

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Frank Tempel, Ulla Jelpke,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/9383 –

Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum BKA-Gesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 20. April 2016 verkündete das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sein Urteil über die Verfassungsbeschwerde gegen die Ermittlungsbefugnisse des Bundeskriminalamtes (BKA) zur Terrorismusbekämpfung (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09). Dabei kassierte das Gericht mehrere Befugnisse des BKA, die im Jahr 2009 in das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) erst eingefügt worden waren, ein. Gerade in Bezug auf den datenschutzrechtlichen Aspekt enthält das Urteil „eine Art Checkliste“, durch die nicht nur dem BKA, sondern auch dem Bund und den Ländern ein rechtlicher Rahmen aufgezeigt wird (heise.de, 29. April 2016).

Das BVerfG stellte besonders den Schutz des „Kernbereich[s] der privaten Lebensgestaltung“ hervor. Jede Überwachungsmaßnahme muss nach den Karlsruher Richtern erst einer Vorabkontrolle durch „unabhängige Stellen“ unterzogen werden. Das Gericht lässt explizit offen, ob eine solche „unabhängige Stelle“ ein Gericht oder eine andere externe Stelle sein soll (1 BvR 966/09, Rn. 117, 118). Auch zur Durchsetzung des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung kann eine Vorabsichtung erhobener Daten durch eine „unabhängige Stelle“ in Frage kommen (Rn. 129).

Weiter verpflichtet das Gericht das BKA zur Einhaltung der Löschpflichten, wenn die Zweckerfüllung der erhobenen Daten erfüllt ist, und zur längeren Archivierung der Löschprotokollierung (Rn. 205).

Ebenfalls muss der Gesetzgeber gesetzliche Berichtspflichten im BKAG verankern. So müsse mehr parlamentarische Transparenz sowie eine aufsichtsbehördliche Kontrolle durch die Bundesdatenschutzbeauftragte oder den Bundesdatenschutzbeauftragten geschaffen werden (Rn. 143).

Auch die Übermittlung von personenbezogenen Daten aus Überwachungsmaßnahmen an andere Staaten wird durch das Urteil des BVerfG eingeschränkt. Die Übermittlung bezeichnet das Gericht als Zweckänderung, die der Zweckbindung der gesammelten Daten grundsätzlich zuwider läuft. Die Übermittlung ist nur zulässig, wenn vier vom Gericht vorgegebene Grundsätze eingehalten werden. Es dürfen u. a. keine elementaren rechtstaatlichen Grundsätze durch die übermittelten Daten verletzt werden. Der Staat darf „keinesfalls [...] seine Hand

zu Verletzungen der Menschenwürde reichen“ (Rn. 328). Jedoch äußerte sich der Bundesminister des Innern, Dr. Thomas de Maizière, kürzlich zum Geheimdienst-Austausch mit der Türkei dezidiert: „Ich kann doch nicht auf die Information über einen für Deutschland gefährlichen Menschen verzichten, nur weil sie aus einem Staat kommt, wo die Pressefreiheit nicht in vollem Umfang gewährleistet ist“ (Deutschlandfunk, 3. Juli 2016).

Das BVerfG setzte der Bundesregierung eine Frist bis zum 30. Juni 2018, um die beanstandeten Befugnisse einer Revision zu unterziehen. Der Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière kündigte direkt im Anschluss der Urteilsverkündung an, die „aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bei der Nacharbeit an dem Gesetz vollumfänglich aus[zuschöpfen“ (DER SPIEGEL vom 25. April 2016).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 20. April 2016 festgestellt, dass die Ermächtigung zum Einsatz von verdeckten Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus im Grundsatz mit den Grundrechten vereinbar ist. Die derzeitige Ausgestaltung von Befugnissen genüge allerdings in verschiedener Hinsicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht.

1. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Gerichtsurteil für den Bereich der Inneren Sicherheit?

Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist hierzu noch nicht abgeschlossen.

2. Welche Planungen gibt es im Bundesministerium des Innern (BMI) zur Umsetzung des zitierten BVerfG-Urteils zum BKA-Gesetz?
 - a) In welchen gesetzlichen Normen sieht die Bundesregierung Änderungsbedarf infolge des Urteils?
 - b) Welcher zeitliche Ablauf ist geplant?
 - c) Sollen angelegentlich der Umsetzung des Urteils weitere Änderungen am BKA-Gesetz oder an weiteren Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste geschaffen werden, und welche?

Die Fragen 2, 2a bis 2c werden gemeinsam beantwortet.

Erst nach Abschluss der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung wird der Umfang der von der Bundesregierung für notwendig erachteten gesetzlichen Änderungen und ein Zeitplan für einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) feststehen.

