

Anlage 9: Übermittlung an ausländische Stellen

Spezifische Anforderungen an auslandsbezogene Übermittlungsregelungen (empfängerseitige Sicherung elementarer menschenrechtlicher Gewährleistungen).

Anforderung BVerfGE v. 24.5.2022:

Für die Übermittlung ins Ausland gelten die gleichen Anforderungen wie für die inländische Übermittlung. Außerdem setzt sie einen datenschutzrechtlich angemessenen und mit elementaren Menschenrechtsgewährleistungen vereinbaren Umgang mit den übermittelten Informationen im Empfängerstaat und eine entsprechende Vergewisserung voraus. (Ls. 3d).

LS wird in den **Rn 261 ff.** aufgegriffen und konkretisiert.

Erläuternde Kurzdarstellung der Vorgabe(n)

- Das BVerfG stellt klar, dass für Übermittlungen an ausländische Stellen gleiche Anforderungen wie bei der Übermittlung im Inland gelten (Schutz eines Rechtsguts von herausragendem öffentlichem Interesse; nach Empfänger (operative Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, sonstige Stellen) gestufte Schwellen wie bei einer Übermittlung im Inland (wird ausgeführt, Rn.261).
Bei der hierfür notwendigen Beurteilung der Gleichgewichtigkeit der für das Empfängerland zu eröffnenden Nutzungszwecke der Daten müssen wegen der Eigenständigkeit der jeweils anderen Rechtsordnung deren Abgrenzungslinien, Kategorien und Wertungen mit denen der deutschen Rechtsordnung und auch des Grundgesetzes nicht identisch sein (Rn.263, m.w.N.).
- Zusätzlich setzt die Übermittlung personenbezogener Daten an ausländische Stellen „einen datenschutzrechtlich angemessenen (aa) und mit elementaren Menschenrechtsgewährleistungen vereinbaren (bb) Umgang mit den übermittelten Daten im Empfängerstaat sowie eine entsprechende Vergewisserung hierüber seitens des deutschen Staates (cc) voraus“ (Rn. 264).
- Für einen datenschutzrechtlich angemesseneren Umgang ist im Hinblick auf die vom GG „respektierte“ Eigenständigkeit der jeweils anderen Rechtsordnung „nicht erforderlich, dass im Empfängerstaat vergleichbare Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten wie nach der deutschen Rechtsordnung gelten oder ein gleichartiger Schutz gewährleistet ist wie nach dem Grundgesetz“ (Rn. 265, m.w.N.)

- bzw. „institutionelle und verfahrensrechtliche Vorkehrungen nach deutschem Vorbild“ gewährleistet werden (Rn. 266). Ausreichend ist vielmehr, „die Gewährleistung eines angemessenen materiellen datenschutzrechtlichen Niveaus für den Umgang mit den übermittelten Daten im Empfängerstaat. In Betracht zu nehmen ist insoweit insbesondere, ob für die Verwendung der Daten die - bei der Übermittlung mitgeteilten - Grenzen durch Zweckbindung und Löschungspflichten sowie grundlegende Anforderungen an Kontrolle und Datensicherheit wenigstens grundsätzlich Beachtung finden (Rn. 266, unter Verweis auf BVerfGE 141, 220, Rn. 335). Maßgeblich für diese Beurteilung sind danach „die innerstaatlichen Vorschriften und die internationalen Verpflichtungen des Empfängerstaates sowie ihre Umsetzung i der täglichen Anwendungspraxis“ (BVerfGE 141, 220, 335).
- Ausdrücklich klargelegt wird in diesem Zusammenhang: „Einer Übermittlung zu nachrichtendienstlichen Zwecken in Situationen, in denen eine konkretisierte polizeiliche Gefahr nicht erkennbar ist, steht danach nicht von vornherein entgegen, wenn in Empfängerstaaten organisatorisch weniger klar oder gar nicht zwischen nachrichtendienstlichen Behörden und mit operativen Befugnissen ausgestatteten Polizei- und Strafverfolgungsbehörden unterschieden wird. Vorauszusetzen ist aber auch dann, dass zur operativen Gefahrenabwehr nur im Fall einer wenigstens konkretisierten Gefahr übermittelt wird, zu Strafverfolgungszwecken nur bei hinreichendem Verdacht und zu nachrichtendienstlichen Zwecken nur dann, wenn hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dies im Empfängerland zur Aufklärung einer bestimmten, nachrichtendienstlich beobachtungsbedürftigen Aktion oder Gruppierung im Einzelfall geboten ist“ Rn. 267).
 - Unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit hat das BVerfG u.a. die Verwendung gesetzlicher Verweisketten beschränkt. BVerfGE 154, 152 (Rn. 215), auf die das Urteil u.a. verweist, schließt dazu eine Inbezugnahme von Normen, „die andersartige Spannungslagen bewältigen“ aus. In der in Rn. 380 zitierten Fundstelle BVerfGE 252, Rn. 31 hat das BVerfGE unter diesem Gesichtspunkt die Verweisung im früheren § 24 Abs. 2 Satz 1 BNDG (spezifische Regelung zur Übermittlung an Dienststellen der Stationierungskräfte) über § 19 Abs. 2 BVerfSchG auf das NATO-Truppenstatut-Zusatzabkommen als allgemeinem völkerrechtlichen Rahmen mangels Normenklarheit als verfassungswidrig bewertet.
 - Zum Erfordernis der Einhaltung elementarer Menschenrechtsgewährleistungen „durch die Nutzung der [übermittelten] Daten im Empfängerstaat muss insbesondere gewährleistet erscheinen, dass sie dort weder zu politischer Verfolgung noch unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung verwendet werden (vgl. Art. 16a Abs. 3 GG). Der Gesetzgeber hat insgesamt Sorge zu tragen, dass der Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention und der anderen internationalen Menschenrechtsverträge (vgl. Art. 1 Abs. 2 GG) durch eine Übermittlung der von deutschen Behörden erhobenen Daten ins Ausland und an internationale Organisationen nicht ausgehöhlt wird“ (Rn.268, m.w.N.). Die einfachgesetzliche Übermittlungsregelung muss entsprechende Gewährleistungen einbeziehen. In den explizit in Bezug genommenen BVerfGE 15 154, 152, Rn. 233 ff.) werden zur „Voraussetzung einer Rechtsstaatlichkeitsvergewisserung“ auch grundlegende Gewährleistungen datenschutzrechtlicher Garantien aufgeführt. Die

