

Das Antiterrordateigesetz

Wenn Polizei und Geheimdienste verbunden werden ...

Heiner Adamski



Heiner Adamski

I. Datenerfassung zur Terrorismusabwehr

In der Bundesrepublik Deutschland ist vor einigen Jahren – Ende 2006 – zur Verbesserung der Abwehr der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus ein Antiterrordateigesetz (ATDG) in Kraft gesetzt worden. Der genaue Titel ist: „Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern“.¹ Nach diesem Gesetz musste als sog. Verbunddatei eine zentral beim Bundeskriminalamt zu führende Antiterrordatei eingerichtet werden. „Verbunddatei“ heißt: In dieser Datei werden Erkenntnisse von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder verbunden. Es kommt also zu einem „Verbund“ von Polizei und Nachrichten- oder Geheimdiensten. Beteiligt sind das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundespolizeipräsidium, die Landeskriminalämter (LKA), die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD), der Bundesnachrichtendienst (BND) und das Zollkriminalamt (ZKA) sowie unter bestimmten Voraussetzungen weitere Polizeivollzugsbehörden.

In der Antiterrordatei werden gemäß den Bestimmungen des Antiterrordateigesetzes Grunddaten und erweiterte Grunddaten von Personen erfasst, über die polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse vorliegen, aus denen sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Mitglieder oder Unterstützer einer inländischen terroristischen Vereinigung mit internationalem Bezug oder einer ausländischen terroristischen Vereinigung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland sind. Ergänzt wird dies um Angaben über Mitglieder oder Unterstützer einer Gruppierung, die eine Vereinigung im vorgenannten Sinne unterstützt. Ein Speicherkriterium ist, dass diese Personen 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 hervorrufen. Zu allen Personen sind „Grunddaten“ zu speichern: Angaben zu den Personalien wie Namen, frühere und derzeitige Anschriften, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort, Geburtsstaat und Staatsangehörigkeiten sowie körper-

liche Merkmale, Sprachen, Dialekte und Lichtbilder. Mit Ausnahme von Kontaktpersonen, die vom mutmaßlichen Terrorismusbezug ihrer Bekannten nichts wissen, sind zu allen Personen „erweiterte Grunddaten“ zu speichern: Angaben zu Telekommunikationsanschlüssen und -endgeräten, Bankverbindungen, Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, terrorismusrelevanten Fähigkeiten, Ausbildung und Beruf, Tätigkeiten in wichtigen Infrastruktureinrichtungen, Gefährlichkeit, Waffenbesitz und Gewaltbereitschaft, Fahr- und Flugeraubnissen und zu besuchten Orten oder Gebieten. Ergänzend können noch besondere Bemerkungen und Bewertungen als Freitext gespeichert werden. In der Antiterrordatei kann nach bestimmten Namen und – ausgehend von bestimmten Merkmalen – nach Personen gesucht werden (Inverssuche). Bei inversen Recherchen werden zu den Treffern die Grunddaten im Klartext angezeigt und zudem als Fundstelle die Behörde angegeben, bei der weitere Informationen abgefragt werden können. Bei besonderen Geheimhaltungsinteressen oder bei schutzwürdigen Interessen der Betroffenen kann die Speicherung der Daten verdeckt erfolgen. Eine Benachrichtigung über die Speicherung gibt es von Amts wegen nicht. Über nicht verdeckt gespeicherte Daten erteilt das Bundeskriminalamt Auskunft auf Anfrage. Bei Auskunftsbegehren über verdeckt gespeicherte Daten gelten die Vorschriften, die für die einspeichernde Behörde gelten. Konkret heißt das: Ein Betroffener muss sich – wenn er umfassend Auskunft erhalten will – an derzeit über 60 beteiligte Behörden wenden.

