



Ausarbeitung

**Spontanübermittlung von Daten zu Mitgliedern kurdischer Vereine
durch das Bundesverwaltungsamt an das Bundesamt für
Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt**

Spontanübermittlung von Daten zu Mitgliedern kurdischer Vereine durch das Bundesverwaltungsamt an das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 078/22
Abschluss der Arbeit: 24.06.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Überblick über die Datenerhebung und - übermittlungspraxis	4
3.	Rechtsgrundlagen der Datenübermittlung	5
3.1.	Übermittlung an das BfV	6
3.2.	Übermittlung an das BKA	8
4.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Datenübermittlung	9
4.1.	Grundzüge des Doppeltürmodells	9
4.2.	Anforderungen des Doppeltürmodells an die Rechtsgrundlagen zur Übermittlung von Daten durch das BVA an das BfV und das BKA	11
5.	Fazit	13

1. Einleitung

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) hat nach Auskunft der Bundesregierung u.a. Informationen zu Mitgliedern kurdischer Vereine, die es im Rahmen des sog. Ausländervereinsregisters sammelt, an das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und das Bundeskriminalamt (BKA) weitergeleitet.¹

Gefragt wird nach der Rechtmäßigkeit dieser Datenübermittlung insbesondere vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13² – zur Bestandsdatenauskunft u.a. nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG).

Im Folgenden wird zunächst die Datenerhebung und Praxis der Übermittlung an das BfV und das BKA dargestellt. Anschließend werden die Voraussetzungen der bestehenden Rechtsgrundlagen zur Übermittlung von Daten an das BfV und das BKA erläutert. Schließlich werden die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Datenübermittlung auf Grundlage der genannten Entscheidung zur Bestandsdatenauskunft skizziert. Dabei wird besonders auf das sog. Doppeltürmodell³ eingegangen.

2. Überblick über die Datenerhebung und -übermittlungspraxis

Die Vereinsbehörden der Länder erheben Informationen zu sog. Ausländervereinen.⁴ § 14 Abs. 1 Vereinsgesetz (VereinsG)⁵ bestimmt, dass **Ausländervereine** solche Vereine sind, deren Mitglieder oder Leiter sämtlich oder überwiegend Ausländer sind; ausgenommen sind Vereine, deren Mitglieder sämtlich oder überwiegend Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union sind. Aufgrund der Ermächtigungsgrundlage des § 19 Nr. 4 VereinsG hat die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die **Vereinsgesetz-Durchführungsverordnung (DV-VereinsG)**⁶ erlassen. Nach § 19 Abs. 1 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 DV-VereinsG müssen Ausländervereine, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, die **Namen und Anschriften der Vorstandsmitglieder** oder der zur Vertretung berechtigten Personen innerhalb von zwei Wochen

1 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Überwachung von Migrantenorganisationen, BT-Drs. 19/12101, S. 8 Antwort auf Frage 20 und 21, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/121/1912101.pdf>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Diskriminierung von Migrantenselbstorganisationen im Vereinsrecht, BT-Drs. 20/1565, S. 4 Antwort auf Frage 6 und 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001565.pdf> (alle in der Ausarbeitung zitierten Internetfundstellen wurden zuletzt am 24. Juni 2022 abgerufen).

2 BVerfGE 155, 119 - „Bestandsdatenauskunft II“.

3 BVerfGE 130, 151 (193 Rn. 150).

4 Vgl. dazu schon die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, Zu den Anmelde- und Auskunftspflichten für Ausländervereine. Grundrechtliche Aspekte und Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 GG, WD 3 - 3000 - 161/19, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656564/8f87ccb3183477d479c49d3db4c6bb13/WD-3-161-19-pdf-data.pdf>.

5 Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), zuletzt geändert durch Art. 5 60. G zur Änd. des Strafgesetzbuches vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600).

