

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Diether Dehm,  
Wolfgang Gehrcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 16/9279 –**

### **Übermittlung von Daten zu Gewerkschaftszugehörigkeiten, sexueller Orientierung und politischer Überzeugung im Rahmen eines Abkommens mit den USA**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Pressemeldungen zufolge beabsichtigt die Bundesregierung, im Rahmen eines Vertrages mit den USA einen engen Datenaustausch über die Bürgerinnen und Bürger beider Länder vorzunehmen (junge Welt, 10. April 2008; DER SPIEGEL, 28. April 2008). Als Zweck wird erneut die Bekämpfung des Terrorismus angeführt. Den Medienberichten zufolge enthält das Abkommen etliche Bestimmungen, die einen erheblichen Eingriff in den Datenschutz bzw. das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Auch der Bundesdatenschutzbeauftragte soll starke Bedenken geäußert haben, auf die die Bundesregierung aber nicht eingegangen sei. Zu den Daten, die ausgetauscht werden sollen, gehören offenbar DNA-Profile, Fingerabdrücke und personenbezogene Daten. Besonders bedenklich ist, dass zu Letzteren offenbar auch Angaben zu „Rasse oder ethnische Herkunft“, zu politischen Anschauungen, religiösen oder sonstigen Überzeugungen und die Mitgliedschaft in Gewerkschaften gehören.

Das US-amerikanische Heimatschutzministerium mag seine Gründe haben, warum es sich für die Gewerkschaftszugehörigkeit von „Verdächtigen“ interessiert, eine Übermittlung solcher Daten scheint jedoch mit dem Grundgesetz kaum vereinbar zu sein. Völlig unklar ist bislang, wie der Schutz dieser Daten gewährleistet werden soll, wie die Auskunfts- und Löschungsrechte der Betroffenen gestaltet werden; bekannt ist nur, dass das Datenschutzniveau in den USA, insbesondere für Nicht-US-Bürger, auf einem erheblich niedrigeren Stand als in Deutschland ist.

1. Trifft es zu, dass Artikel 12 des Vertragsentwurfs vorsieht, personenbezogene Daten zu übermitteln, aus denen die „Rasse oder ethnische Herkunft“, politische Anschauungen, religiöse oder sonstige Überzeugungen oder die

Mitgliedschaft in Gewerkschaften hervorgeht oder die Gesundheit und das Sexualleben betreffen?

Wenn ja,

Artikel 12 des Abkommens stellt eine Schutzvorschrift für besonders sensible personenbezogene Daten dar. Für die in Artikel 12 genannten Datenkategorien gelten besondere Anforderungen im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung. Artikel 12 beinhaltet folglich eine zusätzliche Hürde für die Übermittlung solcher sensiblen Daten.

- a) auf wessen Veranlassung wurde dieser Absatz in den Vertragsentwurf eingebaut?

Deutschland hat sich im Rahmen der Verhandlungen für die Aufnahme einer besonderen Schutzvorschrift für besonders sensible Daten ausgesprochen. Auf Vorschlag der USA wurde daraufhin die entsprechende Regelung in Artikel 11 des USA-Eurojust-Kooperationsabkommens übernommen.

- b) inwiefern sind aus Sicht der Bundesregierung sowie der USA Informationen darüber, ob jemand beispielsweise im DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) oder einer US-Gewerkschaft organisiert ist, für die Bekämpfung des Terrorismus wichtig?
- c) inwiefern sind aus Sicht der Bundesregierung sowie der USA Informationen zu den politischen Anschauungen für die Bekämpfung des Terrorismus wichtig?
- d) inwiefern sind aus Sicht der Bundesregierung sowie der USA Informationen zum Sexualleben für die Bekämpfung des Terrorismus wichtig?
- f) inwiefern sind aus Sicht der Bundesregierung sowie der USA Informationen zu „Rasse oder ethnische Herkunft“ für die Bekämpfung des Terrorismus wichtig?