Das Gesetz zur Errichtung dieser Antiterrordatei ist – gesetzestechnisch betrachtet – ein detailreiches und präzise wirkendes Gesetz. Es ist aber so detailreich und enthält so viele Verweise auf Anwendungen anderer Gesetze, dass es zugleich unverständlich ist. Jedenfalls macht es vielfach einen unbestimmten Eindruck und begründet den Verdacht auf Verletzung mancher Rechtsgüter. Vor allem bleibt unklar, wie ernst das sog. Trennungsgebot genommen wird und welche Bedeutung das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hat.

Hinter dem unscheinbaren Begriff „Trennungsgebot“ verbirgt sich ein – provokant-plakativ formuliert – großes Problem: die möglichen Gefahren einer Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten. Aus einer Verbindung von polizeilicher und geheimdienstlicher Arbeit könnten unter bestimmten Umständen geheimpolizeiliche Praktiken erwachsen und Gefahren für die Demokratie entstehen. In Deutschland gibt es angesichts der deutschen Geschichte (Geheime Staatspolizei/Gestapo in der NS-Zeit und Staatssicherheitsdienst/Stasi zu DDR-Zeiten) einige Sensibilitäten in dieser Sache. Die Bundesrepublik Deutschland kann ja – historisch gesehen – durchaus als „Ergebnis“ von Terrorismus verstanden werden. Ohne den Nazi-Terror wäre keine BRD und keine DDR entstanden. Und ohne den DDR-Terror hätten wir nicht die gegenwärtige Bundesrepublik Deutschland als „vereinigtes Deutschland“. Wegen dieser Terrorerfahrungen galt und gilt in der Bundesrepublik das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Danach sollen die Aufgaben der allgemeinen Polizei und die Aufklärung extremistischer Bestrebungen von organisatorisch getrennten Behörden wahrgenommen werden – und dabei stehen grundsätzlich der Polizei nicht die Befugnisse der Nachrichtendienste zu

und umgekehrt den Nachrichtendiensten nicht die Befugnisse der Polizei. Die Polizei arbeitet auf der Grundlage des Polizeirechts. Ihre gesamte Arbeit ist an Gesetz und Recht gebunden. Ihr Handeln ist im Prinzip transparent. Der Bürger kann sich gegen Polizeimaßnahmen auf „dem Rechtsweg“ wehren. Für die Arbeit der Nachrichten- oder Geheimdienste gibt es auch Rechtsgrundlagen (beispielsweise das Bundesverfassungsschutzgesetz und die einschlägigen Landesgesetze). Die „Dienste“ werden auch kontrolliert, aber ihre Arbeit ist – wie der Name sagt – geheim. (In der praktischen Anwendung des Antiterrordateigesetzes kann dann dieses Problem entstehen: Polizeibehörden brauchen bei der Beschaffung von Informationen z.B. mittels Telefonüberwachung oder Hausdurchsuchung grundsätzlich die Zustimmung eines unabhängigen Richters. Geheimdienste brauchen sie nicht. Die Beteiligung der Geheimdienste bei der Informationsbeschaffung kann zu einer Umgehung der richterlichen Kontrolle führen.)

Das Trennungsgebot wird freilich auch relativiert: Ein im Bundeskanzleramt für die Fach- und Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst zuständiger Referent schreibt dazu in einer detailreichen Abhandlung „Das Trennungsgebot – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?“, „Im Gegensatz zu seinem historischen Ursprung ist denn auch bislang nicht abschließend geklärt, ob das Prinzip Verfassungsrang hat und für welche Dienste die vermeintliche verfassungsrechtliche Vorgabe gilt. Vorstellungen von der Bedeutung und dem Inhalt dieses Trennungsgebotes sind höchst unterschiedlich.“²