6 Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) vom 28. Juli 1966 (BGBl. I S. 457), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 1 Vierunddreißigstes StrafrechtsÄndG vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3390).

nach ihrer Gründung bei der für ihren Sitz zuständigen Behörde anmelden. Nach § 20 Abs. 1 DV-VereinsG müssen Ausländervereine **auf Verlangen** der Vereinsbehörde auch Auskunft über ihre Tätigkeit geben und im Falle einer **politischen Betätigung** die **Namen und Anschriften ihrer Mitglieder** sowie die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel mitteilen. Dieses Auskunftsverlangen setzt keine konkrete Gefahr voraus⁷ und steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Vereinsbehörde.⁸ Die Vereinsbehörden teilen die zu Ausländervereinen erhobenen Informationen dem BVA mit (§ 22 DV-VereinsG).

Das BVA hat Informationen zu **kurdischen Vereinen** jeweils nach Eingang der entsprechenden Meldungen der Landesbehörden an das BKA und das BfV übermittelt.⁹ Dies erfolgte nach Angaben der Bundesregierung **ohne besonderes Ersuchen** des BfV oder des BKA im Wege einer sog. **Spontanübermittlung** durch das BVA.¹⁰ Diese Übermittlungspraxis beruhe auf einem **Erllass** des Bundesministeriums des Innern (BMI) aus dem Jahr **1994**.¹¹ Der genaue Wortlaut ist den Wissenschaftlichen Diensten nicht bekannt. Das BMI prüft derzeit, inwieweit der diesbezügliche Erlass aus dem Jahre 1994 noch dem aktuellen Bedarf entspricht.¹²

3. Rechtsgrundlagen der Datenübermittlung

Jeglicher Umgang des Staats mit personenbezogenen, also individualisierten oder individualisierbaren, Informationen fällt in den Schutzbereich des aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) abgeleiteten **Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**. Es schützt vor jeder Form der Erhebung, Kenntnisaufnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen Daten und gewährleistet das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹³ Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen zu ihrer **Rechtfertigung** wie jede Grundrechtsbeschränkung

7 BVerwG, Beschluss vom 14. November 1986 – 1 CB 80/86 –, juris Rn. 12.

8 BVerwG, Beschluss vom 14. November 1986 – 1 CB 80/86 –, juris Rn. 13; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 8. April 2005 – 4 CS 04.3266 –, juris Rn.12.

9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Überwachung von Migrantenorganisationen, BT-Drs. 19/12101, S. 8 Antwort auf Frage 20 und 21, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/121/1912101.pdf>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Diskriminierung von Migrantenselbstorganisationen im Vereinsrecht, BT-Drs. 20/1565, S. 4 Antwort auf Frage 6 und 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001565.pdf>.

10 Ebenda.

11 Antwort des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI Stephan Mayer auf die Frage Nr. 43 des Abgeordneten Dr. André Hahn (DIE LINKE.), Deutscher Bundestag, 19. WP, 114. Sitzung vom 25. September 2019, S. 13945, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19114.pdf#P.13945>; der Erlass sei derzeit nicht auffindbar, vgl. die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI Mahmut Özdemir auf die Frage Nr. 46 der Abgeordneten Gökay Akbulut (DIE LINKE.), Deutscher Bundestag, 20. WP, 36. Sitzung vom 18. Mai 2022, S. 34795, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20036.pdf#P.3479>.

12 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Diskriminierung von Migrantenselbstorganisationen im Vereinsrecht, BT-Drs. 20/1565, S. 7 Antwort auf Frage 18, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001565.pdf>.

13 BVerfGE 155, 119 (166 Rn. 92).

einer gesetzlichen Ermächtigung.¹⁴ Bei Namen und Anschriften der Mitglieder von Ausländervereinen handelt es sich um personenbezogene Daten¹⁵. Die Übermittlung dieser Daten durch das BVA an das BfV und das BKA bedarf damit einer gesetzlichen Rechtsgrundlage.

Bei Erlassen handelt es sich um bloßes Binnenrecht der Verwaltung, weshalb der genannte Erlass des BMI von 1994 keine Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtseingriffe darstellen kann.

Als Rechtsgrundlagen für die Übermittlung an das BfV benennt die Bundesregierung **§ 18 Abs. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)**¹⁶ und für die Übermittlung an das BKA **§ 9 Abs. 4 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)**^{17, 18}.

