



## Bundesministerium der Justiz

Geschäftszeichen: IV A 4 – 4710/3-2-47248/2001  
(bei Antwort bitte angeben)

Berlin, den 17. Oktober 2001

Postanschrift:

Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Haus- und Lieferanschrift:

Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

Telefon: 0 18 88 5 80 - 0  
(0 30) 20 25 - 70

bei Durchwahl: 0 18 88 5 80 – 9414

(0 30) 20 25 – 9205

Telefax: 0 18 88 5 80 - 95 25  
(0 30) 20 25 - 95 25

Bundesministerium des Innern  
Referat P 1  
Alt-Moabit 101 D

10559 Berlin

### **Vorab per E-Mail**

Nachrichtlich:

Bundeskanzleramt

Auswärtiges Amt

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesministerium der Verteidigung

Bundesbeauftragter für den Datenschutz

Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) nebst Begründung

Hier: Abstimmung innerhalb der Bundesregierung

Bezug: Schreiben des Bundesministeriums des Innern per E-Mail vom 12. Oktober 2001  
- P 1 - 611 120/0

Der vom Bundesministerium des Innern übermittelte Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist im Bundesministerium der Justiz einer - dem zeitlich vorgegebene Rahmen angepassten – ersten Prüfung unterzogen worden. Das Bundesministerium der Justiz behält sich weitere Stellungnahmen zum Inhalt und zur Rechtsförmlichkeit des Gesetzentwurfs ausdrücklich vor.

Der Gesetzentwurf gibt insbesondere unter folgenden – in der weiteren Stellungnahme noch näher ausgeführten - Aspekten Anlass zu einigen allgemeinen Bemerkungen:

1. Das Bundesministerium der Justiz hat einen Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes - § 129 b StGB – vorgelegt, der sich bereits im parlamentarischen Verfahren befindet. Der Bundesrat hat dazu die Bundesregierung aufgefordert, den Gesetzentwurf um die erforderlichen Folgeänderungen zu ergänzen. Dies hat die Bundesregierung auch zugesagt. Die notwendigen Folgeänderungen im Bundeskriminalamtgesetz, im Vereinsgesetz und im Ausländerzentralregistergesetz sollten deshalb in den Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes eingestellt und in dem Entwurf des Bundesministerium des Innern gestrichen werden.
2. Der Entwurf enthält an zwei Stellen Ausweitungen der Ermittlungszuständigkeit des Bundeskriminalamts. Davon ist die Schaffung einer Ermittlungszuständigkeit für bundesweit organisierte Delikte mit Blick auf die polizeirechtlichen Kompetenzen der Länder verfassungsrechtlich nicht ohne Risiko. Die des weiteren geplante Vorermittlungskompetenz des Bundeskriminalamtes betrifft allgemein das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden. Dies wirft die Frage auf, ob das Bundeskriminalamtgesetz der richtige Standort für eine solche generelle Regelung darstellt, und nicht vielmehr der Regelungsbereich der StPO berührt ist. Die in § 152 Abs. 2 StPO enthaltene Schwelle für das Einschreiten der Strafverfolgungsbehörden ist zudem bereits gegenwärtig recht niedrig, so dass Zweifel bestehen, ob überhaupt Raum für eine Vorermittlungskompetenz des Bundeskriminalamtes ist. Nicht zuletzt stellen Ermittlungen außerhalb der Kontrolle der Staatsanwaltschaft auch das dem Schutz des Beschuldigten dienende System der Strafprozessordnung grundlegend in Frage.
3. Die vorgesehenen Übermittlungspflichten von Kredit- und Finanzinstituten, Postdienstleistern und Luftverkehrsunternehmen an das Bundesamt für Verfassungsschutz erscheinen unter verschiedenen Gesichtspunkten problematisch. Solche Auskunftspflichten werden eher zur Aufklärung einzelner Straftaten als zur Unterstützung allgemeiner Vorfeldermittlungen dienen. Leider enthält der Entwurf des § 8 BVerfSchG auch keine Tatbestandsvoraussetzungen, die eine unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit unerlässliche Eingrenzung der Auskunftspflicht bewirken könnten. Auch erscheint die Einschränkung der Rechte der Betroffenen als sehr weitgehend.
4. Die Aufhebung des Suspensiveffektes bei Widerspruch und Klage gegen die Ausweisung dürfte tief in den verfassungsrechtlich garantierten effektiven Rechtsschutz eingreifen. Ein typischerweise bestehendes überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Voll-

ziehbarkeit der Ausweisungsentscheidung bedarf zusätzlicher Begründung. Die Änderungsvorschläge zum Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz und zum Ausländerzentralregistergesetz müssten vor dem Hintergrund der anerkannten datenschutzrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung überarbeitet werden.

5. Einzelne Änderungsvorschläge zum Ausländergesetz und zum Asylverfahrensgesetz nehmen speziell auf die terroristische Bedrohung Bezug. Um die Anwendbarkeit dieser Vorschriften zu erleichtern und Zweifel an der Verhältnismäßigkeit zu beseitigen, könnte sich eine Konkretisierung in Bezug auf das Merkmal „Terrorismus“ anbieten.
6. Im Hinblick auf den Titel „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ scheint es zudem angeraten, den Gesetzentwurf auch tatsächlich auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu beschränken.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen sind folgende Bemerkungen veranlasst:

### **Artikel 1 Bundeskriminalamtgesetz**

#### **Nr. 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BKAG):**

Bei einer Ausweitung der Ermittlungszuständigkeit des Bundeskriminalamts über international organisierte Delikte hinaus auf bundesweit organisierte Delikte muss wegen der vorhandenen verfassungsrechtlichen Risiken (Polizei ist grundsätzlich Ländersache; das Grundgesetz beschränkt den Bund in Artikel 87 Abs. 1 GG auf die Errichtung einer – typischerweise auf koordinierende Tätigkeiten ausgerichteten – „Zentralstelle ... für die Kriminalpolizei“) aus fachlicher Sicht zumindest dargelegt werden, dass eine wirksame Strafverfolgung in den erfassten Fällen die eigene Ermittlungszuständigkeit des Bundeskriminalamtes zwingend erfordert. Das fehlt bisher.

#### **Nr. 2 (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BKAG– neu –):**

##### 1. Buchstabe a:

Die Erweiterung der originären Ermittlungszuständigkeit des Bundeskriminalamts auf Verfahren wegen § 202a (Ausspähen von Daten), § 303a (Datenveränderung) und § 303b StGB (Computersabotage) in Fällen der Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit fügt sich nicht in das System der Zuständigkeiten nach dem BKAG ein.

Nach § 142 Abs. 1 i. V. m. § 120 Abs. 1 GVG übt der Generalbundesanwalt bei Staatsschutzstrafsachen das Amt der Staatsanwaltschaft aus; das Bundeskriminalamt nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahr, wenn es

damit beauftragt wird (§ 4 Abs. 2 BKAG). Ausnahmen sieht § 4 Abs. 1 BKAG für international organisierte Straftaten und für schwere Delikte mit bundes- oder außenpolitischer Bedeutung vor; nur dort besteht eine originäre Kompetenz des Bundeskriminalamts. Die Begründung einer originären Zuständigkeit auf einem Teilbereich staatschutzrelevanter Ermittlungsverfahren, die weder einen Auslandsbezug aufweisen noch die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG bezeichneten Belange berühren, ist damit nicht zu vereinen. Die vom System des § 4 BKAG allenfalls denkbare entsprechende Erweiterung der Ermittlungskompetenzen des Generalbundesanwalts, der seinerseits das Bundeskriminalamt mit den Ermittlungen beauftragen könnte, bedarf allerdings noch eingehenderer Prüfung.

2. Buchstabe b:

Der Vorschlag passt nicht zu den übrigen Kriterien des § 4 Abs. 1 BKAG, die nicht private Interessen, sondern Belange der Bundes- oder Außenpolitik bzw. einen Auslandsbezug der Ermittlungen zum Gegenstand haben. Ließe sich eine Ermittlungszuständigkeit des Bundeskriminalamts allein unter Hinweis auf besonders schwerwiegende (Vermögens-)Schäden, die durch bestimmte Straftaten verursacht werden, rechtfertigen, wäre damit letztlich der Weg für eine beinahe uferlose Ausweitung der Ermittlungszuständigkeiten des BKA geöffnet und wären die verfassungsrechtlich gewährleisteten polizeilichen Kompetenzen der Länder in Gefahr.

Im Übrigen ist das Merkmal eines erheblichen Vermögensschadens ohnehin zu unbestimmt, um eine trennscharfe Abgrenzung der Ermittlungszuständigkeiten zu gewährleisten.

3. Zu der angeregten Änderung der §§ 205, 303c StGB ist im Übrigen zu bemerken:

Die §§ 303a, b StGB enthalten relative Antragsdelikte, die auch ohne Antrag des Verletzten verfolgt werden können, wenn die Staatsanwaltschaft das besondere öffentliche Interesse an der Strafverfolgung von Amts wegen bejaht (§ 303c StGB). Die angeregte Änderung ist deshalb nicht erforderlich.

Ob § 205 StGB im Hinblick auf § 202a StGB geändert werden sollte (Schaffung eines relativen Antragsdelikts), erscheint sehr zweifelhaft. Dagegen dürfte sprechen, dass die Vorschrift den persönlichen Geheimbereich schützt, den der Verletzte möglicherweise mit guten Gründen der öffentlichen Erörterung in einem Strafverfahren entziehen will.