Der andere Punkt – das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung – betrifft das Recht, über Preisgabe und Verwendung von Daten selbst zu bestimmen. Dieses Recht wird in unserer von automatisierter Datenverarbeitung geprägten Gesellschaft zunehmend wichtiger. Die Datenverarbeitung bietet ja fast unbegrenzte Möglichkeiten zur Speicherung und dann zur Kombination von Daten. Das ist einerseits eine Erleichterung des Alltags. Andererseits gibt es Gefahren für die Privatsphäre, denn staatliche und andere Institutionen und „die“ Wirtschaft können teilweise ohne Wissen der Betroffenen auf Daten aus der persönlichen Sphäre zurückgreifen. Zum Schutz der Privatsphäre hat das Bundesverfassungsgericht deshalb 1983 im sog. „Volkszählungsurteil“ das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ entwickelt.³ Dieses Recht gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst zu bestimmen, wann und in welchem Umfang er persönliche Lebenssachverhalte preisgeben möchte. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützt wird. Es wird als wesentliche Ausprägung der Menschenwürde und der allgemeinen Handlungsfreiheit verstanden und hat Verfassungsrang. Einschränkungen dieses Rechts sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage mit klaren Angaben über die Voraussetzungen und den Umfang der Beschränkungen für den Bürger. Es ist klar, dass die Erfassung und Verbindung polizeilicher und geheimdienstlicher Erkenntnisse dieses Recht „tangiert“.

Die Sensibilitäten im Spannungsverhältnis Freiheit und Sicherheit sind in der öffentlichen Diskussion über Anti-Terror-Gesetze sowie auf den Internetseiten etwa der Bundesministerien für Inneres und Justiz oder des Bundeskriminalamtes zu erkennen. Als Beispiel sei auf eine Veröffentlichung aus dem

BKA „60 Jahre Staatsschutz im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit. Vom Staatsterrorismus zum islamistischen Terrorismus – Auswirkungen unterschiedlicher Formen terroristischer Bedrohung in Deutschland“ (Verf. Manfred Klink) hingewiesen.⁴ Es heißt dort: „Auch zehn Jahre nach dem 11. September 2001 hat die Bedrohung durch den globalen Terrorismus nicht nachgelassen. Daran hat auch der Tod Usama Bin Laden nichts geändert. Die Anschläge der vergangenen Jahre, insbesondere in Afghanistan und im Irak aber auch in Europa haben die Zerstörungskraft dokumentiert und mehrere tausend Menschenleben gefordert. Eine Entspannung der Sicherheitslage ist mittelfristig nicht zu erwarten. Dennoch darf diese Form der Kriminalität – und um nichts anderes handelt es sich hierbei – nicht zu einer übermäßigen Beanspruchung unserer Freiheitsrechte führen. Sicherheit und Freiheit werden häufig als Gegensätze dargestellt, sie stellen jedoch zwei Seiten derselben Medaille dar, es gibt keine Freiheit ohne Sicherheit und keine dauerhafte Sicherheit ohne Freiheit. Auf die Bedrohung durch den Terrorismus muss die Gesellschaft ebenso entschlossen wie angemessen reagieren. Das bedeutet, dass die Behörden einerseits die notwendigen Befugnisse benötigen, um den Herausforderungen wirksam begegnen zu können, dass ihre exekutiven Befugnisse aber andererseits auch auf das notwendige Maß begrenzt werden müssen, um Bürgerrechte so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Die Vereinten Nationen haben in mehreren Resolutionen festgestellt, dass Terrorismus als Anschlag auf die Grundprinzipien von Recht und Ordnung angesehen wird und den allgemeinen Menschenrechten sowie dem friedlichen Meinungs austausch zuwider läuft. Terroristen – auch wenn sie sich als Freiheitskämpfer darstellen – setzen sich bedenkenlos über die fundamentalen Grundsätze menschlichen Zusammenlebens hinweg. Um bei der Bewahrung unserer Rechtsordnung dem Terrorismus glaubwürdig entgegen zu treten, müssen die nationalstaatlichen Regierungen und Behörden dennoch rechtsstaatliche Prinzipien strikt beachten ... Im Gegensatz zu totalitären Staaten, in denen die ‚Staatssicherheit‘ vor allem den Staat vor seinen Bürgern schützen muss, muss der Staatsschutz im freiheitlichen Rechtsstaat die Verfassung, also auch Demonstrationsfreiheit, Religions- und Meinungsfreiheit sowie Rechte von Minderheiten, aber auch Abwesenheit von Gewalt in der politischen Auseinandersetzung schützen.“ (S. 2 und S. 15f.)

