

Bundesministerium des Innern

Bericht

Möglichkeiten zur Schaffung von gemeinsamen Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten im Bereich der Terrorismusbekämpfung

Stand: 10.11.2004

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1. Auftrag | 3 |
| 2. Teilnehmer der Arbeitsgruppe | 4 |
| 3. Ausgangslage | 4 |
| 4. Lösungsmöglichkeiten | 5 |
| 4.1 Projektdateien | 5 |
| 4.2 Gemeinsame Indexdatei | 7 |
| 4.2.1 Fachliche Anforderungen | 8 |
| 4.2.1.1 Inhaltliche Ausrichtung der Datei | 8 |
| 4.2.1.2 Pflicht zur Speicherung | 9 |
| 4.2.1.3 Umfang der Datensätze | 11 |
| 4.2.1.4 Zugriffsberechtigung / Ausgestaltung des Übermittlungsverfahrens | 12 |
| 4.2.1.5 Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit | 13 |
| 4.2.1.6 Protokollierung, Prüffristen, Speicherdauer, Veränderungen | 13 |
| 4.2.1.7 Auskunftsrechte | 14 |
| 4.2.2 Technische Anforderungen – zentrale oder dezentrale Lösung? | 14 |
| 4.2.3 Rechtliche Voraussetzungen | 14 |
| 4.3 Gemeinsame Volltextdatei | 14 |
| 5. Beschlussentwurf für AK II und AK IV | 15 |

1. Auftrag

Die IMK hat auf ihrer 174. Sitzung am 7. und 8. Juli 2004 in Kiel das Bundesministerium des Innern gebeten, in einer Arbeitsgruppe unter Einbeziehung des AK II und des AK IV zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Errichtung gemeinsamer Dateien, insbesondere einer Aktenfundstellendatei, für Vorgänge der Verfassungsschutzbehörden und Polizeien von Bund und Ländern und ggf. weiteren Sicherheitsbehörden des Bundes über Personen und Vorgänge aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus einschließlich des islamistischen Extremismus ermöglicht werden kann.

BE und RP haben in der IMK folgende Protokollnotiz abgegeben:

„Eine gemeinsame Datei sollte auf tatsächliche oder potenzielle terroristische Gewalttäter und sie inhaltlich unterstützende islamistische Extremisten konzentriert und nicht mit Personen und Sachverhalten überfrachtet werden, die das Auffinden relevanter Informationen für die Terrorismusbekämpfung erschweren.“

2. Teilnehmer der Arbeitsgruppe

In der Arbeitsgruppe haben mitgewirkt:

Bundesministerium des Innern (Federführung), Bundeskanzleramt, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst.

für den AK II:

die Innenministerien/-senatsverwaltungen von Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen und Sachsen.

für den AK IV:

die Innenministerien/-senatsverwaltungen von Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen.

3. Ausgangslage

Das Kriminalitäts- bzw. Gefahrenphänomen „Internationaler islamistischer Terrorismus“ birgt für die Sicherheit des Staates und seiner Bürger ein enormes Bedrohungspotential, wie sich u.a. durch die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und vom 11. März 2004 in Madrid eindrücklich gezeigt hat. Das Erkennen terroristischer Täterstrukturen und konkreter Tatvorbereitungen stellt an die Sicherheitsbehörden von Bund und Länder hohe Ansprüche und ist nur gewährleistet, wenn die Erkenntnisgewinnungs- und -austauschmöglichkeiten dieser Stellen bestmöglich eingesetzt und gebündelt werden. Dazu gehört auch die Nutzung moderner Informationstechnologie, hier in Gestalt gemeinsamer Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten. Allgemein haben sie den Zweck, einen gemeinsamen Informationsstand zugriffsberechtigter Stellen über einen bestimmten Phänomenbereich oder Teilaspekte hieraus zu ermöglichen. Er versetzt die ihn nutzenden Stellen in die Lage, schnell und reibungsfrei die Erkenntnisse der anderen beteiligten Stellen abzufragen und in die weitere Sachbearbeitung einzubeziehen oder mindestens Anhaltspunkte für weitere Recherchen zu gewinnen.

