

15.10.04

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz)

A. Zielsetzung

Ziel der Initiative ist die Intensivierung der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus durch eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.

B. Lösung

Errichtung einer gemeinsamen Datei, in die die deutschen Sicherheitsbehörden alle Informationen einstellen, die im Zusammenhang mit dem islamistischen Extremismus und Terrorismus stehen und die sie bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erhoben oder übermittelt bekommen haben.

C. Alternativen

Keine.

Angesichts der besonderen Bedrohung durch den islamistischen Extremismus und Terrorismus müssen alle Mittel genutzt werden, um einen umfassenden, reibungslosen und schnellen Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder zu ermöglichen.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die Einführung der gemeinsamen Datei der Sicherheitsbehörden beim Bundesamt für Verfassungsschutz führt zu einem einmaligen finanziellen Mehraufwand beim Bund und den Ländern sowie zu laufenden Mehrkosten in den Folgejahren, die derzeit nicht bezifferbar sind.

E. Sonstige Kosten

Keine.

15.10.04

Gesetzentwurf
des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 804. Sitzung am 15. Oktober 2004 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Gegenseitige Information

Das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Landesbehörden für Verfassungsschutz, das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter und sonstige Polizeibehörden der Länder, der Bundesgrenzschutz, der Militärische Abschirmdienst, das Zollkriminalamt sowie der Bundesnachrichtendienst sind bei der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus zur gegenseitigen Information nach Maßgabe des § 2 verpflichtet.

§ 2

Gemeinsame Datei

(1) Zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 1 wird beim Bundesamt für Verfassungsschutz eine gemeinsame Datei errichtet (Anti-Terror-Datei). In diese gemeinsame Datei geben die in § 1 genannten Behörden alle Daten über Personen und Vorgänge ein, die im Zusammenhang mit dem islamistischen Extremismus und Terrorismus stehen und die sie bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erhoben haben oder die ihnen übermittelt wurden. Für Daten, die nach den für die eingebende Behörde geltenden Vorschriften auf Grund der Mittel und Methoden, mit denen

sie erhoben wurden, besonderen Verarbeitungsbeschränkungen unterliegen, ist die Eingabe in die gemeinsame Datei auf Namen, Objekte, Kommunikationsmittel und deren jeweilige Aktenfundstelle zu beschränken. So weit überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern, können die in § 1 genannten Behörden ihre Speicherungen auf die in Satz 3 aufgeführten Daten beschränken. Die in § 1 genannten Behörden können Informationen aus der gemeinsamen Datei im automatisierten Verfahren abrufen, soweit dies im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus erforderlich und zulässig ist. Sie können das Ergebnis der Abfrage aus der gemeinsamen Datei als Grundlage weiterer Nachfragen bei den in § 1 genannten Stellen nutzen. Die abrufberechtigten Dienststellen der Polizei werden in der Errichtungsanordnung bestimmt.

(2) Nur die Behörde, die Daten in die gemeinsame Datei eingegeben hat, ist befugt, diese zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen. Hat eine Behörde Anhaltspunkte dafür, dass Daten unrichtig sind, teilt sie dies umgehend der eingebenden Behörde mit, die verpflichtet ist, diese Mitteilung unverzüglich zu prüfen und erforderlichenfalls die Daten unverzüglich zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen.

(3) Die Daten der gemeinsamen Datei dürfen zu Zwecken der Strafverfolgung nur im Einvernehmen mit der jeweils speichernden Stelle genutzt werden. Die für die in § 1 genannten Behörden bestehenden gesetzlichen Regeln der Datennutzung und Datenverarbeitung bleiben unberührt.

§ 3

Datenschutzrechtliche Verantwortung und Kontrolle

(1) Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts, namentlich für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit oder Aktualität der Daten, trägt jede Behörde für die von ihr in die gemeinsame Datei eingegebenen Daten. Die eingebende Stelle muss feststellbar sein. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs im automatisierten Verfahren trägt der Empfänger.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft für die gemeinsame Datei die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes. Die datenschutzrechtliche Kontrolle ihrer Einhaltung sowie die datenschutzrechtliche Kontrolle der Eingabe und des Abrufs von Daten durch Bundesbehörden obliegt dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz. Die datenschutzrechtliche Kontrolle für die Eingabe und den Abruf von Daten durch Landesbehörden obliegt dem jeweils zuständigen Landesbeauftragten.

