

Rosemarie Will

Das Bundesverfassungsgericht und die Anti-Terror-Datei

Sechs Jahre hat sich das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zur Anti-Terror-Datei (ATD) Zeit gelassen. Entsprechend hoch waren die Erwartungen an das Urteil. Am 24. April 2013 wurden diese Erwartungen allerdings kräftig enttäuscht – die Karlsruher Entscheidung¹ fiel in bürgerrechtlicher Hinsicht mager aus. Rosemarie Will erläutert und kommentiert die Entscheidung.

Am 31. Dezember 2006 trat das Gesetz zur Anti-Terror-Datei (ATDG, BGBl I S. 3409) in Kraft. Damit wurde zum ersten Mal eine Verbunddatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten geschaffen. Mit ihrer Hilfe sollen Daten über den internationalen Terrorismus und Terroristen ausgetauscht werden. Das Gesetz verpflichtet eine Vielzahl von Behörden, Daten in diese Datei einzustellen. Insgesamt waren nach Angaben des Evaluationsberichts vom 7. März 2013 18.000 Personen in der Datei gespeichert². Die Speicherung von Daten erfolgt nach zwei Kategorien: Entweder es handelt sich um die sogenannten Grunddaten, die offen gespeichert werden und vom Nutzer der Datei sofort einsehbar sind oder um die erweiterten Grunddaten, die verdeckt gespeichert werden und erst auf Anfrage von der einspeichernden Behörde freigeschaltet werden können. Zu den Grunddaten gehören unter anderem der Name, das Geschlecht, das Geburtsdatum, der Geburtsort, der Geburtsstaat, aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten, gegenwärtige und frühere Anschriften, besondere körperliche Merkmale, Sprachen, Dialekte und Lichtbilder.

Aus den erweiterten Grunddaten ergibt sich ein verdichteter „Steckbrief,“ der alle bei der jeweiligen Behörde verfügbaren Daten versammelt. Dazu gehören unter anderem von der gespeicherten Person angemeldete oder genutzte Telekommunikationsanschlüsse und Telekommunikationsendgeräte, E-Mailadressen, Schließfächer, auf die Person zugelassene oder von ihr genutzte Fahrzeuge, Familienstand, Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit und „besondere Fähigkeiten.“ Im September 2012 ist nach dem Vorbild der ATD die Rechtsextremismus-Datei eingerichtet worden.

Kann die Anti-Terror-Datei verfassungsgemäß sein?

Seit die Anti-Terror-Datei eingerichtet wurde, steht die Frage im Raum, ob eine solche Verbunddatei zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten das Trennungsgebot

verletzt. Damit verbunden ist die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Rang des Trennungsgebotes. Sowohl darüber als auch über den Inhalt des Trennungsgebotes wird bereits seit Inkrafttreten des Grundgesetzes heftig gestritten. Relativ einig ist man sich seit jeher darin, dass das Trennungsgebot in organisatorischer Hinsicht die Angliederung der Nachrichtendienste an Polizeidienststellen verbietet. Generell sollen den Geheimdiensten polizeiliche Befugnisse vorenthalten werden – das sogenannte Exekutivverbot für Nachrichtendienste. Die Polizei wiederum soll nicht im Aufgabengebiet von Nachrichtendiensten operieren und dazu nachrichtendienstliche Mittel einsetzen.

Weitere Fragen an die Verfassungsmäßigkeit des ATDG waren und sind: Ist der Terroristenbegriff hinreichend bestimmt? Wie wird die Teilnahme der Behörden an der Verbunddatei geregelt? In welchem Maße werden Kontaktpersonen in die Datei einbezogen? Sind die zu speichernden Daten überhaupt verfassungsgemäß? Was sind die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Speicherung in der Datei?

Mit der Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz legte der Beschwerdeführer Klage ein gegen die Verletzung seines Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung in Verbindung mit dem Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) sowie seinen Grundrechten aus den Art. 10 (Telekommunikationsgeheimnis), Art. 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung) und Art. 19 Abs. 4 GG (Recht auf effektiven Rechtsschutz).

