

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Antiterrordateigesetzes
und anderer Gesetze
– Drucksachen 18/1565, 18/2902 –**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Datenschutz und Trennungsgebot als Grundvoraussetzung des demokratischen Rechtsstaats

Der Datenschutz und die strikte Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten sind die Grundvoraussetzung für die Freiheit des Einzelnen und für das Zusammenleben in einem demokratischen Rechtsstaat. Das Bundesverfassungsgericht hat am 4. April des vergangenen Jahres in seinem Urteil zur Antiterrordatei erstmals ausdrücklich entschieden, dass „aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung [...] ein informationelles Trennungsprinzip [folgt]. Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden, es sei denn unter entsprechend klar umrissenen und bestimmten gesetzlichen Anforderungen“ (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, Rn. 123).

Der von der Bundesregierung nun vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des Antiterrordateigesetzes und anderer Gesetze wird weder der grundsätzlichen Bedeutung des Urteils noch dessen Anforderungen an die Reform der gemeinsamen Dateien im Einzelnen gerecht.

2. Sorgsame Prüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen als Pflicht des Gesetzgebers

In der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 22.09.2014 wurden vielfältige und erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgetragen. Die CDU/CSU-Fraktion hatte verhindert, dass die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in der Sachverständigenanhörung als Sachverständige auftreten und ihre in einem Brief vom 15. Juli 2014 an die Obleute des Innenausschusses formulierte Kritik am Gesetzentwurf der Bundesregierung darlegen konnte.

Die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD haben am 2.10.2014 und am 8.10.2014 Änderungsanträge zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eingebracht und auf einer Plenarbehandlung des Gesetzesvorhabens bereits am 16.10.2014 bestanden. Dieses Vorgehen belegt deutlich, dass auch innerhalb und zwischen den genannten Fraktionen die Diskussion über eine mögliche verfassungskonforme Fassung des Gesetzentwurfs nicht abgeschlossen ist. Die Nichtberücksichtigung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und die unnötige Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens, die eine gründliche Prüfung der vorgelegten Änderungsanträge ausschließt, werden weder der Komplexität und Grundrechtsintensität der Materie noch dem nötigen Respekt vor dem Grundgesetz und dem Bundesverfassungsgericht gerecht.

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD reagiert auf die verfassungsrechtlichen Bedenken der Sachverständigen lediglich im Hinblick auf die Vorschriften zur erweiterten Datennutzung, wird jedoch inhaltlich auch in diesem Punkt den von den Sachverständigen vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht gerecht. Weitergehende materielle Änderungen fehlen.

3. Das Grundgesetz als Richtschnur für die nötige Reform der Sicherheitsarchitektur in Deutschland

Die Weiterentwicklung des Sicherheitsrechts in den letzten Jahren – bedingt auch durch die Ereignisse des 11. September 2001 und die rasante Entwicklung der technischen Möglichkeiten zur Überwachung, zur Speicherung und Analyse und zum weltweiten Austausch von personenbezogenen Daten – hat die deutsche Sicherheitsarchitektur wesentlich verändert. Polizeibehörden haben zunehmend Befugnisse weit im Vorfeld zu einer konkreten Gefahr für das Vorgehen gegen Bürgerinnen und Bürger bekommen, die Nachrichtendienste wiederum sind durch neue Befugnisse z. B. zur zentralen Abfrage von Passagierdaten und verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit der Polizei in der Sache näher an die Polizeiarbeit herangerückt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei gibt deshalb erneut Anlass, die deutsche Sicherheitsarchitektur unter dem Aspekt der klaren Trennung von Aufgaben und Befugnissen von Polizeien und Nachrichtendiensten auf den Prüfstand zu stellen. Auch die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses vom 22.09.2014 ergab umfängliche Kritik – auch aus Reihen der Unionssachverständigen – an dem vorgelegten Gesetzentwurf.