Bei der Betrachtung der in den letzten Jahren in Kraft gesetzten Anti-Terror-Gesetze und anderer Gesetze zum Schutz der Sicherheit wird deutlich, dass all die per Gesetz vorangetriebenen Sicherheitsmaßnahmen ein gewisses Dilemma anzeigen. Einerseits ist klar, dass gegen den religiösen und politischen Wahnsinn des Terrorismus und die Verbrechen der Terroristen vorgegangen werden muss. Terror in Deutschland wie seinerzeit in München und später durch die RAF oder in den letzten Jahren die Terroranschläge in Boston, London Madrid und vor allem der terroristische Massenmord durch die Angriffe auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Arlington durch islamistische Terroristen können nicht ohne Folgen bleiben. Andererseits ist aber auch klar, dass Freiheit nicht durch Einschränkung der Freiheit wirklich verteidigt werden und dass ohne manche Einschränkungen Bedrohungen und Gefahren nicht angemessen begegnet werden kann. Was aber ist „angemessen“ im Sinne des Grundgesetzes?

Das Bundesverfassungsgericht musste sich mehrfach mit dieser Frage befassen. Es hat mehrfach die von deutschen Politikern initiierten und von Gesetzgebungsorganen verabschiedeten Gesetze wegen zu großer Eingriffe in die Freiheit als verfassungsrechtlich nicht zulässig verworfen oder „gestutzt“. Auch das Antiterrordateigesetz hat das Gericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde geprüft. Im April 2013 hat es dieses Gesetz in seinen Grundstrukturen als verfassungsgemäß und einzelne Bestimmungen als verfassungswidrig beurteilt und den Bundesgesetzgeber zu Neuregelungen aufgefordert.

II. Die Verfassungsbeschwerde

Mit der Verfassungsbeschwerde – die übrigens ein pensionierter Richter vorgelegt hat – wurde eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gerügt. Dieses Selbstbestimmungsrecht werde verletzt, weil die Regelungen des Antiterrordateigesetzes zu unbestimmt und unverhältnismäßig seien. So dürften Daten über Personen in die Antiterrordatei eingestellt werden, die aufgrund ungesicherter Anhaltspunkte als bloße Befürworter nur minimaler Gewalt gälten. Damit könnte schon eine bestimmte innere Gesinnung für die Speicherung in der Antiterrordatei genügen. Es würden auch durch die Aufnahme von Kontaktpersonen Daten unbescholtener Personen erfasst, wenn nur Anhaltspunkte dafür ersichtlich wären, dass sie zu Personen in Kontakt stünden, bei denen Anhaltspunkte für terroristische Handlungsweisen oder für die Befürwortung von Gewalt vorlägen. Diese Kontaktpersonen müssten nicht einmal Kenntnis von den terroristischen Aspekten haben. Der Kreis der betroffenen Bürger werde dadurch unübersehbar und unverhältnismäßig ausgedehnt. Die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten stellten auch ein weitgehendes Persönlichkeitsprofil her. Die Regelung, dass im Eilfall alle Behörden auf diese Daten zugreifen können, sei nicht verhältnismäßig; das Vorliegen eines Eilfalles könne ja leicht erklärt werden. Auch die Möglichkeit der Aufnahme von Freitexten wirke entgrenzend, da die Speichervoraussetzungen für den Bürger nicht erkennbar und zu vage seien. Zudem wurde dargelegt, dass der Zugriff der Polizeibehörden auf die von den Nachrichtendiensten in die Antiterrordatei eingestellten Daten gegen das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten verstoßen (ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot ergebe sich aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG sowie als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundrechtsschutzes). Bei Nichtbeachtung des Trennungsgebotes wurde eine grundgesetzwidrige uferlose Ausweitung der polizeilichen Ermittlungsmöglichkeiten befürchtet.

