssen auch Daten über Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen sowie Daten über Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüsse, Telekommunikationsendgeräte, Internetseiten oder Adressen für elektronische Post, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass sie im Zusammenhang mit einer Person nach Nummer 1 oder Nummer 2 der Vorschrift stehen und durch sie Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewonnen werden können, in der ATD gespeichert werden.

Dies gilt, sofern die Kenntnis der Daten für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus

mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist und die Behörden diese Daten nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften automatisiert verarbeiten dürfen.

Die beteiligten Behörden sind nach § 2 ATDG verpflichtet, bereits erhobene Daten in der ATD zu speichern.

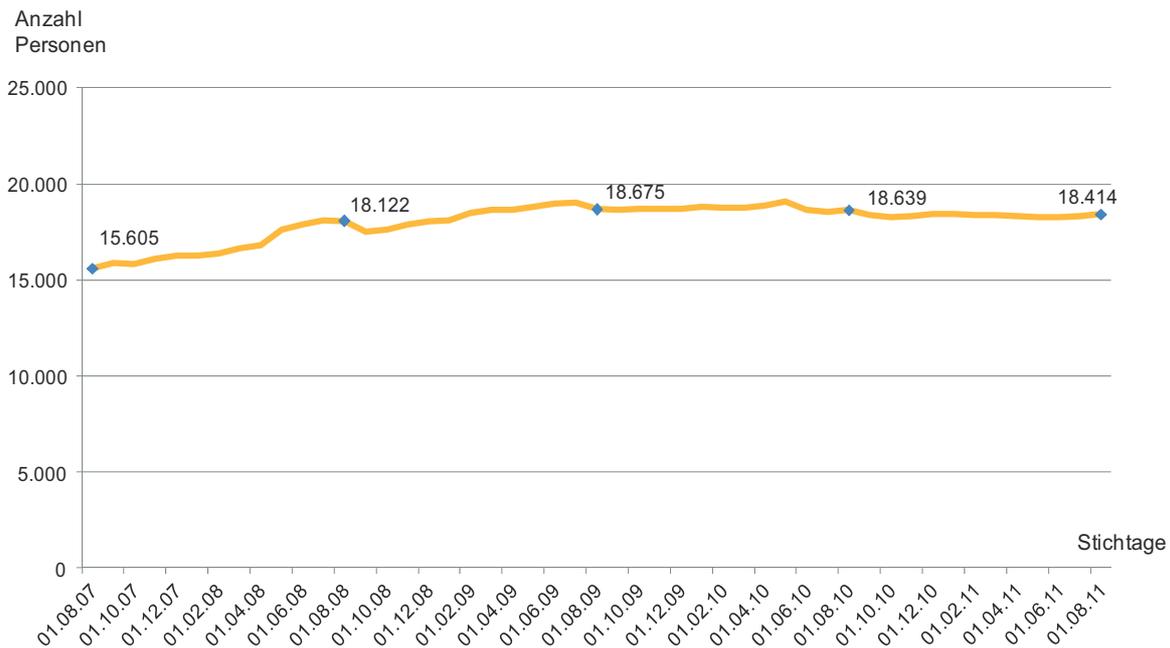
Die Aufzeichnungen des Protokollservers sind für die Untersuchung der Speicherungen in der ATD das wichtigste Quellmaterial. Auf dem Protokollserver sind die Daten zu den Transaktionen jeder nutzungsberechtigten Behörde festgehalten. Eine Behörde wird dann als Datenbesitzer geführt, wenn Daten von ihr entweder manuell oder über eine technische Schnittstelle in die ATD eingespeist wurden. Die Protokolldaten zum Personenbestand wurden für die Auswertungen der Evaluation zunächst nach Monaten aggregiert, beginnend im Monat August des Jahres 2007. Der letzte Monat, der in die Betrachtungen einfließt, ist der August des Jahres 2011.

Es zeigt sich, dass nach der Erstbefüllung im Jahr 2007 mit einer Ausgangszahl von 15 605 Personen die Datei im ersten Folgejahr stetig mit weiteren Personendaten gefüllt wurde. Ab dem Jahr 2008 ist der Gesamtbestand an Personen, zu denen Daten in der ATD gespeichert sind, relativ konstant auf einem Niveau im Bereich von etwas über 18 000 Personen.

Der Anstieg im Zeitraum zwischen dem 1. August 2007 und der Mitte des Jahres 2008 lässt sich vor allem durch die Aufbauphase der ATD erklären, in der die Datei zu befüllen war. Erst Mitte des Jahres 2008 war dieser Prozess abgeschlossen und alle vorgesehenen Daten von allen beteiligten Behörden übertragen. Dies entspricht den

Abbildung 10

ATD-Bestandsdaten – Personen (1. August 2007 bis 1. August 2011)



für die Anlaufphase zu bestimmten Zeitpunkten definierten fachlichen Befüllungsstufen der ATD.

Der darauf folgende leichte Anstieg Ende 2008 und Anfang 2009 wird von den befragten Behörden als eine Erkenntnisspitze aufgrund einer Gefährdungslage interpretiert, die sich aufgrund vermehrter Terrorwarnungen im Vorfeld der Bundestagswahlen 2009 ergab. Die erhöhte Anzahl an Verdachtsmomenten führte dazu, dass in zunehmendem Maße Informationen zu terrorverdächtigen Personen in die ATD aufgenommen wurden. Gefährdungsspitzen steigern die Ermittlungsaktivitäten. Dies wird auch an einer erhöhten Anzahl von Suchabfragen deutlich. Hierauf wird weiter unten im Detail eingegangen.

Das geringfügige Absinken des Gesamtbestandes in den Folgejahren lässt sich sowohl auf abgelaufene Speicherfristen als auch auf das Zusammenführen sog. Dubletten zurückführen.

Diese Entwicklungen sind aus der Sicht des Evaluationsteams nachvollziehbar.

3.3.1.2 Dublettenproblematik

Als Dubletten werden unterschiedliche ATD-Einträge bezeichnet, die sich auf ein und dieselbe Person beziehen, aber aufgrund der jeweiligen Erkenntnisse in einzelnen Behörden mehrfach angelegt wurden. Sobald ersichtlich wird, dass sich unterschiedliche Fälle in der ATD auf eine einzelne Person beziehen, werden diese Duplikate zusammengeführt und zu einem einzigen Datensatz vereint. Hierfür bietet die ATD einen geeigneten Workflow. Dubletten können nur durch eine gemeinsame Abstimmung der jeweils datenbesitzenden Behörden zusammengeführt werden. Aufgrund einer teilweise geringen Erkenntnislage ist es bei geschätzten 920 Einträgen zum Ende des Evaluationszeitraums noch nicht gelungen, die Dubletten zusammenzuführen.

Sowohl in den Befragungen der Nutzer als auch in Expertengesprächen wurde betont, dass Dubletten punktuell zu Informationsverlusten in der ATD führen können: Wenn zu einer Person mehrere Einträge in der Datei vorhanden sind, kann dies im Extremfall dazu führen, dass weiterführende Informationen bruchstückhaft auf die einzelnen Datensätze verteilt sind. Da zu jedem separaten Eintrag eigene Löschrufen bestehen, besteht die Gefahr, dass zu Personen in der ATD Informationen verloren gehen, obwohl bei einer anderen Behörde entsprechende Einträge noch vorhanden sind. Technische Möglichkeiten zu deren automatisierter Bereinigung wurden während des Evaluationszeitraums geprüft, sind in ihrer Umsetzung aber aufwändig, da neben tatsächlichen syntaktischen Identitäten oder Ähnlichkeiten etwa im Fall abweichender Schreibweisen oder Transkriptionen auch inhaltliche Ähnlichkeitsanalysen durchgeführt werden müssen. Daher ist die Funktion zur Zusammenführung von Dubletten aktuell als Prüfhinweis an die datenbesitzenden Behörden umgesetzt. Eine in größerem Umfang automatisierte Lösung sollte nach Abschluss der vorliegenden gesetzlichen Evaluierung in einer Gesamtschau möglicher Weiterentwicklungen der ATD mit betrachtet werden.

3.3.1.3 Datenbestände nach teilnehmenden Behörden

Die Datenbestände sind sehr unterschiedlich auf die einzelnen Behörden verteilt. Bei dieser Analyse werden die Landeskriminalämter und die Landesbehörden für Verfassungsschutz jeweils aggregiert betrachtet. Über den gesamten Zeitraum hinweg wird der BND mit großem Abstand am häufigsten als datenbesitzende Behörde geführt. Im Monat August des Jahres 2011 wurde dort ein Gesamtbestand von 8/ 566 Personen verzeichnet.

Die großen Unterschiede zwischen den Behörden sind mit den originär unterschiedlichen Aufgabengebieten zu erklären. Zentrale Aufgabe des BND ist die Gewinnung und Auswertung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für Deutschland sind (§ 1 Absatz 2 BNDG). Beim BND fallen auch in besonderem Maße die Erkenntnisse ausländischer Dienste zu internationalen terroristischen Gefährdungen für Deutschland an, so dass der BND den größten Datenbestand in die ATD eingestellt hat. Das BKA und das BfV folgen mit deutlichem Abstand mit 3 772 Personen bzw. 2 836 Personen.

Auch wenn der Gesamtbestand an Personen im Zeitverlauf annähernd konstant bleibt, so zeigen sich beim Blick auf einzelne Behörden deutliche Unterschiede. Einem leichten Rückgang der Personenbestände beim BND steht ein leichter Anstieg beim BKA und beim BfV gegenüber.

Für die Schwankungen in den Behördenbeständen wurden durch die Evaluation mehrere Ursachen festgestellt. In den Expertengesprächen und der Nutzerbefragung wurden den Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen Behörden die spezifischen Bestandsverläufe präsentiert und nach Ursachen für die jeweiligen Verläufe gefragt.

Neben den bereits genannten laufenden Erkenntnisgewinnen, die im Zuge von Gefährdungsspitzen auch zum sprunghaften Anstieg von Beständen führen können, hat auch die Einstufung einzelner terrornaher Organisationen/Gruppierungen als terroristische bzw. unterstützende Gruppierung einen Einfluss auf die Bestände.

Ob Mitglieder dieser Organisationen unter die Speicherkriterien der ATD fallen, wird anhand zu diesem Zwecke geführter Organisationslisten geklärt. Eine Einstufung bzw. der Wegfall der Einstufung einzelner Organisationen als terroristisch oder unterstützend kann in einem kurzen Zeitraum dazu führen, dass größere Personenbestände kurzfristig zu dem ATD-Bestand hinzukommen bzw. wegfallen.

Beim Blick auf die Landesbehörden, d. h. die Landesbehörden für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter, zeigen sich nur leichte Schwankungen im Stichtagsvergleich zwischen dem 1. August 2008 und dem 1. August 2011. In beiden Bereichen kam es zu einem leichten Absinken des Bestandes.

Aufgeschlüsselt nach einzelnen Bundesländern ergeben sich teils deutliche Unterschiede im Datenbestand. Hierin schlagen sich unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen etwa in ländlichen und städtischen Gebieten, in den Bal-

Abbildung 11

ATD- Bestandsdaten – Personen nach Behörden (1. August 2007 bis 1. August 2011, aggregiert nach je zwei Monaten)

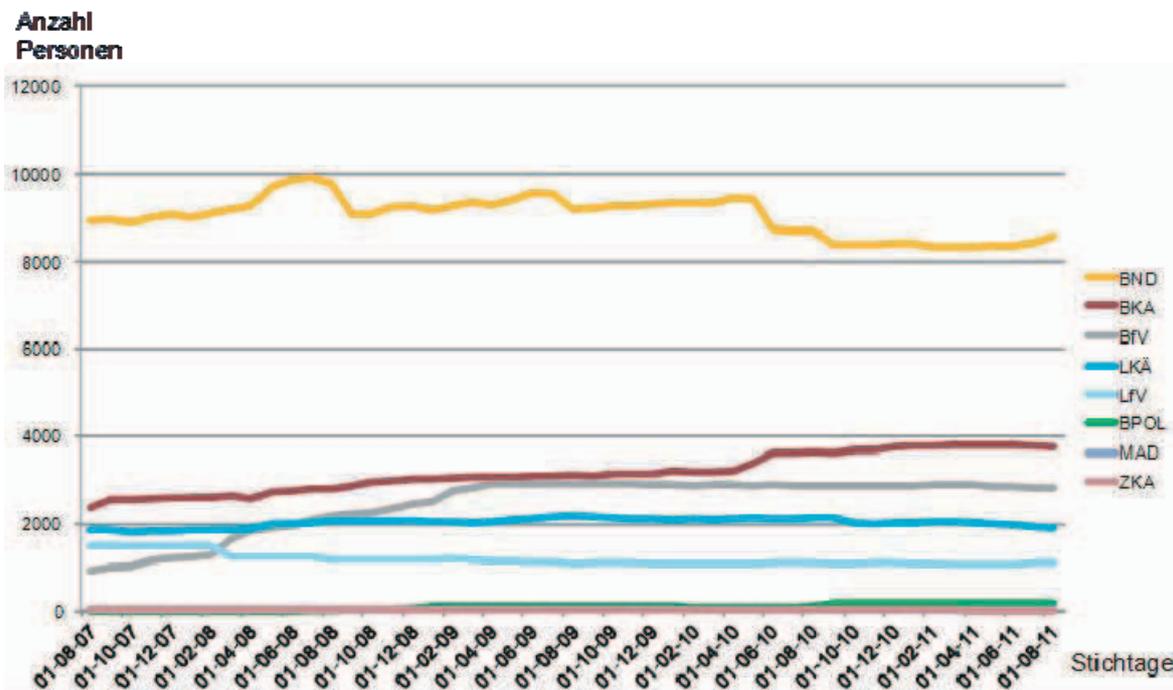


Abbildung 12

Vergleich ATD-Bestand Personen 1. August 2008 mit 1. August 2011 (Bundesbehörden)

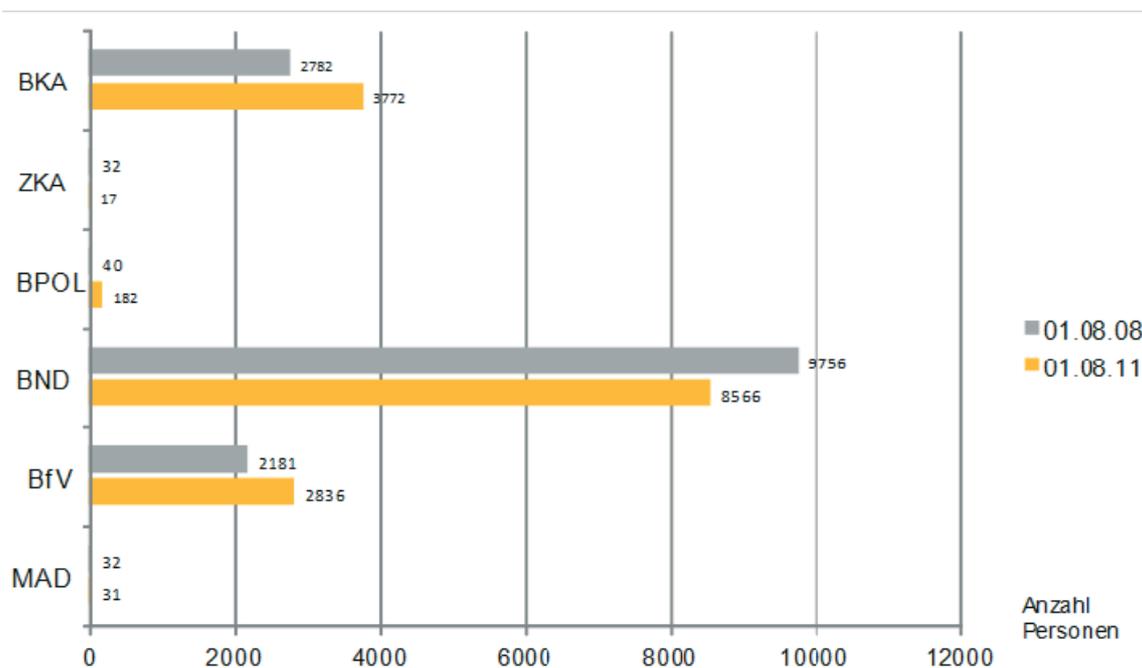
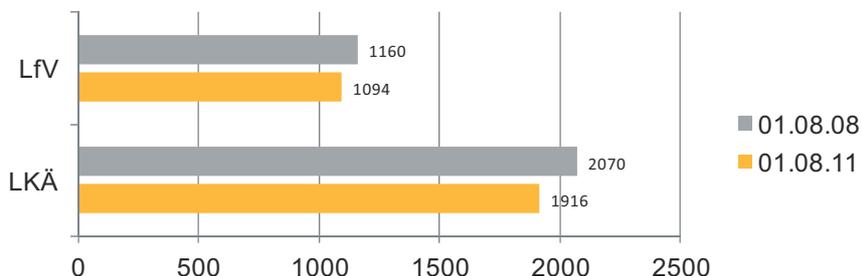


Abbildung 13

Vergleich ATD-Bestand Personen 1. August 2008 mit 1. August 2011 (Landesbehörden)



lungszentren sowie die in den westlichen Bundesländern bekanntermaßen höhere Anzahl an islamistischen Gefährdungen niedriger.

3.3.1.4 Rechtsanwendungspraxis zur Erfassung von Personen in der ATD

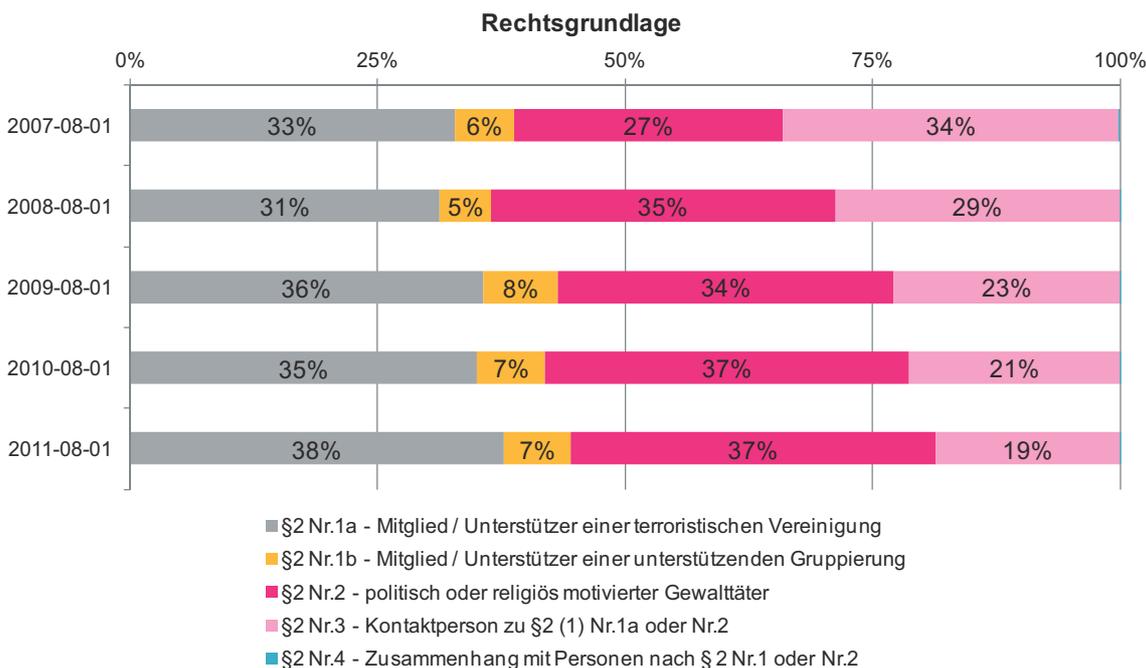
Neben der reinen Anzahl an gespeicherten Personen ist für die Evaluation besonders relevant, ob sich eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis hinsichtlich der Zuordnung von Personen gebildet hat und ob dabei Auffälligkeiten festzustellen sind. Wie einleitend erläutert, wird nach § 2 des ATDG in der Speicherpraxis zwischen verschiedenen Tatbestandsalternativen unterschieden. Diese Unterscheidung kann auch in den Daten des Protokollservers nachvollzogen werden.