3. Ist die Aussage des Bundesinnenministers Dr. Thomas de Maizière die „aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bei der Nacharbeit an dem Gesetz vollumfänglich aus[zuschöpfen“ die Strategie der Bundesregierung bei der Überarbeitung des BKAG, und wenn ja, ist generell das maximale Ausschöpfen der vom Gericht gesetzten grundrechtlichen Grenzen Maxime der Bundesregierung bei der Terrorismusbekämpfung?

Die Befugnisse des Bundeskriminalamts (BKA) zur Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus sind von besonderer Bedeutung. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 20. April 2016 werden von der Bundesregierung respektiert und umgesetzt. Im Übrigen ist die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

4. Wird das Bundesinnenministerium die Federführung bei der Überarbeitung des BKAG innehaben, und wenn ja, welche Bundesministerien werden im Rahmen der Ressortabstimmung beteiligt sein, wenn nein, welches Ministerium wird stattdessen die Überarbeitung durchführen (bitte aufzählen welche)?

Das Bundesministerium des Innern wird als zuständiges Bundesministerium die Federführung bei der Novellierung des BKAG innehaben. Alle Bundesministerien werden im Rahmen der Ressortabstimmung beteiligt.

5. Wie wirkt sich das Urteil aktuell auf die Praxis des BKA aus?
 - a) Welche Befugnisse werden derzeit gar nicht angewendet?

Die Fragen 5 und 5a werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. April 2016 zwei Normen des Bundeskriminalamtgesetzes für nichtig erklärt. Diese Normen sind damit nicht mehr anwendbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelung zur Wohnraumüberwachung lediglich bezogen auf die Überwachung der Wohnung von Kontakt- und Begleitpersonen (§ 20h Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c BKAG) als nichtig angesehen. Es hat eine Erstreckung der Norm unmittelbar auf Dritte als unverhältnismäßig angesehen. Die Angemessenheit einer Wohnraumüberwachung sieht das Bundesverfassungsgericht nur als gewahrt an, wenn sie von vornherein ausschließlich auf Gespräche der gefahrenverantwortlichen Zielperson selbst gerichtet ist. Das Gericht hat gleichzeitig klargestellt, dass durch eine Wohnraumüberwachung in der Wohnung der Zielperson auch unbeteiligte Dritte erfasst werden können, wenn dies unvermeidbar ist und zur Überwachung der Zielperson sogar Wohnraumüberwachungen in Wohnungen Dritter durchgeführt werden dürfen, wenn der konkretisierte Verdacht vorliegt, dass sich die Zielperson zur Zeit der Maßnahme in der Wohnung des Dritten aufhält.

Die Regelung in § 20v Absatz 6 Satz 5 BKAG hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls für nichtig erklärt. Die Vorschrift sah ein Absehen von der Löschung der Daten auch nach der Zweckerfüllung vor, soweit die Daten zur Verfolgung von Straftaten oder – nach Maßgabe des § 8 BKAG – zur Verhütung oder zur Vorsorge für die künftige Verfolgung einer Straftat mit erheblicher Bedeutung erforderlich sind. Sie erlaubte nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Speicherung der Daten im Hinblick auf eine Nutzung zu neuen, nur allgemein umschriebenen Zwecken, für die das BKAG nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts keine Ermächtigungsgrundlage enthält und in dieser Offenheit auch nicht schaffen kann.

- b) Welche Befugnisse werden abweichend vom Wortlaut des BKAG nur eingeschränkt oder in Anwendung einer verfassungskonformen Auslegung angewendet?
- c) Welche Befugnisse, die das Urteil beanstandet, werden unverändert weiter angewendet?

Die Fragen 5b und 5c werden wegen ihres Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil unterschiedliche Normen bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2018, für weiterhin fortgeltend erklärt. Sie können damit weiterhin angewendet werden.

Dies betrifft gemäß Punkt 3 des Tenors: § 14 Absatz 1 (ohne Satz 1 Nummer 2), § 20g Absatz 1 bis 3, §§ 20h, 20j, 20k, 20l, § 20m Absatz 1, 3, § 20u Absatz 1, 2 und § 20v Absatz 4 Satz 2, Absatz 5 Satz 1 bis 4 (ohne Satz 3 Nummer 2), Absatz 6 Satz 3 des BKAG.

Für Teile dieser Normen hat das Bundesverfassungsgericht Maßgaben ausgesprochen. Diese Maßgaben sind durch das BKA unmittelbar zu beachten.

Langfristige Observation (§ 20g Absatz 2 Nummer 1 BKAG), das Abhören oder Aufzeichnen des außerhalb von Wohnungen nicht öffentlich gesprochenen Wortes

(§ 20g Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b), der Einsatz von Vertrauensperson (§ 20g Absatz 2 Nummer 4 BKAG) und der Einsatz von verdeckten Ermittlern (§ 20g Absatz 2 Nummer 5 BKAG) gelten mit der Maßgabe fort, dass sie nur durch ein Gericht angeordnet werden dürfen. Bei Gefahr im Verzuge kann die Anordnung einer solchen Maßnahme durch die Abteilungsleitung des BKA oder deren Vertretung getroffen werden. In diesem Fall ist die gerichtliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen.