Außerdem wurde die Verletzung des Grundrechts auf das Brief- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) gerügt. Das Brief- und Fernmeldegeheimnis werde verletzt, da die weitgehenden, den Nachrichtendiensten eingeräumten Eingriffsmöglichkeiten durch die Antiterrordatei zu einer unverhältnismäßigen Kenntnisnahme durch andere Behörden führten. Ein Verstoß gegen die Unverletzlichkeit der Wohnung läge vor, weil in die Antiter-

rordatei auch Daten aufgenommen werden könnten, die aus „großen Lauschangriffen“ in Wohnungen stammen könnten. Das Fehlen von effektivem Rechtsschutz wurde in der Einstellung von Daten aus heimlichen Maßnahmen gesehen; hier würde die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der verdeckten Speicherung von Daten verwehrt.

III. Prüfungen und Anhörungen

Das Bundesverfassungsgericht hat geprüft, ob der Bund über ausreichende Kompetenzen zur Regelung des Zusammenwirkens der auf verschiedenen Rechtsgrundlagen arbeitenden Bundes- und Landesbehörden verfügt. Insbesondere war die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Zusammenführung von Daten der Polizeibehörden und der Nachrichtendienste zu klären. Dazu gehörte die Frage, ob die erfassten Personengruppen und die erfassten Daten hinreichend bestimmt und begrenzt sind und welche Personen aus dem Umfeld terroristischer Straftäter und welche Kontaktpersonen in der Datei gespeichert werden dürfen. Ferner ging es um die Verfassungsmäßigkeit der Speicherung von Daten aus Eingriffen in Art. 10 und 13 GG. Ein weiteres Problem war die Verhältnismäßigkeit der vollen Anzeige aller Grunddaten insbesondere bei einer Inverssuche auch in den erweiterten Grunddaten. Geprüft wurde auch, ob die angegriffenen Vorschriften den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Garantie des effektiven Rechtsschutzes genügen. Zu diesem komplexen Programm wurden – und allein das zeigt die Vielschichtigkeit der Interessen und Rechtsprobleme – Vertreter diverser Institutionen in der mündlichen Verhandlung angehört: die Präsidenten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes, Vertreter von Landespolizeibehörden sowie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und einiger Länder sowie Vertreter der Humanistischen Union, der Deutschen Vereinigung für Datenschutz, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Chaos Computer Clubs (CCC). Die letztgenannte Institution hat ihre wegen Prägnanz lesenswerte Stellungnahme anlässlich der Anhörung „ins Netz“ gestellt.⁵ Interessant ist auch ein unter „YouTube“ abrufbarer unbekümmert-frisch wirkender Film-Bericht von Mitgliedern des CCC über die Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht.⁶

IV. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat das Antiterrordateigesetz vor allem im Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beurteilt und festgestellt, dass durch die Verknüpfung bereits erhobener Daten nach neuen Kriterien in dieses Grundrecht eingegriffen wird. Die Grundstrukturen der Verbunddatei hält das Gericht jedoch für geeignet und erforderlich, dem legitimen Ziel effektiver Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu dienen – und insoweit beurteilt es diese Strukturen als mit dem Grundrecht vereinbar. Die

Grundstrukturen zur Informationsanbahnung seien auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Aber:

Die wohl wichtigste Passage des Urteils lautet: „Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden (dürfen) grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, begründen sie einen besonders schweren Eingriff. Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden muss deshalb grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt. Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen gesichert sein; auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden.“