Im ersten Beobachtungsjahr 2007 zeigt sich, dass zunächst die Kategorie „Mitglied/Unterstützer einer terroristischen Vereinigung“ (33 Prozent aller Personen), die Kategorie „politisch oder religiös motivierter Gewalttäter“ (27 Prozent aller Personen), sowie die Kategorie „Kontaktperson zu § 2 Satz 1 Nummer 1a oder Nummer 2“ (34 Prozent) zu etwa gleichen Teilen den Bestand der ATD ausmachen. Die verbleibenden sechs Prozent stellt die Kategorie „Mitglied /Unterstützer einer unterstützenden Gruppierung“ dar. Im Zeitverlauf ist ein deutlicher Rückgang der unter die Kategorie „Kontaktpersonen“ eingeordneten Personen zu verzeichnen. Im Betrachtungsjahr 2011 sind anteilig nur noch 19 Prozent der gespeicherten Personen „Kontaktpersonen“.

Für diesen anteiligen Rückgang an Kontaktpersonen konnten in den Fokusgruppen und Einzelinterviews meh-

Abbildung 14

Rechtsgrundlage der Speicherung in der ATD



rere Faktoren als ursächlich ausgemacht werden. Einerseits bestehen für Datensätze, die bereits in den Quellsystemen der ATD als Kontaktpersonen angelegt sind, in der Regel kürzere Aussonderungsprüffristen als für Datensätze zu Gefährdern. Andererseits werden in der Einzelfallhistorie regelmäßig weitere Informationen über die betreffenden Personen gewonnen. Dies kann dazu führen, dass entweder die zunächst angenommene Relevanz entfällt und die Person somit in der ATD gelöscht wird, oder aber die jeweilige Kontaktperson wird zu einer Person gemäß § 2 Satz 1 Nummer 1a und Satz 1 Nummer 2 ATDG „hochgestuft“.

3.3.1.5 Beschränkte und verdeckte Speicherung

Für die Speicherung von Daten in der ATD sieht § 4 ATDG zwei besondere Formen vor. So kann bei der „beschränkten Speicherung“, sofern „besondere Geheimhaltungsinteressen oder besonders schutzwürdige Interessen des Betroffenen dies ausnahmsweise erfordern“, von der Speicherung der erweiterten Grunddaten ganz oder teilweise abgesehen werden.

Die Möglichkeit der „verdeckten“ Speicherung ermöglicht eine Speicherung von Daten in der Form, dass die abfragende Behörde einen Treffer nicht erkennen kann und somit auch keinen Zugriff auf die gespeicherten Daten erhält. Sollen Suchabfragen auch den verdeckten Bestand mit erfassen, ist dies in der Oberfläche der ATD besonders auszuwählen. Grundsätzlich wird zunächst nur im offenen Bestand gesucht, da sonst übermäßiger Aufwand bei der Bewertung zur Freigabe von Informationen des verdeckten Datenbestandes entstünde. In der Anwendungspraxis der ATD hat sich etabliert, dass eine Suchanfrage zunächst im offenen Bestand soweit spezifiziert wird, dass die Treffermenge einen angemessenen Umfang

erreicht, um ggf. anschließend im verdeckten Bestand zu suchen. Suchabfragen, die den verdeckten Bestand mit einschlossen, machten damit im Evaluationszeitraum einen Anteil von etwa 36 Prozent aus. Das automatisierte Verfahren ist so organisiert, dass die Behörde, die die Daten verdeckt eingegeben hat, nach § 4 Absatz 2 ATDG darüber informiert wird, wenn Personen oder Objekte aus ihrem verdeckten Bestand getroffen wurden. Sie hat daraufhin unverzüglich mit der abfragenden Behörde Kontakt aufzunehmen, um zu klären, ob Erkenntnisse nach § 7 ATDG übermittelt werden können. Es darf nur dann auf eine Kontaktaufnahme mit der abfragenden Behörde verzichtet werden, wenn Geheimhaltungsinteressen auch nach den Umständen des Einzelfalls überwiegen und einer Freigabe der Informationen entgegen stehen.

Über die Vornahme verdeckter und beschränkter Speicherung entscheiden die Behördenleiter oder von ihnen besonders beauftragte Beamte des höheren Dienstes.

Für beide Varianten, die beschränkte und die verdeckte Speicherung, sieht das Gesetz somit besondere Voraussetzungen vor. In der Evaluation wurde untersucht, ob diese Möglichkeiten den fachlichen Bedürfnissen der Behörden gerecht werden und Relevanz in der Praxis haben.

Die beschränkte Speicherung wird technisch nicht vom Protokollserver erfasst (beschränkt gespeicherte Datensätze sind in den entsprechenden Statistiken daher im „offenen“ Bestand enthalten). Sowohl in den Fokusgruppen als auch in der Nutzerbefragung wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass diese Form der Speicherung bei den einstellenden Nachrichtendiensten und Polizeibehörden nur in seltenen Fällen genutzt wird. Lediglich 6 Prozent der Nutzer haben angegeben, dass von der beschränkten Speicherung häufiger Gebrauch gemacht wird.

Abbildung 15

In welchem Ausmaß machen Sie von der beschränkten Speicherung Gebrauch?

In welchem Ausmaß machen Sie von der beschränkten Speicherung Gebrauch? (N=160)

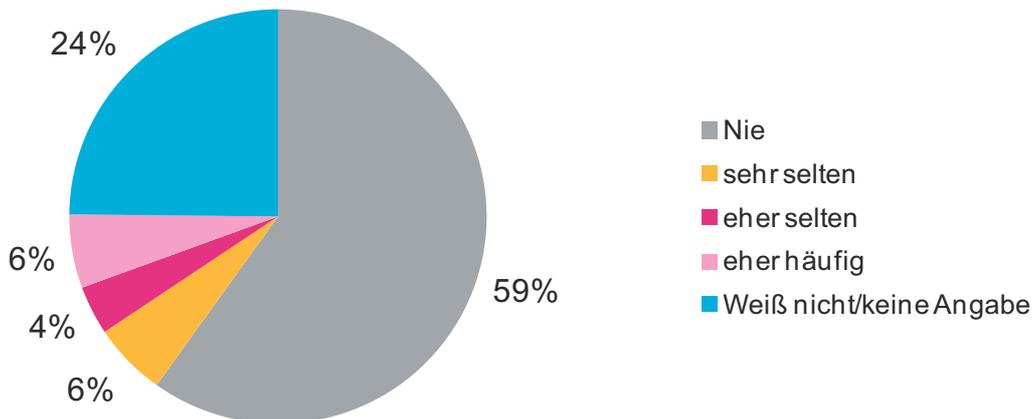


Abbildung 16

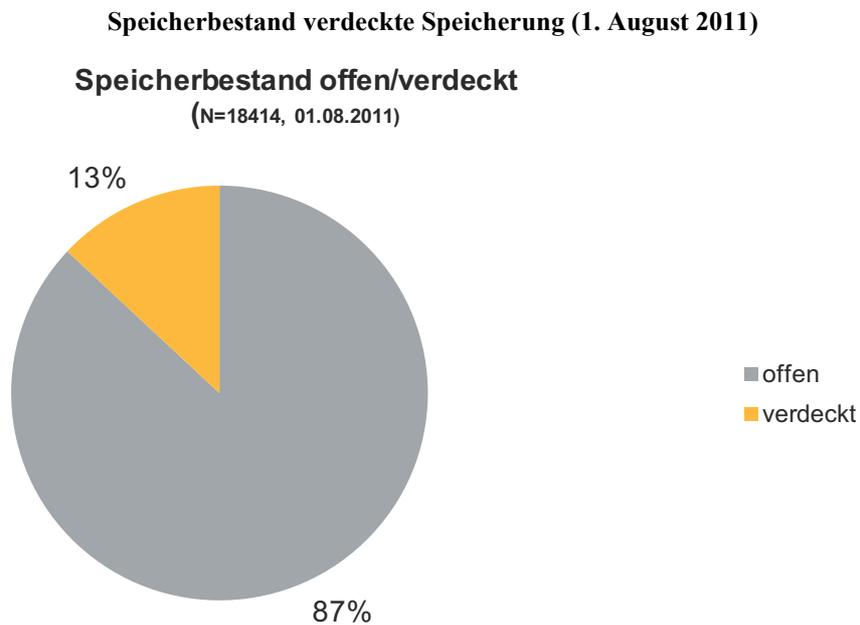
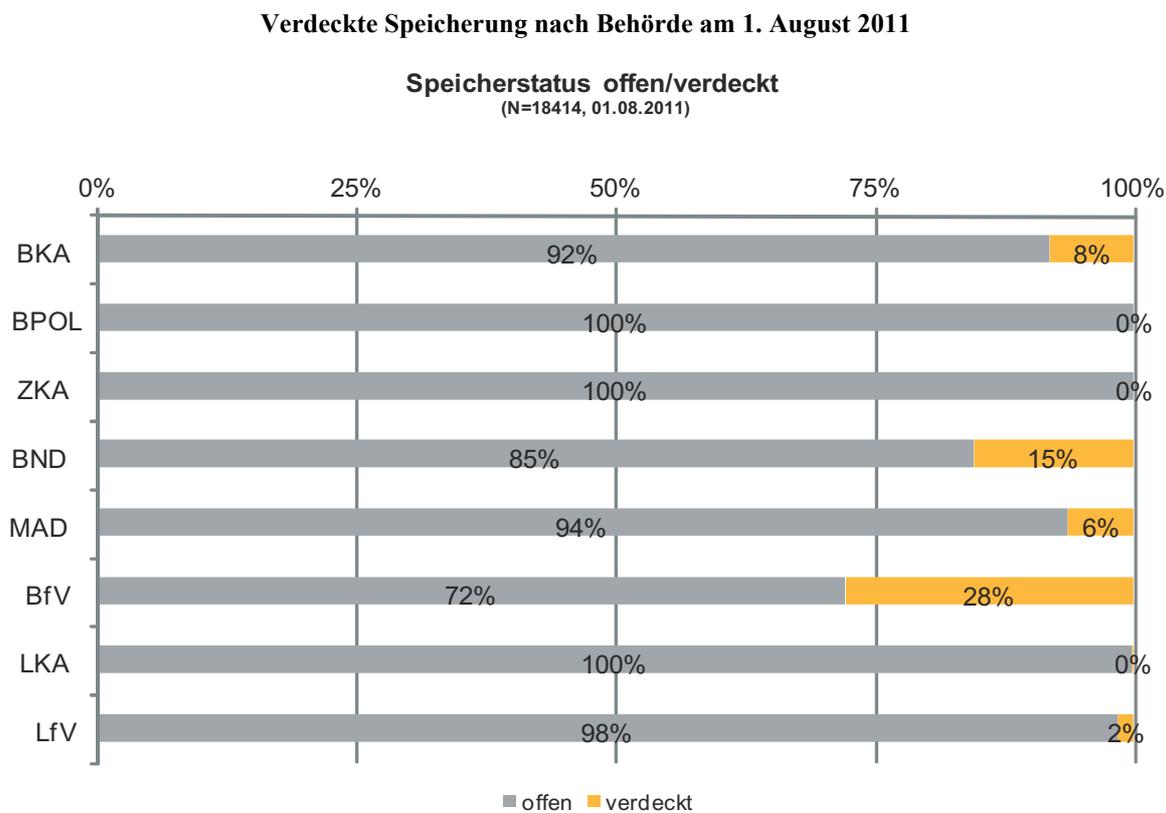


Abbildung 17



Auch von der Möglichkeit der verdeckten Speicherung wird relativ selten Gebrauch gemacht. Verdeckte Speicherungen sind auf dem Protokollserver registriert. Zum Stichtag 1. August 2011 sind 87 Prozent der eingestellten Personendatensätze nicht verdeckt gespeichert, 13 Prozent sind verdeckt gespeichert und werden bei einer Suchabfrage somit zunächst nicht als Treffer angezeigt.

Die Analyse der Daten zeigt, dass von der verdeckten Speicherung vor allem bei den Nachrichtendiensten Gebrauch gemacht wird, was in den Gesprächen mit Vertretern der Behörden bestätigt wurde. Von den Bundesbehörden stellen besonders häufig das BfV sowie der BND Daten verdeckt in die ATD ein. Bei den Polizeien, insbesondere den Landeskriminalämtern, bildet die verdeckte Speicherung dagegen die Ausnahme. Grund hierfür ist, dass bei den Diensten der Schutz von Quellen und Informationen eine besondere Rolle spielt und mit der Freigabe von entsprechenden Informationen restriktiv umgegangen werden muss.

Die Behörden bewerten die Möglichkeit der verdeckten Speicherung mit Blick auf die Speicherpflicht in der ATD als besonders wichtig, um die vertrauensvolle Zusammenarbeit besonders auch mit ausländischen Partnerdiensten nicht zu gefährden. Das Verfahren der verdeckten Speicherung erlaube eine verlässliche Kontrolle der datenbesitzenden Behörde über die Freigabe von Informationen (und selbst der Tatsache, dass Informationen vorliegen).

In Expertengesprächen wurde demgegenüber auch die Position vertreten, dass grundsätzlich die Informationen vollständig freigegeben sein sollten. So führte ein interviewter Behördenleiter aus, dass sein Haus bewusst deshalb nicht von der Möglichkeit der verdeckten Speiche-

rung Gebrauch macht, damit die Informationen in der ATD allen teilnehmenden Behörden zugänglich sind.

Die Analyse der Protokolldaten zeigt, dass vor allem die verdeckte Speicherung zwar von Bedeutung für die Nachrichtendienste ist, aber insgesamt nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Datensätze beschränkt bzw. verdeckt gespeichert werden. Mit den Fällen verdeckter Speicherung wird den besonderen Interessen der Nachrichtendienste am Quellenschutz Rechnung getragen. Die Praxis der beschränkten Speicherung besitzt nur geringe Relevanz.

3.3.1.6 Zuordnung von Personen und Gründen

Von großer Bedeutung ist angesichts der mit der ATD verbundenen Grundrechtseingriffe, dass die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Personen und Organisationen in die ATD gespeichert werden, den ATD-Nutzern verständlich sind, und dass sie von ihnen konsequent beachtet werden. Mögliche Zweifel bei der Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen zur Speicherung können insbesondere bei zwei Aspekten auftreten, nämlich bei der grundsätzlichen Erforderlichkeit der Speicherung von Daten zur Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus, sowie der Differenzierung zwischen den Rechtsgrundlagen zur Speicherung. Beide Punkte waren Gegenstand der Nutzerbefragung.

Es zeigt sich, dass Zweifelsfälle hinsichtlich der Erforderlichkeit der Daten kaum auftreten, hier sehen sich die ATD-Anwender nur vereinzelt vor Probleme gestellt. Nur 5 Prozent gaben an, dass eher häufig oder sehr häufig Zweifelsfälle bei der Erforderlichkeit der Datenspeicherung auftreten. Um den ATD-Anwendern die Entscheidung bei Zweifelsfällen zu erleichtern, liegen in den Behörden u. a. Übersichtslisten mit den Namen der Orga-

Abbildung 18

Erforderlichkeit der Speicherung von Personen in der ATD

Sind für Sie die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Personen und Organisationen in der ATD zu speichern sind, klar und eindeutig? - Erforderlichkeit der Daten (N=160)

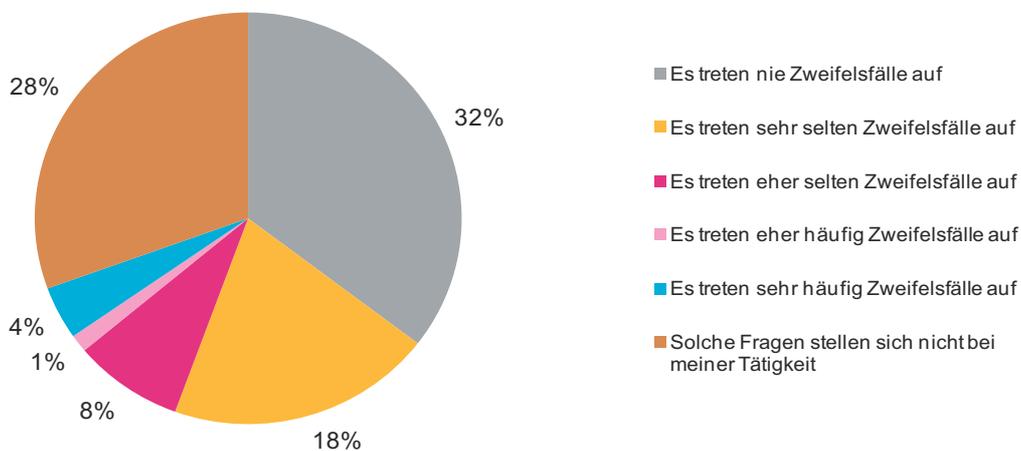
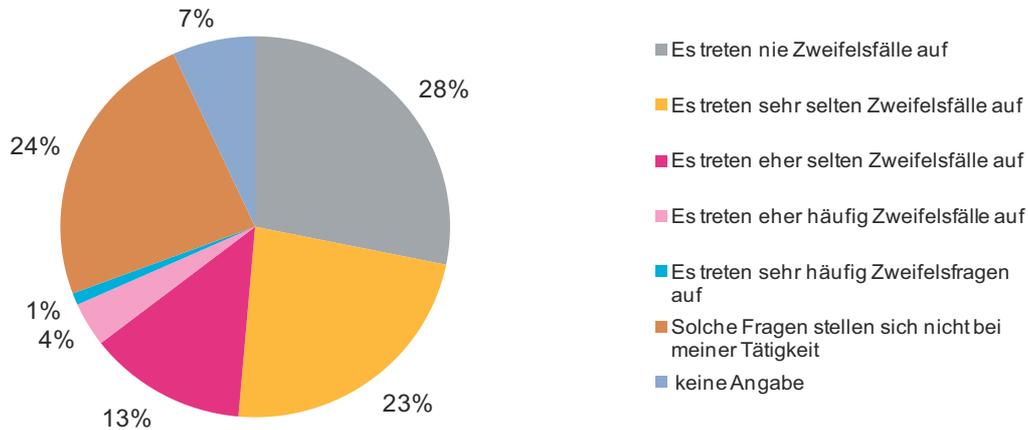


Abbildung 19

Voraussetzung für die Speicherung von Personen in der ATD

Sind für Sie die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Personen und Organisationen in der ATD zu speichern sind, klar und eindeutig? - Unterscheidung Personen/Kontaktpersonen (N=160)



nisationen bereit, mittels derer geprüft werden kann, ob Personen einen Bezug zum internationalen Terrorismus aufweisen. Die Nutzer, denen keine Speicherung von Daten in der ATD obliegt, oder die als Datenkräfte Speichereungen auf Basis ihnen vorgegebener fachlicher Beurteilung vornehmen, gaben an, von dieser Fragestellung nicht betroffen zu sein (28 Prozent).

Gemäß § 2 ATDG müssen „tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Einstufung vorliegen, damit bestimmte Datensätze von den beteiligten Behörden in der ATD zu speichern sind. Die gleiche Formulierung der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ wird für die Differenzierung zwischen Personen und Kontaktpersonen verwendet.