3.1. Übermittlung an das BfV

Das BVA ist eine Behörde des Bundes und daher unter den sonstigen Voraussetzungen des **§ 18 Abs. 1 BVerfSchG** verpflichtet, Informationen von sich aus an das BfV, d.h. **ohne** dessen gesondertes **Ersuchen**, eigenständig zu übermitteln. Insoweit besteht **kein Ermessen** des BVA.

Nach **§ 18 Abs. 1 BVerfSchG** unterrichtet das BVA das BfV über die ihm **bekanntgewordenen Tatsachen**, die sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder **Bestrebungen** im Geltungsbereich dieses Gesetzes **erkennen lassen**, die durch **Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen** gegen die in § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gerichtet sind. Zu diesen Schutzgütern gehören die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, die Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder, auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland sowie der **Gedanke der Völkerverständigung** (Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere das **friedliche Zusammenleben der Völker** (Art. 26 Abs. 1 GG).

Der damalige Parlamentarische Staatssekretär im BMI Mayer führte im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2019 aus, dass die Übermittlungspraxis ihre sachliche

*„Grundlage in erster Linie in dem **Verbot der PKK** in Deutschland im Jahr 1993 sowie in deren Folgeaktivitäten [...] finde, die auf ein nicht zu unterschätzendes erhebliches Gewaltpotenzial*

14 BVerfGE 65, 1 (44); BVerfGE 100, 313 (359 f.).

15 Schild, in: BeckOK DatenschutzR, 39. Ed. 1.11.2021, DS-GVO Art. 4 Rn. 3.

16 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz) vom 20. Dezember 1990, (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274).

17 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz) vom 1. Juni 2017, (BGBl. I S. 1354, ber. 2019 S. 400), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099).

18 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI Mahmut Özdemir auf die Frage Nr. 46 der Abgeordneten Gökay Akbulut (DIE LINKE.), Deutscher Bundestag, 20. WP, 36. Sitzung vom 18. Mai 2022, S. 3479, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20036.pdf#P.3479>.

*der Anhängerschaft hindeuteten. [...] Der typischerweise stattfindende Zusammenschluss und die Organisation in entsprechenden Ausländervereinen unter einem einenden Vereinszweck können dabei auch im Lichte des Vereinsgesetzes, namentlich in Bezug auf eine mögliche Fortführung besagter Aktivitäten im Rahmen einer Nachfolgeorganisation, nicht ignoriert werden. [...] Nach dem Verbot der PKK organisierten sich PKKnahe Vereine nach außen sichtbar lediglich unter dem Aspekt der Zugehörigkeit ihrer Mitglieder zur kurdischen Gemeinde, **ohne den Bezug zur PKK offenzulegen**. Mit dieser klandestinen Vorgehensweise versuchte und versucht man, entsprechende Maßnahmen deutscher Sicherheitsbehörden zu unterlaufen. Aus diesem Grund findet eine grundsätzliche Überprüfung der vom Bundesverwaltungsamt übermittelten Daten auf Anhaltspunkte für Aktivitäten zugunsten der PKK statt.*¹⁹

1993 wurde die Arbeiterpartei Kurdistans „PKK“²⁰ und seither mehrere Teil- und Ersatzorganisationen²¹ verboten, weil sich diese u.a. gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Zwar hat die PKK im Mai 2022 beim BMI die Aufhebung ihres Verbots beantragt.²² Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte allerdings erst zu Beginn des Jahres 2022 die nachträgliche Einbeziehung einer Teilorganisation in das PKK-Verbot.²³ Das BMI signalisierte bereits, dass das Verbot weiterhin fortbestehen dürfte.²⁴ Insbesondere ist der Gewaltverzicht der PKK in Deutschland nach Einschätzung des BMI lediglich strategisch.²⁵ Die Aktivitäten der PKK im Hinblick auf die logistische und finanzielle Unterstützung der Gesamtorganisation und die Rekrutierung junger Menschen in Deutschland für den bewaffneten Kampf im Ausland böten Anlass zur Sorge.²⁶