Mit seiner Entscheidung hat das Gericht die Grundstrukturen des ATDG für verfassungsmäßig erklärt. Einige Regelungen, deren Verfassungswidrigkeit von Anfang an mehr oder weniger offensichtlich war, wurden nun offiziell für nicht verfassungsgemäß erklärt. Der Frage nach der Übereinstimmung des ATDG mit dem Trennungsgebot und den Fragen des Rechtsschutzes ist das Gericht ausgewichen.

Wie ein Problem verschwindet

Mit seinem Urteil erklärt das BVerfG die Grundstrukturen der ATD für verfassungsgemäß.³ In der Begründung heißt es: „Da sie nur rechtlich begrenzte Einzelübermittlungen vorbereiten, ist eine solche Zusammenführung von Daten der Nachrichtendienste und Polizeibehörden durch die Aufgaben der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt. Ebenfalls bestehen keine durchgreifenden Bedenken dagegen, einen gezielteren Informationsaustausch nach Maßgabe des Fachrechts zu ermöglichen.“⁴

Das BVerfG begreift die Verbunddatei mit ihren offen einsehbaren Grunddaten demnach lediglich als Instrument für eine Informationsanbahnung. Sie ermöglicht es den beteiligten Behörden demnach nur, die sogenannten Grunddaten als Klarinformationen in die Datei eingeben und einsehen zu können. Der weitere Informationsaustausch bezüglich der sogenannten erweiterten Grunddaten, die in der Datei verdeckt gespeichert werden, erfolgt nach Maßgabe des jeweils geltenden Fachrechts, also gemäß den jeweiligen Übermittlungsvorschriften, denen die einzelnen Behörden unterliegen. Tritt jedoch ein sogenannter Eilfall ein, können die erweiterten Grunddaten sofort ohne weitere Prüfung freigeschaltet werden.

Wird durch einen erzielten Treffer bei den Grunddaten tatsächlich nur ein Informationsaustausch angebahnt und ansonsten kein Informationsgewinn erzielt? Zweifel sind schon bei der Anbahnungsthese angebracht, denn auch dem Gericht muss klar sein, dass durch den Datenaustausch ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt. Dieser Eingriff besteht darin, dass die Daten jeweils zu einem anderen Zweck von der eingehenden Behörde erhoben wurden, als sie die abfragende Behörde dann anschließend verwendet. Dazu heißt es im Urteil: „Das Eingriffsgewicht der Antiterrordatei ist dadurch erhöht, dass sie einen Informationsaustausch zwischen einer großen Zahl von Sicherheitsbehörden mit zum Teil deutlich verschiedenen Aufgaben und Befugnissen ermöglicht. Bedeutung hat hierbei insbesondere, dass sie auch den Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden umfasst.“⁵

Das Gericht sieht auch, dass mit der Verwendung der personenbezogenen Daten durch die abfragende Behörde eine Zweckänderung der Daten im Vergleich zum ursprünglichen Erhebungszweck einhergeht. „Die den verschiedenen Sicherheitsbehörden jeweils eingeräumten Datenerhebungs- und -verarbeitungsbefugnisse sind, soweit es um personenbezogene Daten geht, auf ihre spezifischen Aufgaben zugeschnitten und durch sie begrenzt. Entsprechend unterliegen die Daten von Verfassung wegen und hinsichtlich ihrer Verwendung, Zweckbindungen und können nicht ohne weiteres an andere Behörden übermittelt werden.“⁶ Dennoch, so das Gericht weiter, schließe der verfassungsrechtliche Grundsatz der Zweckbindung Zweckänderungen durch den Gesetzgeber nicht aus. Dabei dürften aber verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten nicht dadurch unterlaufen werden, dass Behörden, für die aufgrund ihrer Aufgabenstellung weniger strenge Anforderungen gelten, Daten im Wege der Übermittlung an Behörden weiterleiten, die ihrerseits strengeren Anforderungen unterliegen.⁷