Die Relevanz der Gewerkschaftszugehörigkeit einer Person für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist in besonderen Fällen nicht vollständig auszuschließen. Sie dürfte jedoch allenfalls in seltenen Ausnahmefällen eine Rolle spielen, beispielsweise, wenn Anschlagplanungen gegen eine oder von einer Person bekannt geworden sind, zu deren Identität nur bestimmte Anhaltspunkte, darunter womöglich eine bestimmte Gewerkschaftsfunktion, vorliegen.

Daten, die das Sexualleben betreffen, dürften ebenfalls nur äußerst selten von Relevanz sein. Es kann jedoch auch insoweit nicht von vornherein völlig ausgeschlossen werden, dass etwa relevante Informationen zum Umfeld eines Terrorverdächtigen auch Rückschlüsse auf das Sexualleben des Betroffenen zulassen.

Da terroristische Handlungen eine Form politisch motivierter Gewalt darstellen, können politische Anschauungen von Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung sein. Sie können daher Bestandteil der Tatsachen sein, welche nach Artikel 10 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 12 des Abkommens unter Beachtung des nationalen Datenschutzrechts übermittelt werden dürfen.

Informationen zur Rasse oder ethnischen Herkunft können insbesondere dann von Relevanz sein, wenn ethnische Konflikte Hintergrund für terroristische Aktivitäten sind.

- e) in welchen Dateien wird die sexuelle Orientierung von Einwohnerinnen und Einwohnern festgehalten bzw. ist der Aufbau solcher Dateien beabsichtigt, und woher erlangen die Ermittlungsbehörden Kenntnis von der sexuellen Orientierung?

Es gibt keine spezielle Datei, in der die sexuelle Orientierung von Einwohnerinnen und Einwohnern gespeichert ist, und es ist auch nicht beabsichtigt, eine solche Datei aufzubauen. Es ist jedoch für keine Sicherheitsbehörde auszuschließen, dass die dort auf der Grundlage der für sie geltenden fachgesetzlichen Befugnisse gespeicherten Daten, soweit dies für ihre Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist, in Einzelfällen auch Daten umfassen, die Rückschlüsse auf die sexuelle Orientierung des Betroffenen zulassen.

- g) hält die Bundesregierung es für politisch sinnvoll und wissenschaftlich zulässig, durch die Verwendung des Begriffs „Rasse“ zu unterstellen, es existierten verschiedene „Menschenrassen“?
- h) wie definiert die Bundesregierung die Begriffe „Rasse“ sowie „ethnische Herkunft“ (bitte den genauen Wortlaut der Definition angeben), und stimmt die Definition mit derjenigen der US-Regierung überein (falls nicht, bitte zusätzlich die US-Definition angeben)?

Bei dem Katalog besonders sensibler Datenkategorien in Artikel 12 des Abkommens handelt es sich um einen Standardkatalog, der sich so oder so ähnlich in zahlreichen nationalen und internationalen Rechtstexten wieder findet, beispielsweise in § 3 Abs. 9 Bundesdatenschutzgesetz, Artikel 6 des Übereinkommens des Europarats vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten sowie Artikel 11 USA-Eurojust-Abkommen und Artikel 6 USA-Europol-Abkommen. Diese Kataloge orientieren sich an dem Diskriminierungsverbot des Artikels 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, diesen Standardkatalog auch für die Schutzvorschrift des Artikels 12 des Abkommens zu übernehmen.

Nach Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz darf niemand wegen seiner „Rasse“ oder „Herkunft“ diskriminiert werden. Zahlreiche Gesetze verwenden daher die Begriffe „Rasse“ sowie „ethnische Herkunft“ als Diskriminierungsverbote oder besondere Schutzvorschriften (vgl. §§ 1, 19, 33 Antidiskriminierungsgesetz, § 60 Aufenthaltsgesetz, § 8 Bundesbeamtengesetz). Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang auf die im Namen der Europäischen Union am 7. September 2001 auf der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban abgegebene Erklärung über die Verwendung der Worte „Rasse“ und „rassisch“ hin.

2. Teilt die Bundesregierung die Sorge der Fragesteller, dass die Übermittlung all dieser Daten in die Freiheit der gewerkschaftlichen Betätigung, die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit, die Menschenwürde sowie in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, und wenn nein, warum nicht?