Soweit sich die Befugnisnormen des BKA auf die Straftatenverhütung im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus (§ 20g Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 20l Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 20m Absatz 1 Nummer 2) stützen, hat das Bundesverfassungsgericht die Maßgabe bei der Auslegung der Norm aufgestellt, dass eine hinreichend konkretisierte Gefahr in dem Sinne vorliegt, dass zumindest tatsächliche Anhaltspunkte für die Entstehung einer konkreten Gefahr für die Schutzgüter bestehen. In Bezug auf terroristische Straftaten können verdeckte Ermittlungsmaßnahmen auch dann angeordnet werden, wenn zwar noch nicht ein seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen erkennbar ist, jedoch das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie solche Straftaten in überschaubarer Zukunft begehen wird.

Eine weitere Verwendung von Daten (§ 20v Absatz 4 Satz 2 BKAG) oder eine Übermittlung von Daten (§ 20v Absatz 5 und § 14 Absatz 1 BKAG) aus Wohnraumüberwachungen ist nur bei Vorliegen einer dringenden Gefahr und aus Online-Durchsuchungen nur bei Vorliegen einer im Einzelfall drohenden Gefahr für die jeweils maßgeblichen Rechtsgüter zulässig.

6. Wie gestaltet sich die nach bisheriger Rechtsgrundlage für verfassungswidrig erklärte Praxis (Speicherdauer, Löschprotokollierung) bei der Datenarchivierung von personenbezogenen Daten aus sensiblen Überwachungsmaßnahmen?

Nach dem Abschluss sensibler Maßnahmen wird die Archivierung der gewonnenen Daten im Hinblick auf Speicherung, Speicherdauer und Löschprotokollierung gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durchgeführt.

7. Wann wird in der bisherigen Praxis des BKA die Zweckbindung für gesammelte Daten aus dem privaten Kernbereich aufgehoben und die Daten für andere Ermittlungsverfahren freigegeben?

Das BKA verfügt über keine „gesammelten Daten“, die aus dem privaten Kernbereich herrühren. Sofern solche Daten durch eine Maßnahme des BKA gewonnen werden sollten, werden sie nach den gesetzlichen Vorgaben umgehend gelöscht. Über diese Löschung wird ein Protokoll erstellt, das ausschließlich für die gesetzlich normierte Datenschutzkontrolle vorgehalten wird.

8. Bewertet die Bundesregierung den organisatorischen Mehraufwand durch die Kontrolle vor und nach der Überwachungsmaßnahme seitens unabhängiger Stellen als maßgebliche Belastung bei der Terrorismusabwehr durch das BKA, wenn ja, wie wird der Mehraufwand (Arbeitsstunden) konkret eingeschätzt, und sind dafür neue Planstellen vorgesehen?
9. Welche Vorstellungen werden derzeit im BMI entwickelt, wie die vom Bundesverfassungsgericht geforderte „unabhängige Kontrolle“ durch eine „unabhängige Stelle“ (s. Vorbemerkung) ausgestaltet sein soll?
10. Wie bewertet die Bundesregierung in Hinblick auf die Autonomie der unabhängigen Stelle den Sachverhalt, dass in dem Urteil des BVerfG gefordert wird, dass Mitarbeiter des BKA zur Beratung der „unabhängigen Stellen“ bei der Bewertung der gesammelten Daten aus dem privaten Kernbereich abgestellt werden sollen, und wie beabsichtigt die Bundesregierung die Autonomie der Entscheidungsfindung der unabhängigen Stelle zu schützen bzw. zu ermöglichen?

Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

11. Sind im Entwurf für den Haushaltsplan 2017 neue Planstellen für die Einrichtung der unabhängigen Stellen und für die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), um die effektive aufsichtsbehördliche Kontrolle des BKA zu gewährleisten, vorgesehen?

Nein.

12. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Gerichtes, dass das BKA durch ausreichend subventionierte Tätigkeitsberichte sowohl das Parlament als auch die Öffentlichkeit unterrichten muss, insbesondere unter dem Aspekt der Inneren Sicherheit?
13. Welche gesetzgeberischen Folgen hat nach Auffassung der Bundesregierung die Schaffung einer Transparenz- und Informationspflicht innerhalb des BKAG, und welche Bundesgesetze wären ebenfalls davon betroffen?