Werden vor diesem Hintergrund Bestrebungen erkennbar, die durch **Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungsmaßnahmen gegen den Gedanken der Völkerverständigung** und das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind, kann dies die Übermittlung von personenbezogenen Daten an das BfV rechtfertigen (§ 18 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG). Dass

-
- 19 Antwort des damaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI Stephan Mayer auf die Frage Nr. 43 des Abgeordneten Dr. André Hahn (DIE LINKE.), Deutscher Bundestag, 19. WP, 114. Sitzung vom 25. September 2019, S. 13945, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19114.pdf#P.13945> – Hervorhebungen nur hier.
- 20 Verbotsverfügung des BMI veröffentlicht in BAnz. 1993, S. 10313 f; bestandskräftig seit dem 26. März 1994 (BAnz. 1994, S. 6629f.).
- 21 Übersicht bei Bundesamt für Verfassungsschutz, Arbeiterpartei Kurdistans (PKK); Stand Februar 2019, S. 35 abrufbar unter: https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/auslandsbezogener-extremismus/2019-02-arbeiterpartei-kurdistans-pkk.pdf?__blob=publicationFile&v=7; Marx, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. I Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, Rn. 538 m.w.N. zur Rspr. und zuletzt BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2022 – 6 A 7.19, BeckRS 2022, 7989.
- 22 Keine Gnade von der Ampel für die PKK, Tageszeitung vom 12. Mai 2022, S. 6.
- 23 BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2022 – 6 A 7.19, BeckRS 2022, 7989.
- 24 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI Mahmut Özdemir auf die Frage Nr. 47 der Abgeordneten Gökay Akbulut (DIE LINKE.), Deutscher Bundestag, 20. WP, 36. Sitzung vom 18. Mai 2022, S. 3480, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20036.pdf#P.3479>.
- 25 Ebenda.
- 26 Ebenda.

solche Bestrebungen auf Grundlage von Tatsachen erkennbar sind, muss das BVA in jedem Einzelfall vor der Übermittlung der Daten an das BfV feststellen. Es genügt nicht, dass sich erst im Anschluss für das BfV eine Erkennbarkeit entsprechender Bestrebungen ergibt.

3.2. Übermittlung an das BKA

§ 9 Abs. 4 BKAG wurde 2018 neu geschaffen und bündelt zuvor an verschiedenen Stellen des BKAG a.F. geregelte Übermittlungspflichten.²⁷ Danach *können* öffentliche Stellen, wie hier das BVA, von sich aus dem BKA Informationen einschließlich personenbezogener Daten übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BKA (§§ 1 bis 8 BKAG) erforderlich ist.

Zu den Aufgaben des BKA gehört insbesondere die Tätigkeit des BKA als **Zentralstelle** für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei der Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit **länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung** (§ 2 BKAG). Eine länderübergreifende oder internationale Bedeutung wird in der Literatur angenommen, „wenn bereits begangene oder künftig zu erwartende Straftaten Belange eines anderen Bundeslandes oder eines anderen Staates berühren“²⁸. Von erheblicher Bedeutung seien Straftaten, „die den Rechtsfrieden empfindlich stören oder geeignet sind, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen“²⁹. Die Taten müssen mindestens dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzuordnen sein.³⁰ Entscheidend sei in diesem Bereich nicht allein der abstrakte Charakter des Straftatbestands (etwa als Vergehen), sondern das „besondere Maß des Unrechts nach Lage des konkreten Einzelfalles“³¹.

Nach § 20 VereinsG stellt u.a. die Aufrechterhaltung von verbotenen Vereinen oder die Betätigung in Ersatzorganisationen eine Straftat dar, die mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe geahndet werden kann. Im Falle der PKK können Verstöße gegen § 20 VereinsG eine (bundes-) **länderübergreifende oder internationale Bedeutung** aufweisen. Mitglieder der PKK wurden in Deutschland auch bereits wegen terroristischer Aktivitäten für die PKK im Ausland nach § 129a Abs. 1 Nr. 1, § 129b Abs. 1 S. 1, S. 2 StGB verurteilt.³² Dabei handelt es sich um Straftaten mit **erheblicher Bedeutung**. Soweit es Hinweise auf international organisierte Straftaten nach § 129a, ggf. i.V.m. § 129b StGB oder Auslandstaten gibt, ist auch die Aufgabe des BKA zur **Strafverfolgung** nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 bzw. Nr. 4 BKAG eröffnet.