Gewährleistung eines entsprechend angemessenen datenschutzrechtlichen Niveaus entspricht bereits vorausgehender BVerfG-Rspr. und stellt kein gesondertes Umsetzungsproblem dar.

- „Übermittlungsvoraussetzung ist schließlich eine entsprechende Vergewisserung des deutschen Staates „über einen datenschutzrechtlich angemessenen und mit elementaren Menschenrechtsgewährleistungen vereinbaren Umgang mit den übermittelten Daten im Empfängerstaat seitens des deutschen Staates“ (Rn. 369, unter Verweis auf BVerfGE 141, 220, Rn. 332, 337 ff. sowie BVerfGE; 154, 152 Rn.239.). Eine entsprechende Vergewisserung kann sich „auf eine generalisierende tatsächliche Einschätzung der Sach- und Rechtslage in den Empfängerstaaten stützen“, entgegenstehende Tatsachen müssen aber zur Kenntnis genommen und ggf. zu einer „mit Tatsachen unterlegten Einzelfallprüfung führen. (...) Grundsätzlich ist eine verbindliche Zusicherung geeignet, etwaige Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Datenübermittlung auszuräumen, soweit nicht im Einzelfall zu erwarten ist, dass die Zusicherung nicht eingehalten wird“ (BVerfGE 154, 152, Rn. 239).

Regelungsvorschlag

§ XX Übermittlung an ausländische Stellen

1. Streichung spezifischer Regelungen zur Übermittlung an Dienststellen der Stationierungskräfte (Beispiel: Streichung § 19 Abs. 2 BVerfSchG)

~~(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf personenbezogene Daten an Dienststellen der Stationierungskräfte übermitteln, soweit die Bundesrepublik Deutschland dazu im Rahmen von Artikel 3 des Zusatzabkommens zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen vom 3. August 1959 (BGBl. 1961 II S. 1183, 1218) verpflichtet ist.~~

2. Ergänzung der Übermittlungsregelungen an ausl. öffentliche Stellen (Beispiel: § 19 Abs. 3 BVerfSchG)

(Y) Die Verfassungsschutzbehörde darf personenbezogene Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen übermitteln, wenn die Übermittlung **im Einzelfall** zur Erfüllung ihrer Aufgaben oder zur Wahrung erheblicher Sicherheitsinteressen des Empfängers erforderlich ist. **Sind die Informationen mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben worden, ist ... (Absätze X und X+1 aus Anlage 1 sowie Anlage 8) anzuwenden. Die Übermittlung unterbleibt, wenn auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland oder überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen. Die Übermittlung unterbleibt, wenn [für die Verfassungsschutzbehörde] erkennbar ist, dass**

1. auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland oder
2. überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen, insbesondere, wenn hierdurch Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder sonstige elementare Menschenrechte gefährdet würden oder Verletzungen von elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen drohen.