Auch die Differenzierung zwischen Mitgliedern und Unterstützern terroristischer Vereinigungen (§ 2 Satz 1 Nummer 1 ATDG), politisch motivierten Gewalttätigern (§ 2 Satz 1 Nummer 2 ATDG) und Kontaktpersonen (§ 2 Satz 1 Nummer 3 ATDG) hat den ATD-Anwendern grundsätzlich keine Probleme bereitet. Lediglich 5 Prozent gaben an, dass in ihrem Arbeitsalltag „eher häufig“ bzw. „sehr häufig“ Zweifelsfälle auftreten würden. Die Fokusgruppendifferenzierung zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen bestätigte diesen Eindruck.

Die Nutzerbefragung zeigte, dass für eine deutliche Mehrheit die gesetzlichen Vorgaben ausreichend klar sind, um die Differenzierung der Rechtsgründe und der Erforderlichkeit der Daten beurteilen zu können.

3.3.1.7 Kennzeichnungen zu Geheimhaltungsgrad und G 10

Weiterhin standen dem Evaluationsteam auch Aufzeichnungen des Protokollservers zur Geheimhaltungsstufe der

Datensätze sowie zu Datensätzen, die im Rahmen des G 10-Gesetzes erhoben wurden, zur Verfügung.

Beim Blick auf die Entwicklung der Einstufung der eingestellten Daten nach Geheimhaltungsgrad bleiben die Relationen über die Vergleichsjahre hinweg relativ konstant.

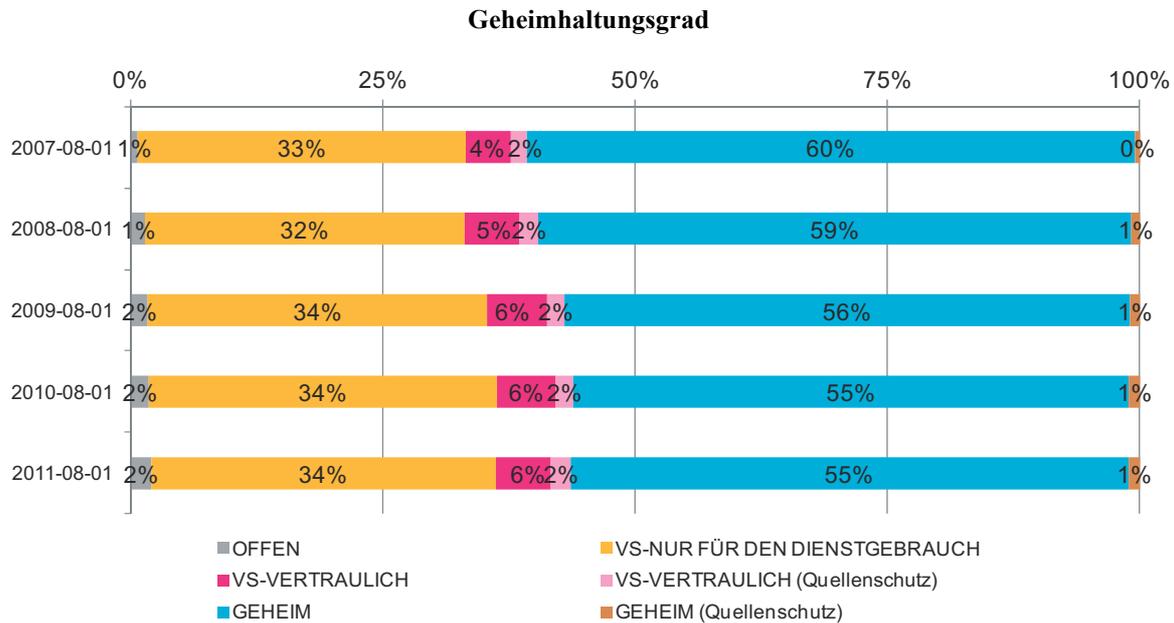
Mit der Kennzeichnung G-10 werden in der ATD Datensätze markiert, die auf Erkenntnissen beruhen, die nach dem Gesetz zu Artikel 10 des Grundgesetzes gewonnen worden sind. Es regelt die Befugnisse der Nachrichtendienste zu Eingriffen in das durch Artikel 10 des Grundgesetzes garantierte Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis. Auch diese Fallzahlen werden vom Protokollserver erfasst. Nach absoluten Zahlen (zum Stichtag 1. August 2011: 147) spielen sie angesichts rund 18 000 erfasster Personen nur eine untergeordnete Rolle im Datenbestand der ATD.

3.3.1.8 Grunddaten und erweiterte Grunddaten

Hinsichtlich der Befüllung der Datenfelder muss zwischen dem Bereich der Grunddaten und der erweiterten Grunddaten unterschieden werden. Grundlage der Unterscheidung bildet § 3 ATDG, wo die sog. Grunddaten

- Familienname,
- die Vornamen,
- frühere Namen,
- andere Namen,
- Aliaspersonalien,
- abweichende Namensschreibweisen,
- das Geschlecht,

Abbildung 20



- das Geburtsdatum,
 - der Geburtsort,
 - der Geburtsstaat,
 - aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten,
 - gegenwärtige und frühere Anschriften,
 - besondere körperliche Merkmale,
 - Sprachen,
 - Dialekte,
 - Lichtbilder,
 - die Bezeichnung der Fallgruppe nach § 2 und
 - soweit keine anderen gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen und dies zur Identifizierung einer Person erforderlich ist, Angaben zu Identitätspapieren,
- und die erweiterten Grunddaten
- eigene oder von ihnen genutzte Telekommunikationsanschlüsse und Telekommunikationsendgeräte,
 - Adressen für elektronische Post,
 - Schließfächer,
 - auf die Person zugelassene oder von ihr genutzte Fahrzeuge,
 - Familienstand,
 - Volkszugehörigkeit,
 - Religionszugehörigkeit,
 - besondere Fähigkeiten,

- Angaben zum Schulabschluss, zur berufsqualifizierenden Ausbildung und zum ausgeübten Beruf,
 - Angaben zu einer gegenwärtigen oder früheren Tätigkeit in einer lebenswichtigen Einrichtung im Sinne des § 1 Absatz 5 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder Amtsgebäude,
 - Angaben zur Gefährlichkeit, insbesondere Waffenbesitz oder zur Gewaltbereitschaft der Person,
 - Fahr- und Flugerlaubnisse,
 - besuchte Orte oder Gebiete, an oder in denen sich in § 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 genannte Personen treffen,
 - Kontaktpersonen nach § 2 Satz 1 Nummer 3 zu den jeweiligen Personen nach § 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder Nummer 2,
 - die Bezeichnung der konkreten Vereinigung oder Gruppierung nach § 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a oder b,
 - der Tag, an dem das letzte Ereignis eingetreten ist, das die Speicherung der Erkenntnisse begründet und
 - auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende zusammenfassende besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind, sofern dies im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen geboten und zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist,
- normiert sind.

Abbildung 21

Befüllungsstand der erweiterten Grunddaten (ausgewählte Felder)

	2007	2008	2009	2010	2011
Familienstand	7%	16%	15%	15%	16%
Religionszugehörigkeit	5%	7%	7%	7%	7%
Beruf	4%	6%	6%	6%	6%
Volkszugehörigkeit	1%	4%	4%	4%	4%
besondere Kenntnisse und Fähigkeiten	<1%	2%	2%	2%	2%
Schulabschluss	<1%	1%	1%	1%	1%
Anzahl Schliessfächer	<1%	<1%	<1%	<1%	<1%

Für fast alle dieser genannten Datenfelder werden die Angaben in der ATD standardisiert erfasst, d. h. es stehen Katalogfelder zur Auswahl, aus denen bei jeder Speicherung ausgewählt werden kann. Diese Standardisierung ist von großer Bedeutung, da für Suchabfragen in der Regel der genau gleiche Wortlaut entscheidend ist. Eine effiziente Suche ist nur dann möglich, wenn alle beteiligten Behörden einheitliche Schreibweisen verwenden.

Die Grunddaten werden gemäß § 3 ATDG für alle unter § 2 ATDG genannten Personen gespeichert und sind – sofern keine verdeckte Speicherung vorliegt – im Trefferfall sofort sichtbar. Im Gegensatz zu den Grunddaten sind die erweiterten Grunddaten für die abfragende Behörde nicht sichtbar.

Zum Ende des Evaluierungszeitraums war bei 44 Prozent der Personendatensätze mindestens ein Feld der erweiterten Grunddaten befüllt. Die Analyse einiger ausgewählter Felder der Belegung der erweiterten Grunddaten in der ATD zeigt die Verteilung des insgesamt relativ geringen Befüllungsstands.

Während beim Datenfeld „Familienstand“ im Jahr 2011 bei 16 Prozent aller Fälle Informationen vorliegen, liegt dieser Wert bei Feldern wie Schulabschluss und Anzahl Schließfächer lediglich im Bereich um ein Prozent bzw. darunter. In allen Datenfeldern der erweiterten Grunddaten ist der Befüllungsstatus im Betrachtungszeitraum leicht angestiegen. Da der Gesamtbestand über die Jahre weitgehend konstant ist, deutet dies darauf hin, dass sich die Erkenntnislage zu den gespeicherten Personen im Zeitverlauf verbessert hat. Nach Auskunft der Behörden-

vertreter ist der relativ niedrige Befüllungsstatus ausschließlich der geringen Erkenntnislage geschuldet, nicht etwa aber auf mangelnden Bedarf oder gar technische Schwierigkeiten bei der Speicherung oder sonstige Probleme zurückzuführen.

Der Umstand, dass die erweiterten Grunddaten in der Regel nur spärlich befüllt sind, ist, wie die Fokusgruppen und Einzelgespräche ergeben haben, den ATD-Anwendern bekannt. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung des Abrufs erweiterter Grunddaten in der ATD in der Ermittlungsarbeit auch eher als gering eingeschätzt.

Das Aufrufen der erweiterten Grunddaten im Zuge der Eilfallregelung wird in einem gesonderten Abschnitt behandelt.

3.3.1.9 Freitextfelder

Die Eingabefelder für die Grunddaten und die erweiterten Grunddaten müssen – abgesehen von Ausnahmefällen, bei denen eine beschränkte Speicherung möglich ist – nach dem Willen des Gesetzgebers standardmäßig gefüllt werden, soweit Daten hierzu vorhanden sind. Im Ermessen der einstellenden Behörde liegt lediglich die Freitextfeld-Speicherung von auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhenden zusammenfassenden besonderen Bemerkungen, ergänzenden Hinweisen und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind. Die Eingabe von Freitextinformationen soll den Behörden die Möglichkeit geben, Informationen zu speichern, die nicht über

die Standardkatalogfelder erfassbar sind, deren Speicherung aber im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist.

In der Evaluation wurde der Frage nachgegangen, ob die Freitextfelder, insbesondere das Freitextfeld zu den sonstigen Bemerkungen und Hinweisen, ausschließlich für die Zwecke genutzt werden, für die sie laut Gesetzestext auch vorgesehen sind.

Die Analyse der Aufzeichnungen des Protokollservers gibt Auskunft über den Prozentsatz an Fällen, in denen dieses Datenbankfeld überhaupt gefüllt ist.

Wie grundsätzlich im Bereich der erweiterten Grunddaten, wird auch eine Befüllung des Freitextfeldes „Sons-

tige Bemerkungen und Hinweise“ nur verhältnismäßig selten vorgenommen. Der Anteil an Personendatensätzen, bei denen dieses Feld einen Inhalt aufweist, war im Untersuchungszeitraum nur leicht ansteigend und lag zuletzt bei lediglich 5,5 Prozent.

Auch in der Nutzerbefragung wurde danach gefragt, ob es in den Behörden eine einheitliche Praxis gäbe, wie die Freitextfelder, insbesondere das Feld „sonstige Bemerkungen“ zu befüllen wären. Hier zeigte sich ein uneinheitliches Bild. Während in 24 Prozent der Antworten eine einheitliche Praxis in der jeweiligen Behörde bestätigt wird, wird dies in 31 Prozent der Antworten verneint. Anteilig ist aber mit 36 Prozent diejenige Gruppe am größten, die nicht wissen, ob in ihrer Behörde einheitliche Regelungen zur Befüllung bestehen.

Abbildung 22

Befüllungsstand Freitextfeld „Sonstige Bemerkungen und Hinweise“ (1. August 2011)

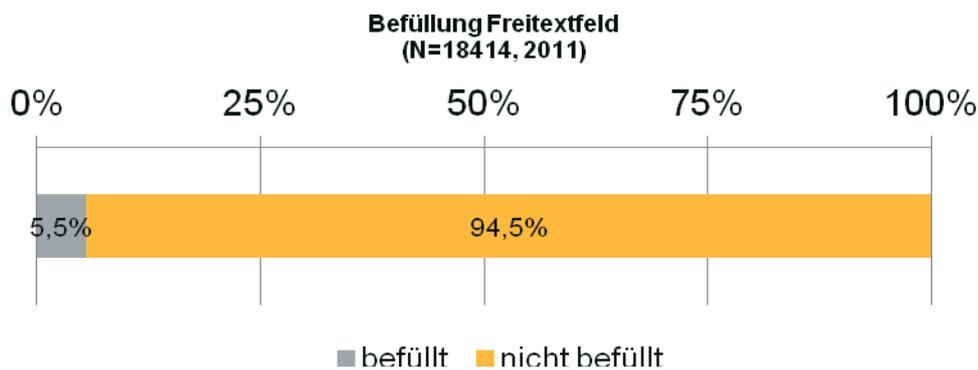
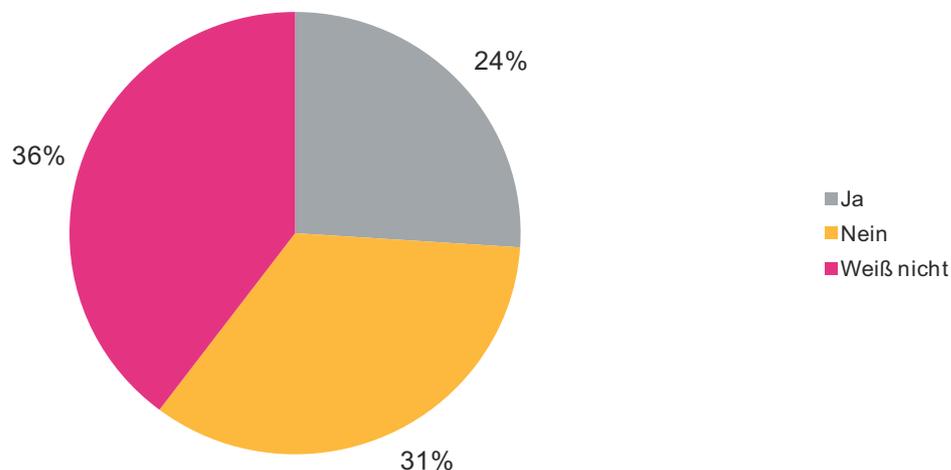


Abbildung 23

Praxis der Befüllung von Freitextfeldern

Gibt es in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle eine einheitliche Praxis, wie Freitextfelder in der ATD und insbesondere das Feld "sonstige Bemerkungen" zu befüllen sind? (N=160)



Die Nutzerbefragung ergibt, dass zumindest beim Datenbankfeld „sonstige Bemerkungen“ keine einheitlichen Regelungen in den Behörden bestehen bzw. diese nicht bekannt sind. Ohne Einsichtnahme in einzelne Datensätze, die nicht Gegenstand der Evaluation war, konnte nicht geprüft werden, mit welchen Inhalten die Freitextfelder gefüllt sind und ob diese Inhalte möglicherweise dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck widersprechen. Nur ein geringer Prozentsatz der Datensätze im Feld „sonstige Bemerkungen“ enthält überhaupt Einträge, zudem wird auch dieses Feld in den meisten Fällen automatisch über die Schnittstellen der anderen Verbundsysteme gefüllt. Es wurden somit keine Anhaltspunkte einer systematischen Schwachstelle für rechtswidrige Befüllungen gefunden.

3.3.2 Pflege des Datenbestandes

Neben den Bestandsdaten, die einen Überblick über die Anzahl der in der ATD gespeicherten Objekte geben, werden durch den Protokollserver auch Objektbearbeitungen aufgezeichnet, mittels derer der „Lebenszyklus“ von Informationen protokolliert wird, d. h. wie die eingestellten Datensätze von den Behörden genutzt oder bearbeitet werden (erfassen, ansehen, ändern, löschen).

Innerhalb von § 11 ATDG werden die Regelungen zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten aufgeführt. Unrichtige Daten sind zu berichtigen. Dies ist von der Behörde durchzuführen, die die Daten gespeichert hat. Gemäß Absatz 2 sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn die Speicherung unzulässig ist oder ihre Kenntnis für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht mehr erforderlich ist bzw.

spätestens dann, wenn sie nach den für die jeweiligen Behörden geltenden Rechtsvorschriften zu löschen sind.

Zusätzlich zu den genannten Varianten besteht die Möglichkeit der Sperrung von Daten. Die Sperrung von Daten kann an die Stelle der Löschung treten, wenn „durch die Löschung schutzwürdige Interessen eines Betroffenen beeinträchtigt würden“ (§ 11 Absatz 3 ATDG).

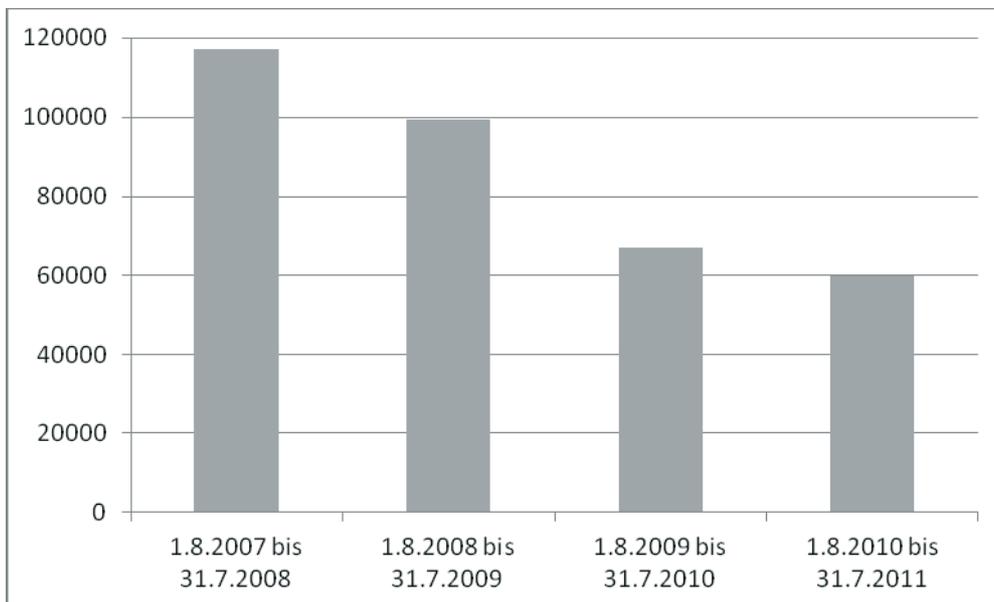
Der ATD-Protokollserver zeichnet bei jedem Zugriff auf ein Objekt in der Datei einen von vier technischen Bearbeitungsmodi auf: „Objekt-Ansicht“ (des eigenen Falls), „Objekt-Änderung“ (bestehende Fälle), „Objekt-Erfassung“ (neue Fälle) und „Objekt-Löschung“ (bestehende Fälle). Für jeden dieser Vorgänge wird zudem gespeichert, um welche Objekt- bzw. Datenart es sich dabei handelt, welcher Geheimhaltungsstufe sie unterliegt sowie welche Behörde Zugriff nimmt.