Die bestehenden Möglichkeiten zur Übermittlung von (personenbezogenen) Informationen zwischen den Sicherheitsbehörden sind zwar ein wichtiges Instrument, um die informatorische Zusammenarbeit von Polizeien und Nachrichtendiensten bei der Be-

kämpfung des Terrorismus mit Leben zu erfüllen. Ihre Wirksamkeit hängt indes davon ab, dass von den Übermittlungsmöglichkeiten in jedem Einzelfall auch tatsächlich systematisch und zeitnah Gebrauch gemacht wird. Ein gemeinsam geführter und genutzter Datenbestand kann dies am besten gewährleisten. Gemeinsame Dateien verringern das Risiko von Übermittlungsfehlern. Sie dienen dazu, den Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden unter Wahrung der jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen, nach denen sie agieren müssen, effektiver gestalten und bewährte Formen der Zusammenarbeit sinnvoll zu ergänzen.

Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Polizeibehörden (BKA-Gesetz, BGS-Gesetz, Zollfahndungsdienstgesetz) und Nachrichtendienste des Bundes (BVerfSch-Gesetz, BND-Gesetz, G-10-Gesetz, MAD-Gesetz) sowie der Länder enthalten eine Vielzahl von Vorschriften, die detailliert die Voraussetzungen regeln, unter denen personenbezogene Daten an andere (Sicherheits-) Behörden übermittelt werden dürfen bzw. müssen. Sie enthalten darüber hinaus Regelungen für die jeweiligen Verbunddateien der Polizeien und der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Demgegenüber fehlen Normen, die es der Polizei und den Nachrichtendiensten gestatten, Daten „behördenübergreifend“ in gemeinsamen Dateien zu speichern.

Der Betrieb gemeinsamer Dateien mit dem Ziel eines effektiveren und verlässlicheren Informationsaustauschs bedarf somit der Schaffung besonderer Rechtsgrundlagen.

4. Lösungsmöglichkeiten

Als Typen für gemeinsame Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten kommen in Betracht:

- Projektdateien mit zeitlicher Befristung – dazu unter 4.1
- Indexdatei (Fundstellennachweis) – dazu unter 4.2
- Volltextdatei – dazu unter 4.3.

4.1 Projektdateien

In Information- und Analyseboards, die zur Durchführung bestimmter Projekte eingerichtet werden, tauschen Mitarbeiter verschiedener Sicherheitsbehörden bereits

heute zu bestimmten Kriminalitäts- und verfassungsschutzrelevanten Phänomenen auf der Grundlage der bestehenden Übermittlungsregelungen Informationen aus und analysieren diese gemeinsam. Information- und Analyseboards sind wichtige Instrumente zur Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung. Sie dienen dazu, phänomenbezogene Erkenntnisse in einem institutionalisierten Rahmen auszutauschen bzw. zu analysieren und Bekämpfungsansätze zu entwickeln. In den vom BKA betreuten Informationboards (z.B. in dem bereits im April 2001 im Zusammenhang mit dem „Meliani-Komplex“ eingerichteten Informationboard „Netzwerke Arabischer Mudjahedin“) werden Gefährdungs- und strafrechtlich relevante Sachverhalte mit der Zielsetzung einer Nutzung des Informationsaufkommens für die strafrechtliche Ermittlungen und Maßnahmen der Gefahrenabwehr erörtert. Die beim Bundesamt für Verfassungsschutz eingerichteten Analyseboards (z.B. „Ausbildungslager der Arabischen Mudjahedin“) dienen der Erstellung von Hintergrundanalysen zu Aktivitäten des islamistischen Terrorismus und ergänzen damit die vorrangig ermittlungsbezogene Arbeit der Informationboards.

Nach geltendem Recht müssen die Projektmitarbeiter der beteiligten Sicherheitsbehörden jeweils eigene Projektdateien ihrer Behörden anlegen, auf die die Projektmitarbeiter anderer Behörden keinen Zugriff haben. Dies bedeutet, dass Informationen, die allen Projektmitarbeitern bereits zur Verfügung stehen oder übermittelt werden dürfen, jeweils getrennt in mehrere – inhaltlich gleiche – Dateien eingegeben oder regelmäßig auf Datenträgern, wie CD-ROMs, an die übrigen teilnehmenden Behörden übermittelt werden müssen. Dies erschwert die Arbeitsabläufe in den Boards erheblich (Aktualitätsverlust, Verlangsamung, Erhöhung des Datenpflegeaufwands). Um die Zusammenarbeit der Teilnehmer von Bund und Ländern an den Information- und Analyseboards zu effektivieren, ist es daher erforderlich, Dateien einzurichten, auf die die teilnehmenden Behörden (dies können sein: Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder, Zollkriminalamt, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) nicht nur lesenden, sondern auch schreibenden Zugriff haben. Dies erfordert entsprechende gesetzliche Grundlagen in den Fachgesetzen.