27 BT-Drs. 18/11163, S. 91.

28 Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, BKAG § 2 Rn. 10.

29 Ebenda.

30 Ebenda; siehe auch Golla, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. I Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, Rn. 668.

31 Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, BKAG § 2 Rn. 10.

32 Vgl. aus jüngerer Zeit BGH (3. Strafsenat), Beschluss vom 24. Januar 2019 - AK 56/18, BeckRS 2019, 2159.

Das **BVA** muss in jedem Einzelfall prüfen, ob **aus seiner Sicht** tatsächliche Anhaltspunkte für die Eröffnung des Aufgabenbereichs des BKA vorliegen und die Übermittlung der Daten von Mitgliedern kurdischer Vereine auch für die Wahrnehmung der Aufgaben des BKA erforderlich ist, § 9 Abs. 4 BKAG. Die Anhaltspunkte für die **Erforderlichkeit** müssen sich auf die jeweilige konkrete Aufgabe des BKA beziehen. Ein allgemeiner Gefahrenverdacht reicht also nicht aus, um eine Übermittlung an das BKA zu veranlassen.³³

Liegen diese Voraussetzungen vor, muss das BVA das ihm nach § 9 Abs. 4 BKAG hinsichtlich der Übermittlung eingeräumte **Ermessen** pflichtgemäß ausüben.

Nach **§ 9 Abs. 5 BKAG** ist die Übermittlung von Daten an das BKA allerdings verpflichtend, wenn die Informationen zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder einer Sache von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, erforderlich sind.

4. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Datenübermittlung

Das **Bundesverfassungsgericht** hat in seiner Rechtsprechung differenzierte **Anforderungen** an die Verhältnismäßigkeit herausgearbeitet, denen die Rechtsgrundlagen für die **Übermittlung von personenbezogenen Daten** genügen müssen.³⁴

Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten stellen grundsätzlich mehrere, aufeinander aufbauende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.³⁵ Diese bedürfen jeweils einer gesetzlichen Ermächtigung, die einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgt sowie zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist.³⁶ Die Rechtsgrundlagen müssen die **Datenverwendung** auf **spezifische Zwecke** hinreichend **begrenzen**.³⁷ „Alle [...] Befugnisse sind zudem am Grundsatz der **Normenklarheit und Bestimmtheit** zu messen, der der Vorhersehbarkeit von Eingriffen für die Bürgerinnen und Bürger, einer wirksamen Begrenzung der Befugnisse gegenüber der Verwaltung sowie der Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte dient“.³⁸

4.1. Grundzüge des Doppeltürmodells

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bezüglich des Doppeltürmodells bisher nur mit Regelungen auseinandergesetzt, die den **aktiven Abruf** von Daten durch eine anfragende öffentliche Stelle und

33 Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, BKAG § 9 Rn. 53.

34 St. Rspr., vgl. BVerfGE 155, 119 (176 Rn. 123 ff.).

35 BVerfGE 155, 119 (167 Rn. 93).

36 BVerfGE 155, 119 (176 f. Rn. 123).

37 Ebenda.

38 Ebenda.

die entsprechende Übermittlung der Daten durch die angefragte Stelle betrafen.³⁹ Die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung bedürfen jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage:

*„Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine **Doppeltür** zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten.“⁴⁰*

Diese Überlegungen bezeichnet das Bundesverfassungsgericht als **Doppeltürmodell**.⁴¹ Im Beschluss vom 27. Mai 2020 zur Bestandsdatenauskunft II hat der Erste Senat weiter ausgeführt:

