

## **Bundesverfassungsgericht - Pressestelle -**

### **Pressemitteilung Nr. 74/2012 vom 25. Oktober 2012**

1 BvR 1215/07

---

#### **Informationen und Verhandlungsgliederung zur mündlichen Verhandlung in Sachen „Antiterrordatei“**

---

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts verhandelt am 6. November 2012 über eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz) vom 22. Dezember 2006 (BGBl I S. 3409). Über den organisatorischen Ablauf informiert die Pressemitteilung Nr. 60/2012 vom 2. August 2012.

1. Das Antiterrordateigesetz schafft die Rechtsgrundlage für eine Verbunddatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten aus Bund und Ländern. Beteiligt an der Antiterrordatei sind das Bundeskriminalamt, das Bundespolizeipräsidium, die Landeskriminalämter, die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst und das Zollkriminalamt sowie unter bestimmten Voraussetzungen weitere Polizeivollzugsbehörden. Die Datei soll den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden erleichtern und beschleunigen, indem einzelne Erkenntnisse aus dem Zusammenhang der Bekämpfung des internationalen Terrorismus schneller auffindbar und leichter zugänglich werden.

a) Charakteristikum der Antiterrordatei ist einerseits, dass sie Informationen zu Informationen ermöglichen soll: Die Datei führt nicht alle terrorismusrelevanten Informationen unmittelbar selbst zusammen, sondern soll - nach Art eines Fundstellennachweises - Auskunft darüber geben, bei welchen Behörden weitere Informationen erfragt werden können. Andererseits geht die Antiterrordatei über diese Indexfunktion hinaus, indem sie selbst eine Vielzahl personenbezogener Informationen zu den gespeicherten Personen enthält, die als Grunddaten und erweiterte Grunddaten bezeichnet werden. In einem gestuften System erhalten die beteiligten Behörden auf die Grunddaten stets unmittelbaren Zugriff, auf die erweiterten Grunddaten nur im Eilfall (§ 5 Abs. 2 ATDG) oder sonst nach Freischaltung durch die einstellende Behörde. Insoweit wirkt die Antiterrordatei auch wie eine Klardatei.

b) Die Personengruppen, zu denen Daten zu speichern sind, sind in § 2 ATDG geregelt. Voraussetzung für die Speicherung sind jeweils polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse, aus denen sich tatsächliche Anhaltspunkte für eines der nachstehenden Merkmale ergeben:

Gemäß § 2 Satz 1 Nr. 1 a ATDG zu erfassen sind Mitglieder oder Unterstützer einer inländischen terroristischen Vereinigung mit internationalem Bezug oder einer ausländischen terroristischen Vereinigung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland. § 2 Satz 1 Nr. 1 b ATDG ergänzt dies um Mitglieder oder Unterstützer einer Gruppierung, die eine Vereinigung im vorgenannten Sinne unterstützt. Nach § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG werden Einzelpersonen gespeichert, die rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten, befürworten oder durch ihre Tätigkeiten vorsätzlich hervorrufen.

§ 2 Satz 1 Nr. 3 ATDG ordnet schließlich die Erfassung von Daten zu Kontaktpersonen der genannten Personenkreise an. Von einer Speicherung in der Antiterrordatei sind derzeit insgesamt über 16.000 Personen betroffen.

c) Zu allen Personen sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 a ATDG bestimmte „Grunddaten“ zu speichern. Dazu zählen Angaben zu den Personalien wie insbesondere Namen, frühere und derzeitige Anschriften, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort, Geburtsstaat und Staatsangehörigkeiten, aber auch besondere körperliche Merkmale, Sprachen, Dialekte und Lichtbilder.