Wesentliche Regelungsinhalte in diesem Zusammenhang sind Festlegungen, worauf sich die zu speichernden Informationen beziehen müssen, Zweck der Speicherung, Speichervoraussetzungen, Speicherdauer sowie Löschung.

4.2 Gemeinsame Indexdatei

Der Auftrag der IMK hebt besonders die Frage hervor, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Errichtung gemeinsamer Dateien, insbesondere einer Aktenfundstellendatei für Vorgänge der Verfassungsschutzbehörden und Polizeien von Bund und Ländern sowie ggf. weiterer Sicherheitsbehörden des Bundes ermöglicht werden kann.

Der Zweck einer Aktenfundstellen- bzw. Indexdatei besteht nicht darin, umfassende Informationen zu bestimmten Personen oder Sachverhalten zu sammeln, sondern vielmehr darin zu erkennen, wo derartige weitergehende Informationen zu einer Person vorliegen. Die Datei enthält nur die zu diesem Zweck erforderlichen Personen-, Objekt- und Sachdaten. Die konkreten Erkenntnisse müssen im Trefferfall auf konventionellem Wege eingeholt werden. Ziel einer Indexdatei muss es sein, dass möglichst alle terrorismusrelevanten Vorgänge der beteiligten Behörden durch die Datei rasch auffindbar werden. Ein Datenabgleich mit einer Indexdatei führt zu einer deutlichen Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens und damit zu einer Optimierung des Informationsaustauschs. Die anfragende Stelle kann sogleich erkennen, ob eine andere Stelle über weitergehende Informationen verfügt und sodann in einem zweiten Schritt gezielt an diese Stelle herantreten. Damit wird einerseits die Anzahl der Anfragen und der Treffer erhöht. Andererseits bleibt gewährleistet, dass die Sicherheitsbehörden in dem zweiten Schritt miteinander kommunizieren und damit wichtige Hintergrundinformationen und Zusammenhänge nicht verloren gehen.

Eine Indexdatei bietet den Vorteil, dass die beteiligten Dienste sensible Informationen zu Personen nicht ohne vorherige Prüfung des jeweiligen Falles anderen Behörden offen legen müssen. Aus nachrichtendienstlichen Gründen ist die Geheimhaltung einer Quelle grundsätzlich aufgrund des notwendigen Vertrauensverhältnisses zwischen der Quelle und dem Ansprechpartner im Nachrichtendienst, der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit ausländischen Diensten oder der möglichen Gefährdung der Quelle durch polizeiliche Ermittlungen, zu denen die Polizei mit Blick auf das Legalitätsprinzip verpflichtet wäre, unverzichtbar. Durch den eng begrenzten Umfang von Daten, die zu einer Person in eine Indexdatei eingestellt werden, kann ein hohes Maß an Quellenschutz gewährleistet werden.

4.2.1 Fachliche Anforderungen

4.2.1.1 Inhaltliche Ausrichtung der Datei

Kernfrage der Schaffung einer gemeinsamen Indexdatei von Polizei und Nachrichtendiensten ist – wie bereits die Formulierung des Prüfauftrags durch die IMK deutlich macht – die generalisierende Bestimmung der Personen und Objekte, die in der Datei gespeichert werden sollen. Vorgabe des Prüfauftrags ist, dass es sich bei den zu speichernden Personen und Vorgängen um solche handeln muss, die einen Islamismus-Bezug aufweisen. In der Arbeitsgruppe wurde indessen – über den Prüfauftrag hinaus – die Frage aufgeworfen, ob nicht in der Beschränkung auf den islamistischen Terrorismus zugleich eine Privilegierung anderer international agierender Terrororganisationen liegt. Angesichts der – in der Zukunft noch stärker zu erwartenden – zunehmenden Verflechtung des internationalen Terrorismus empfiehlt die Arbeitsgruppe eine inhaltliche Ausrichtung auf den gesamten Bereich des internationalen Terrorismus, soweit ein Bezug zu Deutschland erkennbar ist. Beispiele aus der Vergangenheit, wie etwa die PKK oder die Volksmodjahedin Iran (MEK), zeigen, dass eine Beschränkung auf den islamistisch motivierten Terrorismus zu kurz griffe. Die internationale Entwicklung säkular orientierter terroristischer Bestrebungen, die Bezüge zu Deutschland aufweisen, kann für die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden jederzeit ebenso relevant werden, wie die aktuellen Bedrohungen im Bereich des islamistischen Terrorismus.