Jede Übermittlung eines personenbezogenen Datums stellt in erster Linie einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz – GG). Ob daneben möglicherweise in weitere Grundrechte eingegriffen wird, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen.

3. Gehören zu den vom Zugriff bzw. Austausch betroffenen Daten auch die in der Bundesrepublik Deutschland routinemäßig und verdachtslos erhobenen Fingerabdruckdaten von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern?

Das Abkommen sieht den Zugang zu Fundstellendatensätzen der zu Zwecken der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten errichteten automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssysteme vor. Welche Fingerabdruckdaten von deutscher Seite im Einzelnen zugänglich gemacht werden, bedarf noch der Festlegung.

4. Welche weiteren Arten von Daten (neben personenbezogenen) sollen ausgetauscht werden?

Nach Artikel 10 Abs. 6 des Abkommens können auch sonstige, d. h. nicht personenbezogene Daten mit Terrorismusbezug übermittelt werden.

5. Enthält das Abkommen verbindliche Definitionen zu Begriffen wie „Gefährder“, „terroristische Straftaten“, „Schwerkriminalität“, „Terrorcamps“ oder „Ausbildung zum Terrorismus“, die sicherstellen, dass beide Seiten damit das Gleiche meinen, und wenn ja, wie lauten diese Definitionen (bitte genauen Wortlaut angeben)?

Die Begriffe „Gefährder“ und „Terrorcamps“ werden in dem Abkommen nicht verwendet. Die Begriffe „schwerwiegende Kriminalität“ und „Ausbildung“ zur Begehung „terroristischer Straftaten“ werden in dem Abkommen nicht definiert. Artikel 10 Abs. 3 des Abkommens sieht jedoch vor, dass die Vertragsparteien einander in einer gesonderten Erklärung die Straftaten notifizieren können, die nach ihrem innerstaatlichen Recht als terroristische Straftaten gelten.

6. Wie soll der Austausch bzw. der Zugriff auf diese Daten konkret geregelt werden, und welche Behörden sind jeweils dafür zuständig?

Die Einzelheiten des automatisierten Datenabrufs werden wie auch beim Vertrag von Prüm in einer oder mehreren Durchführungsvereinbarungen geregelt. Auf deutscher Seite wird das Bundeskriminalamt die für den Zugriff verantwortliche Kontaktstelle sein.

7. Welche Voraussetzungen müssen für den Zugriff bzw. Austausch der Daten gegeben sein?

Gehören hierzu Einzelanfragen sowie Einzelgenehmigungen oder enthält das Abkommen Bestimmungen über Datenzugriffe/-austausche ohne vorherige Anfrage/Genehmigung, und wenn ja, welche?

Liegen solchen Bestimmungen wiederum identische Definitionen zugrunde (falls ja, bitte angeben)?

Dem Vorbild des Vertrags von Prüm folgend schafft das Abkommen die Grundlage für einen automatisierten Fingerabdruck- und DNA-Datenabruf im so genannten Hit-/No-Hit-Verfahren. Bei diesem Verfahren gewähren sich die Vertragsstaaten gegenseitig einen begrenzten Zugriff auf die sog. Fundstellendatensätze ihrer nationalen DNA- und Fingerabdruckdatenbanken mit dem Recht, diese für einen automatisierten Abruf von Fingerabdrücken und DNA-Profilen zu nutzen. Fundstellendatensätze sind Datensätze, die lediglich das DNA-Profil bzw. den Fingerabdruck und eine Kennung enthalten, jedoch keine den Betroffenen unmittelbar identifizierenden Informationen. Bei einem Tref-

fer erfolgt der Austausch weitergehender personenbezogener Daten wie bisher im Wege der Rechtshilfe. Der automatisierte DNA-Datenabruf darf ausschließlich zu Strafverfolgungszwecken erfolgen. Demgegenüber ist der automatisierte Abruf von Fingerabdruckdaten sowohl zur Verfolgung als auch zur Verhütung schwerwiegender Straftaten zulässig.