*„**Verpflichtet der Gesetzgeber zur Schaffung von Datenbeständen oder öffnet er diese über den primären Zweck hinaus**, [...], obliegt es ihm zugleich, die für deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung erforderlichen Verwendungszwecke und Eingriffsschwellen sowie die für die Gewährleistung der Zweckbindung gegebenenfalls erforderlichen Folgeregelungen verbindlich festzulegen (**Gebot der Zweckbindung**, [...]). Die grundrechtliche Rechtfertigungslast für eine solche Zweckbestimmung oder -änderung ist dabei schon in der Übermittlungsregelung abzudecken, die zur Schaffung der Datenbestände verpflichtet oder sie zur staatlichen Aufgabewahrnehmung öffnet. Schon diese – obgleich nur **erste Tür** – selbst hat die **Verwendungszwecke hinreichend zu begrenzen** [...], muss also die Datenverwendung an bestimmte **Zwecke**, tatbestandliche **Eingriffsschwellen** und einen hinreichend **gewichtigen Rechtsgüterschutz** binden, sodass insgesamt die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden. Dabei steht es dem Gesetzgeber der Abrufregelung – als **zweiter Tür** – frei, den Abruf der Daten an (noch) höhere Anforderungen zu binden. **Unzulässig** ist es dagegen, **unabhängig von solchen Zweckbestimmungen einen Datenvorrat zu schaffen, dessen Nutzung je nach Bedarf und politischem Ermessen der späteren Entscheidung verschiedener staatlicher Instanzen überlassen bleibt** [...].“⁴²*

Vorliegend handelt es sich zwar um eine **Spontanübermittlung** von Daten seitens des BVA an das BfV und BKA, ohne dass dieser ein besonderes Ersuchen des BfV oder BKA vorausgegangen ist⁴³. Es liegt also nicht die (Abruf-)Konstellation vor, anhand derer das Bundesverfassungsgericht das Doppeltürmodell entwickelt hat. Andererseits sind die hinter dem Bild der Doppeltür stehenden

39 Ebenda.

40 Erstmals in BVerfGE 130, 151 (184 Rn. 123 – Bestandsdatenauskunft I; Hervorhebungen nur hier); seither st. Rspr. vgl. BVerfGE 141, 220 (333 f. Rn. 305); 150, 244 (278 Rn. 80); 150, 309 (335 Rn. 68); 155, 119 (167 Rn. 93).

41 BVerfGE 130, 151 (193 Rn. 150); daneben werden auch die Bezeichnungen Doppeltürprinzip oder Doppeltürlehre verwendet.

42 BVerfGE 155, 119 (179 f. Rn. 130 m.w.N.) – Hervorhebungen nur hier.

43 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Überwachung von Migrantensorganisationen, BT-Drs. 19/12101, S. 8 Antwort auf Frage 20 und 21, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/121/1912101.pdf>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Diskriminierung von Migrantenselbstorganisationen im Vereinsrecht, BT-Drs. 20/1565, S. 4 Antwort auf Frage 6 und 7, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001565.pdf>.

Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts durchaus auf die Spontanübermittlung übertragbar. Insbesondere das Gefahrenpotential, welches der Schaffung von Datenvorräten, hier beim BVA, immanent ist, kann sich sowohl in der Abrufkonstellation als auch bei Verpflichtungen zur aufforderungslosen Datenübermittlung realisieren. Entscheidend ist damit nicht die Richtung der Datenübermittlung und auf wessen Initiative diese erfolgt. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzliche **Anforderungen für die Öffnung von Datenbeständen** einer öffentlichen Stelle (erste Tür im Sinne des Doppeltürmodells) für die **Weitergabe an andere öffentliche Stellen** (zweite Tür im Sinne des Doppeltürmodells) aufgestellt, die auch für die Spontanübermittlung gelten dürften.

4.2. Anforderungen des Doppeltürmodells an die Rechtsgrundlagen zur Übermittlung von Daten durch das BVA an das BfV und das BKA

Nach dem Doppeltürmodell muss der Gesetzgeber eine klare und abschließende Entscheidung treffen, zu welchen **Zwecken** und mit welchen **Begrenzungen** er die **erste Tür** zum Datenbestand einer öffentlichen Stelle **öffnet**.⁴⁴