**Nr. 3 (§ 7a BKAG – neu –):**

1. Unter systematischen Gesichtspunkten ist zunächst festzustellen, dass sich die vorgeschlagene Erweiterung der Befugnisse des Bundeskriminalamts um eine Vorermittlungskompetenz nicht auf das Verhältnis zwischen Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt beschränken lässt, sondern allgemein das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden verändern wird. Die hierzu in der Begründung (S. 10f) ausgeführten Erwägungen beziehen sich nicht nur auf Straftaten, die in die Ermittlungskompetenz des Bundeskriminalamts fallen, sondern sind auf das strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Allgemeinen anwendbar. Wenn eine solche generelle Regelung, die mit der Verteilung der Zuständigkeiten eine grundsätzliche Frage des Strafverfahrens betreffen würde, überhaupt in Betracht gezogen werden sollte, wäre die StPO der richtige Standort. Die Federführung müsste demzufolge beim BMJ liegen.
  
2. In der Sache sind zudem folgende Einwendungen zu erheben:
  - a) Die vorgeschlagene Regelung lässt Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu, ohne dafür eine Eingriffsschwelle festzulegen. Abweichend von der Begründung (S. 10) setzt die Vorschrift ihrem Wortlaut nach noch nicht einmal das Vorliegen irgendwelcher Anhaltspunkte voraus. Damit wird eine verdachtsunabhängige Ermittlungstätigkeit ermöglicht, die im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu rechtfertigen ist. Datensammlungen „auf Vorrat“ – nämlich für ein nur möglicherweise zukünftig zu führendes Ermittlungsverfahren – anzulegen und auf unbestimmte Zeit vorzuhalten wäre als verdachtsunabhängige Vorraterhebung und –speicherung ist jedoch im Hinblick auf das durch Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht unzulässig.
  
  - b) Die durch § 152 Abs. 2 StPO bestimmte Schwelle für das Recht und die Pflicht zum „Einschreiten“ der Strafverfolgungsbehörden ist bereits heute sehr niedrig. Sie setzt das Vorliegen eines Anfangsverdachts voraus, d.h. es müssen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen. Dieser Anfangsverdacht kann sich auch gegen einen noch Unbekannten richten und darf noch verhältnismäßig vage sein. Insofern genügt eine gewisse, wenn auch noch geringe Wahrscheinlichkeit, bei der Zweifel an der Richtigkeit des Verdachts noch überwiegen dürfen. Auch bisher sind die Polizeibehörden mithin bereits in der Lage, Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat zu „verdichten“. Dass von dieser Kompetenz bisweilen in übermäßiger Weise Gebrauch gemacht wird, ist bereits jetzt Gegenstand der Kritik (vgl. Gössel GA 1980, 347). Die nunmehr vorgeschlagene Regelung soll – da sie ansonsten überflüssig wäre

– diese Tendenz offenbar noch verstärken, indem sie das Bundeskriminalamt der Sache nach ermächtigt, auch bei einer lediglich allgemeinen theoretischen Möglichkeit des Vorliegens von Straftaten den Sachverhalt zu erforschen. Die Notwendigkeit für eine solche Ausweitung der Ermittlungskompetenzen ist nicht dargetan. Außerdem gehört die vorbeugende Verbrechensbekämpfung zu den – in den meisten Landespolizeigesetzen entsprechend umgesetzten – originären Zuständigkeiten der Länder.

- c) Mit der Stellung der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ und der Funktion der Polizei im Strafverfahren ist die Durchführung von verdachtsunabhängigen Ermittlungen außerhalb der Kontrolle der Staatsanwaltschaft nicht zu vereinen. Sie würde nicht nur das der Strafprozessordnung zugrundeliegende, dem Schutz des Beschuldigten dienende System grundlegend in Frage stellen, sondern auch die Tätigkeit der Polizeibehörden an die der Nachrichtendienste annähern und damit das Trennungsgebot verletzen.
- d) Die Rechte des beschuldigten Bürgers im Ermittlungsverfahren, auf deren Stärkung auch das Vorhaben der StPO-Reform abzielt, knüpfen an seiner verfahrensrechtlichen Stellung als förmlich Beschuldigter an. Durch Ermittlungen vor der Einleitung des eigentlichen Ermittlungsverfahrens würden dem Betroffenen diese Rechte vorenthalten werden.

**Nr. 4 (§ 16 BKAG):**

1. Buchstabe a:

Für das dem Vorschlag zu Grunde liegende Anliegen wird für § 16 Abs. 1 Satz 1 BKAG folgende präzisere Formulierung vorgeschlagen:

„(1) Werden Bedienstete des Bundeskriminalamts, anderer deutscher oder ausländischer Polizeibehörden oder sonstiger öffentlicher Stellen im Rahmen der Befugnisse des Bundeskriminalamts aus Gründen der Strafverfolgung tätig, (...)“

Diese Formulierung schließt Privatpersonen aus und stellt damit sicher, dass – was ausweislich der Begründung mit dem Vorschlag auch tatsächlich nicht gewollt ist – insbesondere sog. V-Leuten die mit dem verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Eigensicherung verbundenen Befugnisse zu durchaus erheblichen Grundrechtseingriffen nicht zugestanden werden.

2. Buchstabe b:

Die bisherige Regelung sollte beibehalten werden, weil sie dazu beiträgt, dass von der Befugnis in der – aus grundrechtlicher Sicht erwünschten – zurückhaltenden Weise Gebrauch gemacht wird. Um den in der Begründung angesprochenen Eilfällen gerecht zu werden, genügt eine entsprechende Eilfallregelung.

**Artikel 2 Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz**

Überschrift und äußerer Rahmentext sind aus rechtsförmlichen Gründen wie folgt zu fassen:

**Artikel 2  
Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes**

Das Bundesgrenzschutzgesetz vom ...

**Nr. 1 (§ 2 Abs. 2 BGSZ):**

1. Der Änderungsbefehl ist wie folgt zu fassen:

„1. Dem § 2 Abs. 2 werden folgende Sätze angefügt:“

2.a) Zur Umsetzung des Vorschlags auf Ausweitung des Grenzgebiets von der seewärtigen Begrenzung aus auf 50 km sollte § 2 Abs. 2 Nr. 3 präziser etwa wie folgt formuliert werden:

„3. Im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern und von der seewärtigen Begrenzung an bis zu einer Tiefe von fünfzig Kilometern die Abwehr von Gefahren, (...)“

Der dem § 2 Abs. 2 anzufügende erste Satz könnte dann wie folgt lauten:

„Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, zur Sicherung des Grenzraums das in Satz 1 Nr. 3 bezeichnete Gebiet von der seewärtigen Begrenzung an durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats auszudehnen, (...)“

b) Bei der Verordnungsermächtigung muss das Ausmaß der Ermächtigung präziser bestimmt werden. Es wird daher angeregt, eine Obergrenze in der Verordnungsermächtigung zu bestimmen.

**Nr. 2 (§ 4a BGS – neu –):**

Der vorgeschlagene § 4a Satz 1 BGS – neu – kollidiert mit der Bordgewalt des Luftfrachtführers nach § 29 Abs. 3 LuftVG. Der Satz 2 löst diese Kollision nicht, sondern macht sie nur evident. Erforderlich ist eine eindeutige Regelung, die bestimmt, wer (Pilot oder BGS) die Bordgewalt zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung an Bord hat.

Nicht hinreichend geklärt erscheint im Übrigen, ob der Einsatz des BGS auf fremdem Hoheitsgebiet ohne entsprechende völkerrechtliche Vereinbarung und ohne Zustimmung des betroffenen Staates im Einzelfall tatsächlich keinen Bedenken begegnet. Die Begründung geht auf diese Frage nicht ein.

**Nr. 3 (§ 22 Abs. 1 BGS):**

1. Der Vorschlag lässt nicht erkennen, welche Fälle hier zusätzlich erfasst werden müssen und welche Zielsetzungen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit, den vorgesehenen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen.
2. In rechtsförmlicher Hinsicht ist der Änderungsbefehl wie folgt zu fassen:

„3. Dem § 22 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:“

**Artikel 3 Bundesverfassungsschutzgesetz**

**Nr. 1 (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG – neu –):**

Zur Durchführung der mit dem Vorschlag verfolgten Zielsetzung muss der Inlandsbezug präzisiert werden. In § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BVerfSchG wird dieser dadurch hergestellt, dass sich die Bestrebungen oder Tätigkeiten unmittelbar gegen den deutschen Staat bzw. die deutsche Staatsordnung richten müssen; in § 1 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG dadurch, dass „auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland“ gefährdet sein müssen. Der Umstand, dass die aufzuklärenden Bestrebungen im Inland stattfinden, dürfte im Rahmen der Nummer 3 mithin für sich genommen nicht ausreichend sein, um ein Tätigwerden des BfV und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe rechtfertigen zu können. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob im Rahmen der neuen Nummer 4 der erforderliche Bezug zu deutschen Interessen – anders als in Nummer 3 – bereits dadurch hergestellt werden kann, dass es um „Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ geht, oder ob nicht doch die in der Begründung (S.



15) angesprochenen Aspekte („Gefahren für die innere Sicherheit“) ausdrücklich Eingang in die Norm finden müssten.

**Nr. 3 (§ 8 BVerfSchG):**

1. Buchstabe a:

a) Der Zweck der vorgeschlagenen Regelung wird aus der Vorschrift selbst nicht klar. Dass Datenübermittlungen nur insoweit zulässig sind, als sie erforderlich sind und die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen nicht mehr als unvermeidbar beeinträchtigt werden, ergibt sich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinn und aus § 15 Abs. 1 Nr. 1 BDSG, der subsidiär auch im Anwendungsbereich des BVerfSchG gilt (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG).

b) In rechtsförmlicher Hinsicht ist zu bemerken:

- Der Änderungsbefehl ist wie folgt zu fassen:  
„a) Dem Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:“
- Die Formulierung "Ist zum Zwecke der Datenerhebung die Übermittlung personenbezogener Daten notwendig" fügt sich nicht in die übliche datenschutzrechtliche Terminologie ein:

- Es ist tautologisch, von einer "Datenübermittlung zum Zwecke der Datenerhebung" zu sprechen. Gemeint sein dürfte:

"Ein Ersuchen oder Verlangen des Bundesamts für Verfassungsschutz um Übermittlung personenbezogener Daten darf nur diejenigen personenbezogenen Daten enthalten, die für die Erteilung der Auskunft unerlässlich sind."