Neben der Entwicklung des Personenbestandes und der Suchabfragen bieten diese Daten weitere Hinweise zur Nutzung der ATD durch die beteiligten Behörden. Diese Informationen sind aber mit Sorgfalt zu bewerten, da die Datengenerierung auf dem Protokollserver durch verschiedene technische Vorgänge beeinflusst wird und daher eine inhaltliche Aktion in der ATD auf mehrere technische Datenbanktransaktionen aufgeteilt protokolliert werden kann, sodass bei statistischen Auswertungen Verzerrungen entstehen können. Von daher kommt gerade in diesem Bereich der Interpretation bzw. der Verifizierung der Daten durch die Evaluation eine besondere Bedeutung zu.

Die statistischen Informationen machen deutlich, dass die Aktivität bezüglich der Neuerfassung von Daten in die ATD insgesamt sukzessive nachlässt. Wie bereits aufge-

Abbildung 24

Objekterfassungen im Zeitverlauf



zeigt, ist der Datenbestand an Personen in der ATD weitgehend konstant, sodass die Objekterfassungen im Zeitverlauf sich zunehmend auf eine Ergänzung von Datensätzen zu Personen beziehen (Befüllung von Datenfeldern von bereits angelegten Datensätzen).

Neben den Objekterfassungen können die Objektansichten als Indikator für Nutzung und Pflege der ATD herangezogen werden. Der Protokollserver registriert den Vorgang der Objektansicht, sobald eine Behörde einen eigenen Datensatz aufruft. Eine Objektansicht ist insofern nicht mit dem Aufrufen eines Datensatzes nach einer Suche zu verwechseln. Der genaue Blick auf die Objektansichtsstatistik zeigt, dass nach der Anfangsphase, in der die eingestellten Daten kontrolliert und unter anderem

auch zu Testzwecken mehrfach aufgerufen wurden, die Datensätze weiterhin auch konstant aufgerufen werden. An diesem regelmäßigen Aufrufen der eigenen Datensätze kann nachvollzogen werden, dass die eingestellten Daten mit dem Ziel der Kontrolle auf Aktualität oder Löschfristen Pflege regelmäßig gesichtet werden.

Der Protokollserver erfasst auch jeden Löschvorgang, der durch eine beteiligte Behörde durchgeführt wurde. Die Anzahl der gespeicherten Löschvorgänge bezieht sich auf einzelne Löschungen von Datenfeldern, nicht jedoch auf den kompletten Datensatz. Damit sind die hohen Fallzahlen (in Relation zum Bestand gespeicherter Personen) in den Jahren zu erklären. Das statistische Datenmaterial gibt hier nur Anhaltspunkte, da in diese Zählung auch

Abbildung 25

Objektansichten im Zeitverlauf

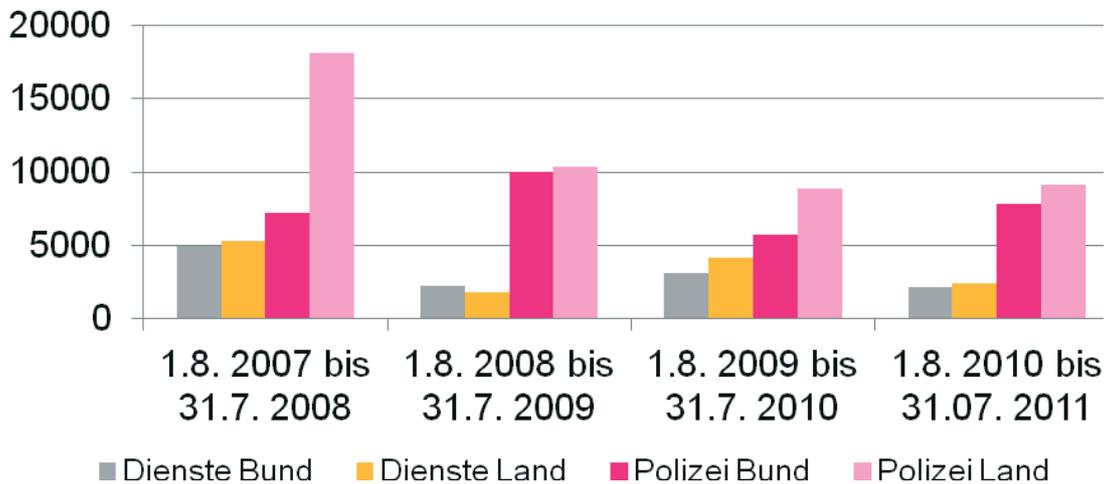
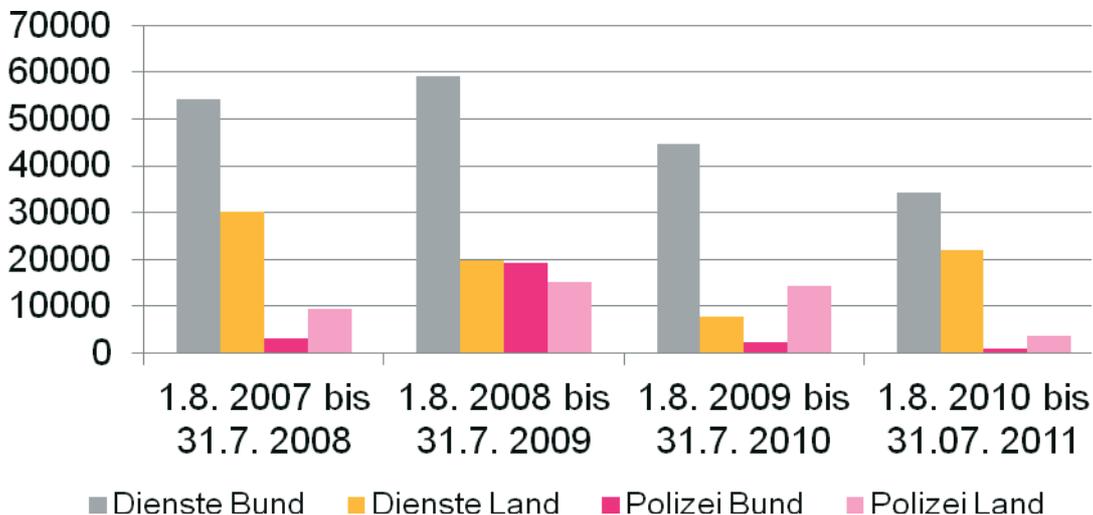


Abbildung 26

Objektlöschungen im Zeitverlauf



viele technisch bedingte Löschungen in den Zeitraum bis zum Jahr 2009 mit hineinfällen. Die Interviews mit den Fachexperten des BKA ergaben, dass zeitweilig aus technischen Gründen¹⁷ eine hohe Anzahl an Datensätzen aus der ATD temporär entfernt werden mussten, diese jedoch umgehend wieder neu gespeichert wurden.

Da die ATD überwiegend über Quelldateien gespeist wird, erfolgt auch die Löschung der Daten automatisiert über eine Schnittstelle, sobald diese in der zugehörigen Quelldatei gelöscht werden. Sofern die Löschung nicht über die Schnittstelle erfolgt, werden die Daten von den zuständigen Sachbearbeitern manuell gelöscht¹⁸.

Da im Rahmen der Evaluation kein Zugriff auf die Inhalte einzelner Datensätze genommen wurde, erfolgte keine Prüfung von Einzelfällen.

In Fokusgruppen und der Nutzerbefragung wurde ebenfalls nach der Relevanz der Möglichkeit der Sperrung von Daten gefragt. In der Praxis hat die „Sperrung von Daten“ allerdings keine Relevanz und wird von den beteiligten Behörden bislang nicht in Anspruch genommen.¹⁹

3.3.3 Datennutzung

§ 5 ATDG regelt den Zugriff auf die gespeicherten Daten. Die in der ATD gespeicherten Daten dürfen nur dann genutzt werden, wenn dies zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich ist. Neben der Möglichkeit der Personenabfrage (welche die Ansicht der Grunddaten zur Folge hat) können auch individuell Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen, Unternehmen, Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüsse, Telekommunikationsendgeräte, Internetseiten sowie Adressen für elektronische Post abgefragt werden. Mit dem Aufruf der Grunddaten wird auch ersichtlich, welche Behörde für die eingestellten Daten verantwortlich ist.

3.3.3.1 Suchabfragen

Der Protokollserver verzeichnet für jede Suchabfrage sowohl den Namen der Behörde, die diese Suchabfrage stellt, als auch den Grund, der für die jeweilige Suchabfrage angegeben wurde. Der Vergleich der ersten beiden Jahre seit der Errichtung der ATD, in denen es zunächst insgesamt jeweils ca. 50 000 Suchabfragen gab, mit den letzten beiden Jahren, in denen jeweils ca. 67 000 Suchab-

fragen durchgeführt wurden, zeigt einen deutlichen Anstieg in diesem Bereich in den Jahren 2009 bis 2010.

In den Fokusgruppen und Experteninterviews wurde diese Entwicklung von den beteiligten Behördenvertretern diskutiert. Begründet wurde dieser Anstieg, analog zur Entwicklung des Bestandes, mit Gefährdungsspitzen, die zu einer erhöhten Anzahl von Suchabfragen führten.

Die Anzahl der gestellten Suchabfragen kann anhand der Aufzeichnungen des Protokollservers auch aufgeschlüsselt nach einzelnen Behörden betrachtet werden. Hier zeigt sich, dass die Prozentuale Verteilung der Suchabfragen die spezifischen gesetzlichen Aufgaben der Behörden zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus reflektiert. Ob darüber hinaus die Anzahl der Suchabfragen pro Behörde jeweils als ungewöhnlich hoch oder niedrig zu beurteilen ist, entzieht sich objektiven Maßstäben.

Die Landeskriminalämter, die aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben vorrangig mit Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beschäftigt sind und in allen Bundesländern über ATD-Terminals verfügen, stellen mit 54,1 Prozent entsprechend den Großteil aller Suchabfragen. Mit dem Bundeskriminalamt (29,1 Prozent) folgt eine weitere polizeiliche Behörde, der die Landesbehörden für Verfassungsschutz mit 11,8 Prozent aller Suchabfragen folgen. Die restlichen 7,2 Prozent an Suchabfragen verteilen sich auf die übrigen Behörden.

Neben der Verteilung der Suchabfragen zwischen den Behörden konnte anhand der Protokollserverdaten auch die Entwicklung im zeitlichen Verlauf ermittelt werden. So konnte bei allen Behörden (abgesehen von einzelnen Landesbehörden) eine Zunahme der Suchabfragen festgestellt werden. Besonders deutlich fällt diese Zunahme beim Bundeskriminalamt aus, das im Vergleichsjahr 2010/11 ca. 60 Prozent mehr Suchabfragen stellte als im Betrachtungsjahr 2008/2009, sowie bei den Landesbehörden für Verfassungsschutz, die 2010/2011 mehr als viermal so viel Suchabfragen stellten, wie noch 2008/2009.

Der deutliche Anstieg insbesondere im Bereich der Nachrichtendienste wurde im Rahmen der Informationserhebung zur Evaluierung sowohl auf fachliche als auch organisatorische Entwicklungen zurückgeführt. So fand im Betrachtungszeitraum der Evaluation eine interne Evaluierung der ATD-Nutzung im Verfassungsschutzverbund statt, die im Ergebnis zu einer standardisierten Vorgabe für das Abfrageverhalten führte. Damit wird in der Konsequenz die ATD heute insgesamt intensiver genutzt, als dies zu Beginn der Fall war.

In folgender Abbildung werden die Datenbestände der Behörden in der ATD den durch die Behörden gestellten Suchabfragen gegenübergestellt.

Es zeigen sich vor allem zwei Auffälligkeiten: Während der Anteil des Personenbestandes der Landeskriminalämter mit 10,4 Prozent eher gering ist, werden durch die LKÄ die mit Abstand meisten Suchabfragen gestellt. Das entgegengesetzte Ergebnis zeigt sich beim BND. Während hier die Anzahl der Suchabfragen verhältnismäßig

¹⁷ Solche technischen Gründe lagen etwa dann vor, wenn aufgrund von Störungen bei der Datenübertragung nach dem Einfügen oder Aktualisieren von Datensätzen Inkonsistenzen festzustellen waren. Um die reibungslose Funktion der ATD ohne Zeitverzug sicherzustellen, wurde in solchen Fällen nicht eine manuelle Fehlerbereinigung betroffener einzelner Datensätze durchgeführt, sondern mit Löschung und anschließender Neueinspielung des betroffenen Datenbestands (etwa Neuimport der Lieferung eines Quellsystems) ein fehlerfreier Zustand herbeigeführt. Dies ist besonders für die Anfangsphase der ATD relevant. Nach 2009 waren anfängliche technische Probleme soweit ausgeräumt, dass dieser Effekt die statistischen Werte kaum mehr verzerrt.

¹⁸ Vgl Fokusgruppen Protokoll Frage 14

¹⁹ Fokusgruppen Polizei und Dienste

Abbildung 27

Suchabfragen (Personen) im Zeitverlauf

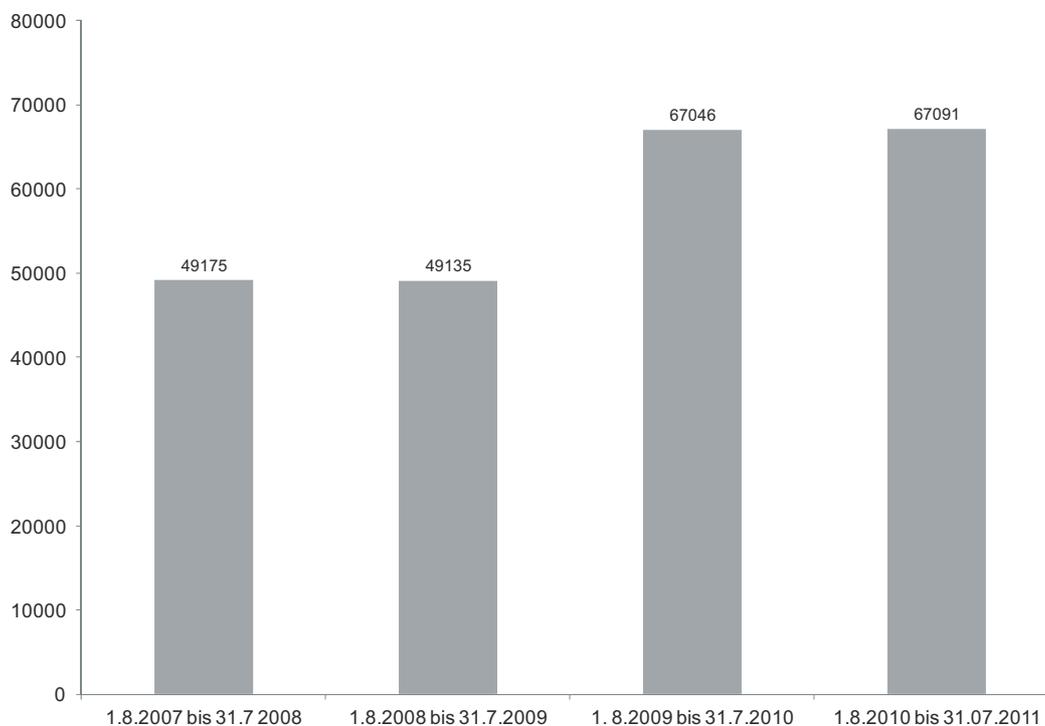


Abbildung 28

Anteil der Behörden an Suchabfragen

Suchanfragen 01.08.2010 bis 01.08.2011 (N=67091)

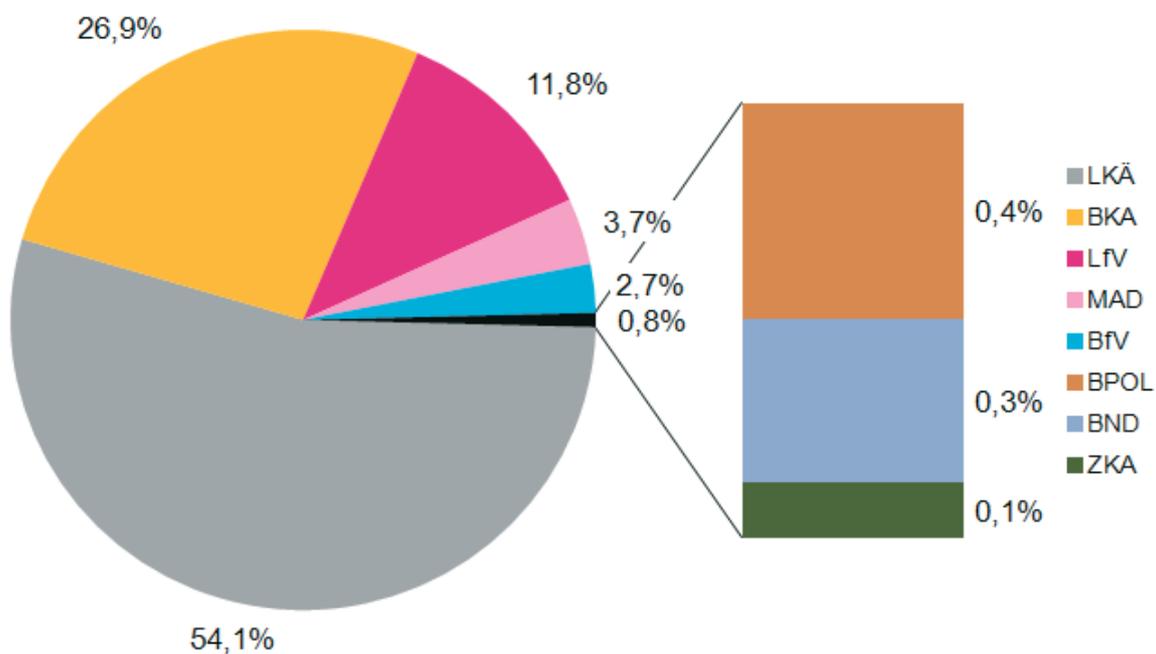


Abbildung 29

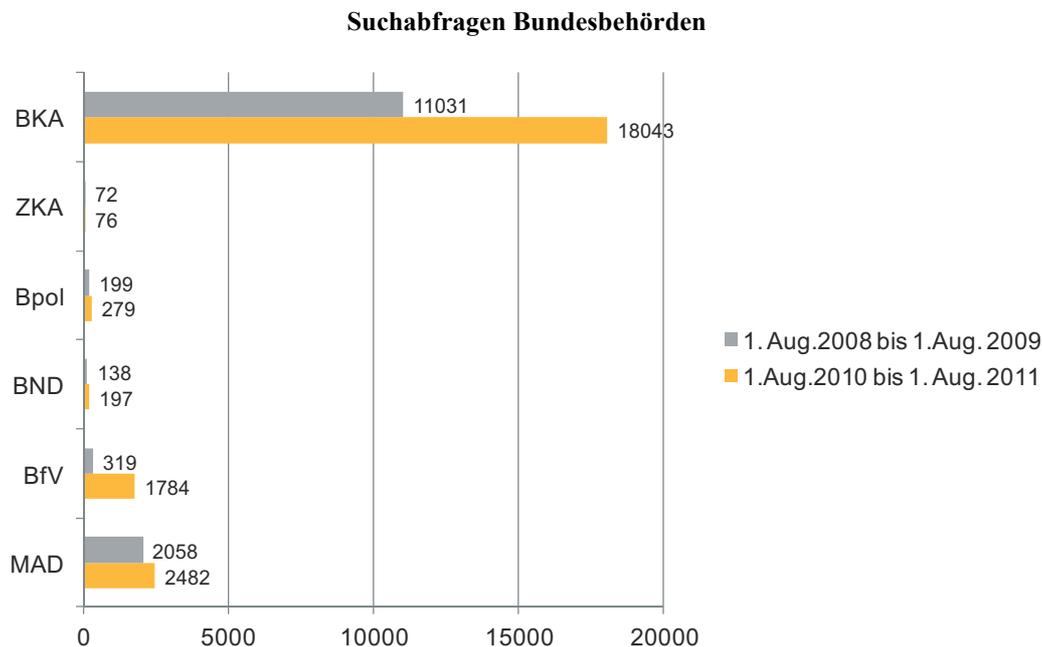


Abbildung 30

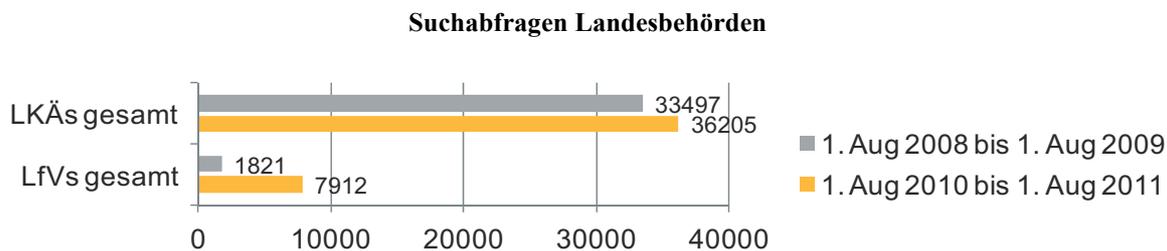


Abbildung 31

Vergleich Suchabfragen und Bestände

	Anteil Suchabfragen (seit 2007)	Anteil Bestand (1.8.2011)
LKÄ	54,6%	10,4%
BKA	29,1%	20,5%
LfVn	9,7%	5,9%
MAD	4,0%	0,2%
BfV	1,9%	15,4%
BND	0,4%	46,5%
BPOL	0,3%	1,0%
ZKA	0,1%	0,1%

sehr gering ist, wird ein hoher Anteil des Datenbestandes durch den BND eingestellt. Vor diesem Hintergrund wurde der These nachgegangen, inwieweit einzelne Behörden mehr als andere von der ATD profitieren.

