

# Gliederung

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>19</b>
------------------------------------	-----------

<b>Einleitung .....</b>	<b>21</b>
-------------------------	-----------

A. Anlass der Auseinandersetzung .....	21
--	----

B. Ziele der Arbeit und Gang der Untersuchung .....	23
---	----

C. Historischer Kontext .....	25
-------------------------------	----

I. „Polizeibrief“ als Ausgangspunkt .....	25
---	----

II. Vorgegangene Entwicklung und Hintergründe .....	27
---	----

<b>Kapitel 1: Grundlagen: Aufgaben, Organisation und Befugnisse von Polizei und Nachrichtendiensten .....</b>	<b>33</b>
---	-----------

A. Polizeibehörden .....	33
--------------------------	----

I. Das Bundeskriminalamt (BKA) .....	33
--------------------------------------	----

1. Organisation .....	34
-----------------------	----

2. Aufgaben .....	34
-------------------	----

3. Befugnisse .....	35
---------------------	----

II. Die Bundespolizei .....	39
-----------------------------	----

1. Organisation .....	39
-----------------------	----

2. Aufgaben .....	39
-------------------	----

3. Befugnisse .....	40
---------------------	----

III. Die Landeskriminalämter (LKA) .....	41
--	----

IV. Die Landespolizei .....	42
-----------------------------	----

1. Aufgaben .....	43
-------------------	----

2. Befugnisse .....	43
---------------------	----

a. Allgemeine Befugnisse .....	43
--------------------------------	----

b. Besondere Befugnisse .....	44
-------------------------------	----

B. Die Nachrichtendienste .....	45
---------------------------------	----

I. Der Verfassungsschutz des Bundes (BfV) .....	45
---	----

1. Organisation .....	46
2. Aufgaben des Verfassungsschutzes: politische Information oder auch Gefahrenforschung? .....	47
3. Befugnisse .....	50
II. Der Verfassungsschutz der Länder .....	54
1. Organisation .....	55
2. Aufgaben .....	55
3. Befugnisse .....	56
III. Der Bundesnachrichtendienst (BND) .....	57
1. Organisation .....	57
2. Aufgaben .....	58
3. Befugnisse .....	58
IV. Der Militärische Abschirmdienst (MAD) .....	61
1. Organisation .....	61
2. Aufgaben .....	62
3. Befugnisse .....	65
V. Kontrolle der Nachrichtendienste .....	68
1. Parlamentarische Kontrolle .....	68
2. Gerichtliche Kontrolle .....	70
3. Weitere Kontrolle .....	70

## **Kapitel 2: Veränderung der Bedrohungslage .....**

A. Terrorismus .....	72
I. Begriff .....	72
1. Definitionsversuche und Merkmale .....	73
2. Erscheinungsformen .....	75
a. Nationaler, internationaler und transnationaler Terrorismus .....	75
b. Ethno-nationaler und ideologisch- weltanschaulicher Terrorismus .....	76
c. Der ideologisch-weltanschauliche Terrorismus .....	76
aa. Sozial-revolutionärer Terrorismus am Beispiel des Rechtsterrorismus .....	77

bb. Ideologisch- weltanschaulicher Terrorismus am Beispiel des islamistischen Terrorismus .....	78
II. Organisationsstruktur des Terrorismus und seine Veränderung am Beispiel des islamistischen Terrorismus .....	79
III. Zusammenfassung: Gefahrenpotential des islamistischen Terrorismus .....	83
B. Extremismus .....	86
I. Islamismus .....	87
1. Begriff und Gefahren .....	87
2. Entwicklung .....	88
II. Rechtsextremismus .....	88
1. Begriff und Gefahrenpotential .....	88
2. Entwicklung .....	90
III. Linksextremismus .....	91
1. Begriff und Gefahrenpotential .....	91
2. Entwicklung .....	92
C. Bedrohungen durch technischen Fortschritt .....	93
I. Cybercrime .....	94
II. Nutzung des Internets als Kommunikations- und Propagandamedium .....	95
1. Islamistischer Extremismus und islamistischer Terrorismus .....	97
2. Links- und Rechtsextremismus .....	98
3. Zusammenfassung und Entwicklungstendenzen .....	99
III. Nutzung des Internets als Informationsmedium .....	99
D. Zusammenfassung .....	100