- In Angleichung an die übliche datenschutzrechtliche Terminologie sollte das Wort "notwendig" ggf. durch das Wort "erforderlich" ersetzt werden.
- Die Formulierung "das unbedingt erforderliche Maß" sollte in Angleichung an den üblichen datenschutzrechtlichen Sprachgebrauch durch die Formulierung "das unerlässliche Maß" ersetzt werden (siehe z. B. § 20 Abs. 7, § 35 Abs. 8 BDSG, § 8 Abs. 2, § 14 Abs. 2 StUG).

2. Buchstabe b:

a) Inhaltlich begegnen die Vorschläge erheblichen Bedenken:

- Die Erforderlichkeit der vorgesehenen Auskunftspflichten, die gravierende Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge haben, ist nicht dargetan. Insbesondere wird der Bezug zu den spezifischen Aufgaben des BfV, das

keine Strafverfolgungsbehörde ist, sondern allgemeine Vorfeldermittlungen zu betreiben hat, nicht hergestellt.

- Die Eingriffsvoraussetzungen sind mit der Formulierung „zur Erfüllung seiner Aufgaben“ viel zu allgemein und unspezifisch formuliert.
- Tatbestandsvoraussetzungen für eine unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit notwendige Eingrenzung der Auskunftspflicht (insbesondere Festlegung einer bestimmten Verdachtsschwelle, Beschränkung auf schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter des § 3 Abs. 1 BVerfSchG, Beschränkung der Auskunftspflicht auf Daten des Verdächtigen, Stellung eines Auskunftersuchens nur als „ultima ratio“, Notwendigkeit der Anordnung der Auskunft durch eine übergeordnete Stelle, Mitteilungspflicht gegenüber dem Betroffenen), fehlen völlig.

b) Abgesehen von diesen für sämtliche in Buchstabe b vorgeschlagenen Änderungen geltenden Bedenken ist zu einzelnen Absätzen noch anzumerken:

- Bei Absatz 6 bleibt das Verhältnis dieses Vorschlags zu der von BMF vorgeschlagenen Regelung einer „Konten-Evidenzzentrale“ (§ 24c KWG – neu –) offen. Wenn diese „Evidenzzentrale“ tatsächlich errichtet wird, könnte sich das BfV mit Auskunftersuchen an die Bundesanstalt wenden (wenn dies entsprechend gesetzlich so vorgesehen wird) und müsste nicht direkt Auskunft von den Kreditinstituten verlangen.

Im Übrigen sollte es statt „sonstige Berechtigte“ besser (wie in § 24c KWG-E) „Verfügungsberechtigter“ und „wirtschaftlich Berechtigter gemäß § 8 Abs. 1 Geldwäschegesetz“ heißen. Auch ist unklar, was „am Zahlungsverkehr Beteiligte“ sind.

- Die für Absatz 7 vorgeschlagene Regelung sieht Eingriffe in das grundgesetzlich geschützte Postgeheimnis vor und gehört systematisch ins Artikel 10-Gesetz. Verfassungsrechtlich gebotene Restriktionen der durch die Datenerhebung und die weitere Datenverarbeitung bewirkten wiederholten Eingriffe in dieses Grundrecht, die das Artikel 10-Gesetz vorsieht, fehlen (vgl. insbesondere die dort i.E. geregelte Zweckbindung sowie die Prüfungs- und Löschungspflichten, die Kennzeichnungspflicht, Einschränkungen der Befugnis zur Weiterübermittlung der Daten sowie die Mitteilungspflicht).

c) In rechtsförmlicher Hinsicht ist zu bemerken:

- der Änderungsbefehl muss wie folgt lauten:

„b) Nach Absatz 5 werden folgende Absätze 6 bis 8 angefügt:“

- Die in § 8 Abs. 6 Satz 1, Abs. 7 Satz 1 und Abs. 8 Satz 1 BVerfSchG-E jeweils verwendete Formulierung "Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf ... kostenlos Auskünfte ... einholen" ist insofern misslungen, als das Einholen von Auskünften naturgemäß immer kostenlos ist; regelungsbedürftig ist nur die Frage der Kostenpflichtigkeit der Erteilung von Auskünften. Die Vorschriften sollten deshalb in Angleichung an die übliche Regelungstechnik (vgl. auch § 18a Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E) entsprechend folgendem Muster gefasst werden:

Kreditinstitute ... haben dem Bundesamt für Verfassungsschutz auf Verlangen [*die im Entwurf verwendete Formulierung "auf Ersuchen" ist nur im Verhältnis zwischen Behörden untereinander üblich*] kostenlos Auskunft zu ... zu erteilen, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 3 Abs. 1 erforderlich ist.

- Da sich die Absätze 6 bis 8 lediglich hinsichtlich der auskunftspflichtigen Stellen unterscheiden, bietet es sich an, die Vorschriften wie folgt zusammenzufassen:

„(8) Soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1 erforderlich ist, haben ihm folgende Stellen auf Verlangen kostenlos Auskunft zu erteilen:

1. Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Finanzunternehmen über Konten, Geldbewegungen, Geldanlagen, Kontoinhaber, sonstige Berechtigte und weitere am Zahlungsverkehr Beteiligte;
2. Unternehmen und Personen, die geschäftsmäßig Postdienste [*siehe § 4 Nr. 4 PostG, § 2 Abs. 1 Satz 1 Artikel 10-Gesetz*] erbringen oder an der Erbringung solcher Dienstleistungen mitwirken, über Namen, Anschriften, Postfächer und den Postverkehr von Postkunden/Beteiligten am Postverkehr; § 3 des Artikel 10-Gesetzes gilt entsprechend; das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt;
3. Luftverkehrsunternehmen über Namen und Anschriften ihrer Kunden sowie die Inanspruchnahme von Transportleistungen und sonstige Umstände des Luftverkehrs.

Die Auskunftersuchen und die übermittelten Daten dürfen Kunden oder Dritten nicht mitgeteilt werden.“

#### **Nr. 4 (§ 9 BVerfSchG):**

Aus den schon vorstehend zu Nr. 3 dargelegten Gründen sind auch hier im Hinblick auf die Sensibilität der zu erhebenden Daten grundrechtssichernde Verfahrensvorschriften, wie sie § 3 Abs. 2 sowie die §§ 10 und 14 G 10 vorsehen, unerlässlich.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass BMJ derzeit einen im Hinblick auf die Einsatzvoraussetzungen sowie die datenschutzrechtlichen Belange differenzierten Vorschlag für den strafprozessualen Einsatz des IMSI-Catchers erarbeitet, die in die Strafprozessordnung eingestellt werden soll. Mit Rücksicht darauf sollte die hier vorgeschlagene Regelung zurückgestellt werden.

In Angleichung an § 2 Nr. 2 FTEG und § 3 Nr. 3 TKG sollten im Übrigen die Wörter "eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgeräts" durch die Wörter "einer aktiv geschalteten mobilen Telekommunikationsendeinrichtung" ersetzt werden.

**Nr. 5 (§ 12 BVerfSchG):**

Zur Darlegung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Verlängerung der Prüf- und Höchstspeicherfristen reichen Aspekte der Verwaltungserleichterung für die drastische Verlängerung der Prüffristen angesichts der insoweit auf dem Spiele stehenden Grundrechte der Betroffenen nicht aus. Der Hinweis auf mögliche „Schläfer“ vermag angesichts einer Höchstspeicherfrist von bereits jetzt 10 Jahren jedenfalls in dieser undifferenzierten Form kaum zu überzeugen.

Es sollte zumindest erwogen werden, ob nicht als „milderes Mittel“ statt der generellen Verlängerung der Fristen die Möglichkeit einer entsprechenden Anordnung im begründeten Einzelfall geschaffen werden kann, wodurch auch etwaige Risiken abgedeckt werden könnten.

Rechtsförmlich ist anzumerken, dass in § 12 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG-E das Wort "fünfzehn" durch die Zahl "15" zu ersetzen ist.

**Nr. 6 (§ 18 BVerfSchG):**

Die in dem Vorschlag – verglichen mit § 18 Abs. 1 BVerfSchG – abgesenkte Verdachtschwelle erscheint unter dem Aspekt der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit problematisch und eingehenderer Begründung bedürftig.

Zudem kann die Begründung (insbesondere S. 19, 1. Abs., letzter Satz) insoweit nicht nachvollzogen werden, als ein Inlandsbezug danach nicht erforderlich zu sein scheint, während § 18 Abs. 1a BVerfSchG-E – im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit völlig zu Recht – gerade eine Gefahr für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten inländischen Schutzgüter voraussetzt.

**Nr. 7 (§ 18a BVerfSchG – neu –):**

1. Im Hinblick auf das Erfordernis einer spezifischen Regelung der Eingriffsvoraussetzungen sowie grundrechtssichernder Verfahrensvorschriften gelten die Anmerkungen zu Nr. 3 und Nr. 4 entsprechend.
2. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Regelung in Absatz 2 Nr. 4 („... auch soweit nicht telefoniert wird“) mit der von der Bundesregierung vorgeschlagenen

Nachfolgeregelung zu § 12 FAG in der Strafprozessordnung nicht vereinbar ist. Zudem wird in der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Entwurf Standortdaten im stand-by-Betrieb absichtlich nicht erfasst, um die Grenzziehung zwischen Auskunftsanprüchen und Überwachungsmaßnahmen nicht zu verwischen.