Die Diskussion dieses Vergleichs in den Fokusgruppen zeigte, dass allein aus dem Vergleich der Anteile am Datenbestand zu Anteilen an Suchabfragen keine eindeutigen Schlüsse darauf gezogen werden können, inwiefern es Behörden gibt, die besonderen Nutzen aus den in der ATD verfügbaren Informationen ziehen. Einerseits erübrigt sich für Behörden mit hohem eigenen Datenbestand häufig die Suche dieses Datenbestands in der ATD, der im eigenen (ATD-Quell-)System überdies auch mit mehr und weiterführenden Informationen als in der ATD enthalten sein kann. Andererseits ist durch die jeweils behörden-spezifisch unterschiedlichen Zuständigkeitsbereiche die Relevanz von Datenbeständen anderer Behörden in der ATD unterschiedlich. Besonders von Seiten des MAD wurde der besondere Nutzwert von ATD-Abfragen herausgestellt, da er nicht in vergleichbarem Ausmaß wie die anderen Behörden in Verbundsysteme der Nachrichtendienste in Deutschland eingebunden ist.

In § 5 Absatz 4 ATDG wird bestimmt, dass bei jeder Abfrage der Zweck und die Dringlichkeit angegeben und dokumentiert werden müssen. Dies soll der datenbesitzenden Behörde auch ermöglichen, zwischen der Abwehr einer möglichen Gefahr und den eigenen Geheimhaltungsinteressen abwägen zu können.

Die Dringlichkeit der Suchabfrage wird jeweils vom Protokollserver festgehalten und stand dem Evaluationsteam

als Statistik im Bereich der Belegungsdaten zur Verfügung. Auch hier zeichnet sich ein klares Bild zur Suchpraxis bei den beteiligten Behörden ab: 99,5 Prozent aller Suchabfragen sind Regelfälle, nur 0,5 Prozent der Suchabfragen werden mit hoher Dringlichkeit durchgeführt.

Ebenso wie die Dringlichkeit werden auch die Gründe der jeweiligen Suchabfragen vom Protokollserver festgehalten. Folgende Gründe für Suchabfragen wurden exemplarisch im Zeitraum vom 1. August 2010 bis 1. August 2011 angegeben:

Mit deutlichem Abstand wird als häufigster Zweck die „konkrete Maßnahme zur Gefahrenabwehr“ angegeben. Dies deckt sich mit der vorrangigen gesetzlichen Aufgabe der Polizeibehörden, die wiederum den überwiegenden Anteil der Suchabfragen stellen.

Aus Evaluationsperspektive wäre ein hoher Anteil des Katalogfeldes „sonstiger Abfragegrund“ ein möglicher Hinweis auf ein inkorrektes Suchverhalten beteiligter Behörden. Da jedoch lediglich ein Prozent der Suchabfragen unter diese Kategorie fallen, ist ein solches Bedenken statistisch nicht begründet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Entwicklung der Suchabfragen als ein besonders relevanter Indikator im Hinblick auf den Grad der ATD-Nutzungsaktivität durch die beteiligten Behörden interpretiert werden kann. Die Statistiken zu den Suchabfragen verdeutlichen, dass die ATD fünf Jahre nach ihrer Errichtung intensiv und konstant genutzt wird. Bei annähernd gleichbleibendem Bestand ist die Zahl der Suchabfragen über die Jahre so-

Abbildung 32

Dringlichkeit der Suchabfragen seit 2007

Dringlichkeit Suchanfragen seit 01.08.2007

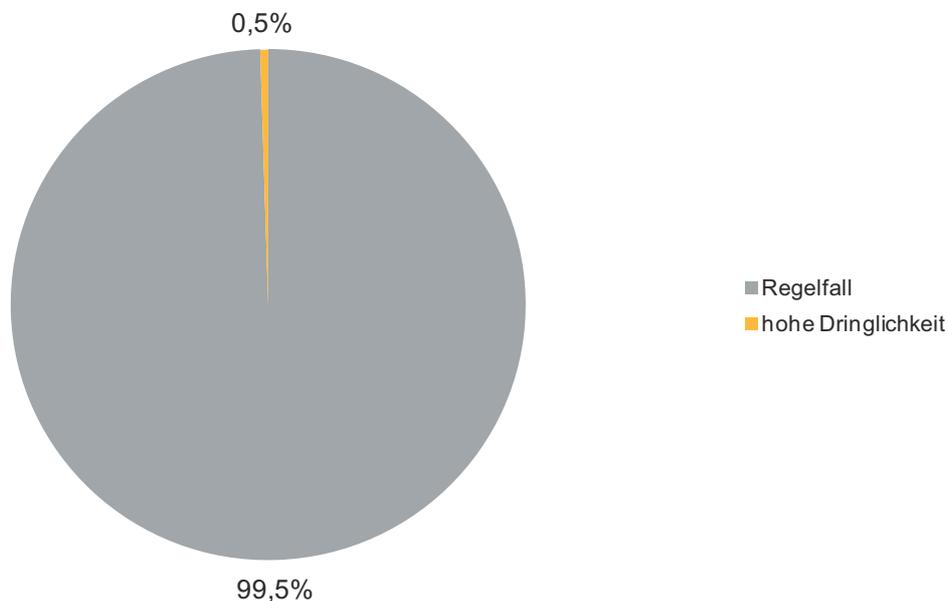
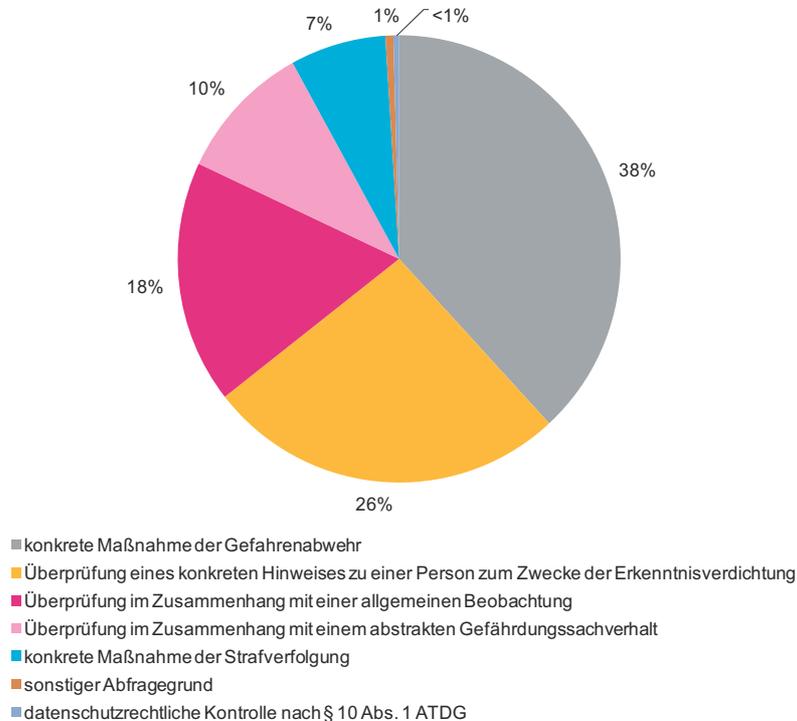


Abbildung 33

Gründe für die Suche nach Personen

Gründe für Suche nach Personen (1. Aug. 2010 bis 1. Aug. 2011)



gar angestiegen. Anzeichen einer missbräuchlichen Nutzung der ATD konnten nicht festgestellt werden.

3.3.3.2 Zugriff auf die erweiterten Grunddaten, Eilfallregelung

Die Gespräche mit den Behördenvertretern haben gezeigt, dass die erweiterten Grunddaten im Rahmen der ATD-Nutzung insgesamt keine herausragende Rolle spielen. Die Aufzeichnungen des Protokollservers zeigen, dass lediglich in insgesamt ca. 1 000 Fällen überhaupt auf die erweiterten Grunddaten zugegriffen wurden. Dies liegt nach Auskunft der ATD-Nutzer vor allem daran, dass nach einem Treffer die Kontaktaufnahme außerhalb der ATD erfolgt (z. B. telefonisch) und somit weitergehende Informationen, wie sie auch in den erweiterten Grunddaten enthalten sind, außerhalb der ATD ausgetauscht werden.

Unter diesen Vorzeichen sind die im Folgenden vorgestellten Befunde zur Praxis des Zugriffs der Behörden auf die erweiterten Grunddaten zu sehen, die durch die Fokusgruppen und die Nutzerbefragung erhoben wurden.

Die Nutzerbefragung bestätigt den aus den Protokolldaten gewonnenen Eindruck, dass der Zugriff auf die erweiterten Grunddaten keine große quantitative Bedeutung besitzt. 65 Prozent antworteten, dass sie zum Zugriff auf die erweiterten Grunddaten keine Angaben machen könnten (weiß nicht/keine Angabe). Sofern die erweiterten Grunddaten aber abgefragt werden, ist der Mechanismus zu de-

ren Freigabe offensichtlich in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle gut etabliert. Nur jeweils 1 Prozent der Befragten antworteten, selten oder nie Zugriff zu erweiterten Grunddaten erhalten zu haben, sofern ein solcher angefordert war.

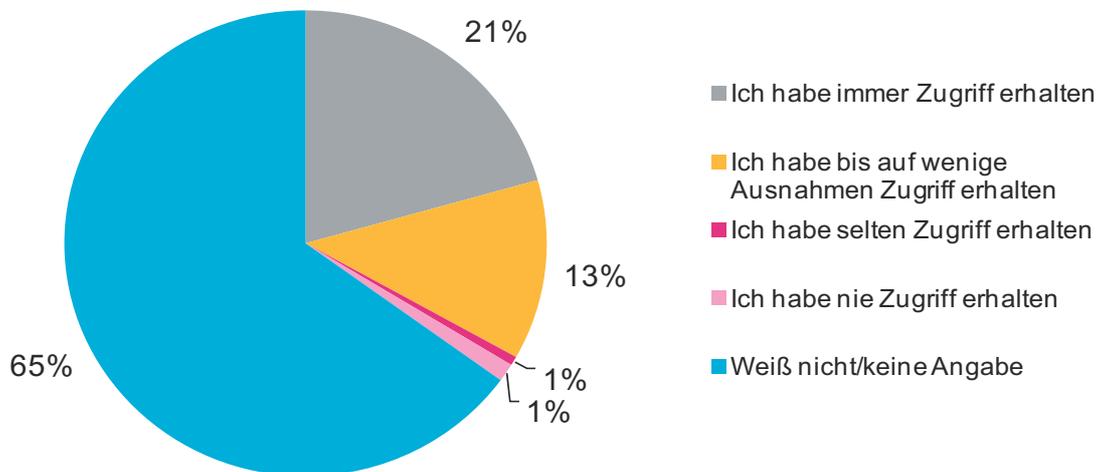
In § 5 Absatz 2 ATDG wird der Zugriff auf die erweiterten Grunddaten im Eilfall geregelt. Die Eilfallregelung besagt, dass die abfragende Behörde im Falle eines Treffers unmittelbar, d. h. ohne die Einwilligung der Behörde, die die Daten eingestellt hat, auf die erweiterten Grunddaten zugreifen darf. Voraussetzung ist, dass nach Faktenslage eine Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, besteht. Wenn es unerlässlich ist, und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann, kann Gebrauch von der Eilfallregelung gemacht werden. Die Frage, ob ein solcher Eilfall vorliegt, wird durch den Behördenleiter oder durch einen von ihm besonders beauftragten Beamten des höheren Dienstes entschieden.

Ein solcher Zugriff muss unter Angabe der Gründe protokolliert werden, und von der datenbesitzenden Behörde ist unverzüglich die nachträgliche Zustimmung einzuholen.

Da die Frage der Eilfallregelung in besonderem Maß im Vorfeld der Evaluation diskutiert wurde, wurde die Praxis

Abbildung 34

Einschätzung des Zugriffs auf erweiterte Grunddaten aus der Nutzerbefragung



dieser Regelung in den Fokusgruppen, der Nutzerbefragung und auch den Expertengesprächen ausführlich behandelt.

Die Evaluation ergab, dass es seit Inbetriebnahme der ATD lediglich zu einem Fall einer Inanspruchnahme der Eilfallregelung kam. Dieser Fall ist für ein Landeskriminalamt protokolliert, bei dem ein unmittelbarer Zugriff auf die erweiterten Grunddaten eines Datensatzes beim BfV erfolgte. Hintergrund war eine äußerst kurzfristige Notwendigkeit festzustellen, ob zu einer Person, die im Zeitraum einer akuten Terrorwarnung mit gefälschten Papieren und unterschiedlichen Identitäten aufgegriffen wurde, ein ATD-Eintrag vorhanden ist. Mit den Grunddaten der zunächst erzielten Treffermenge allein war eine eindeutige Zuordnung nicht möglich. Nach Zugriff auf die erweiterten Grunddaten entsprechend der Eilfallregelung wurde in diesem Fall festgestellt, dass zur vorliegenden Person kein Eintrag in der ATD bestand.

Mit der Eilfallregelung wird in der ATD-Praxis also deutlich zurückhaltender umgegangen, als womöglich angenommen wird. In den Befragungen der ATD-Nutzer zeigte sich diesbezüglich eine hohe Sensibilität für das ersichtlich nur für einen Ausnahmefall konzipierte Instrument. Als wesentliche Ursachen hierfür konnte die Evaluation identifizieren:

- Bei einigen der an der ATD beteiligten Behörden, besonders bei denen mit einem hohen Anteil am ATD-Datenbestand, ist eine Dienstbereitschaft an allen Tagen der Woche rund um die Uhr gegeben, sodass jederzeit mit Ansprechpartnern bei der dateneinstellenden Behörde Kontakt aufgenommen werden kann.
- Neben der ATD stehen auch weitere Verbunddateien zur Verfügung, die von den Behörden genutzt werden können.

Die organisatorische Umsetzung der Eilfallregelung wird in der jetzigen Form als grundsätzlich praktikabel angese-

hen. Trotz der in absoluten Zahlen sehr geringen Nutzung wird sie allgemein als fachlich notwendig angesehen. Die geringe Zahl der Eilfallregelung ist ein Beleg dafür, dass die Behörden – im Sinne des gegenseitigen Informationsschutzes – zunächst alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der anderweitigen Informationsverdichtung nutzen, ehe eine Eilfallabfrage in der ATD durchgeführt wird. Das bedeutet aber nicht, dass diesem zentralen Instrument der Gefahrenabwehr von Seiten der Anwender kein Nutzen zugerechnet wird. Maßgebend ist vielmehr das Argument, dass auch im Notfall der Nichterreichbarkeit der datenbesitzenden Behörde der entsprechende Fall mit allen hinterlegten Informationen aufgerufen werden kann. In keiner der an der ATD beteiligten Behörden wird „großzügig“ von dieser Option Gebrauch gemacht.

3.3.3.3 Suchen und Treffer im verdeckten Bestand

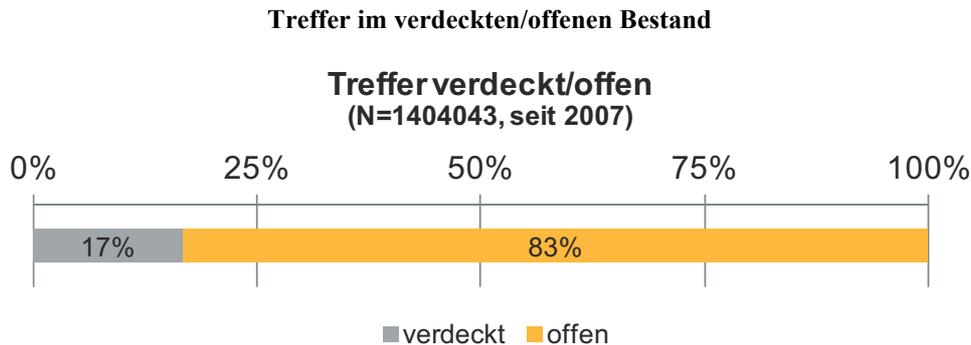
Gleichermaßen wie die Speicherpraxis war auch die Praxis des Zugriffs auf die verdeckten Bestände Gegenstand der Evaluierung.

Seit 2007 war in insgesamt 17 Prozent aller Fälle ein Treffer auf einen Datensatz im verdeckten Bestand bezogen. Dieses Verhältnis deckt sich näherungsweise mit dem Verhältnis von offener zu verdeckter Speicherung im Bestand (Stand August 2011: 13 Prozent der Personen verdeckt gespeichert).

Bei Treffern in verdeckten Beständen hat die datenbesitzende Behörde zu entscheiden, ob sie eine Rückmeldung gibt. Neben der Frage des Spezifizierungsgrades, d. h. einer für die weitere Bearbeitung angemessenen Genauigkeit der eigentlichen Suchabfrage, hängt dies vorrangig von den Geheimhaltungsinteressen der datenbesitzenden Behörde sowie der Dringlichkeit der Suchabfrage ab.