(3) Für Auskunftsbegehren von Betroffenen zu den zu ihrer Person gespeicherten Daten gilt § 15 des Bundesverfassungsschutzgesetzes entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz Auskünfte nur im Einvernehmen mit der Stelle, die die datenschutzrechtliche Verantwortung nach Absatz 1 trägt, erteilt. § 15 Abs. 4 Sätze 3 bis 7 des Bundesverfassungsschutzgesetzes gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und der obersten Dienstbehörde des Bundes der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die oberste Dienstbehörde des Landes tritt, sofern die Auskunft über Daten einer Landesbehörde verweigert wird.

§ 4

Errichtungsanordnung

(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat in einer Errichtungsanordnung festzulegen:

1. Bezeichnung der Datei,
2. Rechtsgrundlage und Zweck der Datei,
3. Voraussetzung der Speicherung, Übermittlung und Nutzung (betroffener Personenkreis, Arten der Daten),
4. Anlieferung oder Eingabe der zu speichernden Daten,
5. Zugangsberechtigung,
6. Prüffristen, Speicherdauer,
7. Protokollierung.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist vor Erlass einer Errichtungsanordnung anzuhören.

(2) Die Errichtungsanordnung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums der Verteidigung und der Innenbehörden der Länder.

§ 5

Inkrafttreten

Diese Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Zielsetzungen des Gesetzentwurfs

Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika sowie mit weiteren Anschlägen in anderen Staaten, zuletzt am 11. März 2004 in Madrid, hat die terroristische Bedrohung weltweit eine neue Dimension erreicht. Vorbereitung und Ausführung der Anschläge waren durch ein hohes Ausmaß an Brutalität, Menschenverachtung und Fanatismus gekennzeichnet. Hinter den Anschlägen steht ein staatenübergreifendes Netz logistischer Verknüpfungen und operativer Strukturen, das dem islamistischen Terrorismus zuzuordnen ist. Die Beobachtung und Bekämpfung, insbesondere des islamistischen Extremismus und Terrorismus, ist auch für die Zukunft die zentrale Herausforderung für alle Sicherheitsbehörden.

Angesichts der Tatsache, dass Deutschland jederzeit vom Vorbereitungs- und Ruheraum zum Zielort von Anschlägen terroristischer Islamisten werden kann, müssen die Anstrengungen der Sicherheitsbehörden in Deutschland zur Bekämpfung dieser weltweiten Bedrohung noch weiter verstärkt werden. Dabei ist ein umfassender, reibungsloser und insbesondere schneller Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden von grundlegender Bedeutung. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass in diesem Bereich Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die vorhandenen Informationen allen Sicherheitsbehörden bei der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus zur Verfügung gestellt werden. In Anbetracht der massiven Bedrohung müssen die Behörden, deren Aufgabe die Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus ist, über alle Daten verfügen können, die der Staat rechtmäßigerweise erhoben hat.

Mit dem vorliegenden Entwurf sollen daher die namentlich benannten Sicherheitsbehörden bei der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus zur gegenseitigen Information verpflichtet werden. Diese Informationspflicht soll durch die Errichtung einer gemeinsamen Datei beim Bundesamt für Verfassungsschutz verwirklicht werden, in die die benannten Sicherheitsbehörden ihre zulässigerweise erhobenen oder übermittelten Daten einstellen. Durch eine solche Datei werden keine neuen Datenerhebungen ermöglicht, vielmehr werden nur die vorhandenen Informationen der Sicher-

heitsbehörden, die diese nach den jeweiligen Einzelgesetzen rechtmäßig erhoben oder übermittelt bekommen haben, in einer gemeinsamen Datei zum Abruf für alle beteiligten Behörden zusammengeführt.

II. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Neben der Verpflichtung der benannten Sicherheitsbehörden zur gegenseitigen Information bei der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus in § 1, trifft der Gesetzentwurf in den folgenden Paragraphen Regelungen zur Errichtung einer gemeinsamen Datei (§ 2) und zur datenschutzrechtlichen Verantwortung und Kontrolle (§ 3) für Daten in dieser gemeinsamen Datei. Darüber hinaus soll das Bundesamt für Verfassungsschutz nach § 4 des Gesetzentwurfs mit Zustimmung auch der Länder eine Errichtungsanordnung erstellen, in der die näheren Einzelheiten für die gemeinsame Datei festgelegt werden.