Ohnehin sind nach dem Versagen der deutschen Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit dem NSU und der NSA-Überwachung entschiedene Reformen bei den Sicherheitsbehörden dringend erforderlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Änderung des Antiterrordateigesetzes (ATDG) und des Rechtsextremismus-Datei-Gesetzes (REDG) vollständig umsetzt, insbesondere
 - a) Speicherung und Verarbeitung der Daten von Gewaltbefürwortern verfassungskonform präziser fasst,
 - b) den Begriff der rechtswidrigen Gewalt in § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG und § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 RED-G explizit auf seine verfassungskonform zulässige Auslegung beschränkt,
 - c) durch Änderung des § 4 Absatz 3 ATDG und des § 4 Absatz 3 RED-G auch die aus Verkehrsdatenerhebungen stammenden Daten den verfassungsrechtlich erforderlichen besonderen Schutzanforderungen unterwirft,

- d) entsprechend der Forderung des Bundesrates (BR-Drs. 153/14) keine erweiterte Datennutzung im Sinne des bisherigen § 7 RED-G und des vorgeschlagenen § 6a RED-G-E enthält,
 - e) entsprechend der Anregung des Bundesrates (BR-Drs. 153/14) die Eilfallregelung des § 5 Absatz 2 ATDG mangels Erforderlichkeit aufhebt,
 - f) Befristungs- und Evaluierungsklauseln enthält, die eine unabhängige grundrechtsorientierte Evaluierung nach wissenschaftlichen Methoden sichert, die nicht von Bundesregierung oder Bundesministerien, sondern aus dem Bundestag heraus gesteuert wird;
2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die §§ 19 und 20 BVerfSchG und sonstige Datenübermittlungsvorschriften des Bundes verfassungskonform neu regelt,;
 3. in Zusammenarbeit mit den Ländern und unter Einbeziehung unabhängiger wissenschaftlicher Expertise unverzüglich sämtliche Datenübermittlungsvorschriften des Bundes und der Länder vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu überprüfen;
 4. sofern und soweit die Tätigkeit der gemeinsamen Abwehrzentren weiterhin für grundsätzlich verfassungskonform gehalten wird, Gesetzentwürfe vorzulegen, die die verfassungsrechtlich erforderliche gesetzliche Grundlage schaffen;
 5. in Zusammenarbeit mit den Ländern unverzüglich die organisatorischen, finanziellen und personellen Voraussetzungen für die erforderliche lückenlose und effektive Kontrolle über gemeinsame Dateien und gemeinsame Abwehrzentren durch völlig unabhängige und personell adäquat ausgestattete Datenschutzbeauftragte des Bundes und der Länder zu schaffen;
 6. unverzüglich die Rechtmäßigkeit der vom Bundesnachrichtendienst eingegebenen, einen erheblichen Bestandteil der Datei darstellenden personenbezogenen Daten zu überprüfen.

Berlin, den 14. Oktober 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

1. Verfassungskonforme Neuregelung der gemeinsamen Dateien

Das Antiterrordateigesetz wurde mit der Mehrheit von CDU/CSU und SPD im Jahr 2006 erlassen, obwohl die verfassungsrechtliche Problematik der nun vom Bundesverfassungsgericht gerügten Vorschriften spätestens seit der öffentlichen Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 6. November 2006 und nach der Stellungnahme der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26./27.10.2006 bekannt war. Weitergehende verfassungsrechtliche Bedenken gegen Recht, Praxis und Datenschutzkontrolle der Antiterrordatei hat seither immer wieder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und der Informationssicherheit (BfDI) gegenüber der Bundesregierung geäußert (s. auch BfDI, 23. Tätigkeitsbericht 2009/2010 S. 83 ff., sowie 24. Tätigkeitsbericht S. 92 f.).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht nun endgültig eine verfassungskonforme Neuregelung der Gemeinsamen Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten erforderlich. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen minimalen Änderungen im Antiterrordateigesetz und im Rechtsextremismus-Datei-