Wie aber sollen diese Maßstäbe für den erweiterten Datenaustausch, der nach Ansicht des Gerichts durch die Einsicht in die Grunddaten nur „angebahnt“ wurde, nun auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüft werden? Hierzu macht das Gericht keine Angaben – man könnte auch sagen: Die Prüfung findet nicht statt. Das Gericht stellt einzig darauf ab, dass der Austausch der erweiterten Grunddaten nur auf der Grundlage des bestehenden Fachrechts für den Datenaustausch erfolgen kann. Das heißt, dass das Gericht die fachrechtlichen Austauschregeln als die geforderten gesetzlichen Zweckänderungsregelungen für den erweiterten Datenaustausch begreift, ohne diese auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen. Aber diese Art Austausch auf der Grundlage des jeweiligen Fachrechtes hat es auch ohne die Datei schon gegeben. Das Problem einer möglichen verfassungswidrigen Zweckänderung durch den Austausch der erweiterten Grunddaten mittels der Verbunddatei verschwindet also dadurch, dass es diese Art Austausch schon immer gab – die Datei hat nichts daran geändert. Das wirkt wie ein Taschenspielertrick, denn auf diese Weise bleibt das Verbot einer nachträglichen Zweckänderung wirkungslos. Für das Gericht ist der Datenaustausch über die Datei nichts anderes als eine Effektivierung der gängigen Praxis mittels Digitalisierung und Vernetzung, deren Verfassungsmäßigkeit nicht zu prüfen war. Selbst den Eilfall, bei dem sofort ohne weitere Prüfung die verdeckt gespeicherten erweiterten Grunddaten dem Anfragenden übermittelt werden, sieht das Gericht für gerecht-

fertigt an und erhebt keine verfassungsrechtlichen Einwände. Geht man davon aus, dass bei der internationalen Terrorbekämpfung der Eilfall recht häufig eintritt, gibt es für diese Fälle überhaupt keine Hürde für den Datenaustausch und der damit verbundenen Zweckänderung bei der Weiterverwendung der Daten.

Kampf gegen den Terror: Nur wenig ist nicht erlaubt

Nachdem die Grundstrukturen der ATD die verfassungsrechtliche Prüfung passiert haben, erklärt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil einzelne Normen des Gesetzes für verfassungswidrig. Dies betrifft die Art der Festlegung der an der Datei beteiligten Behörden; den Umfang der in der Datei erfassten Personen, insbesondere die breite Einbeziehung von Kontaktpersonen in die Datei; die Nutzung der erweiterten Grunddaten zur sogenannten Inverssuche⁸; die Befugnis der Sicherheitsbehörden, selbständig die zu speichernden Daten weiterführend bestimmen zu können; und schließlich die „Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven Aufsicht“ – neben der gerichtlichen und der parlamentarischen Kontrolle hier vor allem die Aufsicht durch die Datenschutzbehörden.

Schon während der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren hatte der Sachverständige Hansjörg Geiger darauf hingewiesen, dass es rechtsstaatlich geboten sei, dass der Gesetzgeber selbst die an der Datei beteiligten Behörden abschließend festlegt. Im § 2 Abs. 1 ATDG ist hingegen vorgesehen, dass das Bundesministerium des Inneren weitere Polizeivollzugsbehörden zur Teilnahme an der Datei bestimmen kann. Diese Regelung wurde nun als mit dem Bestimmtheitsgebot für unvereinbar erklärt.⁹

Zur Festlegung des zu speichernden Personenkreises hatte der § 2 Nr. 1 ATDG geregelt, dass Personen, die Vereinigungen oder Gruppierungen des internationalen Terrorismus angehören oder in einer besonderen Nähe dazu stehen, gespeichert werden. Dieses Vorhaben ist bereits im Gesetzgebungsverfahren als zu weitgehend kritisiert worden.