### **Kapitel 3: Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit vor dem Hintergrund der veränderten Bedrohungslage .....**

A. Freiheit und Sicherheit .....	103
I. Das Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit .....	103

II. Begriffsbestimmungen, Entwicklung und verfassungsrechtlicher Hintergrund .....	105
1. Der Begriff der Freiheit .....	105
2. Die Sicherheit .....	107
a. Begriff .....	108
b. Staatstheoretische und ideengeschichtliche Entwicklung des Sicherheitsgedankens .....	109
c. Die Sicherheit im Verfassungsrecht .....	111
aa. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	112
bb. Sicherheit als Staatsziel, subjektives Recht und Gemeinwohlgut .....	114
cc. Grundrecht auf Sicherheit .....	116
d. Zwischenergebnis .....	120
III. Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der wissenschaftlichen Literatur und in der Rechtsprechung .....	121
B. Aktuelle Reaktionen auf die Bedrohungslagen .....	127
I. Veränderung der Arbeit von Polizei und Nachrichtendiensten durch Veränderung von Bedrohung und Kriminalität .....	128
1. Verschiebung und Überschneidung der Aufgabenbereiche von Polizei und Nachrichtendiensten .....	128
2. Veränderung des Gefahrenbegriffs .....	130
3. Zwischenergebnis .....	131
4. Beispiele in der Sicherheitsgesetzgebung .....	131
a. Automatische Kennzeichenerfassung .....	132
b. Präventive Rasterfahndung .....	133
c. Infiltration technischer Systeme (Online-Durchsuchung) .....	134
II. Zusammenfassung der aktuellen Entwicklung der Gesetzgebung im Sicherheitsbereich und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des EuGH .....	135
1. Verlängerung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes .....	135

2. Die Gesetze über die Datei zur Bekämpfung des Rechtsextremismus (RED) und die Antiterrordatei (ATD) und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	136
3. Strafrechtliche Erweiterungen und Änderungen im Pass- und Personalausweisrecht .....	138
4. Vorratsdatenspeicherung .....	139
a. Gesetzliche Regelungen .....	139
b. Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	140
c. EU-Richtlinie und Urteil des EuGH .....	142
d. Neuregelung der Vorratsdatenspeicherung .....	145
e. Urteil des EuGH vom 21.12.2016 .....	147
f. Ergebnis und Konsequenzen .....	149
5. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG ....	150
a. Allgemeine Aussagen .....	151
b. Aussagen hinsichtlich der Übermittlung von Daten an ausländische staatliche Stellen .....	152
aa. Grundsätze der Zweckänderung und Zweckbindung .....	152
bb. Rechtsstaatlicher Umgang mit Daten im Empfängerland .....	152
cc. Inländische Kontrolle und Grundsatz der Bestimmtheit .....	153
dd. Ergebnis .....	153
c. Verfassungswidrigkeit einiger Vorschriften .....	154
6. Änderung des BVerfSchG und des BNDG .....	154
7. Die Aussagen des EuGH hinsichtlich eines „Europäischen (Grund-) Rechts auf Sicherheit“ .....	156
a. Entscheidungen des EuGH vom 08. April 2014 und vom 15. Februar 2016 .....	156
b. Dogmatische Überlegungen in Bezug auf ein unionsrechtliches Grundrecht auf Sicherheit .....	158
C. Exkurs: Kritische Auseinandersetzung in der Gesellschaft – Die präventive Funktionslogik der öffentlichen Sicherheitsdienste als Gefahr für den freiheitlichen Rechtsstaat? .....	159