Vereinzelt zeigten sich ATD-Nutzer unzufrieden mit der Praxis der Suche in den verdeckten Datenbeständen. Mit-

Abbildung 35



arbeiter von Polizeibehörden (v. a. LKÄ) äußerten, dass sie nur in seltenen Fällen Reaktionen auf ihre Suchen im verdeckten Datenbestand bekämen. Die suchenden Behörden bleiben im Unklaren darüber, ob es tatsächlich keine Treffer gab oder ob sich eine datenbesitzende Behörde trotz Treffer nicht meldet. Für die datenbesitzenden Behörden besteht die Herausforderung, dass sie die gestellten Suchabfragen interpretieren müssen, wobei diese nicht immer hinreichend konkret sind. Eine Suchabfrage, in der beispielsweise ein besonders häufiger Nachname abgefragt wird oder die sehr unspezifisch gefasst ist, hat eine Vielzahl von Treffern zur Folge, die sich auch im verdeckten Bestand befinden können. Verdeckte Treffer werden bei der datenbesitzenden Behörde in einem Posteingangsfach in der ATD als Suchabfrage einer anderen Behörde angezeigt. Ist diese Suchabfrage sehr allgemein und bezieht sie sich beispielsweise nur auf einen häufig gebräuchlichen Namen, neigen die datenbesitzenden Behörden nach ihren Aussagen im Rahmen der Fokusgruppentendenziell dazu, nicht zu reagieren.

Die weitere Diskussion dieses Sachverhalts im Rahmen der Fokusgruppen zeigte jedoch auch, dass die Genauigkeit der Suchabfragen im Laufe der Jahre deutlich zugenommen hat und es somit den datenbesitzenden Behörden bei Treffern im verdeckten Bestand zunehmend leichter fällt, die Suchabfragen zu interpretieren.

4 Zielerreichung der ATD

In diesem Kapitel wird beschrieben, wie sich die ATD auf die Kommunikation zwischen den Behörden auswirkt und worin der generelle Nutzwert der ATD besteht.

Während die statistischen Zahlen und auch die Erhebungen bei den Nutzern in Form von Fokusgruppen, Nutzerbefragung und Expertengesprächen eine mittlerweile konstant intensive Nutzung der ATD belegen, ist die 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, nicht möglich.

4.1 Wirkung der ATD auf die Zusammenarbeit

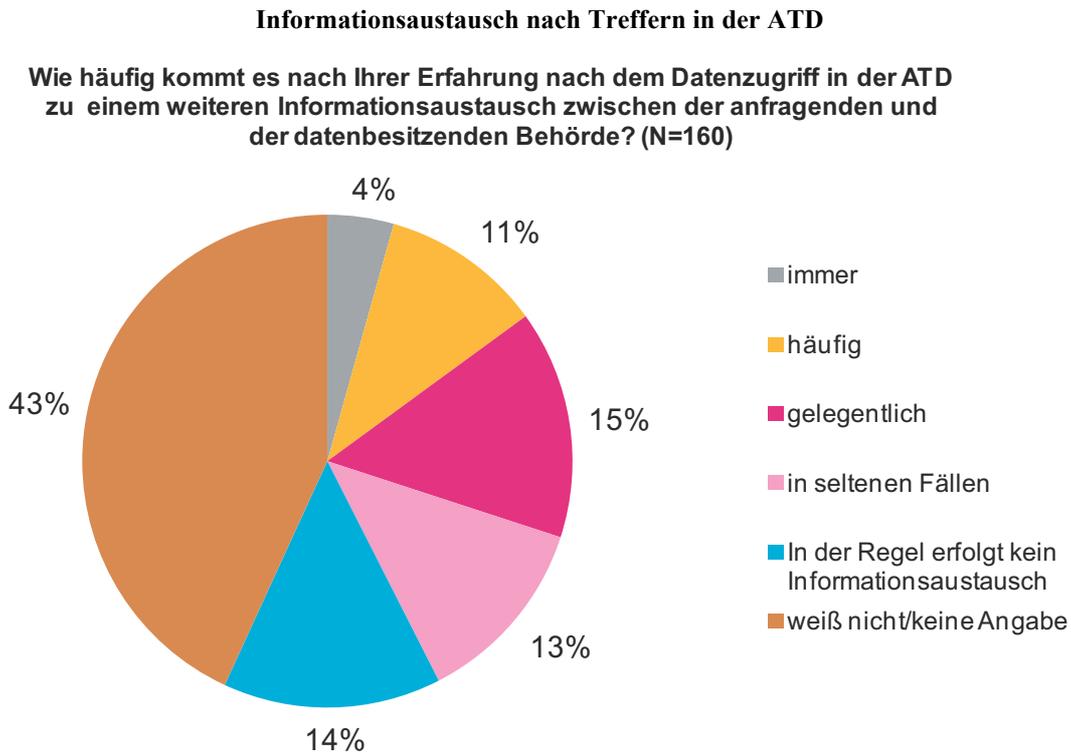
Die ATD ist als Kontakthanbahnungsinstrument zwischen den Sicherheitsbehörden entworfen und wird folglich auch im Wesentlichen als „Verzeichnis“ von Informationen genutzt, die bei anderen polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Behörden von Bund und Ländern verfügbar sind. Die weiterführende Arbeit mit diesen Informationen kann schon allein aufgrund des eng begrenzten rechtlichen und folglich funktionalen Rahmens der ATD nicht innerhalb dieses Werkzeugs erfolgen, sondern geschieht außerhalb auf etablierten und bewährten Wegen im Rahmen der jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften.

Mit diesem Effekt konnte durch die ATD der Informationsaustausch zwischen den deutschen Sicherheitsbehörden intensiviert werden. In den Fokusgruppen wurde sowohl von Polizeien als auch Nachrichtendiensten bestätigt, dass es zu länder- und behördenübergreifender Bildung von beruflichen Netzwerken aufgrund persönlicher Kontakte kam, deren Ausprägung sich im Einzelfall naturgemäß unterscheidet und die sich neben der ATD auch auf an anderen Stellen geregelte gemeinsame Arbeit zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus etwa im gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) zurückführen lassen. Ein seit Errichtung der ATD gewachsenes und nun als hoch zu bezeichnendes gegenseitiges Vertrauen der Dienststellen mit Bezug zum islamistischen Terrorismus wurde jedenfalls im Rahmen dieser Evaluierung allgemein bestätigt.

In den Fokusgruppen und Experteninterviews hat das Evaluationsteam nicht nur die Erkenntnis gewonnen, dass mit der Datei die Kooperationsbereitschaft und das gegenseitige Vertrauen darauf, dass die jeweils vorhandenen Informationen vollständig zur Verfügung gestellt sind, ausgebaut und intensiviert wurden. Auch wurde der Informationsaustausch zielgerichteter, indem Erkenntnisfragen bzw. Datenübermittlungen nur noch an die Behörden gesteuert wurden, bei denen Daten zum Fall vorliegen.

Quantitativ und auch qualitativ nicht eindeutig zu erheben war, wie häufig ein weiterführender Informationsaustausch tatsächlich auf die vorherige Durchführung von Suchabfragen in der ATD zurückzuführen ist.

Abbildung 36



Beinahe die Hälfte der ATD-Anwender, die an der Nutzerbefragung teilgenommen haben, machten hierzu keine Angaben. Aufgrund der breiten Streuung dieser Befragung ist bei der Interpretation der Prozentwerte zu berücksichtigen, dass auch solche Anwender mit erfasst waren, zu deren Aufgabe allein die (technische) Bedienung der ATD gehört, während die anschließende fachliche Arbeit mit den Daten, zu der auch ein folgender weitergehender Informationsaustausch zu rechnen ist, anderen Beschäftigten in der betreffenden Dienststelle obliegt. Nur 27 Prozent der Befragten insgesamt meldeten zurück, dass nur selten oder nie ein weiterführender Informationsaustausch zustande kommt. Werden die Werte auf Basis derjenigen Nutzer berechnet, die konkrete Angaben machen konnten, berichten

- 7 Prozent (gesamt: 4 Prozent), dass Treffer in der ATD immer in einen weiteren fachlichen Austausch münden,
- 20 Prozent (gesamt: 11 Prozent), dass dies häufig und
- 26 Prozent (gesamt 15 Prozent), dass dies gelegentlich geschieht.

Weitere 24 Prozent (gesamt 13 Prozent) können dies in seltenen Fällen bestätigen, und 23 Prozent (gesamt 14 Prozent) sagen aus, dass dies in der Regel nicht der Fall ist.

Zu insgesamt mehr als drei Vierteln der Rückmeldungen wird ein positiver Effekt der ATD auf den Erkenntnis-austausch zwischen den Behörden festgestellt.

Betont wurde von Seiten der befragten Sicherheitsbehörden auch immer wieder, dass Zusammenarbeit, gegenseitige Informationsflüsse und vertrauensvolle Kontakte natürlich auch vor der ATD bestanden haben und man hier „nicht bei null begonnen“ habe. Besonders das GTAZ wurde in fachlichem und zeitlichem Zusammenhang zur ATD-Errichtung hier wiederholt aufgeführt. Und schließlich findet auch außerhalb der ATD über bestehende Verbundsysteme seit langem intensive und strukturierte Kommunikation zwischen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern statt. Insofern fügt sich die ATD als weiteres Element erfolgreich in bestehende Kommunikations- und Kooperationsstrukturen ein.

4.2 Beiträge der ATD zur Terrorismusbekämpfung

Die ATD-Abfrage hat sich nach durchgängiger Auffassung der beteiligten Behörden als ein zentrales Element der Informationsverdichtung etabliert und kommt kumulativ zu anderen Maßnahmen der Informationsbeschaffung zum Einsatz. Die Erfolge der personenbezogenen Maßnahmen werden erst in der Gesamtschau aller Maßnahmen deutlich.

Konkrete Beispiele für ausschließlich aus der Arbeit mit der ATD resultierende Gefahrenabwehr- oder Exekutivmaßnahmen sind daher als Ergebnis dieser Evaluation nicht benennbar. Dies 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.

Für die Bewertung des Werkzeugs zur Verbesserung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist diese Frage im Ergebnis aber insofern nachrangig, als bereits im Vorfeld solcher möglicher Ermittlungserfolge durch die ATD intensive und nachhaltige Veränderungen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden, sowohl zwischen Bundes- und Landesbehörden als auch besonders zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten, zu verzeichnen sind.

Umgekehrt wäre ohne eine Überprüfung von personen- oder organisationsbezogenen Erkenntnissen in der ATD diese zielgerichtete Abfrage und Zusammenführung der laufenden Maßnahmen unterschiedlicher Sicherheitsbehörden nicht möglich. Da außerdem eine flächendeckende Abfrage von Erkenntnissen bei allen Behörden außerhalb der ATD zwingend mit der Offenlegung eigener Maßnahmen einhergehen würde, ist ohne die Nutzung der ATD nach Auffassung der Anwender davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil der Abfragen zu Gunsten des Informationsschutzes nicht erfolgen würde.

Eine Kompensation durch die Zusammenarbeit im GTAZ ist dagegen schon rein quantitativ nicht möglich. Auch werden dort primär Sachverhalte erörtert, die bereits mehrere Partner erkanterweise betreffen oder potentiell betreffen könnten.

4.3 Wahrung der Grundrechte

4.3.1 Grundrechtsrelevante Rückschlüsse aus den Evaluationserkenntnissen

Das ATDG schränkt die Freiheitsrechte der Betroffenen ein. Mit Blick auf die Grundrechte ist damit ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden, wie es vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im sogenannten Volkszählungsurteil von 1983 entwickelt wurde. Danach kann der Einzelne grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten bestimmen²⁰. Mittels elektronischer Datenverarbeitung (wie sie z. B. in der ATD geschieht) sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person speicherbar und jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar. Sie können (jedoch nicht in der ATD) darüber hinaus mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden, wodurch vielfältige Nutzungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten entstehen. Dadurch können weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl das grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen beeinträchtigen als auch anschließende Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit nach sich ziehen können²¹.

Die Anzahl der Speicherungen in die ATD kann nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundregel

zur Beurteilung der Eingriffsintensität als ein maßgeblicher Faktor bezüglich der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes interpretiert werden. Allerdings kann aus den empirisch ermittelten Nutzungszahlen, die gemäß der gewählten Methodik die Informationsbasis der vorliegenden Evaluierung sind, nicht zwingend die rechtliche Aussage zur Bemessung der verbundenen Grundrechtseingriffe abgeleitet werden. Insoweit wird die Nutzungshäufigkeit im Folgenden als ein Kriterium für die Einschätzung der Intensität eines Grundrechtseingriffs herangezogen; die Auseinandersetzung mit qualitativen Aspekten geht über den Fokus dieser Evaluierung hinaus. Daher sieht das zwischen BMI und BMJ abgestimmte Untersuchungsdesign ein Zweitgutachten mit eben dieser rechtswissenschaftlichen Ausrichtung vor.

Quantitativ betrachtet kann aus den gewonnenen Informationen Folgendes hergeleitet werden.

- Nach der im Vorfeld erfolgten Erfassung im Quellsystem der jeweiligen Behörde stellt den ersten Eingriff die gemäß § 2 Satz 1 ATDG vorgeschriebene zusätzliche Speicherung in der ATD dar. Diese zusätzliche Speicherung wird als besonders eingriffsintensiv im Hinblick auf Kontaktpersonen bewertet, da sie selbst keiner terroristischen Vereinigung angehören bzw. sie unterstützen und da sie keine rechtswidrige Gewalt anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen.
- Einen weiteren Eingriff stellt die Nutzung der Daten durch die abrufenden Behörden nach § 5 Absatz 1 Satz 1 ATDG,
- und in einer Steigerung die Verwendung der erweiterten Grunddaten nach § 5 Absatz 1 Satz 3 ATDG
- sowie die Nutzung der Daten nach der Eilfallregelung (§ 5 Absatz 2 ATDG) dar.

Insofern kann in der Systematik der ATD gewissermaßen eine ansteigende Intensität des Grundrechtseingriffs nachgezeichnet werden.

Die im Rahmen der Evaluierung erhobenen Informationen zeigen dabei, dass sich die Nutzung der ATD (Speicherung von Informationen zu Personen, Speicherung von Informationen zu dolosen/undolosen Kontaktpersonen, Abfragen von Grunddaten, erweiterten Grunddaten, Nutzung der Eilfallregelung) tendenziell umgekehrt proportional zu dieser Intensität des jeweiligen Grundrechtseingriffs verhält: Je tiefergehend der Grundrechtseingriff durch die jeweilige Nutzungsart ist, desto seltener kommt diese zur Anwendung. Die Analyse der Protokolldaten hat gezeigt, dass nach der Einstellung der Gefährdungspersonen in den Anfangsjahren der Gesamtbestand konstant bzw. sogar leicht rückläufig ist. Zeitweilige Anstiege können vor allem durch reale Gefährdungslagen und damit auftretende Erkenntnisspitzen erklärt werden, die sich in einem erhöhten Personenbestand niederschlagen. Weiterhin erhöht sich die Relevanz der in der ATD erfassten Daten im Laufe des Evaluierungszeitraums, was etwa aus dem anteiligen Rückgang der gespeicherten dolosen und undolosen Kontaktpersonen abgelesen werden kann.

²⁰ BVerfGE 65, 1 vom 15. Dezember 1983

²¹ BVerfGE 120, 378 vom 11. März 2008

Auch die einer Person zugespeicherten Informationen in der ATD umfassen im Wesentlichen mit den Grunddaten solche Daten, die lediglich der Identifikation einer Person dienen. Die erweiterten Grunddaten sind dagegen verhältnismäßig gering befüllt. Es konnten keine Anzeichen einer unverhältnismäßig hohen Anzahl an Speicherungen festgestellt werden. Der rückläufige Anteil von Kontaktpersonen belegt, dass der mit der Arbeit der Sicherheitsbehörden verbundene Erkenntnisgewinn in diesen Fällen zu einer genaueren Klassifizierung der Person mit dem Ergebnis führt, dass der Eintrag in der ATD entweder entfällt oder eine „Hochstufung“ zu einer Person nach § 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 ATDG erfolgt. Die entsprechenden Tendenzen wurden durch die ATD-Nutzer in den Fokusgruppen vorgetragen; in welchem genauen zahlenmäßigen Verhältnis allerdings diese Entwicklungen stattfinden, konnte durch das vorliegende statistische Material nicht weiter aufgeschlüsselt werden.

Bei rund 99,5 Prozent der Abfragen werden nur die Grunddaten genutzt. Auf die erweiterten Grunddaten erfolgte bei rund 300 000 im Evaluationszeitraum durchgeführten Suchabfragen mit 1 000 Fällen verhältnismäßig selten ein Zugriff. Gerade die Eilfallregelung, die in diesem Zusammenhang als besonders sensibel zu bewerten ist, wurde nur ein einziges Mal genutzt. Die von verschiedenen Seiten vorgetragene Befürchtung, dass durch die Möglichkeiten der ATD die Behörden laufend und unmittelbar auf einen großen Datenkranz personenbezogener Informationen zu einer dort erfassten Person zugreifen würden, hat sich damit jedenfalls zahlenmäßig nicht bestätigt. Insgesamt haben sich durch die Evaluierung keine tatsächlichen Anhaltspunkte für Folgewirkungen durch die Nutzung der ATD im Sinne von überschießend grundrechtsintensiven Eingriffen ergeben.

4.3.2 Besonders geschützte Daten aus Eingriffen in Artikel 10 und 13 GG

In der ATD sind auch besonders geschützte personenbezogene Daten erfasst, die auf einem Eingriff in die Grundrechte von Artikel 10 und 13 GG beruhen. Dieser Grundrechtseingriff wiegt wegen der betroffenen spezifischen Grundrechte besonders schwer (schwerer als der im vorangegangenen Kapitel ausgeführte Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen). Dabei können naturgemäß nur solche Eingriffe in Artikel 10 und 13 GG Grundlage der Befüllung der Antiterrordatei sein, die im Zusammenhang mit der Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus stehen.

Die Übernahme der Kennzeichnungspflicht in § 3 Absatz 2 ATDG stellt sicher, dass dieser Verwendungszusammenhang nicht verloren geht.

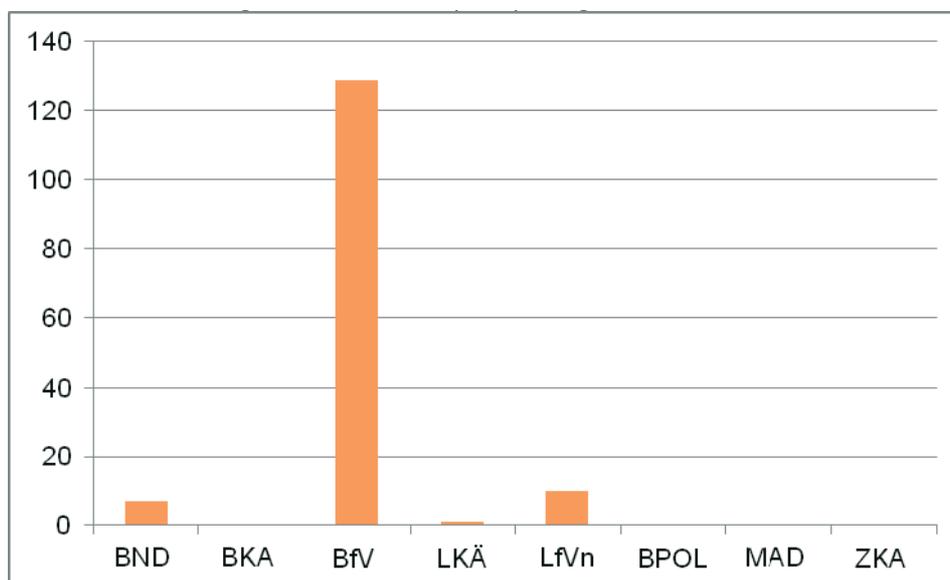
Am 1. August 2011 waren in der ATD 147 entsprechend markierte Datensätze enthalten, die weit überwiegend vom BfV (129) eingestellt wurden.

Die Suchfunktionen der ATD bieten keine Möglichkeit, konkret nach G 10-Erkenntnissen zu recherchieren. § 5 Absatz 1 ATDG schränkt allerdings die Suchfunktion mit Bezug auf solche Daten nicht auf Fallgestaltungen ein, in denen die Übermittlung dieser Daten nach den zu Grunde liegenden Datenübermittlungsvorschriften möglich wäre.