3. In rechtsförmlicher bzw. sprachlicher Hinsicht ist anzumerken:
- a) In § 18a Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E sollte
- die Formulierung "Zum Zwecke der Aufgabenerfüllung des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1" aus sprachlichen Gründen und in Angleichung an die übliche datenschutzrechtliche Regelungstechnik durch die Formulierung ersetzt werden
- "Soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1 erforderlich ist,"
- das Wort "aufgezeichnet" in Angleichung an die übliche datenschutzrechtliche Terminologie durch das Wort "gespeichert" ersetzt werden.
- b) § 18a Abs. 2 BVerfSchG-E könnte in § 18a Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG-E wie folgt einbezogen werden:
- „... auch rückwirkend Auskunft über folgende Daten zu erteilen:
1. Berechtigungskennungen, ...
  2. Beginn und Ende ...
  3. Endpunkte ...
  4. Standortkennung ...“
- c) § 18a Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 3 BVerfSchG-E könnten wie folgt in einem Absatz zusammengefasst werden:
- „(3) § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 bis 3 des Artikel 10-Gesetzes gelten entsprechend.“
- d) Es wird ferner angeregt, zu prüfen, ob die Wörter "aktiv geschalteten" durch das Wort "eingeschalteten" ersetzt werden können, da so klarer sein dürfte, was gemeint ist.

**Nr. 8 (§ 19 BVerfSchG):**

Die Vorschrift sollte aus rechtsförmlichen Gründen wie folgt gefasst werden:

8. Dem § 19 Abs. 4 wird folgender Satz angefügt:
- „Die Sätze 1 bis 4 finden auf Ersuchen oder Verlangen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 keine Anwendung.“

## Artikel 4 Sicherheitsüberprüfungsgesetz

### Nr. 1 (§ 1 SÜG)

1. Die neu angefügte Vorschrift erweitert die Definition der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit und geht damit wesentlich über den bisherigen Regelungsbereich des Gesetzes hinaus. Dies wirft nach nur kursorisch möglicher Prüfung kompetenzrechtliche Fragen auf.

Bislang regelt das Gesetz die Sicherheitsüberprüfungen, die aus Gründen des Geheim-schutzes erforderlich werden (Allg. Begründung des damaligen Gesetzentwurfs, Drs. 12/ 4891, S. 15). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde dabei aus der Natur der Sache hergeleitet: „Bei der Bestimmung dessen, was im Verantwortungsbereich des Bundes als Verschlussache einzustufen ist, und bei der Festlegung, welchen Kriterien einer Sicherheitsüberprüfung genügen muss, um den spezifischen staatlichen Sicherheitsinteressen des Bundes Rechnung zu tragen, handelt es sich um ein Sachgebiet, das eine eigene Angelegenheit des Bundes darstellt und deshalb nur vom Bund geregelt werden kann“ (Einzelbegründung zu § 1, BT-Drs. 12/4891, S. 17f.).

Die beabsichtigte Ergänzung bezieht sich nicht auf Gründe des Geheimschutzes, sondern dient der Abwehr von Sabotageakten auf „lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtungen“ und ist dabei nicht auf Einrichtungen des Bundes beschränkt. Nach hiesiger erster Einschätzung handelt es sich damit um eine Regelung auf dem Gebiet der allgemeinen Gefahrenabwehr, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern obliegt. Vorbehaltlich ergänzender Erläuterungen (die Begründung spricht – soweit ersichtlich – das Problem nicht an) ist hierfür eine tragfähige Kompetenzgrundlage derzeit nicht ersichtlich.

2. Bei wörtlicher Interpretation wäre es möglich, dass nach dem Vorschlag und damit abweichend von dem in der Begründung angeführten AK IV-Beschluss sowie vergleichbaren Regelungen im geltenden Recht (§ 12b AtG, § 29d LuftVG) – eine Sicherheitsprüfung auch dann durchgeführt werden soll, wenn die Einrichtung, in der der Betroffene beschäftigt werden soll, nicht für "große Teile der Bevölkerung" (so die Begründung), sondern "nur" für einzelne Menschen lebenswichtig ist. Damit könnten künftig auch Personen, die in einer Intensivstation lebenserhaltende medizinische Geräte bedienen sollen, einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden sollen. Fraglich ist, ob das wirklich gewollt ist. Ferner bedürfen die Konkurrenzverhältnisse zwischen § 1 Abs. 4 SÜG-E und § 12b AtG, § 29d LuftVG der Regelung.
3. Unter dem Vorbehalt der unter 1. und 2. dargelegten grundsätzlichen Bedenken wird angeregt, die Formulierung "Bedrohung für die Gesundheit oder das Leben von Men-

schen" durch die übliche Formulierung "Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Menschen" zu ersetzen.

4. Die Voraussetzung der „lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen“, deren Ausfall zwar keine Gefahr für Leib und Leben bedeutet, die aber "für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar" sind, muss präzisiert werden, um dem Missverständnis zu entgehen, der Vorschlag wolle die Anordnung von Sicherheitsüberprüfung zur Vorsorge vor möglichen Gefahren für die öffentliche Ordnung zulassen, was angesichts der mit einer solchen Überprüfung verbundenen tiefen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht verfassungsrechtlich problematisch wäre.

5. Rechtsförmlich ist der Änderungsbefehl wie folgt zu fassen:

„1. Dem § 1 wird folgender Absatz 4 angefügt:“

6. Wiederum vorbehaltlich der vorstehend dargelegten grundsätzlichen Bedenken gegen die Regelung wird angeregt, den vorgeschlagenen neuen Absatz 4 als neuen Absatz 3 einzufügen und den bisherigen Absatz 3 zu Absatz 4 zu machen.

Begründung:

In der bisherigen Fassung des SÜG heißt es in §1 Abs.2 „Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit übt aus, wer ....“. Der vorgeschlagene neue Absatz 4 beginnt mit den Worten „ Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit übt auch aus, wer ....“. Für eine bessere Verständlichkeit des Gesetzes wäre daher von Vorteil, die Übersicht der sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten enger zusammenzufassen, zumal der bisherige Absatz 3 nur als eine Erweiterung der bisherigen Absätze 1 und 2 auf internationale Abkommen anzusehen ist. Bei der angeregten Neugliederung des §1 SÜG müssten allerdings auch noch § 8 (Art. 4 Nr. 3) sowie § 34 (Art. 4 Nr. 5) des SÜG neu gefasst werden.

**Nr. 5 (§ 34 SÜG):**

Die Vorschrift enthält bislang eine Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung festzustellen, welche Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes näher bestimmte Aufgaben durchführen. Diese Ermächtigung soll um die Befugnis ergänzt werden, zu regeln, „welche Behörden oder sonstige öffentliche Stellen des Bundes oder nichtöffentliche Stellen Aufgaben im Sinne von § 1 Abs. 4 durchführen“. Diese Regelung muss– unbeschadet der oben zu Nr. 1 dargelegten kompetenzrechtlichen Bedenken – auch im Hinblick auf ihre Bestimmtheit präzisiert werden.

**Artikel 5 Passgesetz**

**Nr. 1 (§ 4 PassG):**

1. Buchstabe b

Gegen die Speicherung biometrischer Daten als solche auf dem Pass dürften keine prinzipiellen grundrechtlichen Bedenken bestehen.

Deutliche Bedenken bestehen allerdings dagegen, im PassG lediglich zu bestimmen, dass der Pass "neben dem Lichtbild und der Unterschrift weitere biometrische Daten" enthalten darf und die Bestimmung der weiteren „Einzelheiten“ dem Verordnungsgeber zu überlassen. Der Wortlaut der Verordnungsermächtigung verdeckt dabei den Umstand, dass dem Verordnungsgeber tatsächlich wohl nicht nur die Regelung von „Einzelheiten“ übertragen wird, sondern dass er auch die Entscheidung darüber treffen soll, ob überhaupt eine – immerhin bislang in § 16 Abs. 1 PassG ausdrücklich verbotene – Aufnahme verschlüsselter Informationen in den Pass erfolgt, und ob und wenn ja welche über Lichtbild und Unterschrift hinausgehenden biometrischen Informationen in den Pass aufgenommen werden sollen.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedürfen Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG) einer „gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entspricht“ (BVerfGE 65, 1 [44]). Auch wenn in Rechtsprechung und Literatur noch nicht abschließend geklärt ist, inwieweit ein formelles Gesetz erforderlich ist und inwieweit eine gesetzliche Verordnungsermächtigung mit hohem Grad an Bestimmtheit ausreicht, sollte jedenfalls dann eine Regelung durch formelles Gesetz erfolgen, wenn – wie hier – schon allein wegen des außerordentlich hohen Investitionsaufwands für die Schaffung der erforderlichen technischen Infrastruktur (insbesondere Ausstattung aller Polizeidienststellen mit Geräten zur biometrischen Identitätsprüfung) nicht damit zu rechnen ist, dass die auf dem Pass zu speichernden Datenarten häufig geändert werden und es zwischen den in Betracht kommenden Datenarten auf Grund ihrer unterschiedlichen Sensibilität und ihrer unterschiedlich breiten Verwendungsmöglichkeiten datenschutzrechtlich relevante Unterschiede gibt. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, welche Gründe den Gesetzgeber an einer eigenen Entscheidung dieser Fragen hindern sollten.

Der Begriff "biometrische Daten" ist sehr weit: Unter biometrischen Daten werden in der Literatur nicht nur Angaben über äußerliche Körpermerkmale (Körpergröße, Augenfarbe, Hautrelief der Finger, Hand- und Gesichtserkennung, Merkmale der Iris) verstanden, sondern z. B. auch DNA-Analysedaten.

§ 4 Abs. 3 PassG-E schließt die Speicherung codierender oder nicht codierender DNA-Analysedaten auf dem Pass nicht aus. Wegen der schnellen Fortschritte im Bereich der



Genomanalyse muss damit gerechnet werden, dass sich derzeit für nicht codierend gehaltene DNA-Sequenzen in Zukunft doch als codierend erweisen. Wären entsprechende Daten in Pässen gespeichert, erhielten die kontrollierenden Stellen Kenntnis von höchst sensiblen Gesundheitsdaten der Betroffenen.