Darüber hinaus sollten nach § 2 Nr. 2 ATDG Personen gespeichert werden, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden, unterstützen, vorbereiten, befürworten oder durch ihre Tätigkeit vorsätzlich hervorrufen. Die Nr. 3 des Paragraphen sah zudem die Speicherung der Daten von Kontaktpersonen der nach Nr. 1 und 2 zu speichernden Personen vor. Insbesondere der Sachverständige Ralf Poscher hatte dies als zu weitgehend kritisiert.

Dem ist das Gericht nur zum Teil gefolgt. Es hat einzig die Regelung zur Unterstützung einer Gruppierung und § 2 Satz 1 Nummer 2 hinsichtlich des Merkmals „befürworten“ für mit der Verfassung unvereinbar erklärt.¹⁰ Bezüglich der mehrdeutigen und sehr weiten Rechtsbegriffe der „rechtswidrigen Gewalt“ und des „vorsätzlichen Hervorrufens“ solcher Gewalt gab es im Urteil nur eine „Vier-zu-vier“-Entscheidung.¹¹ Das bedeutet, dass das Gericht die Begriffe „unterstützen“, „vorbereiten“, „befürworten“ oder „durch ihre Tätigkeit vorsätzlich hervorrufen“ für rechtsstaatlich

ausreichend bestimmt hält, um nach diesen Merkmalen Personen in der Datei zu speichern.

Obwohl im weiteren die Regelung zu den Kontaktpersonen für insgesamt verfassungswidrig erklärt wurde, merkt das Urteil an, dass es verfassungsrechtlich nicht prinzipiell ausgeschlossen sei, auch Daten von Kontaktpersonen in der ATD zu speichern – die Speicherung bleibt also grundsätzlich möglich. Damit der Vorgang dann verfassungsgemäß erfolgt, gibt das Gericht dem Gesetzgeber dazu sogar Hinweise in der Randnummer 165.

Bezüglich des Umfangs der erfassten Daten hat das Gericht inhaltlich nichts beanstandet – dies betrifft sowohl die Grunddaten als auch die erweiterten Grunddaten. Nur in formeller Hinsicht soll es ergänzende Regelungen geben: Danach müssen die in § 3 Abs. 1 Nummer 1b enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe nunmehr nicht nur, wie bisher geschehen, in Form einer „Verschlussache nur für den Dienstgebrauch“ standardisiert werden, sondern sind vom Gesetzgeber selbst nachvollziehbar zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Angesichts der Reichweite und der Sensibilität der zu speichernden Daten ist dies zwar überraschend, aber auch hier argumentiert das Gericht damit, dass die Regelungen des ATDG keine neue Erhebung von Daten vorsehe, sondern nur die Zusammenführung von einzelnen bei den Behörden bereits vorhandenen Daten bewirke. Im Übrigen, so das Gericht, stehe dem Eingriffsgewicht das überaus gewichtige öffentliche Interesse an einer effektiven Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus gegenüber.¹² Dies lässt das Gericht auch für die Merkmale der Volks- und Religionszugehörigkeit gelten, für die vielfach angemerkt wurde, dass ihre Speicherung dem besonderen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Diskriminierungsschutz nicht genügen würde. Weiterhin hat auch das im Gesetz vorgesehene Freitextfeld¹³ die verfassungsrechtliche Prüfung problemlos passiert.