Gesetz werden den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Insbesondere im Hinblick auf den Schutz von Daten, die durch Eingriffe in das Post- und Telekommunikationsgeheimnis erhoben wurden, im Hinblick auf den Schutz von Daten von Kontaktpersonen und die fehlende Gewährleistung einer effektiven und lückenlosen Kontrolle durch unabhängige Datenschutzbeauftragte und die G10-Kommission wird der Gesetzentwurf den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Die Beibehaltung der erweiterten Datennutzung/projektbezogenen Recherche in der Rechtsextremismusdatei und deren vorgeschlagene Neuaufnahme in die Antiterrordatei ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Diese Bewertung wurde auch von der Mehrheit der Sachverständigen in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu diesem Gesetzentwurf am 22. 9. 2014 bestätigt. Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, der kaum relevante Änderungen enthält, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Unter anderem fehlt es an einer bestimmten und normenklaren Definition von Projekten im Rahmen der erweiterten Datennutzung/projektbezogenen Recherche. Im Hinblick auf die erweiterte Datennutzung/projektbezogenen Recherche ist anzumerken, dass deren Erforderlichkeit insgesamt im verfassungsrechtlichen Sinne weder durch den auf die empirische Analyse der Rechtsanwendung gerichteten Evaluierungsbericht zur Antiterrordatei (siehe dazu Nummer 5) noch anderweitig, etwa in stichhaltigen Informationen in der Gesetzesbegründung oder dem Vortrag der Bundesregierung auch nur ansatzweise belegt ist, wie dies verfassungsrechtlich erforderlich wäre.

2. Verfassungskonforme Ausgestaltung der Übermittlungsvorschriften der Sicherheitsbehörden

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit Blick auf die nach dem Urteil erforderliche Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen für sämtliche Informationsflüsse zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten eine ungewöhnlich lange Übergangsfrist von anderthalb Jahren gewährt (siehe Rn. 232 des Urteils). Des Weiteren sind jedenfalls die Übermittlungsvorschriften der §§ 19 und 20 BVerfSchG nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als verfassungswidrig anzusehen. Um die Reform der Übermittlungsvorschriften der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder nach eingehender Prüfung zu ermöglichen, hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil eine ungewöhnlich lange Umsetzungsfrist bis Ende des Jahres gewährt, die voraussichtlich ungenutzt verstreichen wird, weil die Bundesregierung die Einleitung des erforderlichen Prüfverfahrens versäumt hat. Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf wird diesen Forderungen des Urteils nicht ansatzweise gerecht.

3. Verfassungskonforme gesetzliche Regelung der gemeinsamen Abwehrzentren

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. April 2013 entschieden, dass sich auch im Bereich der Informationsanbahnung zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten aus dem aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Absatz 1 i. V. m. Art. 2 Absatz 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip das verfassungsrechtliche Erfordernis einer normenklaren und hinreichend bestimmten gesetzlichen Regelung ergibt (BVerfG 1 BvR 1215/07, Rn. 126 ff. und 136 ff.). Folglich bedarf es auch für die bestehenden gemeinsamen Abwehrzentren (z. B. GTAZ, GETZ) endlich einer gesetzlichen Regelung, soweit eine eingehende Prüfung ergibt, dass deren Arbeit nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts überhaupt noch als verfassungskonform angesehen werden kann. Entsprechend hat die Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland in ihrem Bericht vom 28. August 2013 mehrheitlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die gemeinsamen Abwehrzentren empfohlen (siehe Bericht S. 193, zugänglich unter www.bmi.bund.de, zuletzt abgerufen am 29. 4. 2014).

4. Gewährleistung effektiver und lückenloser Datenschutzkontrolle

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Antiterrordatei eine wirksame Aufsicht über die Antiterrordatei als Grundvoraussetzung für ihren verfassungskonformen Betrieb benannt (BVerfG, Urteil vom 24. April 2013, Leitsatz 3 und Rn. 214 ff.). Dem trägt der Gesetzentwurf nicht hinreichend Rechnung. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) muss eine insbesondere hinreichende personelle Ausstattung gewährt werden, mit der sie die verfassungsrechtlich erforderliche effektive Kontrolle auch leisten kann. Die Bundesregierung und der Bundestag sollen sich – anders als dies beim vorliegenden Gesetzentwurf der Fall war – eingehend mit ihren Stellungnahmen der BfDI auseinandersetzen.