Darüber hinaus wurde geprüft, ob sich die Indexdatei auf den Phänomenbereich des internationalen Terrorismus beschränken oder auch die entsprechenden Bereiche des Extremismus einbeziehen sollte.

Die Arbeitsgruppe war sich darin einig, dass in die Datei auch (internationale) Extremisten aufgenommen werden müssen, die den internationalen Terrorismus unterstützen. Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hat sich bislang wiederholt erwiesen, dass eine Zusammenführung der an verschiedenen Stellen vorhandenen Detailkenntnisse erforderlich ist, um zu einem vollständigen Bild über eine Person oder Sachverhalt zu gelangen. Würde der Bereich des internationalen Extremismus von vornherein in der Datei nicht erfasst, wäre eine derartige Zusammenführung beträchtlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich. Denn tatsächliche oder potentielle terroristische Gewalttäter bewegen sich nach sicherheitsbehördlicher Erfahrung im extremistischen Umfeld, rekrutieren sich hieraus und finden hier direkte wie indirekte Unterstützung. Eine ganzheitliche Betrachtung ist damit nur möglich, wenn in der Indexdatei auch der Bereich des Extremismus insoweit erschlossen wird.

Dabei ist davon auszugehen, dass für Personen, bei denen auf der Seite der Nachrichtendienste die Polizeirelevanz zunächst nicht erkennbar war, durchaus nach Mitteilung des konkreten polizeilichen Informationsersuchens eine Übermittlung der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse an die Polizeibehörde erfolgen kann.

Die Begrenzung auf den Bereich des den internationalen Terrorismus unterstützenden Extremismus stellt zugleich sicher, dass die Indexdatei nur solche Daten enthält, die für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich sind. Die Einbeziehung von sämtlichen Erkenntnissen der Dienste aus dem Bereich des internationalen Extremismus in die Indexdatei würde dazu führen, dass eine Vielzahl von Personen aufgenommen würde, die keine Relevanz für die jeweils anderen Behörden aufweisen. Einzelheiten zu den zu speichernden Personen und Objekten sind in der Errichtungsanordnung der Indexdatei festzulegen.

4.2.1.2 Pflicht zur Speicherung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine grundsätzliche Pflicht zur Speicherung der nach den oben genannten Kriterien festgelegten Daten. Die Verantwortung dafür, dass ein Datum diese Kriterien nicht erfüllt und damit nicht in die Indexdatei eingestellt wird, liegt bei der Stelle, die über das Datum verfügt. Soweit die jeweilige Stelle entschieden hat, dass die Voraussetzungen für die Speicherung eines Datums in der Indexdatei vorliegen, sollte diese Speicherung zur Vermeidung von Informationsdefiziten grundsätzlich offen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe hat darüber beraten, ob für bestimmte Fallkonstellationen absolute Ausnahmen von der Speicherungspflicht vorgesehen werden sollten, sich mehrheitlich jedoch dagegen entschieden. Um den berechtigten Interessen der einstellenden Sicherheitsbehörden Rechnung zu tragen, ist nach überwiegender Auffassung in der Arbeitsgruppe lediglich für bestimmte, eng umgrenzte Konstellationen die Möglichkeit der verdeckten Speicherung vorzusehen. Diese Form der Speicherung, die bei NADIS bereits existiert, führt dazu, dass der Anfragende im Trefferfall keine positive Rückmeldung erhält. Vielmehr erhält die speichernde Stelle einen Hinweis auf den erzielten Trefferfall und auf die anfragende Stelle. Erstere entscheidet nunmehr nach eigenem Ermessen, ob sie mit der anfragenden Stelle Kontakt aufnimmt und diese zu einem Übermittlungersuchen auffordert. Als Gründe für eine verdeckte Speicherung kommen in Betracht:

- die Informationen kommen von ausländischen Partnerdiensten und sind mit einer Verwendungsbeschränkung versehen,
- die Informationen betreffen eine polizeiliche oder nachrichtendienstliche Quelle und können aus Gründen des Quellenschutzes nicht offen gespeichert werden oder
- die Informationen stammen aus G 10-Maßnahmen der Nachrichtendienste.