Auch zwischen den übrigen biometrischen Identifizierungsverfahren gibt es hinsichtlich Sensibilität und Verwendungsmöglichkeiten erhebliche datenschutzrelevante Unterschiede. Sofern Fingerabdrücke zentral gespeichert werden, können an einem Tatort gefundene Fingerabdrücke mit den in der zentralen Datei gespeicherten Fingerabdrücken Unverdächtiger automatisiert abgeglichen werden, so dass auch völlig unbescholtene Betroffene in den Kreis der Tatverdächtigen geraten. Verfahren zur Gesichtserkennung können auch eingesetzt werden, um eine bestimmte Person aus einer mit einer Videokamera gefilmten Menschenmenge "herauszufiltern".

Schließlich ist es nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 3 PassG-E auch nicht ausgeschlossen, neben dem Lichtbild mehrere weitere biometrische Daten auf dem Pass zu speichern. Ein Bedürfnis dafür ist jedoch nicht dargetan. Für die zweifelsfreie Identifizierung reicht neben dem Lichtbild ein weiteres biometrisches Datum (z.B. Fingerabdrücke oder Irismuster) aus. Im Passgesetz sollten daher ausdrücklich bestimmt werden, welches biometrische Datum zusätzlich zum Lichtbild auf dem Pass gespeichert werden darf. Dabei ist die Datenart zu wählen, deren Speicherung die geringsten Risiken für das informationelle Selbstbestimmungsrecht in sich birgt.

Die verschlüsselte Speicherung personenbezogener Daten dürfte unter der Prämisse akzeptabel sein, dass in Anlehnung an § 6c, § 19a BDSG eine Unterrichtungspflicht von Amts wegen vorgesehen wird, zumindest aber der Anspruch des Betroffenen aus § 19 Abs. 1 Nr. 1 BDSG auf Auskunft darüber, welche konkreten Angaben über ihn in verschlüsselter Form auf dem Pass gespeichert sind, unberührt bleibt.

In der Begründung zu § 4 Abs. 3 und 4 PassG-E wird ausgeführt, dass "die Übereinstimmung der Identität des Passinhabers mit der Identität der zu kontrollierenden Person durch ein computergestütztes Verfahren ermöglicht" werden soll. Es wird um Mitteilung der Rechtsgrundlage für einen solchen automatisierten Datenabgleich gebeten. Sofern eine Rechtsgrundlage dafür erst noch geschaffen werden muss, sollte auch geregelt werden, dass die Daten dezentral bei der ausstellenden Behörde zu speichern sind, da ein Online-Abgleich mit den Datenbeständen der ausstellenden Behörde ausreicht, um die Echtheit des Passes überprüfen zu können.

In § 4 Abs. 3 und 4 PassG-E sollte jeweils der Begriff "Informationen" durch den präziseren Begriff "Daten" ersetzt werden.

2. Buchstaben c und d

Die Vorschriften können wie folgt zusammengefasst werden:

„c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 5 und 6.“

**Nr. 2 (§ 16 PassG):**

Buchstabe a

Die Wörter "; die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 1 und 2" sind aus rechtsförmlichen Gründen zu streichen.

**Nr. 3 (§ 21 PassG):**

Die Vorschrift ist aus rechtsförmlichen Gründen wie folgt zu fassen:

„3. § 21 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 16 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
- b) Nach Nummer 16 wird folgende Nummer 17 angefügt: (...“

**Artikel 6 Personalausweisgesetz**

**Nr. 1 (§ 1 PAuswG):**

Hinsichtlich der Speicherung "weiterer biometrischer Informationen" gelten die diesbezüglichen Anmerkungen zu Artikel 5 Nr. 1 Buchstabe b entsprechend.

**Nr. 2 und 3 (§§ 2a, 3 PAuswG):**

1. Aus rechtsförmlichen Gründen sind die Bestimmungen wie folgt zu fassen:

2. In § 2a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 werden die Wörter "§ 1 Abs. 2 und" durch die Wörter "§ 1 Abs. 2, 4 und 5 sowie" ersetzt.
3. § 3 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 Satz 1 wird aufgehoben.
  - b) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:  
"(5) Im Personalausweis ..."

2. Zu Nr. 3 Buchstabe b sind im Übrigen dieselben Bemerkungen wie zu der in Artikel 5 Nr. 1 Buchstabe b vorgesehenen Verschlüsselung veranlasst.

**Artikel 7 Vereinsgesetz**

**Nr. 1 (§ 9 VereinsG):**

Grund und Voraussetzungen für die Einführung eines Kennzeichenverbots für Vereine, die selbst nicht verboten worden sind, bedürfen im Hinblick auf die beabsichtigten Eingriffe in Artikel 5 und 9 GG der Präzisierung. Sollte es sich um Kennzeichen handeln, die dem Kennzeichen eines verbotenen Vereins zum Verwechseln ähnlich sehen, könnten sie bereits über die geplante Nummer 1a) verboten werden. Fehlt es an der Verwechslungsgefahr, könnte der Verein selbst verboten werden, wenn er in seinen Zielen der Verfassung widerspricht.

**Nr. 2 (§14 VereinsG):**

An den gerade hier wegen der unbestimmten Rechtsbegriffe erforderlichen Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wie auch an die Begründungserfordernisse wird nochmals erinnert.

**Nr. 4 (§§ 15a, 15b VereinsG):**

1. Der Übertragung des Ausländervereinsregisters auf die Registergerichte begegnet grundsätzlichen Bedenken:

- Das Vereinsregister hat derzeit die Aufgabe, den zivilrechtlichen Status eines Vereins zu regeln, nämlich seine Rechtsfähigkeit herzustellen. Nach dem BGB muss nicht jeder Verein eingetragen werden. Die Eintragung wirkt konstitutiv für die Erlangung der Rechtsfähigkeit, ansonsten nur deklaratorisch. Insbesondere sind Eintragungen nicht vorzunehmen, wenn die Eintragungsvoraussetzungen nicht vorliegen (§ 56 BGB: z. B. soll keine Eintragung vorgenommen werden, wenn der Verein nicht mindestens 7 Mitglieder aufweist). Über die Frage der Eintragung entscheidet das Registergericht. Der Entwurf geht dagegen von einem Anmeldungszwang aus. Dieser Ansatz des öffentlichrechtlichen Vereinsrechts hat nichts mit der Zielsetzung des zivilistischen Vereinsregisters oder den zivilistischen Folgen einer Eintragung zu tun.
- Das beim Registergericht geführte Vereinsregister ist zudem nicht Bestandsverzeichnis der in der Bundesrepublik bestehenden Vereine. Das öffentlichrechtliche Vereinsgesetz sowie die geplante Änderung stellen verwaltungsrechtliche Regelungen dar, die eher in das Gefüge des öffentlichen Melderechts zu passen scheinen. Das in § 55 BGB benannte Vereinsregister in der jetzigen Form könnte die Ausländervereine wie in § 15a des Entwurfs geplant nicht aufnehmen, so dass die Einführung eines neuen Registers mit anderer Zielsetzung erforderlich wäre, die mit der Funktion der bisher bei den Registergerichten bestehenden Register nichts gemein hätte.

Diesen Bedenken könnte Rechnung getragen werden, wenn in Übernahme der Regelung in § 19 VereinsGDV die Anmeldung bei der „zuständigen Behörde“ zu erfolgen hätte. Die

Einführung eines entsprechenden Registers müsste möglicherweise gesondert geregelt werden.

2. Daneben bestehen gegen § 15a Abs. 2 VereinsG-E erhebliche Bedenken:
  - Die Formulierung "Erläuterung des Vereinscharakters" ist nicht normenklar. Wodurch unterscheidet sich der Vereinscharakter von den "Zielsetzungen" des Vereins. Sind mit dem Vereinscharakter die Mittel gemeint, die der Verein bei der Verfolgung seiner Ziele einsetzt?
  - Es dürfte weder erforderlich noch verhältnismäßig sein, die Angaben nach Absatz 2 Nr. 2 von jedem politisch tätigen Ausländerverein zu verlangen. Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 sollte daher durch Regelungen ersetzt werden, die etwa wie folgt lauten könnten:
    2. die Satzung des Vereins oder, wenn der Verein keine Satzung hat, den Vereinszweck,
    3. sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Tätigkeit des Vereins oder seiner Mitglieder darauf gerichtet ist, die innere oder äußere Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder zu verletzen oder zu gefährden, eine Erläuterung der im Einzelnen verfolgten Ziele und der hierzu eingesetzten Mittel,

Eine nachvollziehbare Darlegung der Verhältnismäßigkeit der mit dem Ausländervereinsregister (§ 15b Abs. 1 VereinsG-E) und der Zulassung von Gruppenauskünften (§ 15b Abs. 3 Satz 3 VereinsG-E) verbundenen gravierenden Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht fehlt nach wie vor.

Die in § 15b Abs. 2 Satz 2 VereinsG-E vorgesehene Fünffjahresfrist für turnusmäßige Aktualitätsprüfungen erscheint zu lang, um die Aktualität des Registers gewährleisten zu können.

Weshalb in § 15b Abs. 3 Satz 1 VereinsG-E nunmehr auch der BND als Übermittlungsempfänger aufgenommen worden ist, ist unklar. Es ist nicht dargelegt, wozu der BND als Auslandsnachrichtendienst Auskünfte und ggf. welche aus dem Ausländervereinsregister benötigt. Auch fehlt eine Präzisierung bzgl. der Übermittlung an die anderen genannten Behörden. Unklar ist auch, weshalb BND, Verfassungsschutz, BKA und LKA's einen Online-Zugriff auf das Register benötigen. Die Ausführungen in der Begründung, der Online-Zugriff sei zur zeitnahen (!) Aufgabenerfüllung und zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands "zwingend erforderlich", sind in dieser allgemeinen Form lediglich eine pauschale Behauptung. Es ist nicht dargelegt, dass der Online-Zugriff wegen der Vielzahl oder besonderen Eilbedürftigkeit der Auskunftersuchen angemessen ist. Zumindest müssten die tatbestandlichen Voraussetzungen hier – orientiert an den spezifischen Aufgaben der jeweiligen Übermittlungsempfänger – wesentlich enger und präziser zugeschnitten werden.