Unbedenklichkeit stellt das Gericht auch im Bezug auf die Abfrage und Nutzung der einfachen Grunddaten und mit einer Ausnahme auch für die Recherchen zu den erweiterten Grunddaten fest – und das, obwohl das Gesetz keine qualifizierten Eingriffsschwellen enthält. Für eine Abfrage reicht es vielmehr aus, dass sie für die Aufgabenerfüllung bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, also dem Hinweis auf eine möglicherweise drohende Gefahr, als erforderlich angesehen wird. Das ist, wie das Gericht selbst anmerkt, eine so niedrige Eingriffsschwelle, dass man sehr stark annehmen muss, dass sie das Einsammeln und Speichern von Daten weder verhindert noch aufhält. Letztendlich läuft damit die Bindung der Behörden an grundlegende Maßstäbe bei der Datenverwendung, insbesondere an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ins Leere. Das Gericht sieht die Begrenzung bei der Verwendung darin, dass der § 5 ATDG lediglich Einzelabfragen für einen konkreten Ermittlungsanlass erlaube. Wie aber Rasterungen, Sammelabfragen oder die Verknüpfung von Datenfeldern verhindert werden sollen, bleibt letztlich offen. Auch an dieser Stelle bleibt die ermöglichte Verwendung der erweiterten Grunddaten durch die abfragende Behörde ungeprüft. Im Urteil heißt es dazu: „Der Zugriff auf die erweiterten Grunddaten selbst wird erst auf Einzelsuchen nach Maßgabe des Fachrechts durch Freischaltung seitens der informationsführenden Behörde ermöglicht (§ 5 Abs. 1 S. 3 und 4 ATDG). Ihre Übermittlung als Klarinformationen ist ein eigenständiger, nachge-

lagerter Rechtsakt und steht unter den jeweiligen fachlichen Voraussetzungen für eine einzelne Übermittlung der Daten, die hier ihrerseits die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllen müssen. Gegen eine solche verdeckte Nutzung der erweiterten Grunddaten ist trotz ihrer Reichweite verfassungsrechtlich nichts zu erinnern.¹⁴ Ungeprüft bleibt, ob die von der Datei bewirkte neue Verwendung der Daten den vom Gericht geforderten Maßstäben genügt. Das Gericht hat lediglich die Inverssuche in den erweiterten Grunddaten für verfassungswidrig erklärt – im sogenannten Eilfall ist sie hingegen erlaubt.¹⁵

Anschließend werden im Urteil die Anforderungen an Transparenz, individuellen Rechtsschutz und aufsichtliche Kontrolle erörtert. Dabei geraten wesentliche Standards des Datenschutzes und des effektiven Rechtsschutzes, die sonst bei geheimen Maßnahmen üblich sind, unter die Räder.

Die im Urteil geforderten Verstärkungen der Aufsichtskontrolle durch die Datenschutzbeauftragten sollen die bisher unzureichenden Regelungen zur Gewährleistung von Transparenz und effektivem Rechtsschutz kompensieren. Die im Gesetz zur Anti-Terror-Datei geregelten Auskunftsansprüche werden als verfassungsrechtlich vertretbar angesehen, obwohl sie, auch nach Meinung des Gerichts, nur in einem sehr schwerfälligen Verfahren überhaupt durchsetzbar sind. Die Regelungen, die zum regelmäßigen Ausschluss der Auskunftsansprüche führen, machen diese faktisch nutzlos.

Auch hier legitimiert der Verweis auf das Gewicht der Antiterrorbekämpfung eine fehlende grundsätzliche Offenheit der Datennutzung, den fehlenden Richtervorbehalt und eine eigenständig im ATDG geregelte Benachrichtigungspflicht. Die vom Urteil geforderten Nachbesserungen bei der Aufsicht durch Datenschutzbeauftragte und einer gesetzlichen Regelung von Berichtspflichten¹⁶ können nicht verhindern, dass ein mutmaßlicher Terrorist kaum Chancen hat, sich selbständig gegen seine Speicherung in der Datei zu wehren.

Abschließend stellt das Urteil fest, dass in die ATD eingespeiste Daten, deren Erhebung durch Eingriffe in das Telekommunikationsgeheimnis entsteht oder die gegen das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung verstoßen, verfassungswidrig sind.¹⁷

Die wenigen Korrekturen, die das Urteil vom Gesetzgeber fordert, machen überaus deutlich, dass das Gericht die meisten grundrechtlichen Eingriffe gegenüber mutmaßlichen Terroristen rechtfertigt. Der geforderte effektive Kampf gegen den internationalen Terrorismus erweist sich damit als ein nahezu jederzeit und immerwährendes durchschlagendes Argument, um auch intensivste Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.

Was bedeutet das Urteil zum Trennungsgebot?