„Dies gilt zunächst für den Fall, dass der Gesetzgeber Datenbestände öffnet, für die er selbst die Speicherung von Daten anordnet. Diese Speicherungsanordnung kann nicht abstrakt gerechtfertigt werden, sondern nur insoweit, als sie hinreichend gewichtigen, konkret benannten Zwecken dient [...]. Ist der Verwendungszweck nicht festgelegt, fehlt es an der erforderlichen Zweckbindung und es entsteht das Risiko einer Nutzung der Daten für Zwecke, für die sie nicht erhoben wurden [...]. Die Bereitstellung eines solchen seiner Zwecksetzung nach offenen Datenvorrats würde den notwendigen Zusammenhang zwischen Speicherung und Speicherungszweck aufheben [...]. Auch wäre die Tragweite für die Bürgerinnen und Bürger nicht vorhersehbar. Verwendungsregeln sind insofern unerlässliche Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit der Speicherungsverpflichtung.“⁴⁵

*„Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind daher durch den Gesetzgeber **bereichsspezifisch, präzise und normenklar** festzulegen [...]. Im Einzelnen unterscheiden sich hierbei die Anforderungen maßgeblich nach dem Gewicht des Eingriffs und sind insoweit mit den jeweiligen materiellen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit eng verbunden [...].“⁴⁶*

*„**Diese erste Tür kann auch der Gesetzgeber der zweiten Tür nicht weiter öffnen.** [...] Dabei steht es dem Gesetzgeber der Abrufregelungen zwar frei, den Datenabruf durch die berechtigten Behörden an noch engere Zwecke, höhere Eingriffsschwellen oder an den Schutz oder die Bewehrung noch gewichtigerer Rechtsgüter zu binden [...]. Aus Gründen der Normenklarheit darf er aber selbst dann, wenn er [...] zugleich Gesetzgeber der Abrufregelungen ist, nicht die in der Übermittlungsregelung begrenzten Verwendungszwecke unterlaufen und die Behörden zum Abruf zu anderen, weitergehenden Zwecken ermächtigen, niedrigere Eingriffsschwellen oder einen weniger gewichtigen Rechtsgüterschutz vorsehen. [...] Die Verwendungszwecke der auszutauschenden Daten müssen aber gerade durch das **Zusammenwirken** der Übermittlungs-*

44 BVerfGE 155, 119 (209 f. Rn. 201).

45 BVerfGE 155, 119 (180 Rn. 131) – Hervorhebungen nur hier.

46 BVerfGE 155, 119 (181 Rn. 133) – Hervorhebungen nur hier.

und Abrufregelung **normenklar begrenzt** sein. Es darf nicht der Anschein erweckt werden, dass eine Behörde losgelöst von den in der Übermittlungsregelung getroffenen Verwendungsregeln auf Daten zugreifen dürfte. Dadurch würden Zugriffsmöglichkeiten eröffnet, die missbräuchlich und unvorhersehbar genutzt werden könnten.“⁴⁷

„Dies schließt nicht aus, dass er Übermittlung und Abruf von Daten [Anm.: – also erste und zweite Tür –] für die in seinem Kompetenzbereich liegenden Materien **auch in einer Norm zusammenfassen** kann [...]. Eine Begrenzung der Verwendungszwecke erst in der Abrufregelung kommt allerdings nur in Betracht, wenn die Datenöffnung Materien betrifft, die allein im **Kompetenzbereich des Bundes** liegen, und wenn die getroffenen Übermittlungs- und Abrufregelungen – nach Maßgabe der Anforderungen der Normenklarheit – eine in ihrem Zusammenwirken **abschließende Zweckbestimmung der Datenverwendung** treffen [...].“⁴⁸

Werden Übermittlung und Abruf von Daten, d.h. erste und zweite Tür des Datenaustauschs, in einer gemeinsamen Norm geregelt, handelt es sich um eine sog. **Vollregelung**.⁴⁹