Ein Problem der verdeckten Speicherung besteht darin, dass die anfragende Stelle den Trefferfall nicht erkennt und die mögliche Spur damit verloren ist. Dies darf jedoch nur im Ausnahmefall geschehen, wenn im Einzelfall die Gründe für die verdeckte Speicherung tatsächlich überwiegen. Aus diesem Grunde muss die verdeckt speichernde Stelle verpflichtet werden, bei der Anzeige einer Anfrage auf das verdeckte Datum sofort zu reagieren und eine Einzelabwägung zu treffen, ob der anfragenden Stelle der Treffer mitgeteilt und ihr die jeweilige Information weitergegeben wird. Der Grundsatz muss dabei lauten, dass die Nichtanzeige eines Treffers die strikte Ausnahme darstellt und die Entscheidung über die Nichtanzeige in der jeweiligen Behörde angesichts der damit verbundenen Verantwortung, dass eine Spur zur Abwehr eines terroristischen Anschlags verloren gehen kann, schnell und auf hoher Ebene entschieden wird. Für die Abwägung, die der Entscheidung zugrunde liegt, benötigt die betreffende Stelle allerdings über die bloße Anfrage hinaus zusätzliche Informationen über die Dringlichkeit bzw. Wichtigkeit der Anfrage. Die Entscheidung ist durch die jeweilige Stelle zu dokumentieren und zu begründen. Es erscheint daher sinnvoll, die Anfragen nach bestimmten Kriterien zu kategorisieren. Dabei kommen insbesondere drei Kategorien in Betracht, die der verdeckt speichernden Stelle erste wichtige Anhaltspunkte für die zu treffende Abwägung liefern. Danach sollte erkennbar sein, ob die Anfrage

- auf einem laufenden Ermittlungsverfahren oder einer laufenden operativen Maßnahme beruht (dies ist v.a. wichtig für die Frage des Quellenschutzes),
- im Rahmen einer allgemeinen präventiven oder einer operativen Maßnahme erfolgt (in diesen Fällen kommt den Gründen der verdeckten Speicherung möglicherweise eine größere Bedeutung zu) oder
- im Rahmen einer konkreten präventiven oder einer operativen Maßnahme zur Verhütung terroristischer Straftaten erfolgt (hier wird der Entscheidungsspielraum der verdeckt speichernden Stelle zugunsten einer Rückmeldung bei der anfragenden Stelle gegen Null schrumpfen).

Einzelheiten des technischen und organisatorischen Verfahrens verdeckter Speicherungen sind in der Errichtungsanordnung festzulegen.

Die sofortige Reaktion auf eine Anfrage zu einem verdeckt gespeicherten Datensatz verlangt entsprechende organisatorische und technische Vorkehrungen in den jeweiligen Behörden. Die Behörden müssen insbesondere an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr besetzt sein. Ihnen muss hierfür das notwendige Personal zur Verfügung gestellt werden.

4.2.1.3 Umfang der Datensätze

In einer Indexdatei sind nur Daten zu speichern, die zum Auffinden von Akten und der dazugehörigen Identifizierung von Personen erforderlich sind.

➤ Kreis der Personen

In der Indexdatei werden die Daten von Personen aus dem Bereich des internationalen Terrorismus sowie aus dem Bereich des Extremismus gespeichert, sofern diese den internationalen Terrorismus unterstützen. Weitere Einzelheiten werden in der Errichtungsanordnung zu der Datei auszuführen sein.

➤ Umfang der Personendaten

In die Datei werden Personendaten wie Familienname/Ehename, Geburtsname, Vorname(n), sonstige Namen, sonstige Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Geburtsland, Geschlecht, Familienstand, sowie die Staatsangehörigkeit aufgenommen.

➤ Objekt- und Sachdaten

Daten zu Anschriften, Rufnummern, E-Mail-Adressen, Internetadressen, Kontonummern und KfZ-Kennzeichen sind ebenfalls erforderlich. Darüber hinaus können Daten zu Organisationen aufgenommen werden.