Sollten Erkenntnisse aus solchen Maßnahmen in den Grunddaten gespeichert sein, sind sie im Trefferfall unmittelbar sichtbar. Die speichernde Stelle hat in diesem Fall also keine Möglichkeit, die Zugriffe zu steuern und ggf. eine Verwendungsbeschränkung auszusprechen. Daher sind solche Datensätze wegen des besonderen schutzwür-

Abbildung 37

Anzahl von Datensätzen mit Markierung „G 10/G 13“, Stand 1. August 2011



digen Interesses des Betroffenen verdeckt zu speichern. Auf diese Weise wird eine automatische Ausgabe verhindert und die einstellende Behörde kann prüfen, ob die Übermittlung der besonders geschützten Daten mit den fachrechtlichen Übermittlungsvorschriften vereinbar ist oder nicht.

Demgegenüber sind Speicherungen von Erkenntnissen aus Eingriffen in Artikel 10 und 13 GG im Bereich der erweiterten Grunddaten weniger kritisch, da diese im Trefferfall freigegeben werden und die speichernde Behörde dadurch von dem Zugriff erfährt. Der Eilfall als besondere Möglichkeit, auch auf die erweiterten Grunddaten unmittelbar zuzugreifen, unterliegt wiederum nach § 5 Absatz 2 ATDG besonders hohen Voraussetzungen und wird wie ausgeführt in der Praxis höchst selten angewendet.

4.3.3 Auskunftsverfahren nach § 10 Absatz 2 ATDG

Wie in Kapitel 3.2.5 ausgeführt, erteilt das BKA Auskunft über die nicht verdeckt gespeicherten Daten im Einvernehmen mit der datenbesitzenden Behörde und verzeichnete im Evaluationszeitraum insgesamt neun solcher Anfragen, von denen nur bei einem Fall tatsächlich Daten in der ATD vorlagen.

Zur Einordnung dieser Zahlen wurde durch das Evaluationsteam ein Vergleich mit dem Auskunftswesen im Zusammenhang mit dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem INPOL angestellt. Dort gab und gibt es ungleich mehr Petentenanfragen, die auch zum überwiegenden Teil mit einer „Positiv“-Auskunft (d. h. Eintrag ist vorhanden) beschieden werden. Nach dem beim BKA noch verfügbaren Aktenvorhalt gab es hier bei aktuell knapp 4 Millionen gespeicherten Personen nach Petentenanfragen im Zeitraum von 2009 bis zum 23. August 2012 insgesamt 2 768 „positive“ (81 Prozent) und 648 „negative“ Bescheide.

Nimmt man, um die Größenordnungen von ATD und INPOL in einen Vergleichsmaßstab zu bringen, die gespeicherten Personen als Basis, werden zu INPOL rund 0,25 Anfragen pro 1 000 erfasster Personen und Jahr gestellt, die wiederum in 0,23 „positiven“ Bescheiden resultieren. Zur ATD dagegen werden je 1 000 erfasster Personen und Jahr nur etwa 0,11 Auskunftersuchen über eine Speicherung gestellt, die schließlich nur zu einem Zehntel (also 0,01 „positive“ Bescheide pro 1 000 erfasster Personen und Jahr) in der Bestätigung eines tatsächlichen Eintrags münden. Aus Sicht der Evaluatoren ist damit festzustellen, dass das Auskunftsverfahren zur ATD von Betroffenen in ausgesprochen geringem Maß in Anspruch genommen wird, es sich in seiner praktischen Durchführung aber in den genannten Einzelfällen bewährt hat. Im Vergleich mit sonstigen Mengengerüsten, wie sie bei Petentenanfragen im Bereich polizeilicher Informationssysteme zu beobachten sind, wird bei der ATD offensichtlich kaum eine persönliche Betroffenheit angenommen. Insofern ist im Hinblick auf Petentenanfragen keine nennenswerte Verunsicherung in der Bevölkerung bezüglich (unberechtigter) Erfassungen in der ATD festzustellen.

4.4 Das ATDG und das „Trennungsgebot“

Im Rahmen der Evaluierung wurden keine Fälle bekannt, in denen eine Behörde durch die Nutzung der ATD Maßnahmen außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches getroffen hat. Veröffentlichungen zur ATD und dem Trennungsgebot (Christof Streiß, Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, 2011, S. 125; Julia Stubenrauch, Gemeinsame Verbunddateien von Polizei und Nachrichtendienste, 2009, S. 224 ff.; Fabian Scheffczyk/Heinrich Amadeus Wolff, Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendienst, JA 2008, 81 ff.) sind rechtswissenschaftlicher Natur und beziehen sich nicht auf die durch diese Evaluation untersuchte Praxis der Rechtsanwendung.

Der Begriff des „Trennungsgebots“ findet sich wörtlich weder im Grundgesetz noch in einfachgesetzlichen Regelungen. Soweit die Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten auf einfachgesetzlicher Ebene normiert ist, wird diese durch das ATDG als *lex specialis* konkretisiert.

Ob es ein verfassungsrechtliches Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten gibt und was darunter ggf. zu verstehen ist, ist streitig und wurde vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht abschließend entschieden.²² Im Rahmen dieser Evaluierung ist eine abschließende Klärung dieser Streitfrage nicht möglich, aber auch nicht erforderlich. Auch wenn man ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot annehmen würde, würde es durch das ATDG jedenfalls nicht verletzt. Die Befugnis, personenbezogene Daten in gemeinsamen Dateien mit den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder und anderen Sicherheitsbehörden zu verarbeiten, wenn besondere bundesrechtliche oder landesrechtliche Vorschriften Anlass, Umfang und sonstige datenschutzrechtliche Anforderungen regeln, führt nicht zu einer Verschmelzung der entsprechenden Behörden. Diese Behörden werden dadurch auch nicht mit Aufgaben befasst, die mit ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar wären. Vielmehr bleiben sie getrennte Behörden, die rechtlich wie faktisch ihren jeweils besonderen Aufgaben nachgehen. Durch die Einrichtung gemeinsamer Dateien für begrenzte Zwecke kommt es nicht zu einer Vermischung der Aufgaben- und Tätigkeitsfelder von Verfassungsschutz- und Polizeibehörden, Parallelen und Überschneidungen in den verschiedenen Beobachtungs- und Informationsbereichen wären auch dann nicht von Verfassungs wegen ausgeschlossen.

Durch die gemeinsame Datei wird der Datenaustausch quantifizier- und nachprüfbar: Es werden nur in den Fällen Daten übermittelt, bei denen ein Zugriff anhand klar geregelter Voraussetzungen erforderlich ist und überdies durch die Gestaltung als Verbunddatei zweifelsfrei festgestellt werden kann, dass Daten bei der ersuchten Behörde vorhanden sind.

²² Beispielsweise offen lassend: BVerfGE 100, 313, 369 f; tendenziell befürwortend, aber letztlich offen lassend: BVerfGE 97, 198, 217; BVerfG, Kammer, Beschl. v. 9. November 2010, 2 BvR 2101/09, juris Rn. 52

Somit sind die Einrichtung und der Betrieb der ATD mit einem nachrichtendienstlichen Trennungsgebot vereinbar.

5 Anpassungs- und Optimierungsbedarf

Der intensive Austausch mit den Anwendern der ATD in den teilnehmenden Behörden in den Fokusgruppen und der Nutzerbefragung ergab insgesamt eine weit verbreitete Zufriedenheit mit dem Werkzeug. Dennoch gibt es aus fachlicher Sicht einzelne Kritikpunkte in technischer und funktionaler Hinsicht, die im Ergebnis in Teilbereichen in Weiterentwicklungswünsche münden, über die im weiteren politischen Prozess unter Einbeziehung aller relevanten Aspekte, insbesondere der damit verbundenen grundrechtlichen Auswirkungen, umfassend diskutiert werden sollte.

5.1 Technische Weiterentwicklung

5.1.1 Ergonomie der Bedienoberfläche

Die auf INPOL-Fall basierende Oberfläche der ATD entspricht nicht mehr in jeder Hinsicht heutigen Standards bezüglich der Ergonomie und wirkt insofern auf manche Nutzer veraltet. Dies ist besonders für die Teilnehmer aus dem Bereich der Nachrichtendienste von Nachteil, die die Oberfläche nicht aus ihrem sonstigen Arbeitsalltag kennen und daher teilweise wenig routiniert im Umgang damit sind. Nach mehr als fünf Jahren des ATD-Betriebs entspricht sie nicht mehr heutigen Anforderungen an das „Look and Feel“ moderner Softwareprodukte. Sie sollte daher unter Berücksichtigung der Anforderungen der Anwender ebenso wie der Aufrechterhaltung des erreichten hohen Sicherheits- und Geheimschutzniveaus weiterentwickelt werden.

5.1.2 Dublettenproblematik

Wenn mehrere an der ATD beteiligte Behörden in ihren ATD-Quellsystemen Erkenntnisse zu islamistischen Straftätern und Terrorverdächtigen haben, besteht die Herausforderung, diese unterschiedlichen Datensätze innerhalb der ATD so zusammenzuführen, dass in der Datei je Person nur ein Eintrag mit einem gemäß der Erkenntnislage vollständigen Informationsgehalt vorhanden ist. Dies ist bis heute zwar in weiten Teilen, aber noch nicht hinreichend vollständig gelungen. So sind weiterhin schätzungsweise 920 Datensätze in der ATD enthalten, von denen mehrere zu einer Person gehören. Die Dublettenproblematik begleitet die ATD seit ihrer Inbetriebnahme und ist im Sinne einer ökonomischen Informationsgewinnung von zahlreichen Stellen im Rahmen der Evaluierung und auch zuvor problematisiert worden. Die ATD wird von 38 Landes- und Bundesbehörden²³ genutzt. Da aufgrund rechtlicher und technischer Restriktionen die Daten zwischen diesen Behörden getrennt werden müssen, kann es theoretisch vorkommen, dass ein Datensatz, der bei allen Behör-

den im hausinternen System vorhanden ist, 38-mal in der ATD vorhanden ist. Diese Anzahl kann sich noch erhöhen, wenn es innerhalb der angelieferten Daten einer Behörde nicht möglich war, Redundanzfreiheit herzustellen. Durch eine hohe Anzahl an Dubletten wird es erschwert, Suchergebnisse abzuarbeiten. Jeder Treffer muss einzeln begutachtet und die Informationen müssen eigenständig miteinander verglichen werden. Für jede einzelne Dublette müssen weitere Arbeitsschritte (Freischaltungersuchen, Auslösen verdeckter Treffer, Erkenntnisanfragen) geprüft und vollzogen werden. Daneben kann nicht ausgeschlossen werden, dass es durch eine Vielzahl unnötiger Arbeitsschritte (Freischaltungersuchen, Auslösen verdeckter Treffer, Erkenntnisanfragen) nicht nur zu Verzögerungen in der Sachbearbeitung kommt, sondern außerdem auch Performanceprobleme entstehen können.

Als Lösungsvarianten kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht: Man reduziert die Dubletten durch Zusammenführen der Objekte auf technischer Ebene oder man führt die Informationen nur an der Oberfläche in einer Form zusammen, die es dem Mitarbeiter ermöglicht, eine schnelle und effiziente Trefferbearbeitung vorzunehmen.

Beide Möglichkeiten bedeuten einen erheblichen programmieretechnischen Aufwand und sind daher in der Vergangenheit zurückgestellt worden.

Die größeren Investitionen erfordert dabei der nachhaltigere Ansatz, die über die Schnittstelle angelieferten Objekte in der Datenbank zu einem Objekt zusammen zu führen. Die grundlegende Funktion für ein solches Vorgehen ist zwar bereits in INPOL-Fall, auf der die ATD basiert, vorhanden. Die Komplexität ergibt sich allerdings durch die Anlieferung der Daten aus verschiedenen Quellsystemen (verschiedenen Schnittstellen) sowie aus datenschutzrechtlichen und geheimschutzrechtlichen Vorgaben. Insbesondere die weitere Update-Fähigkeit der Objekte nach der Zusammenführung sowie das Deutlichmachen der einzelnen Datenbesitzer und Geheimhaltungsgrade pro Information sind hierbei ausschlaggebend. Die Grundvoraussetzung für eine Zusammenführung der Daten ist, gleiche Objekte als solche zu erkennen. Dies kann nicht allein durch eine technische Prüfung erfolgen. Eine endgültige Entscheidung über die Gleichheit von Objekten kann immer nur von einem bzw. mehreren Sachbearbeitern getroffen werden, wenn sie im Rahmen ihrer fachlichen Arbeit mit der ATD auf solche Datensätze stoßen. Es ist aber möglich, diese Prüfung durch im Vorfeld laufende technische Prüfungen zu beschleunigen. Danach kann durch Abstimmung der betroffenen Behörden auf Sachbearbeiterebene eine Zusammenführung erfolgen.

Bisherige Möglichkeiten, erkannte Dubletten mittels einer entsprechenden Funktionalität in der ATD-Oberfläche zusammenzuführen, haben angesichts des nach wie vor hohen Bestandes an Dubletten nicht ausreichend zum Erfolg geführt. Es sollten daher nunmehr weiterführende technische Maßnahmen konzipiert und umgesetzt werden, um die Dublettenproblematik zu lösen.

²³ Die weiteren Polizeivollzugsbehörden nach § 1 Absatz 2 ATDG sind unter Ziffer 5 der Errichtungsanordnung nach § 12 ATDG abschließend aufgeführt.

5.2 Datenfelder der ATD

5.2.1 Katalogfelder

Im ATDG sind die einzelnen Datenarten bestimmt, die zu Objekten sowie zu Personen im Bereich der Grunddaten und der erweiterten Grunddaten erfasst werden dürfen bzw. müssen und so den „Datenkranz“ der ATD bilden. In Kapitel 3 der Errichtungsanordnung nach § 12 Satz 1 ATDG werden die gesetzlich festgelegten Datenarten auf einzelne Datenfelder abgebildet, die schließlich technisch in der ATD so umgesetzt wurden, dass sie bei der Datenerfassung befüllt und bei Suchabfragen genutzt werden können. Bezüglich der Belegungsmöglichkeiten dieser Datenfelder wird unterschieden zwischen

- Katalogfeldern, d. h. die möglichen Eintragungen sind systemtechnisch abschließend festgelegt,
- lernenden Katalogfelder, d. h. zu den festgelegten möglichen Eintragungen können die ATD-Nutzer bei Bedarf einen weiteren Eintrag hinzufügen, der im Folgenden für alle ATD-Nutzer als zusätzlicher Katalogeintrag sichtbar und nutzbar wird,

und

- Freitextfeldern, d. h. die Eingabemöglichkeiten sind technisch lediglich in ihrer Länge auf 2 000 Zeichen pro Feld beschränkt.

Die Speicherung der erweiterten Grunddaten erfolgt grundsätzlich standardisiert über festgelegte Katalogwerte. Freitexteingabemöglichkeiten sind auf solche Datenfelder begrenzt, bei denen eine Standardisierung auf feste Katalogwerte nicht möglich ist (z. B. Straße, Ort, E-Mail-Adresse).

Insbesondere wenn lernende Kataloge schon umfangreich vorbelegt sind, kann es vorkommen, dass unterschiedliche Schreibweisen oder Transskriptionen für den gleichen Sachverhalt (z. B. „Al Kaida“, „El Kaida“, „al-Qaida“, „al-Qaeda“) in den Katalog gelangen. Es ist in der ATD – eine besondere Berechtigung des jeweiligen Benutzers vorausgesetzt – die technische Möglichkeit implementiert, solche Mehrfacherfassungen in lernenden Katalogen in einem Redaktionsprozess auf Basis fachlicher Prüfungen und Bewertungen zusammenzufassen und zu bereinigen. Im Bereich des lernenden Katalogfelds „Organisation“ wurden entsprechend dem obigen Beispiel eine Bereinigung vorgenommen und außerdem zwischen den an der ATD beteiligten Behörden einheitliche Schreibweisen bzw. Transskriptionen vereinbart. Eine darüber hinausgehende Konsolidierung selbstlernender Katalogfelder wurde bislang nicht als erforderlich erachtet, jedoch wurde durch die ATD-Nutzer angemerkt, dass die im Zeitverlauf hinzugekommenen zusätzlichen Eintragungen die Kataloge mittlerweile an manchen Stellen unübersichtlich und teilweise auch redundant machen. Im Ergebnis der Evaluierung empfiehlt es sich daher, dieses Verfahren nunmehr bei Gelegenheit anzustoßen und ggf. regelmäßig zu etablieren.

5.2.2 Erforderlichkeit aller Datenfelder

Im Kapitel 3.3.1.8 wurde dargelegt, dass die erweiterten Grunddaten in der ATD im Evaluierungszeitraum zwar eine wachsende, jedoch auch zuletzt nur relativ geringe Belegung aufweisen, die insgesamt einer häufig lückenhaften Erkenntnislage geschuldet ist. Dies legte auch die Frage nahe, ob einige und besonders die kaum genutzten Datenfelder entbehrlich sein könnten. Eine allgemein gültige Feststellung hierzu kann nicht getroffen werden. Naturgemäß wird die Relevanz einzelner Datenfelder in der Gesamtschau des ATD-Datenbestands unterschiedlich bewertet. Besondere Fähigkeiten nach § 3 Absatz 1 Ziffer 1 b ii) werden beispielsweise regelmäßig bedeutsamer sein als etwa Schließfächer, zu denen insgesamt weniger als 20 Eintragungen in der ATD bestehen. Daraus kann nach übereinstimmender Einschätzung der an der ATD beteiligten Behörden aber nicht geschlossen werden, dass solche gering belegten Felder verzichtbar sind. Es sind jeweils nachvollziehbare Szenarien vorstellbar, in denen gerade diese wenigen erfassten Informationen im Fall ihres Vorliegens möglicherweise entscheidende Inhalte zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus liefern könnten. Ihre strukturierte Ablage in einem dedizierten Datenfeld bedeutet außerdem die Möglichkeit, diese „seltenen“ Information leichter und gezielter aufzufinden, als dies alternativ der Fall wäre, würden sie hilfsweise im Freitextfeld nach § 3 Absatz 1 Ziffer 1 b rr) abgelegt.

Umgekehrt wurden keine Vorschläge gemacht, zusätzliche Datenfelder in die ATD mit aufzunehmen. Über die vorgegebene Strukturierung hinaus erweist sich das Freitextfeld als geeignet, in Einzelfällen besondere Bemerkungen oder weitere Hinweise aufzunehmen, für die der Datenkranz der ATD keine spezifische Datenart vorgibt. Solche Informationen sind aber in der Praxis inhaltlich so breit gefächert, dass sich daraus die Erforderlichkeit nach Definition einer weiteren Datenart nicht ergibt.

Im Ergebnis der Evaluierung ist daher nicht festzustellen, dass bestimmte Datenfelder entfallen oder hinzugefügt werden sollten.

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 erschweren die nicht einheitlich gestalteten sicherheitsbehördlichen Informationssysteme eine möglichst effiziente Nutzung der vorhandenen Daten. Dadurch würden regelmäßig umfangreiche und entsprechend ressourcenbindende Maßnahmen wie Rechercheanfragen in unter-

schiedlichen 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.