Bislang existiert im der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallenden **Vereinsrecht keine Spezialregelung**, die festlegt, unter welchen Voraussetzungen im Ausländervereinsregister gespeicherte Daten durch das BVA an andere öffentliche Stellen, insbesondere das BfV und BKA, übermittelt werden dürfen. Allerdings regeln **§ 18 Abs. 1 BVerfSchG** und **§ 9 Abs. 4 BKAG** unter welchen Voraussetzungen öffentliche Stellen des Bundes verpflichtet sind, von sich aus Informationen an das BfV bzw. das BKA zu übermitteln. Insoweit **könnte** es sich bei 18 Abs. 1 BVerfSchG und § 9 Abs. 4 BKAG ihrer **Zielstellung** nach um **Vollregelungen** des Bundes zur Spontanübermittlung an das BfV bzw. BKA handeln, die sowohl die erste Tür (Öffnung des Datenbestandes anderer öffentlicher Stellen des Bundes) als auch die zweite Tür der Datenübermittlung (Übermittlung in den Datenbestand des BfV bzw. BKA) regeln.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Gesetzgeber bereits bei der Öffnung des Datenbestandes eine **bereichsspezifische, normenklare und abschließende Regelung** treffen, zu welchen **Zwecken** und mit welchen **Begrenzungen** er die **erste Tür** zur Weitergabe von personenbezogenen Daten an andere öffentliche Stellen öffnet.⁵⁰

Zur Bestandsdatenauskunft forderte das Bundesverfassungsgericht 2012:

„Die derart qualifizierten Voraussetzungen für eine Verwendung der Daten zum Zwecke der **Strafverfolgung, der Gefahrenabwehr** oder der Aufgabenerfüllung der **Nachrichtendienste** sind bereits vom Bund als Gesetzgeber der Übermittlungsregelung festzulegen [...].“⁵¹

47 Ebenda – Hervorhebungen nur hier.

48 Ebenda – Hervorhebungen nur hier.

49 Vgl. BVerfGE 130, 151 (193).

50 BVerfGE 155, 119 (180 Rn. 133 ff., 208 Rn. 197; 209 f. Rn. 201).

51 BVerfGE 155, 119 (181 f. Rn. 134) – Hervorhebungen nur hier.

Mit „Übermittlungsregelung“ ist dabei die Regelung gemeint, die die erste Tür zum Datenbestand der übermittelnden öffentlichen Stelle öffnet.

Der Gesetzgeber müsste mithin für das Ausländervereinsregister eine bereichsspezifische, normenklare und abschließende Regelung für die Übermittlung von dort gespeicherten Bestandsdaten an andere öffentliche Stellen wie das BfV und das BKA schaffen. Das BMI hat auf eine Kleine Anfrage im April 2022 erklärt: *„Die die Datenübermittlungen zu Ausländervereinen betreffenden Regelungen genügen [...] nach Ansicht der Bundesregierung nicht mehr den datenschutzrechtlichen Anforderungen und müssen aus diesem Grund geändert werden. Das Nähere wird derzeit geprüft.“*⁵²

Der Gesetzgeber kann – wie das Bundesverfassungsgericht bildhaft ausführt – diese erste Tür auch durch die zweite Tür nicht weiter öffnen. Daher müsste eine ggf. künftig geschaffene **Öffnungsklausel** für das Ausländervereinsregister mit den in **§ 18 Abs. 1 BVerfSchG** und **§ 9 Abs. 4 BKAG** vorgesehenen Verwendungszwecken, Eingriffsschwellen und Begrenzungen **harmonisiert** bzw. diese Übermittlungsnormen an evtl. abweichende Vorgaben einer möglichen künftigen Öffnungsklausel **gegebenenfalls angepasst** werden.

5. Fazit

Die **§ 18 Abs. 1 BVerfSchG** und **§ 9 Abs. 4 BKAG** genügen im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung zur Bestandsdatenauskunft II, insbesondere nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Doppeltürmodells, **nicht als Rechtsgrundlagen** für die **Übermittlung** von Daten von Mitgliedern von Ausländervereinen **durch das BVA an das BfV und das BKA**. Es bedarf einer bereichsspezifischen, präzisen und normenklaren **Öffnungsklausel** hinsichtlich des Datenbestands des Ausländervereinsregisters.

52 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Diskriminierung von Migranten-selbstorganisationen im Vereinsrecht, BT-Drs. 20/1565, S. 7 Antwort auf Frage 19 und 20, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/015/2001565.pdf>.