4.2.1.4 Zugriffsberechtigung / Ausgestaltung des Übermittlungsverfahrens

➤ Zugriffsberechtigung

Auf Behördenebene wird BKA, LKÄ, BfV, LfV's sowie BND und MAD die lesende wie schreibende Zugriffsberechtigung erteilt. Die Vertreter Bayerns, Hessens und Niedersachsens sprachen sich darüber hinaus für eine Beteiligung des ZKA aus.

Der lesende Zugriff muss allen beteiligten Behörden gleichermaßen gestattet werden. Der schreibende Zugriff zur Ergänzung und Änderung der Daten bleibt der Behörde vorbehalten, die den jeweiligen Datensatz eingegeben hat. Soweit eine Behörde feststellt, dass sie über Daten verfügt, die einen bereits vorhandenen Eintrag ergänzen können, legt sie selbst einen vollständigen Datensatz an und stellt diesen unter ihrem eigenen Aktenzeichen ein.

Um den Geheimhaltungsinteressen der teilnehmenden Behörden Rechnung zu tragen, ist der Kreis derjenigen, die innerhalb der jeweiligen Behörde Zugriffsberechtigung erhalten sollen, klein zu halten. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, ihn bei den Polizeibehörden auf die Staatsschutzabteilungen von BKA und LKÄ, bei den Verfassungsschutzbehörden auf die für internationalen Terrorismus und Extremismus zuständigen Abteilungen zu beschränken.¹ Dies gilt für BND und MAD entsprechend.

Ferner ist Vorsorge dafür zu treffen, dass Regelungen zur Zugriffsberechtigung sowie entsprechende Protokollierungs- und Zugangsmechanismen nicht durch etwaige Übernahmemöglichkeiten der Daten in andere Dateien umgangen werden dürfen.

➤ Ausgestaltung des Übermittlungsverfahrens

Für die Übermittlung von Daten an die Indexdatei durch die teilnehmenden Behörden sind besondere Übermittlungsbefugnisse zu schaffen.

¹ Bayern plädierte darüber hinaus dafür, ausgewählten Polizeidienststellen in den Ländern, die mit Ermittlungen zur Aufklärung krimineller islamistischer Strukturen beauftragt sind, eine Zugriffsberechtigung zu gewähren.

Die Arbeitsgruppe war sich darüber einig, dass Daten aus der Indexdatei nicht an Dritte übermittelt werden dürfen. Dabei ist davon auszugehen, dass mit „Dritten“ nicht Dienststellen der Polizei gemeint sind. Dies schließt indessen eine Weitergabe von weiteren Erkenntnissen, die sich aus einer Anfrage in der Indexdatei ergeben haben, nicht aus, soweit die jeweiligen Übermittlungsvorschriften beachtet werden. Ein automatisierter Abgleich der Datei mit Daten der abfragenden Stelle muss zulässig sein.

4.2.1.5 Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die in der Indexdatei gespeicherten Daten, namentlich für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe sowie die Richtigkeit und Aktualität der Daten muss bei der eingebenden Behörde liegen. Die eingebende Behörde muss erkennbar sein. Die Datenschutzkontrolle würde dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz bzw. ggf. hinsichtlich der beteiligten Landesbehörden den jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegen. Für den Fall, dass eine Behörde Anhaltspunkte für eine unrichtige Speicherung von Daten durch eine andere Behörde hat, ist eine Mitteilungspflicht an die speichernde Behörde vorzusehen. Die speichernde Behörde ist verpflichtet, die Richtigkeit der von ihr gespeicherten Daten zu überprüfen und unrichtige Daten zu berichtigen.

4.2.1.6 Protokollierung, Prüffristen, Speicherdauer , Veränderungen

Die von der jeweiligen Behörde in die Indexdatei eingestellte Information ist aus fachlicher Sicht nicht mehr als ein unselbständiger (Sekundär-)Hinweis darauf, wo weiterführende (Primär-)Informationen erhältlich sind. Die Anforderungen an die Prüffristen, Speicherdauer und Veränderungen des Index-Datensatzes richten sich regelmäßig nach den originären Informationen und den insoweit einschlägigen jeweiligen Fachgesetzen. Bei der Protokollierung ist zu berücksichtigen, wie die Indexdatei technisch ausgestaltet ist und welche Behörde die Indexdatei errichtet. Die Befugnis zur Änderung, Sperrung und Löschung der Daten bleibt der eingebenden Behörde vorbehalten.