Die heftigste Enttäuschung rief das Gericht allerdings hervor, weil es sich nicht zum Inhalt des Trennungsgebotes und dessen verfassungsrechtlichen Rang äußerte. Bislang hatte das Gericht sich nicht festgelegt und die Frage nach dem verfassungsrecht-

lichen Rang des Trennungsgebotes stets offen gelassen¹⁸. Nur einmal war es mehr oder weniger davon ausgegangen, dass das Grundgesetz selbst die Trennung von Polizeibehörden und Geheimdienststellen gebietet.¹⁹

Im Vorfeld der Verhandlung wurde deutlich, dass bezüglich einer informationellen Trennung die größten inhaltlichen Differenzen existieren. Während auf der einen Seite davon ausgegangen wird, dass die organisatorische Trennung in keiner Weise den Informationsaustausch beschränke (bzw. beschränken dürfe), wird auf der anderen Seite die Notwendigkeit für den Informationsaustausch behauptet und seine inhaltliche Präzisierung gefordert. Mitunter heißt es sogar, dass im Zeitalter von Digitalisierung und Vernetzung das Trennungsgebot im informellen Bereich seine wichtigste Ausprägung erfahren müsse.

Im Urteil findet sich nun ein sogenanntes informationelles Trennungsprinzip, das im Wesentlichen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung²⁰ hergeleitet wird. Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden, Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Damit ist jedoch nicht die Ausformung eines verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes für die informationelle Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten gemeint, denn schaut man sich die Herleitung dieses informationellen Trennungsprinzips an, wird schnell klar, dass es nur eine Konkretisierung des im Recht auf informationelle Selbstbestimmung verankerten Zweckentfremdungsverbotes ist. Die wichtigste Hürde, die für Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht existiert, besteht darin, dass der Gesetzgeber vor Erhebung, Speicherung und Verwendung der Daten generell den Zweck dafür festgelegt haben muss. Den staatlichen Behörden ist es generell verwehrt, auf bereits gespeicherte Daten zuzugreifen, um sie zu anderen Zwecken als denjenigen, die der Gesetzgeber vor der Datenerhebung bestimmt hat, zu verwenden. Dies gilt für alle staatlichen Behörden, also auch für Nachrichtendienste und Polizeibehörden. Die Eingabe von Daten in die ATD ist tendenziell darauf gerichtet, die Daten, die eingegeben werden und von der eingebenden Behörde nach einer speziellen Rechtsgrundlage erhoben worden sind, durch die abfragende Behörde zu anderen Zwecken zu verwenden, als für die sie ursprünglich erhoben wurden. Im Zweifel geschieht dies sogar, weil die abfragende Behörde über keine eigene Datenerhebungsbefugnis für die gespeicherten Daten verfügt. Die ATD bewirkt also in der Regel verbotene Zweckänderungen. Das genau ist ihr Problem, was nur dadurch ausgeräumt werden kann, dass die Freischaltung der verdeckt gespeicherten erweiterten Grunddaten auf der Grundlage spezieller Regelungen erlaubt wird, die dann ihrerseits die Zweckänderung der Daten legitimiert.

Oben ist bereits festgestellt worden, dass die Einsicht in die einfachen Grunddaten und der Austausch der erweiterten Grunddaten im Eilfall vom Gericht als zu vernachlässigend erachtet werden. Das sogenannte informationelle Trennungsprinzip, das für die ATD anzuwenden ist, ist nichts anderes als die vom Zweckbindungsgrundsatz erzwungene Trennung, die bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung immer gilt. Solange der einfache Gesetzgeber Datenerhebungs- und Verwendungsbefugnisse von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden unterschiedlich regelt, muss er im Falle des Austausches von Daten zwischen ihnen auch die Änderung

bei der Verwendung von Daten regeln, damit diese überhaupt gerechtfertigt werden kann.