Bei der Prüfung, ob eine Übermittlung zu unterbleiben hat, berücksichtigt das Bundesamt für Verfassungsschutz insbesondere den bisherigen Umgang des Empfängers mit übermittelten Daten. Die Übermittlung ist aktenkundig zu machen. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, dass die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie ihm übermittelt wurden, und das Bundesamt für Verfassungsschutz sich vorbehält, um Auskunft über die vorgenommene Verwendung der Daten zu bitten. **Die Verfassungsschutzbehörde kann bei der Übermittlung ausschließen, dass die übermittelten Informationen für die Anwendung operativer Befugnisse genutzt werden.**

Begründung

Der Regelungsvorschlag konzentriert sich auf die spezifischen Anforderungen zu den auslandsbezogenen Übermittlungsregelungen die das BVerfG formuliert hat, also auf die empfängerseitige Sicherung elementarer menschenrechtlicher Gewährleistungen, nicht auf die allgemeinen rechtsguts- und schwellenbezogenen Anforderungen, die nach dem Urteil gleichermaßen für Auslandsübermittlungen wie für Inlandsübermittlungen gelten (dazu TP 2.4). Zusätzlich betrachtet wird das Sonderproblem normenunklarer Verweisung im geltenden § 19 Abs. 2 BVerfSchG und Parallelnormen des Landesrechts.

Zu 1.

Die Streichung des § 19 Absatz 2 erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit. Sie greift auf, dass das Gericht die Verweisung im früheren § 24 Abs. 2 Satz 1 BNDG über § 19 Abs. 2 BVerfSchG auf das NATO-Truppenstatut-Zusatzabkommen als allgemeinem völkerrechtlichen Rahmen mangels Normenklarheit als verfassungswidrig erkannt hat (BVerfGE 154, 152, Rn. 314). Die Prüfung einer Neuregelung hat als Ergebnis erbracht, dass eine spezielle Übermittlungsregelung an Dienststellen der Stationierungsstreitkräfte verzichtbar ist, da der Übermittlungsbedarf vollumfänglich von der allgemeinen Auslandsübermittlungsbefugnis [bisheriger § 19 Absatz 3 BVerfSchG] abgedeckt ist; die Regelung soll auch künftig den verfassungsrechtlich eröffneten Rahmen ausschöpfen und eine spezielle Beschränkung für die Zusammenarbeit mit Stationierungskräften ist fachlich nicht angezeigt (wäre wohl auch völkerrechtswidrig).

Die bisherige Sonderregelung zugunsten der Stationierungstreitkräfte kann mithin aufgehoben werden.

Zu 2.

Mit dem neuen Absatz Y Satz 3 wird verdeutlicht, dass schutzwürdige Betroffeneninteressen insbesondere aus grundrechtlicher und rechtsstaatlicher Perspektive zu beurteilen sind, wobei deren elementare Anforderungen – speziell die Achtung der Menschenwürde, etwa mit dem Folterverbot – absolute, abwägungsfeste Schranken bilden. Damit wird die bisherige Auslegung (vgl. BVerfGE 141, 220 – Rn. 353) auch hier in den Gesetzeswortlaut aufgenommen. Daneben gilt weiterhin die allgemeine Übermittlungsschranke des § 23 BVerfSchG.

Die gesetzlich geforderte Menschenrechtsgewährleistung kann im Empfängerstaat entweder allgemein gesichert sein oder im Einzelfall durch Abreden (oder implizit mit dem Ausschluss operativer Anschlussmaßnahmen), die dazu allerdings verlässlich sein müssen (vgl. § 22b Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG).

Ggf. sonstige Hinweise:

Querbezüge zu Anlage 1 und Anlage 8, sowie Anlage 5.

Referenzregelungen, die bereits auf substantiell gleicher Verfassungsrechtsprechungsgrundlage gefasst worden sind, enthalten § 28 Abs. 2 Nr. 4 BKAG und § 30 Abs. 6 BNDG. Wie dort wird hier ebenso auf eine gesonderte Regelung zu Datenschutzerfordernissen verzichtet, da auch für das BVerfG ausschließlich der grundrechtliche Maßstab (nicht fachrechtliche Angemessenheitserwägungen) maßgeblich ist, der sich in den formulierten menschenrechtlichen Anforderungen abbildet. Datenschutzerfordernisse sind insoweit zu beachten, wie sich als Ableitung elementarer Menschenrechte ergeben, z.B. als Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Solche Übermittlungssachverhalte sind ohne praktische Relevanz und bedürfen danach auch keiner speziellen Regelung.