Die Antiterrordatei greift nach Ansicht des Gerichts durch die Zusammenführung der Daten von Nachrichtendiensten sowie von Polizei- und Sicherheitsbehörden erheblich in die Grundrechte der Betroffenen ein. Da diese Behörden mit je anders gearteten Mitteln grundsätzlich verschiedene Zwecke verfolgten, dürften Daten aber nicht umfassend und frei ausgetauscht werden. Ein informationelles Trennungsgebot stünde dem entgegen. Ausnahmen seien bei operativen Aufgaben nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses auf der Grundlage klarer Gesetze zulässig. Die Eingriffsschwellen für die Erlangung von Daten (die besonderen Anforderungen zur Überwachung der Telekommunikation und des Wohnraums) dürften dabei nicht unterlaufen werden. Der Eingriff in das Grundrecht wiege aber weniger schwer, weil die Daten in der Verbunddatei primär der Informationsanbahnung und nicht der operativen Aufgabenwahrnehmung dienen. Angesichts der großen Bedeutung einer effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus für die freiheitliche demokratische Grundordnung greife die Verbunddatei daher auch im engeren Sinne nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte der Betroffenen ein. Die Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung setze aber voraus, dass die Ausgestaltung der Antiterrordatei im Einzelnen den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und an die Normenklarheit genüge. Die beteiligten Behörden sowie die zu erfassenden Personen und Daten müssten klar bestimmt und die Nutzung der Daten müsste eindeutig geregelt sein. Wegen der nur eingeschränkten individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten müsste eine effektive Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten gewährleistet sein.

Diese Voraussetzungen sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts bei vielen Einzelbestimmungen des Antiterrordateigesetzes nicht erfüllt. Die beteiligten Polizeivollzugsbehörden seien nicht hinreichend und nicht abschließend bestimmt. Bestimmungen des zur Erfassung vorgesehenen Personenkreises seien teilweise zu weit gefasst. Die Bestimmungen zur Erfassung von Einzelpersonen müssten so ausgelegt werden, dass es nicht wegen bloßer Befürwortung von Gewalt zur Speicherung in der Datei komme. Die Regelung zur Verwendung von Daten aus der Überwachung des Wohnraums oder der

Telekommunikation oder der Durchsuchung von Computern greifen für das Gericht unverhältnismäßig in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) ein. Auf so erlangte Daten und ebenso wie auf alle Daten von Kontaktpersonen darf nur noch zeitlich begrenzt und im Eilfall zugegriffen werden.

Dem Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgericht auferlegt, die als verfassungswidrig beanstandeten Normen bis Ende 2014 so zu ändern, dass sie mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Diese Auflage hat es mit der Erwartung verbunden, dass der Gesetzgeber ähnliche Bestimmungen in anderen Gesetzen und die Vorschriften zur Übermittlung von Daten einzelner Sicherheitsbehörden überprüft. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auferlegt, Berichtspflichten des BKA gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit einzuführen und zudem zur Überwachung der Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen für turnusmäßige Pflichtkontrollen durch die Bundes- und Landesbeauftragten für Datenschutz zu sorgen.⁷

V. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Entscheidung über das Antiterrordateigesetz die Linie der Verteidigung der Freiheitsrechte ausgebaut. Es hatte vor Jahren ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt und in Entscheidungen zur Onlinedurchsuchung, zur Telekommunikationsüberwachung und zur Vorratsdatenspeicherung die Gefahren der Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel einzugrenzen versucht. Und nun hat es das Trennungsgebot klar herausgestellt: Es hat den Datenaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für operative Maßnahmen als besonders schweren Eingriff in dieses Gebot qualifiziert und ihn nur ausnahmsweise bei einem herausragenden öffentlichen Interesse als zulässig akzeptiert. Es hat damit ein von manchen Politikern behauptetes „Supergrundrecht auf Sicherheit“ und eine daraus abgeleitete oder damit begründete gesetzliche Sicherheitsarchitektur mit Einschränkungen der Freiheit relativiert. Es hat – wenn auch vielfach zwischen den Zeilen – deutlich gemacht, dass Grundrechte Freiheitsrechte der Bürger gegen den Staat sind. Es hat nicht in Frage gestellt, dass der Staat verpflichtet ist, für die Bürger innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten, es hat aber deutlich gemacht, dass der Staat bei der Wahrnehmung seiner Schutzpflicht nur Mittel nutzen darf, die mit den Freiheitsrechten vereinbar sind. Anders gesagt: Die Entscheidung macht deutlich, dass Freiheitsrechte nicht zum Schutz der Freiheit geopfert werden dürfen.