§ 15b Abs. 5 VereinsG-E ist entbehrlich, da sich die subsidiäre Anwendbarkeit des BDSG bereits aus dessen § 1 Abs. 3 ergibt.

**Nr. 7 (21 VereinsG):**

Die Bußgeldvorschrift muss an die heute übliche Bewehrungstechnik im Nebenstrafrecht angepasst werden. Am Beispiel des § 15a VereinsG-E soll die richtige Fassung dargestellt werden; allerdings müsste der Text an die notwendige Änderung des § 15a im Hinblick auf das Registergericht angepasst werden.

„§ 21

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 15a Abs. 1 Satz 1 oder 4, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1, eine Anmeldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vornimmt oder

2. entgegen § 15a Abs. 1 Satz 3, auch in Verbindung mit Abs. 3 Satz 1, eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.“

**Artikel 9 Ausländergesetz**

**Nr. 2 (§ 5 AuslG):**

Es wird auf die Ausführungen zu Artikel 5 Nr. 1 verwiesen.

**Nr. 3 (§ 8 AuslG):**

1. Der neue besondere Versagungsgrund zum Terrorismusverdacht muss gerade wegen seiner Unbestimmtheit und Reichweite präzisiert werden. Im Gegensatz zu den anderen in § 8 AuslG aufgeführten Versagungsgründen enthält er eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe. Die Schwelle für sein Eingreifen ist mit der Formulierung „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht“ – dies meint wohl Anfangsverdacht – sehr niedrig. Er erfasst zudem entgegen der Begründung wohl nicht nur terroristische Gewaltakte; vielmehr kann bereits die einfache Körperverletzung oder die Sachbeschädigung darunter subsumiert werden. Ebenso sind seine Grenzen nicht ausreichend bestimmt: Nicht nur die gewollten Fälle der gegenwärtigen Bedrohung, sondern auch kritische Äußerungen, beispielsweise gegen Menschenrechtsverletzungen, können darunter subsumiert werden. Für diese Textfassung spricht auch nicht, dass sie in gleicher Form als Ausschlussgrund für eine Einbürgerung in § 86 AuslG normiert ist. Die Sachverhalte „Ein-

bürgerung“ und „Versagung einer Aufenthaltsgenehmigung“ sind insoweit nicht vergleichbar.

Dieselben Bedenken bestehen auch gegen § 8 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe b) AusIG-E. Durch das Einbeziehen ausländischer Zusammenschlüsse und die Mitgliedschaft wird der Tatbestand weit und unbestimmt. Es ist auch aus der Begründung nicht ersichtlich, welches die maßgeblichen Kriterien für das Vorliegen der einzelnen Merkmale sind.

Da der Versagungsgrund auch bei Aufenthaltsgenehmigungen eingreifen soll, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, ergeben sich erhebliche Zweifel an der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

2. Ich rege an, den neuen Versagungsgrund an bekannte Definitionen des Terrorismus anzuknüpfen. Erwägenswert erscheint insbesondere, bei der Bestimmung des Tatbestandes internationale Entwicklungen, beispielsweise im Rahmen der Europäischen Union, mit zu berücksichtigen. Die dort gerade in Verhandlung befindliche Rahmenvereinbarung zum Terrorismusbegriff enthält dazu gute Ansätze.
3. Schließlich erscheint das Verhältnis zu Art. 5 Abs. 1 lit. e) i.V.m. Art. 10, 15 SDÜ problematisch. Während Art. 5 Abs. 1 lit. e) SDÜ eine „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen einer der Vertragsparteien“ voraussetzt, ist nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes - nur - erforderlich, dass „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass ein Ausländer sich an Bestrebungen innerhalb oder außerhalb des Bundesgebietes beteiligt hat, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (...) gerichtet sind (...)“. Nach dem Wortlaut des Vorschlags könnte der Rahmen des Art. 5 Abs. 1 lit. e) eher überschritten werden.
4. In der Begründung ist insbesondere die Passage missverständlich, die bei einer Ermessenentscheidung von einer Abwägung der Tatsachen für das Vorliegen des Versagungsgrundes gegen die Interessen des Ausländers spricht; sie sollte noch einmal überdacht werden.

**Nr. 4 (§ 39 AusIG):**

Es wird auf die Bemerkungen zu Artikel 5 Nr. 1 Bezug genommen.

**Nr. 5 (§ 41 AusIG):**

1. Bei der in § 41 Abs. 2 Satz 2 AusIG-E vorgesehenen Möglichkeit der Sprachaufzeichnung fällt auf, dass jede Schwelle für die erkennungsdienstliche Maßnahme im Gesetzeswortlaut fehlt. Es wird angeregt, die Formulierung des Absatzes 2

„wenn die Identität in anderer Weise, insbesondere durch Anfragen bei Behörden nicht oder nicht rechtzeitig oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann“

zu übernehmen.

2. Die vorgeschlagene Regelung dürfte eine Einschränkung des Gebots der offenen Datenerhebung (§ 4 Abs. 2 BDSG) beinhalten. Die in § 41 Abs. 2 letzter Satz AusIG-E vorgesehene für den Ausländer "erkennbare" Datenerhebung gewährleistet nicht, dass der Betroffene tatsächlich Kenntnis von der Datenerhebung erlangt. Die Kenntnis wird dem Betroffenen nicht verschafft, sondern er erhält lediglich die Gelegenheit, sich die Kenntnis selbst zu verschaffen.
3. Schließlich bestehen Zweifel, ob der wirkliche Zweck der Sprachaufzeichnung die „Bestimmung des Herkunftsstaats oder der Herkunftsregion“ des Ausländers ist. § 78 AusIG lässt die weitergehende Nutzung der Sprachaufzeichnung durch die Sicherheitsbehörden zu. Personenbezogene Daten dürfen jedoch nur solange gespeichert werden, wie sie für den Zweck, für den sie erhoben worden sind, erforderlich sind.
5. Bei der neuen § 41 Abs. 3 AusIG-E müsste der Zusammenhang der erkennungsdienstlichen Maßnahmen mit der Einreise des Ausländers präzisiert werden, um Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in Artikel 2 Abs.1 GG zu sichern.
6. Die Ausweitung der erkennungsdienstlichen Maßnahmen auf Angehörige von Staaten bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen, § 41 Abs. 3 Nr. 5 AusIG-E müsste durch Hinweise zur Bestimmung der Staaten, bei denen Rückführungsschwierigkeiten bestehen, ergänzt werden. Die grundsätzlichen Bedenken zu der Einbeziehung der Gruppe, die nach § 64a Abs. 4 AusIG-E bestimmt wird, werden dort erörtert.
7. Zu § 41 Abs. 4 AusIG-E trägt die Begründung den Vorschlag insoweit nicht, als sie auf die Anpassung an die EurodacVO abstellt. Einerseits handelt es sich bei der EurodacVO um unmittelbar geltendes europäisches Recht, das einer Umsetzung in nationales Recht nicht bedarf. Andererseits sieht die EurodacVO nur die Abnahme aller zehn Fingerabdrücke, nicht aber die Aufnahme von Lichtbildern vor. Die Erforderlichkeit der geplanten Maßnahme in Bezug auf die Lichtbilder muss deshalb präzisiert werden.
8. Mit Blick auf § 41 Abs. 5 AusIG-E entsteht ein Widerspruch zwischen der Begründung des Gesetzentwurfs und der EurodacVO: Aus der EurodacVO ergibt sich die in Absatz 5 vorgesehene Verpflichtung nicht. Artikel 11 Abs. 1 S. 1 der EurodacVO regelt nur, dass ein Mitgliedstaat bereits zuvor (nach anderen Rechtsvorschriften) abgenommene Finge-

rabdrücke anderen Mitgliedstaaten übermitteln kann/darf. Für Lichtbilder bietet die EurodacVO aber keine Grundlage. Zur Erforderlichkeit fehlen Angaben.

**Nr. 6 (§ 47 AuslG):**

1. Der neue Regelausweisungsgrund des Terrorismusverdachts im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG-E in § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG-E wirft die Frage der Erforderlichkeit auf. Grundsätzlich könnten die Tatbestandsmerkmale des § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG-E bereits über die im Ermessen stehenden Ausweisungsgründe der § 46 Nr. 1 und 2, § 45 Abs. 1 AuslG miterfasst werden. Der Bedarf dafür, dass darüber hinaus im Falle eines Anfangsverdachts Bedarf für einen Regelausweisungsgrund besteht, müsste dargetan werden.

Zudem ergeben sich Bedenken aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die niedrige Eingriffsschwelle des Änderungsvorschlags weicht erheblich von derjenigen der anderen zwingenden Ausweisungsgründe in § 47 AuslG ab. Aus dem Vorliegen eines Anfangsverdachts kann nicht geschlossen werden, dass der Ausländer wahrscheinlich wegen eines Straftatbestandes verurteilt wird. Ein bloßer Anfangsverdacht dürfte deshalb nicht ausreichen, um eine den Aufenthalt des Ausländer beendende Maßnahme zu rechtfertigen.

2. § 47 Abs. 5 AuslG-E ist bereits in Hinblick auf die Geeignetheit, aber auch auf die Erforderlichkeit zweifelhaft. Die Begründung ist dazu nur wenig aussagekräftig; sie enthält entweder Behauptungen ohne nähere Begründung oder schweigt ganz.