14. Welche gesetzlichen Änderungen müssen nach Ansicht der Bundesregierung vorgenommen werden, damit die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) die aufsichtsbehördliche Kontrolle des BKA – wie vom Gericht vorgesehen – ausüben kann, wenn ja, in welcher Form soll dies geschehen, und, wenn nein, warum nicht?
15. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den vom BVerfG verfassten Grundsätzen bei der Datenübermittlung von personenbezogenen Daten an andere Staaten hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit in der Antiterrorbekämpfung?
16. Existieren schon Pläne für die geforderten gesetzlichen Regelungen zur Übermittlung von personenbezogenen Daten an ausländische Behörden und Dienste, wenn ja,
 - a) wie sehen diese Pläne konkret aus,
 - b) sind die Regelungen Bestandteil des BKAG, eines anderen oder eigenen Gesetzes?
17. Sieht die Bundesregierung die richterlichen Grundsätze auch für andere Bundesbehörden und Nachrichtendienste als verbindlich an, und bereitet sie entsprechende Gesetzesänderungen vor (bitte einzeln aufschlüsseln)?

Die Fragen 12 bis 17 werden gemeinsam beantwortet.

Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

18. Welche Bundesbehörden und Nachrichtendienste übermitteln nach Kenntnis der Bundesregierung personenbezogene Daten an, ausländische Behörden und Dienste, und auf welcher rechtlichen Grundlage basiert diese Übermittlung (bitte nach EU und Drittstaaten aufschlüsseln)?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass eine Vielzahl von Bundesbehörden unter Umständen personenbezogene Daten an ausländische Behörden übermitteln. Einschlägige bereichsspezifische Regelungen ergeben sich dabei teilweise aus dem jeweiligen Fachrecht. Für die Nachrichtendienste gelten ebenfalls die Bestimmungen aus dem jeweiligen Fachrecht und das Artikel 10-Gesetz. Soweit keine bereichsspezifische Regelung besteht, ergibt sich die allgemeine Übermittlungsgrundlage aus

§ 4b und § 4c des Bundesdatenschutzgesetzes. Auf der Grundlage dieser Bestimmungen erfolgen Übermittlungen sowohl an Stellen in EU-Mitgliedstaaten als auch in Drittstaaten.

19. Sind bisher auch personenbezogene Daten, die von Überwachungsmaßnahmen aus dem privaten Kernbereich stammen, – gerade vor dem Hintergrund der gestärkten Zweckbindung – ohne vermutlichen terroristischen Hintergrund an ausländische Behörden und Nachrichtendienste übermittelt worden (bitte nach Diensten und Behörden sowie EU und Drittstaaten und jeweiligen jährlichen Datenvolumen aufschlüsseln)?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Sie geht davon aus, dass solche Übermittlungen nicht erfolgt sind. Eine abschließende Prüfung und Beantwortung der Frage ist aber schon deshalb nicht möglich, weil sie keinerlei Eingrenzungen enthält, also beispielsweise auch womöglich sehr lange zurück liegende Sachverhalte einbezieht, die in der Aktenhaltung der Bundesverwaltung nicht nach den abgefragten Kriterien erschlossen, also nicht gezielt recherchierbar sind. Personenbezogene Daten, die aus verdeckten Maßnahmen stammen, werden

allerdings ausschließlich in einer Weise verwendet, die mit grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar ist. Hierzu gehört auch der Schutz des privaten Kernbereichs.

20. Wie kann und soll nach Auffassung der Bundesregierung der rechtsstaatliche Umgang mit den übermittelten personenbezogenen Daten im Übermittlungsland zukünftig sichergestellt werden?
21. Sind durch die richterlichen Grundsätze (z. B. Verletzung elementarer rechtsstaatlicher Grundsätze) bisherige Datenübermittlungen an bestimmte ausländische Dienste und Behörden zukünftig nicht mehr möglich (bitte nach welchen Staaten aufschlüsseln)?

Die Fragen 20 bis 21 werden gemeinsam beantwortet.

Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen.

22. In welchem Umfang kam es nach Kenntnis der Bundesregierung u. a. aufgrund der nicht grundrechtskonformen Datenübermittlung in Drittstaaten zu rechtsstaatswidrigen Handlungen oder/und Menschenrechtsverstößen von Sicherheitsbehörden in den Empfängerländern (bitte nach Drittstaat, Jahr, übermittelnder Behörde, Anzahl der Verstöße und betroffenen Personen auflisten)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine verlässlichen Erkenntnisse vor.

23. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zur Übermittlung personenbezogener Daten an andere Staaten durch Behörden der Länder im Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus und der Strafverfolgung in diesem Phänomenbereich (Rechtsgrundlagen, Übermittlungswege, Umfang der jährlichen Datenübermittlung, etc.)?

Der Bundesregierung liegen keine verlässlichen Erkenntnisse über den Umfang und die Art der Datenübermittlung der Bundesländer an ausländische Stellen oder Dritte vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.