Die Problematik hat aber auch eine andere Seite: Das Antiterrordateigesetz ist – wie ein nur flüchtiger „Blick ins Gesetz“ zeigt – ein komplexes und kompliziertes Gesetz. Deutlicher gesagt: Das Antiterrordateigesetz ist ein kaum zu verstehendes Gesetz. Es sei hier die These formuliert, dass es erhebliche Mühe bereiten wird, einen Juristen oder Politikdidaktiker oder Gemeinschaftskundelehrer zu finden, der auch nach langer Lektüre verstehen wird, wovon konkret die Rede ist. In zahlreichen Medienberichten über die mündliche Verhandlung klang sogar an, dass auch die Richter des Bundesverfassungsgerichts und die

zur Anhörung geladenen Vertreter diverser Institutionen Schwierigkeiten hatten zu verstehen, was in diesem Gesetz steht – und vor allem: wie das alles in der Praxis technisch durch Computerfachleute umgesetzt werden kann. Es wird auf der Ebene des Bundes und der Länder erhebliche Probleme geben, wenn Datenschutzbeauftragte kontrollieren wollen, ob was wie und überhaupt eingehalten wird. Und schließlich gibt es auch noch diese Seite: Die hier angedeutete Problematik ist in einem Zusammenhang zu sehen, zu dem dies gehört: Wir haben einerseits eine bis in die tiefsten Tiefen reichende und fast alle Details berücksichtigende Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie die „juristische Überhöhung“ und Fundierung in der Lehre. Ein Beispiel ist das Thema „Abhören“ und „Überwachung“. Andererseits werden wir seit einiger Zeit täglich über Realitäten unterrichtet und staunen beispielsweise über die Studie „Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik“ des Freiburger Historikers Foschepoth.⁸ Man hat hier wie auch auf anderen Gebieten den Eindruck, dass die Kluft zwischen Theorie und Praxis oder zwischen Wissenschaft und Wirklichkeit größer und teilweise kafkaesk wird. Und wir lernen: Seit der Erfindung des Telefons gibt es kein sicheres Telefon. Aber das gehört nicht zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Antiterrordateigesetz.

Anmerkungen

- 1 <http://www.gesetze-im-internet.de/atdg/BJNR340910006.html>
- 2 Diese Publikation kann abgerufen werden unter www.bka.de
- 3 Jens Singer: Das Trennungsgebot – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe? In: Die Kriminalpolizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei. Ausgaben 2006/September und Dezember. Siehe auch: <http://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2006/september/detailansicht-september/artikel/das-trennungsgebot-teil-1.html>
<http://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2006/detailansicht-2006/artikel/das-trennungsgebot-teil-2.html>
- 4 BVerfGE 65,1 (41)
- 5 <http://www.ccc.de/system/uploads/124/original/antiterrordatei-final.pdf>
- 6 <http://www.youtube.com/watch?v=mkuLpNzTnmE>
- 7 Siehe Urteil des BVerfG vom 24. April 2013 (1 BvR 1215/07) und auch den Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes vom 7. März 2013 (BT-Drs. 17/12665)
- 8 Josef Foschepoth: Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2013. Siehe dazu: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/augsteins-auslese-ueberwachtes-deutschland-1.1522171>