5. Grundrechtsorientierte Gesetzevaluierung als Pflicht des Parlaments

Den Gesetzgeber trifft die verfassungsrechtliche Pflicht, in besonderen Konstellationen der Ungewissheit, wie sie im Sicherheitsrecht häufig bestehen, die Auswirkungen der Sicherheitsgesetzgebung auf die Grundrechte der Betroffenen laufend zu evaluieren und gegebenenfalls gesetzlich umzusteuern bzw. nachzubessern (dazu

Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper No. 6 (2006), S. 5 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung). Der vorliegende Gesetzentwurf entfristet RED-G und ATDG und streicht die jeweils enthaltenen Evaluierungsklauseln.

Trotz der seit langem bekannten verfassungsrechtlichen Bedenken hat die Bundesregierung es unterlassen, verfassungs- und grundrechtsorientierte Fragen in die gesetzlich vorgeschriebene Evaluierung der Antiterrordatei mit einzubeziehen (siehe dazu die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 1 bis 6 der Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Verfassungskonforme Sicherheitsgesetzgebung“, Bundestagsdrucksache 17/14055). Die Rechtsextremismusdatei wurde nach dem Vorbild der Antiterrordatei im Jahr 2012 geschaffen, ohne vorherige Evaluation der Antiterrordatei und ohne Analyse etwaiger Informationsdefizite. Ein vom Bundesministerium der Justiz in der 17. Wahlperiode gefordertes unabhängiges rechtswissenschaftliches Zweitgutachten zum Evaluierungsbericht zur Antiterrordatei (Bundestagsdrucksache 17/12665 neu) wurde vom Bundesministerium des Innern nie vorgelegt. Der vom Bundesministerium des Innern vorgelegte Evaluierungsbericht spiegelt zwar die Sicht der Sicherheitsbehörden auf die Antiterrordatei wider, evaluiert jedoch ausdrücklich nur die Praxis der Rechtsanwendung ohne den Anspruch einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung (Bundestagsdrucksache 17/12665 neu, S. 52), zudem gehen die Verfasser fälschlich davon aus, dass ein informationelles Trennungsgebot aus der Verfassung nicht existiert (ebenda, S. 52).

Die Empfehlungen des Berichts der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland vom 28. August 2013, die sich auf das Trennungsgebot zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten und den Reformbedarf bei gemeinsamen Dateien und gemeinsamen Abwehrzentren nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei beziehen, wurden von der Bundesregierung ignoriert; – wie auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung der Antiterrordatei und anderer Gesetze zeigt.

Jedes Gesetz zur Änderung gemeinsamer Dateien soll eine Befristung und eine Evaluierungsklausel enthalten, die eine unabhängige grundrechtsorientierte Evaluierung nach wissenschaftlichen Methoden sichert, die nicht von Bundesregierung oder Bundesministerien, sondern aus dem Bundestag heraus gesteuert wird.

6. Überprüfung der BND-Daten

Aufgrund der Snowden-Enthüllungen und im Gefolge erster Ergebnisse des 1. Untersuchungsausschusses bestehen erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Datenerhebungs- und Datenverarbeitungspraxis des Bundesnachrichtendienstes. Die offenbar erheblichen Anteile an BND-Daten in der ATD sind deshalb auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Dabei ist insbesondere auch die Reichweite der Geltung von Artikel 10 Grundgesetz im Hinblick auf die sog. Auslandsüberwachungen zu berücksichtigen, wie sie erst jüngst in der Anhörung des 1. Untersuchungsausschuss vom 22. Mai 2014 durch drei führende VerfassungsrechtlerInnen betont wurde.