Zu allen Personen mit Ausnahme von solchen Kontaktpersonen, die selbst vom mutmaßlichen Terrorismusbezug ihrer Bekannten nichts wissen, ist eine Vielzahl weiterer Merkmale zu speichern, die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 b aa-rr ATDG aufgezählt sind. Das Gesetz bezeichnet diese als „erweiterte

Grunddaten“. Besonders hervorzuheben sind Angaben zu Telekommunikationsanschlüssen und -endgeräten, Bankverbindungen, Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, terrorismusrelevanten Fähigkeiten, Ausbildung und Beruf, Tätigkeiten in wichtigen Infrastruktureinrichtungen, Gefährlichkeit, Waffenbesitz und Gewaltbereitschaft, Fahr- und Flugerlaubnissen und zu besuchten Orten oder Gebieten. Die Daten werden, soweit der Art nach möglich, standardisiert und reduziert auf systemseitig vorgegebene Angaben gespeichert. Dies soll der Recherchefähigkeit der Datei und der Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis dienen. Ergänzend können besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen als Freitext gespeichert werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 b rr ATDG).

d) In den Daten kann nicht nur nach bestimmten Namen gesucht werden. Es ist auch möglich, ausgehend von bestimmten Merkmalen nach Personen - also invers - zu recherchieren. Bei der Inverssuche werden zu jedem Treffer die Grunddaten im Klartext angezeigt; zudem wird als Fundstelle die Behörde angegeben, bei der weitere Informationen abgefragt werden können.

Wenn besondere Geheimhaltungsinteressen oder schutzwürdige Interessen des Betroffenen dies erfordern, kann die Speicherung der Daten verdeckt erfolgen (§ 4 Abs. 1 ATDG). Von Amts wegen erfolgt keine Benachrichtigung über die Speicherung. Über die nicht verdeckt gespeicherten Daten erteilt das Bundeskriminalamt gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 ATDG auf Anfrage Auskunft. Auskunftsbegehren über die verdeckt gespeicherten Daten richten sich nach den Vorschriften, die für die einspeichernde Behörde gelten. Um umfassend Auskunft zu erhalten, muss ein Betroffener sich deshalb an alle (derzeit über 60) beteiligten Behörden wenden.

2. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie seiner Grundrechte aus Art. 10 (Fernmeldegeheimnis), Art. 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung) und, in Verbindung hiermit, Art. 19 Abs. 4 GG (effektiver Rechtsschutz). Zudem werde gegen das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten verstoßen, indem auch die beteiligten Polizeibehörden Zugriff auf die von den Nachrichtendiensten in die Antiterrordatei eingestellten Daten hätten. Ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot ergebe sich aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG sowie als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundrechtsschutzes. Es drohe eine uferlose Ausweitung der polizeilichen Ermittlungsmöglichkeiten.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht werde verletzt, weil die Regelungen des Antiterrordateigesetzes zu unbestimmt und unverhältnismäßig seien. In die Antiterrordatei dürften Daten über Personen eingestellt werden, die aufgrund ungesicherter Anhaltspunkte als bloße Befürworter gegebenenfalls nur minimaler Gewalt gälten. Schon eine bestimmte innere Gesinnung drohe so für die Speicherung in der Antiterrordatei zu genügen. Durch die Aufnahme von Kontaktpersonen würden auch Daten unbescholtener Personen erfasst, soweit nur Anhaltspunkte dafür bestünden, dass sie zu Personen in Kontakt stünden, bei denen Anhaltspunkte für terroristische Handlungsweisen oder für ein „Gewaltbefürworten“ vorlägen. Diese Kontaktpersonen müssten nicht einmal Kenntnis von den terroristischen Aspekten haben. Damit werde der Kreis der betroffenen Bürger unübersehbar und unverhältnismäßig ausgedehnt. Die in die Antiterrordatei eingestellten Grunddaten und erweiterten Grunddaten stellten ein weitgehendes Persönlichkeitsprofil her. Die Regelung, die im Eilfall den Zugriff aller Behörden auf diese Daten gestatte, sei nicht verhältnismäßig, da sein Vorliegen leicht bejaht werden könne. Entgrenzend wirke auch die Möglichkeit der Aufnahme von Freitexten, da die Speichervoraussetzungen für den Bürger nicht erkennbar und zu vage seien.