Darüber hinaus können die Vertragsparteien zum Zwecke der Verhinderung terroristischer Straftaten nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts – in Deutschland ist insoweit insbesondere § 14 Bundeskriminalamtgesetz maßgeblich – im Einzelfall auch ohne Ersuchen bestimmte personenbezogenen Daten zu Personen übermitteln, die im Verdacht stehen, terroristische Straftaten oder damit in Zusammenhang stehende Straftaten zu begehen.

8. Wer prüft auf der deutschen und wer auf der amerikanischen Seite, ob diese Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind?

Die Voraussetzungen für den Datenabruf und die Datenübermittlung werden von der abrufenden bzw. übermittelnden Stelle geprüft. Auf deutscher Seite ist abrufende bzw. übermittelnde Stelle das BKA. Die entsprechenden Stellen auf Seiten der USA sind bislang nicht benannt.

9. Ist die Verwendung der Daten ausschließlich zur Bekämpfung des (wie auch immer definierten) Terrorismus zulässig oder auch für andere Zwecke, und falls Letzteres zutrifft, für welche?

Die nach Artikel 10 des Abkommens zur Verhinderung terroristischer Straftaten übermittelten Daten dürfen nach Artikel 13 des Abkommens grundsätzlich auch verarbeitet werden für Zwecke strafrechtlicher Ermittlungen, zur Verhinderung einer ernsthaften Bedrohung für die öffentliche Sicherheit sowie für nicht strafrechtliche Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, die in direktem Zusammenhang mit den vorgenannten strafrechtlichen Ermittlungen stehen. Für andere Zwecke dürfen die Daten nur mit vorheriger Zustimmung der übermittelnden Vertragspartei verarbeitet werden.

10. Sieht das Abkommen ein subjektives Recht deutscher Bürgerinnen und Bürger vor, Auskunft über die den US-Behörden übermittelten Daten zu erhalten, und wenn ja, wie ist dieses geregelt (bitte inklusive der möglichen Rechtswege ausführen)?
11. Sieht das Abkommen ein subjektives Recht deutscher Bürgerinnen und Bürger vor, die Korrektur, Sperrung oder Löschung der an die US-Behörden übermittelten Daten zu verlangen oder zumindest zu verlangen, dass weitere Datentransaktionen unterbleiben, und wenn ja, wie ist dieses geregelt (bitte inklusive der möglichen Rechtswege ausführen)?

Das Abkommen sieht selbst keine Auskunfts-, Berichtigungs-, Sperrungs- oder Lösungsansprüche des Betroffenen hinsichtlich der an US-Behörden übermittelten Daten vor. Das Abkommen enthält jedoch entsprechende völkervertragliche Ansprüche der übermittelnden Vertragspartei. Die nach innerstaatlichem Recht bestehenden subjektiven Rechte des Betroffenen auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung oder Löschung können folglich vermittelt durch die Bundesrepublik Deutschland als Trägerin der entsprechenden völkerrechtlichen Rechte wahrgenommen werden. Es ist beabsichtigt, in den Entwurf eines Umsetzungsgesetzes zu dem Abkommen eine Verpflichtung der zuständigen deutschen Behörden aufzunehmen, auf Antrag des Betroffenen die völkerrecht-

lichen Auskunfts-, Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsansprüche der Bundesrepublik Deutschland geltend zu machen.

12. Sieht das Abkommen verbindliche Speicherfristen vor, wenn ja, welche, wenn nein, warum nicht?

Hinsichtlich der Speicherfristen sieht das Abkommen vor, dass personenbezogene Daten nur solange aufbewahrt werden dürfen, wie dies für den Zweck, zu dem die Daten in Übereinstimmung mit dem Abkommen bereitgestellt oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist (Artikel 11 Abs. 2 Buchstabe b). Dies entspricht dem Erforderlichkeitsprinzip. Darüber hinaus kann die jeweilige Übermittlung von personenbezogenen Daten mit einer Bedingung nach Artikel 10 Abs. 4 des Abkommens versehen werden, in der eine bestimmte Lösungsfrist für das jeweilige Datum vorgegeben werden kann.