4.2.1.7 Auskunftsrechte

Bei der Regelung eines Auskunftsrechts müssen die Verweigerungsgründe in den spezialgesetzlichen Regelungen (z.B. § 15 i.V.m. § 27 BVerfSchG) beachtet werden.

4.2.2 Technische Anforderungen – zentrale oder dezentrale Lösung?

Für die Frage, welche technischen Anforderungen an eine Indexdatei zu stellen sind, ist von entscheidender Bedeutung, ob für die Datei eine zentrale oder eine dezentrale Lösung gefunden wird.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe favorisiert eine dezentrale Lösung. Für eine dezentrale Lösung sprechen insbesondere Aspekte der Datensicherheit. Bei einer zentralen Lösung verfügt jede Behörde über ihren eigenen Datenbestand. Jede Behörde kann jedoch mit einer Anfrage gleichzeitig auf die jeweiligen Indexdatenbestände der anderen beteiligten Behörden zugreifen. Der Vorteil besteht darin, dass jede Behörde, in eigener Regie die aus ihrer Sicht erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen treffen kann.

Bei einer zentralen Lösung böte sich die Errichtung der Indexdatei beim BKA oder BfV an.

4.2.3 Rechtliche Voraussetzungen

Für die Indexdatei wird eine neue Übermittlungsbefugnis der teilnehmenden Behörden benötigt, da die bestehenden Übermittlungsvorschriften für die auf Dauer einzurichtende Indexdatei nicht ausreichen. Das geltende Recht regelt nur die konventionelle Übermittlung im Einzelfall. Die Eckpunkte für eine solche Norm ergeben sich aus den obigen Darlegungen der Abschnitte 4.2.1.1 bis 4.2.1.7.

4.3 Gemeinsame Volltextdatei

Neben Projekt- und Indexdateien ist eine gemeinsame Volltextdatei der Sicherheitsbehörden denkbar, in der für den Gesamtbereich des internationalen Terrorismus und des ihn unterstützenden Extremismus alle Daten zu bestimmten Personen oder Sachverhalten gespeichert werden. Die in Ziffer 4.2 enthaltenen Aussagen zur Indexdatei gelten grundsätzlich auch für die Errichtung einer Volltextdatei. Niedersach-

sen, Bayern, Hessen und das Saarland haben in diesem Zusammenhang auf den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz) hingewiesen, den der Bundesrat am 15. Oktober 2004 beschlossen hat.. Die genannten Länder sehen in der Kombination von Volltextdatei und Indexdatei – wie sie in dem vom Bundesrat beschlossenen Gesetzentwurf zum Ausdruck kommt – einen geeigneten Weg, die Probleme im Zusammenhang mit Quellenschutz, Geheimhaltungsgebot und Trennungsgebot zu lösen. Sie sehen in der Möglichkeit, in einer Datei neben den begrenzten Angaben einer Indexdatei zugleich Volltextpassagen zu speichern, einen bedeutenden Vorteil. Ein Teil der Arbeitsgruppe bezweifelte demgegenüber den fachlichen Mehrwert einer derartigen Volltextdatei und wies darauf hin, dass sich die Geheimhaltungs- und Quellenschutzprobleme bei einer umfassenden Volltextdatei von Polizeien und Nachrichtendiensten in wesentlich schärferer Form stellen als bei Projektdateien oder einer Indexdatei mit der Möglichkeit einer verdeckten Speicherung.

5. Beschlussentwurf für AK II und AK IV

Die Arbeitsgruppe empfiehlt AK II und AK IV wie folgt zu beschließen:

1. Der AK II / AK IV nimmt den Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern unter Einbeziehung des AK II und des AK IV „Möglichkeiten zur Schaffung von gemeinsamen Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten“ zur Kenntnis.
2. Der AK II / AK IV bittet die IMK, wie folgt zu beschließen:

Die IMK nimmt den Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern unter Einbeziehung des AK II und des AK IV „Möglichkeiten zur Schaffung von gemeinsamen Dateien von Polizeien und Nachrichtendiensten“ zur Kenntnis.