Das Brief- und Fernmeldegeheimnis des Art. 10 GG werde verletzt, weil die weitgehenden, den Nachrichtendiensten eingeräumten Eingriffsmöglichkeiten durch die Antiterrordatei zu einer unverhältnismäßigen Kenntnisnahme durch andere Behörden führten. Gegen Art. 13 GG verstoße es, dass in die Antiterrordatei auch Daten aufgenommen werden könnten, die aus in Wohnungen durchgeführten „großen Lauschangriffen“ herrührten. Auch fehle es an effektivem Rechtsschutz. Durch die Einstellung von Daten, die aus heimlichen Maßnahmen herrührten, und die Möglichkeit der verdeckten Speicherung von Daten werde dem Beschwerdeführer die Chance einer gerichtlichen Überprüfung genommen.

3. Das Bundesverfassungsgericht wird in der mündlichen Verhandlung unter anderem die Präsidenten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes, Vertreter von Landespolizeibehörden sowie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und einiger Länder hören, zudem auch Vertreter der Humanistischen Union, der Deutschen Vereinigung für Datenschutz, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Chaos Computer Clubs.

4. In formeller Hinsicht wird zu prüfen sein, ob der Bund über ausreichende Kompetenzen verfügt, um das Zusammenwirken der auf verschiedenen Rechtsgrundlagen arbeitenden Bundes- und Landesbehörden zu regeln. In grundsätzlicher Hinsicht ist insbesondere zu klären, ob, wieweit und unter welchen Bedingungen eine Zusammenführung von Daten der Nachrichtendienste mit denen von Polizeibehörden verfassungsrechtlich zulässig ist. Ein Problem liegt darin, dass die verschiedenen Behörden wegen ihrer unterschiedlichen Aufgaben ihre Informationen unter sehr verschiedenen rechtlichen Voraussetzungen erheben dürfen, und wieweit eine Zusammenführung dieser Daten die Unterschiede unterlaufen könnte.

Hiervon ausgehend wird zu erörtern sein, ob die erfassten Personengruppen und die erfassten Daten hinreichend bestimmt und begrenzt sind. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, welche Personen aus dem Umfeld terroristischer Straftäter und welche Kontaktpersonen in der Datei gespeichert werden dürfen. Hinsichtlich der Speicherung von Grunddaten und erweiterten Grunddaten bedürfen auch die Auswirkungen der Standardisierung näherer Betrachtung im Hinblick auf die Bestimmtheit. Darüber hinaus ist die Verfassungsmäßigkeit der Speicherung von Daten, die aus Eingriffen in Art. 10 und 13 GG herrühren, zu beleuchten. Erörterungsbedürftig ist zudem das Nutzungsregime der Daten, beispielsweise die Verhältnismäßigkeit der vollen Anzeige aller Grunddaten, insbesondere soweit diese bei einer Inverssuche auch in den angegriffenen Vorschriften hinsichtlich der Garantie effektiven Rechtsschutzes den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Hierbei wird auch auf die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Kontrollrechte der Datenschutzbeauftragten einzugehen sein.

#### Verhandlungsgliederung

0. Formalien, Sachbericht

A. Einleitende Stellungnahmen

B. Zulässigkeit

C. Begründetheit

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

II. Eingriffe in Grundrechte

1. Zweck, Funktionsweise und Informationsgehalt der Antiterrordatei

2. Zusammenführung der Daten von Polizei und Nachrichtendiensten

III. Bestimmtheit und Reichweite der Datei

1. Beteiligte Behörden (insbesondere § 1 Abs. 2 ATDG)

2. Erfasste Personen (§ 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ATDG)

3. Erfasste Daten (§ 3 ATDG)

IV. Verwendung der Daten (§§ 5 und 6 ATDG)

V. Speicherung und Nutzung von Daten aus Eingriffen in Art. 10 und 13 GG

VI. Errichtungsanordnung (§ 12 ATDG)

VII. Transparenz, Aufsicht und Kontrolle (§§ 8 ff. ATDG)

D. Rechtsfolgeerwägungen einer evtl. Verfassungswidrigkeit