13. Sieht das Abkommen ein verbindliches Datenschutzregime vor, und wenn ja, wie ist dieses beschaffen und entspricht dies den Standards, die üblicherweise in Deutschland bestehen?

Das Abkommen sieht ein verbindliches Datenschutzregime vor, das ein ausreichendes Datenschutzniveau gewährleistet. Aufgenommen wurden insbesondere Regelungen über die zulässige Verwendung übermittelter Daten und ihre vertrauliche Behandlung, die Berichtigung unrichtiger und die Löschung nicht mehr erforderlicher Daten sowie Informationspflichten über die Weiterverarbeitung (siehe auch Antworten zu den Fragen 10 bis 12).

14. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der Fragesteller, dass das Datenschutzniveau in den USA niedriger ist?

Die Bundesregierung sieht es nicht als ihre Aufgabe an, das allgemeine Datenschutzniveau anderer Staaten in dieser Form zu bewerten.

15. Gibt es in den USA eine unabhängige Datenschutzkontrolle, welche die Einhaltung datenschutzrechtlicher Standards in Hinsicht auf das Abkommen überprüfen kann, und wenn ja, welche ist dies?

Innerhalb der Exekutive der Vereinigten Staaten besteht eine Vielzahl an Aufsichtseinrichtungen, die die Tätigkeit von Bundesbehörden unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten unabhängig untersuchen und bewerten und hierüber Bericht erstatten sowie Vorschläge für Korrekturmaßnahmen unterbreiten. Jeder dieser Aufsichtseinrichtungen stehen nach Auskunft der Vereinigten Staaten Verfahren und Maßnahmen zur Verfügung, um eine Behörde zu zwingen, ihre Richtlinien oder Systeme zu ändern, die nicht mit bestehenden Gesetzen oder Leitlinien übereinstimmen oder auf sonstige Weise Grundrechte gefährden.

Auf Seiten der Vereinigten Staaten sind das Justizministerium und das Ministerium für Heimatschutz für die Ausführung des bilateralen Abkommens zuständig. Das Justizministerium verfügt über ein sog. Privacy and Civil Liberties Office (Amt für Datenschutz und Bürgerrechtsangelegenheiten), das u. a. für die Entwicklung von Mechanismen zum Schutz von Bürgerrechten insbesondere in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung zuständig ist. Eine vergleichbare Einrichtung findet sich auch im Heimatschutzministerium. Dort ist der gesetzlich verankerte sog. Chief Privacy Officer (Datenschutzbeauftragter) für die

Überwachung der Einhaltung bundesrechtlicher Datenschutzvorschriften zuständig.

16. Treffen Berichte zu, denen zufolge dieses Abkommen schrittweise auf andere EU-Staaten ausgeweitet werden soll, und wenn ja, welche Schritte will die Bundesregierung hierbei unternehmen?

Sind Einzelabkommen der USA mit den EU-Mitgliedern zu erwarten oder will die Bundesregierung gemeinsame Schritte der Mitgliedstaaten anregen?

Eine Ausweitung des Abkommens auf andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist nicht vorgesehen. Zur Verbesserung des transatlantischen Informationsaustauschs insgesamt wäre es jedoch sinnvoll, wenn auch andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit den USA entsprechende bilaterale Übereinkünfte treffen würden. Vor diesem Hintergrund wirbt Deutschland bei seinen europäischen Partnern für den Abschluss vergleichbarer Abkommen mit den USA.

17. Bis wann will die Bundesregierung den Entwurf dem Bundesrat bzw. dem Deutschen Bundestag zuleiten?

Zunächst muss das Abkommen unterzeichnet werden. Erst nach der Unterzeichnung kann das Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung des erforderlichen Vertragsgesetzes eingeleitet werden, im Rahmen dessen die formelle Beteiligung von Bundestag und Bundesrat erfolgt. Bereits im März dieses Jahres wurde der Entwurf dem Innenausschuss des Bundestages vorab zur Kenntnis übersandt.