**Nr. 7 (§ 51 AuslG):**

1. Die Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG um die Personengruppe des Artikel 1 F GFK ist rechtssystematisch verfehlt. Der in § 51 AuslG gewährte Abschiebungsschutz besteht nur zugunsten Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention. § 51 Abs. 3 hebt das Abschiebungsverbot daher nur für diese beiden Personengruppen wieder auf. Die neu in den § 51 Abs. 3 AuslG aufzunehmende Personengruppe steht dagegen nicht unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention; sie fällt daher gar nicht in den Anwendungsbereich des § 51 AuslG. Der besondere Abschiebungsschutz gilt für sie nicht. Sie müssen daher auch nicht in die Rückausnahme aufgenommen werden.

Zudem begründet die vorgesehene Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG die Gefahr, dass der für Personen im Sinne des Artikels 1 F GFK vorgesehene niedrigere Gefährlichkeitsmaßstab - „aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er ...ein Verbrechen begangen hat“ statt „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr... anzusehen ist, weil er wegen eines Verbrechens...rechtskräftig zu einer Freiheits-



strafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist“ – die Auslegung des Satzes 1 negativ beeinflusst.

Nicht ganz auszuschließen sind bei dieser Lösung auch Schwierigkeiten in Bezug auf Artikel 16a GG, wenn der betreffende Ausländer Asylbewerber oder Asylberechtigter ist.

2. Als rechtssystematisch vertretbare Lösung könnte in § 3 AsylVerfG, der die Rechtstellung der Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention regelt, ein neuer Satz angefügt werden, der klarstellt, dass Personen, die die Voraussetzungen des Artikels 1 F GFK erfüllen, nicht als Flüchtling nach der GFK anerkannt werden können.

Der Standort im Asylverfahrensgesetz hätte den Vorteil, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlingen zu der Entscheidung berufen wäre, ob ein Ausländer, der den Verdacht des Artikel 1 F GFK in sich trägt, als Flüchtling anerkannt wird oder nicht. Daran knüpft sich dann an, dass sich ein nichtanerkannter Ausländer nicht auf den Schutz des § 51 AusIG berufen kann. Diese Lösung würde nach erster Einschätzung wohl auch keine Schwierigkeiten in Bezug auf Artikel 16a GG aufwerfen, da im Wege des Entscheidungsverfahrens nach dem Asylverfahrensgesetz gerade die Asylberechtigung des betreffenden Ausländers abgelehnt würde.

In der Begründung zu der neuen Regelung in § 3 AsylVerfG müssten die einzelnen Merkmale des Artikel 1 F GFK näher erläutert werden, um den Eingriffsbereich der neuen Vorschrift zu verdeutlichen. Vermieden werden sollte dabei der Eindruck, dass die einzelnen Merkmale der Regelung mit beliebigen Definitionen belegt werden können. Ein Hinweis auf die Resolutionen 1269 (1999) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in der vorgenommenen Form sollte überdacht werden, da diese Resolutionen den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ändern (können).

**Nr. 8 (§ 56a AusIG –neu-):**

Auf die Ausführungen zu Artikel 5 Nr. 1 wird verwiesen.

**Nr. 10 (§ 64a AusIG –neu -):**

1. Zu der Erforderlichkeit für eine umfassende Beteiligungsmöglichkeit der Sicherheitsbehörden am Visumverfahren für längerfristige Visa ist in der Begründung zu § 64 Abs. 1 AusIG-E nicht dargetan. Allein die Bezugnahme auf die Praxis zu Artikel 17 SDÜ ohne weitere Begründung rechtfertigt noch nicht eine Beteiligung dieser Stellen und zusätzlich noch des ZKA bei längerfristigen Visa. Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Teilnahme des ZKA an Visaverfahren sind zu präzisieren.

2. Das Gleiche gilt für nunmehr vorgesehene Überprüfungsmöglichkeit des Einladers.
3. Das Gleiche gilt für die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer Regelanfrage der Ausländerbehörden bei den Sicherheitsbehörden für jede Erteilung oder Verlängerung einer sonstigen Aufenthaltsgenehmigung zur Feststellung des Versagungsgrundes des § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG-E .
4. **Rechtsförmlich** sollten die Absätze 1 und 2 des § 64a AuslG-E im Hinblick auf das wohl gewollte Übermittlungersuchen wie folgt überarbeitet werden:

(1) Gehört der Ausländer einem der in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach Absatz 4 bezeichneten Staaten oder einer der in dieser Verwaltungsvorschrift bezeichneten Personengruppen an, darf die Auslandsvertretung das Bundeskriminalamt, das Zollkriminalamt, den Bundesnachrichtendienst und das Bundesamt für Verfassungsschutz vor der Erteilung eines Visums um Mitteilung von Erkenntnissen ersuchen, die einen Versagungsgrund nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 begründen können. § 21 des Ausländerzentralregistergesetzes bleibt unberührt.

(2) Gehört der Ausländer einem der in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach Absatz 4 bezeichneten Staaten oder einer der in dieser Verwaltungsvorschrift bezeichneten Personengruppen an, soll die Ausländerbehörde das Zollkriminalamt, den Bundesnachrichtendienst, das Landeskriminalamt und das Landesamt für Verfassungsschutz vor der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung um Mitteilung von Erkenntnissen ersuchen, die einen Versagungsgrund nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 begründen können.
5. § 64a Absatz 3 Satz 1 spricht von den "in Absatz 1 und 2 genannten Behörden", obwohl nur die ersuchten und nicht auch die ersuchenden Behörden gemeint sind. Außerdem kommt in der Vorschrift nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Prüfung, ob ein Versagungsgrund vorliegt, der Auslandsvertretung bzw. der Ausländerbehörde obliegt. Zur Klarstellung sollte die Vorschrift wie folgt gefasst werden:

Die ersuchten Behörden teilen der ersuchenden Behörde Erkenntnisse, die einen Versagungsgrund nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 begründen können, unverzüglich mit.

Insbesondere für den Fall einer Negativauskunft ist außerdem eine Lösungsregelung erforderlich.
6. Die in § 64a Abs. 3 Satz 2 AuslG-E vorgesehenen Datenverarbeitungsmöglichkeit der Sicherheitsbehörden ist im Hinblick auf Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu präzisieren. Ohne Zweckbindung bestünde die Gefahr einer unzulässigen anlassfreien und verdachtsunabhängigen Vorratsspeicherung, die gegen Artikel 2 Abs. 2 GG verstößt. Die Bezugnahme auf die „Erfüllung der gesetzliche Aufgaben“ ist zu weit und zu unbestimmt, um die zulässige Verarbeitung der Daten durch die Sicherheitsbehörden zu rechtfertigen.
7. Die Festlegung der Liste durch Verwaltungsvorschrift ist nicht ausreichend. Wegen der mit den Anfragen verbundenen Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erscheint eine Bestimmung durch Verordnung erforderlich und auch prakti-

kabel. Für eine solche Liste wäre auch sicherzustellen, dass diese in Bezug auf (Kurzfrist-) Visaantragsteller mit der „Schengen-Liste“ vereinbar ist.

8. § 64a Abs. 5 AuslG-E ist aus systematischen Gründen problematisch. Im Ausländergesetz ist mit Blick auf das Schengener Durchführungsübereinkommen an keiner anderen Stelle eine Unberührtheitsklausel enthalten. Mit der erstmaligen Nennung kann die Gefahr von Gegenschlüssen erwachsen, z. B. dass (alle) andere(n) Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens bereits im Ausländergesetz inkorporiert sind, was aber fraglich ist. Vorzuziehen wäre deshalb die Klarstellung, dass § 64a Abs. 1 AuslG-E nur für Visa über einen Zeitraum von mehr als drei Monate gilt. Die Erwähnung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI) ist ebenfalls problematisch, da damit der Vorrang einer Schengener Durchführungsregelung gegenüber deutschen Gesetzesrecht behauptet wird.

**Nr. 11 (§ 69 AuslG):**

Auf die Ausführungen zu Artikel 5 verwiesen.

**Nr. 12 (§ 72 AuslG):**

Gegen die vorgeschlagenen Änderung des § 72 Abs. 1 AuslG-E bestehen erhebliche verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe im Verwaltungsrecht ist Teil des verfassungsrechtlich garantierten effektiven Rechtsschutzes. Dieser in Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG verbürgte umfassende und wirksame Rechtsschutz wäre illusorisch, wenn die Verwaltungsbehörden irreparable Maßnahmen durchführten, bevor die Gerichte deren Rechtmäßigkeit geprüft haben. Überwiegend öffentliche Belange, die über jene hinausgehen, die den Verwaltungsakt selbst begründen, können es andererseits rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Grundrechtsträgers einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege zu leiten (vgl. BVerfGE 35, 382, 401 und BVerfGE 69, 220, 228). Ob eine solche Konstellation hier gegeben ist, müsste begründet werden.

Die Gesetzesänderung soll alle Ausländer gleichermaßen treffen, so dass bereits aus diesem Grund die pauschale Begründung mit der Terrorismusbekämpfung nicht genügen kann, um generell einen Eingriff in den Rechtsschutzanspruch des Artikels 19 Abs. 4 Satz 1 GG zu rechtfertigen.