Damit ist nichts darüber gesagt, ob es dem einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtlich verboten ist, die Datenerhebung und deren Verwendung von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden in gleicher Weise zu regeln. Im Urteil wird ausdrücklich auf die Regelungen, die der einfache Gesetzgeber zu den unterschiedlichen Aufgabenstellungen von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten getroffen hat, verwiesen. Ob er diese ändern könnte oder aber ob ihm dies von der Verfassung verboten ist, darüber sagt das Urteil nichts.

Vom Schweigen des Gerichts sollte nicht auf ein Schweigen der Verfassung zu einem Trennungsgebot, das den Gesetzgeber bindet, geschlossen werden. Ebenso ist zu bezweifeln, dass es die Absicht des Gerichtes war, mit seinen Ausführungen zum informationellen Trennungsprinzip ein verfassungsrechtliches Gebot der Trennung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten grundsätzlich zu verneinen. Nahe liegt, dass das Gericht in dieser Frage so zerstritten war, wie es auch die rechtswissenschaftliche Literatur in dieser Hinsicht ist. Scheinbar hat man sich hier auf einen formalen Kompromiss geeinigt, mit dessen Hilfe man die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Trennung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten umschiffen konnte.

ROSEMARIE WILL Jahrgang 1949, wurde nach ihrer juristischen Ausbildung 1989 als ordentliche Professorin für Staatsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin berufen; seit 1993 hat sie dort einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtstheorie inne. Von 1993 bis 1995 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht im Dezernat von Prof. Dr. Grimm, ab 1996 für zehn Jahre Richterin am Landesverfassungsgericht Brandenburg. Rosemarie Will war von 2005 bis 2013 Bundesvorsitzende der Humanistischen Union, in deren Bundesvorstand sie derzeit für bioethische Fragen zuständig ist. Sie ist Mitherausgeberin der „Blätter für deutsche und internationale Politik“ und hat zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Rechtsstaates und des Grundrechtsschutzes vorzuweisen. Zum vorliegenden Thema veröffentlichte sie bereits: Das Ende des Trennungsgebotes für Nachrichtendienste und Polizei, in: HU-Mitteilungen Nr. 195 – Dezember 2006, S. 1-5; Humanistische Union verteidigt das Trennungsgebot im Informationszeitalter [Bericht von der Anhörung des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordebatte], in: HU-Mitteilungen Nr. 218/219 – Dezember 2012, S. 1-3.

Anmerkungen

- 1 BVerfG v. 24. April 2013 - 1 BvR 1215/07. Alle weiteren Randnummern beziehen sich auf diese Entscheidung.
- 2 Bericht zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes, BT-Drs. 17/12665 (neu) vom 7.3.2013, S. 5.
- 3 Rdnr. 105
- 4 Rdnr. 135
- 5 Rdnr. 112
- 6 Rdnr. 113
- 7 Rdnr. 114
- 8 Inverssuche bedeutet, dass man in den erweiterten Grunddaten merkmalsbezogen recherchiert, um so korrespondierende einfache Grunddaten als Klarinformationen zu erhalten.
- 9 Rdnr. 139ff
- 10 § 2 S. 1 Nummer 1 Buchstabe b
- 11 Rdnr. 150
- 12 Rdnr. 175
- 13 § 3 Abs. 1 Nr.1 b rr
- 14 Rdnr. 196
- 15 Rdnr. 198 ff.
- 16 Rdnr. 214 ff.
- 17 Rdnr. 224 ff.
- 18 BVerfGE 100, 313, 370; 97, 198, 217
- 19 BVerfGE 97, 198, 217: „Für die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen sonderpolizeilichen Behörden des Bundes stellt sich allerdings die Frage eines Trennungsgebotes. Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes - angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse - nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon „Polizeibrief“ der westalliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949). Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung. Jedenfalls lässt es die Verfassung - auch vor dem Hintergrund der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß Art. 30, 70, 83 GG - nur unter den nachstehenden Voraussetzungen zu, dem Bundesgrenzschutz Bundesaufgaben zu übertragen, die das Grundgesetz ihm nicht ausdrücklich zuweist.“
- 20 Rdnr. 123