Anhang**Abbildungsverzeichnis**

	Seite
Abbildung 1	Aufgabenteilung BMI und externer Sachverständiger 8
Abbildung 2	Wirkungslogik des ATDG 9
Abbildung 3	Phasen des Evaluationsprozesses 12
Abbildung 4	Datenerhebung zur Evaluierung des ATDG 13
Abbildung 5	Rücklauf der standardisierten Befragung 15
Abbildung 6	Urteil Nutzerfreundlichkeit der ATD-Bedienoberfläche 25
Abbildung 7	Urteil Nutzerfreundlichkeit der ATD-Bedienoberfläche nach Diensten und Polizeien 26
Abbildung 8	Schulungsformen der ATD-Anwender 27
Abbildung 9	Online-Hilfe der ATD 28
Abbildung 10	ATD-Bestandsdaten – Personen (1. August 2007 bis 1. August 2011) 29
Abbildung 11	ATD- Bestandsdaten – Personen nach Behörden (1. August 2007 bis 1. August 2011, aggregiert nach je zwei Monaten) 31
Abbildung 12	Vergleich ATD-Bestand Personen 1. August 2008 mit 1. August 2011 (Bundesbehörden) 31
Abbildung 13	Vergleich ATD-Bestand Personen 1. August 2008 mit 1. August 2011 (Landesbehörden) 32
Abbildung 14	Rechtsgrundlage der Speicherung in der ATD 32
Abbildung 15	In welchem Ausmaß machen Sie von der beschränkten Speicherung Gebrauch? 33
Abbildung 16	Speicherbestand verdeckte Speicherung (1. August 2011) 34
Abbildung 17	Verdeckte Speicherung nach Behörde am 1. August 2011 34
Abbildung 18	Erforderlichkeit der Speicherung von Personen in der ATD 35
Abbildung 19	Voraussetzung für die Speicherung von Personen in der ATD 36
Abbildung 20	Geheimhaltungsgrad 37
Abbildung 21	Befüllungsstand der erweiterten Grunddaten (ausgewählte Felder) 38
Abbildung 22	Befüllungsstand Freitextfeld „Sonstige Bemerkungen und Hinweise“ (1. August 2011) 39
Abbildung 23	Praxis der Befüllung von Freitextfeldern 39
Abbildung 24	Objekterfassungen im Zeitverlauf 40
Abbildung 25	Objektansichten im Zeitverlauf 41
Abbildung 26	Objektlöschungen im Zeitverlauf 41
Abbildung 27	Suchabfragen (Personen) im Zeitverlauf 43
Abbildung 28	Anteil der Behörden an Suchabfragen 43
Abbildung 29	Suchabfragen Bundesbehörden 44
Abbildung 30	Suchabfragen Landesbehörden 44
Abbildung 31	Vergleich Suchabfragen und Bestände 44

	Seite
Abbildung 32 Dringlichkeit der Suchabfragen seit 2007	45
Abbildung 33 Gründe für die Suche nach Personen	46
Abbildung 34 Einschätzung des Zugriffs auf erweiterte Grunddaten aus der Nutzerbefragung	47
Abbildung 35 Treffer im verdeckten/offenen Bestand	48
Abbildung 36 Informationsaustausch nach Treffern in der ATD	49
Abbildung 37 Anzahl von Datensätzen mit Markierung „G 10/G 13“, Stand 1. August 2011	51

Fragenkatalog der Fokusgruppen**I. Organisatorischer Rahmen und Anwenderfreundlichkeit der ATD**

1. Wie viele und welche Personen in Ihrer Behörde/Dienststelle haben Zugriff auf die ATD?
2. Inwiefern müssen diese Personen besondere Voraussetzungen erfüllen (z. B. Schulungen, Sicherheitsüberprüfungen u.ä.)?
3. Sind die zum Zugriff berechtigten Mitarbeiter/innen auch die Personen, die die gewonnenen Informationen fachlich nutzen?
4. Wenn dies nicht der Fall ist, wie läuft die Kommunikation zwischen unmittelbarem und mittelbarem Nutzer?
5. Was waren die Gründe für die organisatorische Trennung in unmittelbare und mittelbare Nutzer?
6. Inwiefern sind Geheimhaltungs-/Datenschutz einerseits und Praktikabilität andererseits bei dieser Trennung ausreichend berücksichtigt?
7. Inwieweit gibt es zur Nutzung der ATD in Ihrer Behörde spezifische Dienstanweisungen/Nutzungshinweise? Bitte benennen Sie diese.
8. Wie bewerten Sie insgesamt die technische und organisatorische Umsetzung der ATD?
9. Bestehen aus Ihrer Sicht strukturelle Hindernisse, die der Nutzbarkeit der ATD entgegenstehen bzw. die Nutzung einschränken?
10. Der Bestand – Diskussion von Auswertungen der Protokollserverdaten

II. Die Nutzung der ATD

11. Hier sehen Sie den zeitlichen Verlauf des Bestandes an Personen, die durch Ihre Behörde in die ATD eingetragen wurden. Wie erklären Sie sich die Entwicklung der Bestandsdaten? Beispielsweise: Welche Ereignisse können aus Ihrer Sicht diese Entwicklung beeinflusst haben? Gibt es technische Gründe?
12. Worauf lassen sich aus Ihrer Sicht Unterschiede der Bestandsdaten zwischen den Behörden zurückführen?
13. Worauf lässt sich der Rückgang der gespeicherten Kontaktpersonen zurückführen? Beispielsweise: Welche Ereignisse können aus Ihrer Sicht diese Entwicklung beeinflusst haben? Gibt es technische Gründe?
14. Wie erklären Sie sich den Anstieg der Anzahl gespeicherter politisch oder religiös motivierter Gewalttäter? Beispielsweise: Welche Ereignisse können aus Ihrer Sicht diese Entwicklung beeinflusst haben? Gibt es technische Gründe?
15. Wie erklären Sie sich den verhältnismäßig niedrigen Befüllungsstand der erweiterten Grunddaten?

16. Es gibt eine Reihe von Datenfeldern im Bereich der erweiterten Grunddaten, in denen nur sehr selten Daten hinterlegt sind (z. B. Schulabschluss, Ausbildung, Bankverbindungen). Wie erklären Sie sich diesen Sachverhalt? Betrachten Sie diese Datenfelder dennoch als notwendig?
17. Bestünde aus Ihrer Sicht Bedarf, weitere/andere Felder in die erweiterten Grunddaten aufzunehmen? Wenn ja, welche?
18. Inwieweit ist in Ihrer Behörde festgelegt, wie offene Felder in der ATD und insbesondere das Feld „sonstige Bemerkungen“ zu befüllen sind? Inwiefern gibt es hierzu eine einheitliche Praxis?
19. In welchem Ausmaß und nach welchen Kriterien machen Sie von der beschränkten Speicherung Gebrauch?
20. Nach uns vorliegenden Informationen stellt die verdeckte Speicherung bei den Polizeien einen Ausnahmefall dar; die Dienste machen von dieser Möglichkeit mehr Gebrauch. Nach welchen Kriterien unterscheiden Sie, ob Sie beschränkt oder verdeckt speichern? Wer trifft diese Entscheidung? Wie läuft dies praktisch ab?
21. Wie ist in Ihrer Behörde der Prozess zur Datenpflege (Berichtigung, Löschung, Sperrung) organisiert? Wer macht wann was? Wie wird die Einhaltung der für die Erkenntnisdaten geltenden Fristen sichergestellt?
22. Wie ist der zeitnahe Abgleich der Erkenntnisdaten mit den Daten in der ATD gewährleistet?
23. Hat sich die Möglichkeit der Sperrung bewährt? Wie häufig und aus welchen Gründen wurde in Ihrer Behörde davon Gebrauch gemacht? Können Sie uns Praxisbeispiele für die Sperrung von Daten nennen?
24. Wie stellen Sie sicher, dass unzulässigerweise gespeicherte oder nicht mehr erforderliche Daten aus der ATD gelöscht werden?
25. Aus den Nutzungsdaten ergibt sich, dass die Polizeien häufiger als die Dienste ihre Daten sichten und ändern. Was sind die Gründe dafür?
26. Ab August des Jahres 2009 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Suchanfragen. Wie lässt sich dies erklären?
27. Nach uns vorliegenden Zahlen spielt der Zugriff auf die erweiterten Grunddaten nur im Promillebereich der Suchanfragen eine Rolle. Wie erklären Sie sich die seltene Nutzung? Hat sich Ihrer Meinung nach die Trennung von Grunddatensatz und erweitertem Grunddatensatz dennoch bewährt?
28. Aus dem Datenmaterial ergibt sich folgendes Bild zu den Gründen von Suchanfragen: Es überwiegen Überprüfungen aufgrund eines konkreten Hinweises zu einer Person zum Zwecke der Erkenntnisverdichtung, im Zusammenhang mit einem abstrakten Gefährdungssachverhalt, im Zusammenhang mit einer allgemeinen Beobachtung. Deckt sich dies mit Ihrer

Einschätzung für Ihre Behörde? Deckt sich dies auch mit Ihrer Wahrnehmung? Welcher Grund ist besonders relevant? Nach welchen Kriterien/Maßgaben werden Suchanfragen von Ihnen kategorisiert?

29. Entsprechend dem Datenmaterial wird von den Eilfallregelungen so gut wie gar nicht Gebrauch gemacht. Deckt sich das mit Ihren Erfahrungen? Sehen Sie dennoch eine Notwendigkeit für eine Eilfallregelung?
30. Ein Vergleich zwischen Bestand und Suchaktivitäten zeigt, dass der BND Hauptdatenlieferant ist, aber kaum Suchanfragen stellt. Bei den Landeskriminalämtern ist es umgekehrt. Was sind die Gründe dafür?
31. Inwiefern stimmen Sie der These zu, dass die Polizeien den größten Nutzen aus der ATD ziehen?

III. Wirkung der ATD auf die Zusammenarbeit

32. Wie häufig kam es nach dem Abruf von Grunddaten und erweiterten Grunddaten zu einem weiteren Informationsaustausch zwischen Ihnen als anfragender Behörde und der/den einstellenden Behörde/n? Bitte schätzen Sie, in wie viel Prozent der Fälle dies vorkommt. Wie, auf welchem Weg erfolgte der Informationsaustausch?
33. Wie häufig kam es nach dem Abruf von Grunddaten und erweiterten Grunddaten zu einem weiteren Informationsaustausch zwischen Ihnen als einstellender Behörde und der anfragenden Behörde? Bitte schätzen Sie in wie viel Prozent der Fälle dies vorkommt. Wie, auf welchem Weg erfolgte der Informationsaustausch?
34. Wie ist in Ihrer Behörde das Verfahren zur Abfrage verdeckter gespeicherter Daten organisiert?
- a) Anfragende Behörde: Auf welchem Wege erfolgt die Kontaktaufnahme? Gibt es dabei Hindernisse? Wie lange dauert es durchschnittlich, bis der Kontakt zustande kommt? Hat sich dieses Verfahren aus Ihrer Sicht bewährt? Inwieweit hat das Verfahren aus Ihrer Sicht eine vertrauensbildende Wirkung?
- b) Einstellende (datenbesitzende) Behörde: Auf welchem Wege erfolgt die Kontaktaufnahme? Gibt es dabei Hindernisse? Wie lange dauert es durchschnittlich, bis der Kontakt zustande kommt? Hat sich dieses Verfahren aus Ihrer Sicht bewährt? Inwieweit hat das Verfahren aus Ihrer Sicht eine vertrauensbildende Wirkung?
35. Inwieweit hat der durch die ATD ausgelöste Informationsaustausch Ihre Kommunikation mit anderen Behörden verändert? Können sie uns dafür Beispiele aus der Praxis benennen? Resultieren daraus stabile Kontakte zu anderen Behörden?
36. Welche Informationen der ATD haben sich in Ihrer Praxis als besonders nützlich erwiesen? Worin liegt aus Ihrer Sicht der besondere Nutzwert der ATD (Be-
- stätigung von bereits vorliegenden Informationen, Ergänzung oder Korrektur von Informationen, Hinweis auf völlig neue Sachverhalte und Zusammenhänge)? Bitte führen Sie Praxisbeispiele an.
37. Inwiefern werden durch die Abfragen in der ATD anderweitige Ermittlungen und/oder Datenerhebungen (z. B. bei den Betroffenen) ganz oder teilweise entbehrlich? Bitte führen Sie Praxisbeispiele an.
38. Wie häufig haben in Ihrer Behörde Treffer/ATD-Informationen tatsächlich zu weiterer Ermittlungstätigkeit oder sogar zur Vereitelung von Straftaten und Festnahmen geführt? Bitte führen Sie Praxisbeispiele an.
39. Wie häufig wurden in Ihrer Behörde Daten zu einem anderen Zweck als zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus verwendet? Bitte führen Sie entsprechende Praxisbeispiele an.
40. Wie ist das Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens zwischen BKA und den datenbesitzenden Behörden organisiert? Inwiefern wurden die Anträge der Betroffenen auf Auskunft oder Berichtigung der Daten transparent und zeitnah bearbeitet? Wie wurde die Bearbeitung durchgeführt?

Fragenkatalog der standardisierten Nutzerbefragung

I. Angaben zu Ihrer Tätigkeit im Rahmen der ATD

1. Bei welcher Behörde sind Sie beschäftigt?
2. Seit wann arbeiten Sie mit der ATD?
3. Wie häufig arbeiten Sie mit der ATD?

II. Organisatorischer Rahmen und Anwenderfreundlichkeit der ATD

4. Wissen Sie, wie viele Personen in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle Zugriff auf die ATD haben?
5. Sind in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle die Personen, die auf die ATD zugreifen, auch diejenigen, die die gewonnenen Informationen fachlich nutzen?
6. Falls nicht alle Personen, die Zugriff auf die ATD haben, diese auch fachlich nutzen, kann von einer Trennung zwischen mittelbaren und unmittelbaren Nutzern gesprochen werden. Wie beurteilen Sie die organisatorischen Abläufe zwischen mittelbaren und unmittelbaren Nutzern in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle?
7. Welche Formen der Schulung haben Sie bisher genutzt?
8. Wie häufig wurden Ihnen diese Schulungen in der Vergangenheit angeboten?
9. Wann haben Sie zuletzt an einer Schulung teilgenommen?

10. Wie bewerten Sie die Bedienoberfläche der ATD?
11. Falls Sie bestimmte Elemente der Bedienoberfläche der ATD nicht für nutzerfreundlich halten, welche sind dies?
12. Vermissen Sie Funktionen in der ATD? Welche sind dies?
13. Wie häufig traten technische und organisatorische Probleme (z. B. Ausfall des Systems, Netzwerkstörungen, Ablauf oder Sperrung von Smartcards etc.) auf, durch die die Nutzung der ATD behindert wurde? Bitte nennen Sie das Problem und wie häufig es vorkam.
14. Gibt es zur Nutzung der ATD in Ihrer Behörde spezifische Dienstanweisungen bzw. Nutzungsregelungen oder -hinweise? Falls ja, können Sie diese beschreiben (z. B. Inhalte, Grad der Verbindlichkeit etc.)?
15. Haben Sie weitere Anmerkungen zu technischen oder organisatorischen Aspekten der ATD?

III. Die Nutzung der ATD

16. Sind für Sie die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Personen und Organisationen in der ATD zu speichern sind, klar und eindeutig? Dies betrifft erstens die Differenzierung zwischen Mitgliedern und Unterstützern terroristischen Vereinigungen (§ 2 Satz 1 Nummer 1 ATDG), politisch motivierten Gewalttättern (§ 2 Satz 1 Nummer 2 ATDG) und Kontaktpersonen (§ 2 Satz 1 Nummer 3 ATDG).

Wenn Zweifelsfälle auftreten, welche sind aus Ihrer Erfahrung typisch? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten? Bitte nennen sie aus Ihrer Sicht typische Beispiele!

Dies betrifft zweitens die Frage der Erforderlichkeit, die Daten zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland zu speichern.

Wenn Zweifelsfälle auftreten, welche sind aus Ihrer Erfahrung typisch? Gibt es Abgrenzungsschwierigkeiten? Bitte nennen Sie aus Ihrer Sicht typische Beispiele!

17. Sind die Felder, die im Bereich der erweiterten Grunddaten in der ATD (vgl. Anlage) vorgesehen sind, nach Ihrer Meinung fachlich richtig festgelegt? Sind aus Ihrer Sicht Felder zusätzlich aufzunehmen, und wenn ja welche? Sind aus Ihrer Sicht Felder entbehrlich, und wenn ja welche?
18. Gibt es in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle eine einheitliche Praxis, wie Freitextfelder in der ATD und insbesondere das Feld „sonstige Bemerkungen“ zu befüllen sind?
19. Hat sich Ihrer Meinung nach die Trennung von Grunddatensatz und erweitertem Grunddatensatz in der Praxis bewährt? Aus welchen Gründen?

20. Nach § 4 Absatz 1 ATDG kann eine an der ATD beteiligte Behörde von der Speicherung der erweiterten Grunddaten ganz oder teilweise absehen, wenn besondere Geheimhaltungsinteressen oder besonders schutzwürdige Interessen des Betroffenen dies erfordern. Dies wird als beschränkte Speicherung bezeichnet. In welchem Ausmaß machen Sie von der beschränkten Speicherung Gebrauch?
21. Nach § 4 Absatz 1 kann eine an der ATD beteiligte Behörde Daten so eingeben, dass die anderen beteiligten Behörden im Falle einer Abfrage diese nicht erkennen. Dies ist der Fall der „verdeckten Speicherung“. In welchem Ausmaß machen Sie von der verdeckten Speicherung Gebrauch?
22. Wie wird sichergestellt, dass Daten nach Wegfall der Rechtsgrundlage für die Speicherung die entsprechenden Daten in der ATD gelöscht werden? Bitte skizzieren sie kurz, wie das Verfahren praktisch in Ihrer Behörde bzw. Dienststelle organisiert ist.
23. Wie häufig begegnen Ihnen in der ATD Dubletten (doppelte Datensätze) oder andere korrekturbedürftige Daten?
24. Weisen Sie in solchen Fällen die datenbesitzende Behörde darauf hin?
25. Wie erfolgt in solchen Fällen eine Korrektur der Daten? Bitte skizzieren sie das dafür genutzte Verfahren.

IV. Wirkung der ATD

26. Wie häufig kommt es vor, dass Sie als abfragende Behörde im Falle eines Treffers keinen Zugriff auf die erweiterten Grunddaten erhalten?
27. Können Sie ungefähr die Anzahl der Fälle beziffern, in denen Sie Zugriff auf erweiterte Grunddaten erhalten oder erbeten haben?
28. Wie häufig kommt es nach Ihrer Erfahrung nach dem Datenzugriff in der ATD zu einem weiteren Informationsaustausch zwischen der anfragenden und der datenbesitzenden Behörde?
29. Auf welchen Wegen erfolgte dieser weitere Informationsaustausch? Bitte skizzieren Sie kurz, wie Sie in Kontakt getreten sind.
30. Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen den Ersuchen zur Übermittlung von Erkenntnissen nicht nachgekommen wurde?
31. Was waren aus Ihrer Sicht dafür die zentralen Gründe? Bitte nennen Sie die wesentlichen Gründe.
32. Kam es im Zusammenhang mit der Übermittlung von Erkenntnissen auch zu einer Korrektur von Angaben in der ATD (Berichtigungen, Löschungen)?
33. Falls ja, in wie vielen Fällen?

34. Sind Ihnen Fälle bekannt, bei denen der Informationsaustausch über die ATD dazu beigetragen hat, Straftaten aufzuklären oder zu vereiteln oder wesentliche Erkenntnisse im Hinblick auf den internationalen Terrorismus gewonnen werden konnten? Falls ja, skizzieren Sie sie bitte.
35. Worin liegt aus Ihrer Sicht der besondere Nutzwert der ATD? Bitte skizzieren Sie, wie sich die Arbeit an der ATD auf ihre ermittelnden oder aufklärenden Arbeiten auswirkt. Veranschaulichen Sie wenn möglich Ihre Antwort auch durch Praxisbeispiele.