III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Für die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Diese ergibt sich aus Artikel 73 Nr. 10 GG, der die Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Sicherheitsbereich regelt. Zwar werden die Gesetzgebungskompetenzen für die Zusammenarbeit in der Kriminalpolizei und im Verfassungsschutz nebeneinander aufgezählt, verbindendes Element ist aber die übergeordnet genannte Zusammenarbeit von Bund und Ländern in den aufgezählten Bereichen, was die Zusammenarbeit der Bereiche untereinander einschließt. Tatsächlich enthalten die auf Grund dieser Gesetzgebungskompetenz des Bundes erlassenen Gesetze, wie z.B. das Bundeskriminalamtgesetz und das Bundesverfassungsschutzgesetz bereits Vorschriften über die Zusammenarbeit der in Artikel 73 Nr. 10 GG aufgezählten Bereiche.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung einer gemeinsamen Datei der Sicherheitsbehörden beim Bundesamt für Verfassungsschutz führt zu einem einmaligen finanziellen Mehraufwand beim Bund und in den Ländern sowie zu laufenden Mehrkosten in den Folgejahren, die derzeit noch nicht bezifferbar sind.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Diese Vorschrift regelt für den Bereich des islamistischen Extremismus und Terrorismus eine Verpflichtung der Sicherheitsbehörden zur gegenseitigen Information. In den rechtlichen Grundlagen für die jeweiligen Sicherheitsbehörden sind bereits heute Informationspflichten untereinander geregelt. Darüber hinaus bestehen sowohl im Bereich der Polizei als auch im Bereich des Verfassungsschutzes gemeinsame oder zentrale Dateien, in die die teilnehmenden Behörden Daten eingeben und abrufen. Es fehlt aber einer Verbindung der in den Bereichen Polizei, Verfassungsschutz und anderer Sicherheitsbehörden vorhandenen Informationen, die für die Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus unerlässlich ist.

Der festgelegte Rahmen, in dem diese Informationspflicht greift, der islamistische Extremismus und Terrorismus, soll sicherstellen, dass eine Informationsübermittlung aus allen relevanten Bereichen möglich wird. Eine Beschränkung auf den islamistischen Terrorismus wäre angesichts der bestehenden Verknüpfungen und Verflechtungen zum islamistischen Extremismus zu einengend. Die näheren Voraussetzungen der Speicherung, Übermittlung und Nutzung werden in einer nach § 4 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Errichtungsanordnung festgelegt, wozu auch Einzelheiten zum betroffenen Personenkreis und zur Art der Daten gehören.

Zu § 2

Zur Erfüllung der in § 1 geregelten Informationspflicht wird eine gemeinsame Datei der Sicherheitsbehörden beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) errichtet. Das BfV ist der geeignete Standort für eine solche Bund-Länder-Datei, da dort bereits vielfältige Erfahrungen mit gemeinsamen Dateien der Verfassungsschutzbehörden und insbesondere mit dem Schutz von Nachrichtenzugängen bei Daten der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder bestehen.

Einzugeben sind in diese Datei alle Daten, die die Sicherheitsbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erhoben haben oder die ihnen übermittelt wurden und die im Zusammenhang mit dem islamistischen Extremismus und Terrorismus stehen. Abrufen können die benannten Behörden die Informationen aus der gemeinsamen Datei, so weit dies im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben zur Beobachtung

bachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus erforderlich ist.

Für die Polizei werden die abrufberechtigten Dienststellen in der Errichtungsanordnung nach § 4 bestimmt. So kann den länderspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen werden.

Der mit dem Datenaustausch verbundene Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf den hochrangigen Zweck des Gesetzes - Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus - sowie angesichts der Tatsache, dass ein Datenabruf nur zur Aufgabenerfüllung im Rahmen dieses hochrangigen Zwecks zulässig ist, gerechtfertigt.