**Artikel 10 Asylverfahrensgesetz**

**Nr. 1 (§ 16 AsylVerfG):**

1. Die in §16 Abs.1 Satz 1 AsylVerfG-E vorgesehene Änderung kann zur Feststellung der Erforderlichkeit nicht allein mit der EurodacVO begründet werden (s.o. Art. 9 Nr. 5). Die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Abnahme des Lichtbildes eines Ausländers, der eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung besitzt, ist nicht darge-tan.
2. Wegen der in § 16 Abs. 1 Satz 3 AsylVerfG-E vorgesehenen Sprachaufzeichnungen kann auf die Bemerkungen zu Artikel 9 Nr. 5 Buchstabe b verwiesen werden.
3. § 16 Abs. 5 AsylVerfG-E begegnet erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken. Die Abschaffung der in § 16 Abs. 5 Satz 1 AsylVerfG bisher vorgeschriebenen Einzelfallprü-fung ermöglicht eine von einem konkreten Verdacht unabhängige Zweckänderung von für ausländer- oder asylverfahrensrechtliche Zwecke erhobenen Daten für jegliche poli-zeiliche Zwecke. Zumindest sollte die Beschränkung der zulässigen Verwendungszwe-cke auf die Verfolgung einer Straftat oder die Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit erhalten bleiben.
4. Die Verhältnismäßigkeit der in § 16 Abs. 6 AsylVerfG-E enthaltenen – zum Teil erhebli-chen – Verlängerung der Höchstspeicherfrist für ED-Unterlagen scheint mir zweifelhaft zu sein. § 16 Abs. 6 AsylVerfG-E bewirkt, dass z. B. Asylbewerber, deren Asylantrag of-fensichtlich begründet ist, ohne irgendwelche konkreten Anhaltspunkte für die Dauer von zehn Jahren (dies entspricht der höchstzulässigen Aussonderungsprüffrist nach dem BKAG und der Tilgungsfrist für Straftaten im mittleren Kriminalitätsbereich nach dem BZRG) als potientielles Sicherheitsrisiko betrachtet werden. Dies dürfte im Hinblick auf das Verbot anlass- und verdachtsunabhängiger Vorratsspeicherungen kaum zu rechtfertigen sein.

**Nr. 2 (§ 63 AsylVerfG):**

Es wird auf die Ausführungen zu Artikel 5 Nr. 1 verwiesen.

**Nr.3 (§ 88 AsylVerfG):**

Die Begründung sollte nicht auf Stellungnahmen und Empfehlungen der Europäischen Union abheben, da diese nicht der Ausführung bedürfen.

**Artikel 11 AZR-Gesetz**

**Nr. 2 (§ 2 Abs. 2 AZRG):**

1. Buchstabe a

Aus rechtsförmlichen Gründen muss es heißen:

„a) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„Z, bei denen tatsächliche (...) nach § 92 Abs. 1 Nr. 7 des Ausländergesetzes, nach § 30 Abs. 1 oder § 30a Abs. 1 des Betäubungsmittelgesetzes (...), insbesondere Straftaten der in den §§ 129a, 129b des Strafgesetzbuches (...)“

2. Buchstabe c

Die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Regelung ist angesichts der nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 AZRG bereits jetzt bestehenden Speichermöglichkeiten nicht hinreichend darge-  
tan.

Die mit dem Hinweis auf Elemente einer „Warndatei“ argumentierende Begründung (S. 53) kann hier nicht nachvollzogen werden, da gerade gegen eine „Warndatei“ unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten nicht unerhebliche Bedenken bestehen.

**Nr. 3 (§ 3 Nr. 5 AZRG):**

Buchstabe a)

Die Erhebung und Speicherung der Religionszugehörigkeit ist im Hinblick auf Artikel 4 Abs. 1 GG (negative Religionsfreiheit) und die insoweit einschlägige Schrankenregelung des Artikels 140 GG i.V.m. Artikel 136 Abs. 3 Satz 2 WRV ohne Einwilligung des Betroffenen ausschließ-  
lich dann zulässig, wenn von der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft Rechte und  
Pflichten abhängen oder den Erfordernissen einer gesetzlich angeordneten statistischen Er-  
hebung entsprochen wird. Diese Anforderungen sind hier wohl nicht erfüllt, so dass auf die  
Speicherung ohne Einwilligung des Betroffenen zu verzichten ist.

**Nr. 5 (§ 12 Abs. 1 AZRG):**

1. Buchstabe a

- a) Die Gruppenauskunft ist als gravierender Eingriff in das informationelle Selbstbe-  
stimmungsrecht nur dann verhältnismäßig, wenn dafür ein gewichtiges und konkretes  
öffentliches Interesse besteht (vgl. z. B. § 12 Abs. 1 AZRG). Das Erfordernis der „im  
Einzelfall bestehenden Gefahr“ trägt dem Rechnung. Die vorgeschlagene Änderung soll  
hingegen Gruppenauskünfte offenbar bereits bei einer abstrakten „allgemeinen Gefah-  
renlage“ ermöglichen. Die Wahrung der Verhältnismäßigkeit dürfte insoweit zumindest  
eine Eingrenzung auf die in der Begründung hervorgehobenen besonders schwerwie-  
genden Gefahren der Begehung terroristischer Anschläge usw. erfordern, während der  
Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ undifferenziert auf den Schutz der Rechtsordnung  
insgesamt abzielt.

- b) In rechtsförmlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass es bei aa) heißen muss:

„aa) In Nummer 2 Buchstabe a werden die Wörter ...“

2. Buchstabe b

Angesichts der besonderen Eingriffsqualität der Gruppenauskunft dürfte die – sicherlich zutreffende – Feststellung in der Begründung (S. 55), dass "auch von Ausländern, die sich über längere Zeit in Deutschland aufhalten, terroristische Gefahren ausgehen können", allein nicht geeignet sein, um den Vorschlag unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen.

**Nr. 6 (§ 15 AZRG):**

Buchstabe b

1. Angesichts der in der LuftVZÜV ohnehin vorgesehenen umfassenden Abfrage von Dateien der Polizeibehörden, Nachrichtendienste, des BZR sowie bei Bedarf weiterer Stellen (u.a. Staatsanwaltschaften) für Zwecke der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist nicht ersichtlich – und auch aus der Einzelbegründung (S. 55) nicht zu entnehmen – welche zusätzlichen unverzichtbaren Erkenntnisse eine Abfrage des AZR erbringen soll. Die vorgeschlagene Regelung begegnet daher Bedenken.
2. Der Änderungsbefehl ist aus rechtsförmlichen Gründen i.Ü. wie folgt zu formulieren:

„b) In Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:“

**Nr. 8 (§ 22 AZRG):**

1. Buchstabe a

Die für den uneingeschränkten Online-Zugriff der Dienste auf den gesamten AZR-Datenbestand angeführte Begründung (S. 56), der derzeitige eingeschränkte Zugriff "behindere die Arbeit der Dienste"; die Rechtsänderung sei "für eine effektive und zügige Bearbeitung der Dienste [?] ... daher [?] erforderlich", reicht nicht aus, um die beträchtliche Erweiterung des Online-Abrufverfahrens zu rechtfertigen.

Im Übrigen muss es „a) In Absatz 1 Nr. 8 werden (...)“ heißen.

2. Buchstabe b

Die vorgesehene Streichung des § 22 Abs. 2 Satz 2 und 3 AZRG, der den Online-Abruf durch die Dienste auf Fälle besonderer Eilbedürftigkeit im Einzelfall beschränkt, wird

damit begründet (S. 56f), dass die Dienste dadurch ohne sachlichen Grund schlechter gestellt würden als andere Behörden. Der Regelung liegt jedoch ein im Rahmen der Abstimmung des Regierungsentwurfs des AZRG unter Einbindung der Dienste gefundener Kompromiss zu Grunde. Sie ist Ausdruck des Grundsatzes (vgl. § 27 BVerf-SchG, § 11 BNDG und § 13 MADG: Nichtanwendbarkeit des § 10 BDSG [Online-Abwurf] auf die Dienste), dass die Dienste in der Regel auf ihre eigenen Erkenntnisquellen beschränkt sein sollen (Trennungsprinzip). Dieser Grundsatz sollte ohne zwingende Gründe nicht aufgegeben werden.

Im Übrigen muss es in aa) wie folgt heißen: „aa) Die Sätze 2 und 3 (...)“

**Nr. 9 (§ 29 AZRG):**

1. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die "flächendeckende", verdachtslose Speicherung der Lichtbilder in der Visadatei verhältnismäßig und angesichts der vorgesehenen hochfälschungssicheren Ausstattung der Aufenthaltspapiere überhaupt erforderlich ist.
2. Hinsichtlich der Speicherung der Visaentscheidungen im AZR bestehen erhebliche Zweifel, ob der mit dieser Maßnahme verfolgte Zweck, "sofort feststellen zu können, ob eine Person mit gültigem Visum eingereist ist" (Begründung, S. 57), tatsächlich erreicht werden kann. Der positive Effekt einer geringfügigen Zeitersparnis gegenüber einer Anfrage bei der (schon de lege lata im AZR gespeicherten) Stelle, bei der das Visum beantragt worden ist, dürfte durch die bekanntermaßen eingeschränkte Validität des AZR im Ergebnis zumindest stark relativiert werden. Nach aller Erfahrung sind Auskünfte, die unmittelbar bei der sachbearbeitenden Stelle eingeholt werden, zuverlässiger und vor allem aktueller als Auskünfte aus einem zentralen Register.

Außerdem ist zu bedenken, dass die Aufdeckung des – besonders terrorismusrelevanten – Falls, dass ein Visum unter einer falschen Identität beantragt und erteilt worden ist, auch durch eine Speicherung der Visadaten im AZR nicht gefördert wird. Andererseits wird sich in vielen Fällen schon durch einen Vergleich zwischen dem bei einer Kontrolle vorgelegten Visum bzw. den vom Ausländer zu seinem angeblichen Visum gemachten Angaben einerseits und den schon jetzt im AZR gespeicherten Antragsdaten herausstellen, ob Anlass zu einer genaueren Überprüfung besteht, die letztlich immer nur unter Beteiligung der Visabehörden durchgeführt werden kann. Ferner dürfte die Speicherung der Visaentscheidungen im AZR nicht erforderlich sein, wenn die vorgesehenen Maßnahmen zur Erhöhung der Fälschungssicherheit von Aufenthaltstiteln realisiert werden.

**Nr. 12 (§ 32 AZRG):**

Buchstabe c

Aus rechtsförmlichen Gründen muss es „(2) § 21 Abs. 1 bis 3 (...)“ heißen.

Im Auftrag

Dr. Jutta Kemper