Für Daten, die mit besonderen Mitteln und Methoden erhoben wurden, wie z.B. durch eine Telekommunikationsüberwachung, den Einsatz eines IMSI-Catchers oder eine Beschränkungsmaßnahme nach dem Artikel 10-Gesetz, sind in den jeweiligen Rechtsgrundlagen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, angesichts der Schwere des mit der Datenerhebung verbundenen Eingriffs, Verwendungsbeschränkungen enthalten, die durch den Gesetzentwurf verdrängt werden. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit soll aber auch hier die Verwendung solcher Daten, die mit besonderen Mitteln und Methoden erhoben wurden, beschränkt werden. Dazu sieht der Gesetzentwurf vor, dass für derartige Daten nur Namen, Objekte, Kommunikationsmittel und deren jeweilige Aktenfundstelle in die gemeinsame Datei aufgenommen werden dürfen. Damit wird gleichzeitig verhindert, dass die besonderen Schutzvorschriften für die genannten Daten umgangen würden. Weiter gehende Informationen können bei der eingebenden Stelle nach den geltenden Vorschriften in den jeweiligen Einzelgesetzen abgefragt und übermittelt werden.

Die Möglichkeit einer derartigen Beschränkung ist auch bei solchen Daten erforderlich, bei denen überwiegende Sicherheitsinteressen, z.B. der Schutz von Nachrichtenzugängen (Quellenschutz), eine Einstellung in die gemeinsame Datei verbieten. Insbesondere bei einer derartigen Beschränkung können die abrufenden Behörden das Ergebnis ihres Abrufs aus der gemeinsamen Datei für weitere Nachfragen bei den in § 1 genannten Stellen nutzen.

Absatz 2 regelt die Verantwortung für die Änderung, Berichtigung und Löschung der Daten. Durch Absatz 3 soll sichergestellt werden, dass die Verwendung der Daten aus der gemeinsamen Datei zu Strafverfolgungszwecken nur im Einvernehmen mit der speichernden Stelle erfolgt. Diese Einschränkung ist im Hinblick auf den Schutz von Nachrichtenzugängen der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder erforderlich. Ohne eine solche Vorschrift besteht die Gefahr, dass die Nachrichtendienste ihre Daten wegen übergeordneter Sicherheitsinteressen nicht in die gemeinsame Datei einstellen können. Die Regelungen der Datennutzung und Datenverarbeitung in den bestehenden Einzelgesetzen, wie z.B. im Artikel 10-Gesetz, bleiben unberührt.

Zu § 3

Die datenschutzrechtliche Verantwortung ist in Absatz 1 geregelt. Danach ist die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit oder Aktualität der Daten der Behörde übertragen, die die jeweiligen Daten in die gemeinsame Datei einstellt. Die Verantwortung für die Zulässigkeit des Abrufs soll der Empfänger tragen. Bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle in Absatz 2 wird differenziert zwischen den Aufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und den Aufgaben der Landesbeauftragten. Nachdem die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Dateneingabe und des Datenabrufs bei der jeweiligen Landesbehörde oder Bundesbehörde liegt, muss auch der jeweilige Landes- oder Bundesbeauftragte für den Datenschutz die Eingabe und den Abruf kontrollieren. Die datenschutzrechtliche Sicherung der Datei nach § 9 Bundesdatenschutzgesetz muss vom Bundesdatenschutzbeauftragten kontrolliert werden.

Für die Auskunftserteilung an Betroffene, die in Absatz 3 geregelt ist, wird auf die Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Verantwortung nach Absatz 1 verwiesen.

Zu § 4

In einer Errichtungsanordnung sollen die Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb dieser gemeinsamen automatisierten Datei festgelegt werden. Die in dem Katalog des Absatz 1 Nr. 1 bis 7 genannten verfahrenstechnischen und verfahrensrechtlichen Schranken sollen sicherstellen, dass die Daten nur in dem für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Maße gespeichert und verwendet werden. Von besonderer datenschutzrechtlicher Bedeutung sind der Zweck der Datei und die Voraussetzungen der Speicherung, Übermittlung und Nutzung

(betroffener Personenkreis, Arten der Daten). Die Errichtungsanordnung wird unter den Zustimmungsvorbehalt der aufsichtlich beteiligten Bundesministerien sowie der ebenfalls beteiligten Innenbehörden der Länder gestellt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz ist vor Erlass der Anordnung anzuhören.

Zu § 5

§ 5 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.