I.	Die Überwachung und die Furcht vor dem Verlust von Freiheit .....	160
II.	Grundmisstrauen gegenüber dem Staat und dessen Sicherheitsbehörden .....	161
III.	Die vermeintliche Ineffizienz der Sicherheitsgesetze .....	162
IV.	Zusammenfassung Exkurs .....	163
D.	Die Beurteilung des Verhältnisses von Freiheit und von Sicherheit vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Bedrohungslage .....	163
E.	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Sicherheitsgesetzgebung .....	169
F.	Ergebnis: Die Konsequenzen der Veränderung der Bedrohungslage auf das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit und die Arbeit der Sicherheitsbehörden .....	172
<b>Kapitel 4:</b>	<b>Das Trennungsgebot .....</b>	<b>177</b>
A.	Einführung .....	177
B.	Inhaltliche Aspekte des Trennungsgebots .....	178
I.	Aspekte der Trennung der Befugnisse .....	179
II.	Aspekte der organisatorischen Trennung .....	181
III.	Aspekte der funktionellen Trennung .....	182
IV.	Aspekte der informationellen Trennung .....	183
1.	Die Auseinandersetzung mit der informationellen Trennung in der Literatur und Herleitungsansätze bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei .....	184
2.	Der Austausch von Daten zwischen Polizei und Nachrichtendiensten .....	189
a.	Die Übermittlungsvorschriften der Fachgesetze .....	189
aa.	Ursprüngliche Regelungen .....	190
bb.	Entwicklung der Übermittlungsvorschriften der Spezialgesetze und Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts .....	191

(1) Geltende Regelungen im BVerfSchG .....	191
(2) Geltende Regelungen im BNDG und MADG .....	192
(3) Überblick über die Änderungen .....	193
b. Die Antiterrordatei: Darstellung der Normen und Funktionsweise der ATD .....	194
aa. Allgemeines .....	194
bb. Inhalt der Datei und Speicherungspflicht .....	194
cc. Zu speichernde Daten .....	195
dd. Beschränkte und verdeckte Speicherung .....	196
ee. Zugriff auf die Daten und Eilfall .....	197
(1) Grundatz: Nutzung im automatisierten Verfahren .....	197
(2) Eilfall .....	197
(a) Funktionsweise .....	197
(b) Voraussetzung der „gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert“ .....	198
ff. Weitere Verwendung der Daten .....	199
gg. Regelung der erweiterten projektbezogenen Datennutzung .....	200
hh. Weitere verfahrensrechtliche Regelungen .....	202
3. Die Antiterrordatei und die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die informationelle Trennung .....	203
a. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	204
aa. Grundsätzliche Aussagen des Urteils .....	206
(1) Verhältnismäßigkeit der Grundzüge des Gesetzes .....	206
(a) Legitimes Ziel .....	206
(b) Geeignetheit und Erforderlichkeit ....	206
(c) Angemessenheit .....	206

(i) Grundsatz der Zweckbindung und informationelles Trennungsprinzip .....	207
(ii) Minderung des Eingriffsgewichts durch Beschränkung auf die Informationsanbahnung .....	208
(2) Kontrolle .....	210
(3) Konsequenzen der hohen Anforderungen bei Datenerhebungen, die Art. 10 und Art. 13 GG und auch das Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme betreffen für das ATDG .....	212
(4) Überblick der übrigen beanstandeten Punkte .....	213
bb. Überblick der Änderungen des ursprünglichen ATDG .....	213
cc. Die Antiterrordatei und die Übermittlungsvorschriften der Spezialgesetze .....	216
(1) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Anforderungen an die fachgesetzlichen Übermittlungsvorschriften .....	216
(2) Bewertung der bisherigen Umsetzungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur ATD und weiterer Reformierungsbedarf .....	218
b. Bewertung und Kritik an der ATD und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das Trennungsgebot .....	223
aa. Kritische Auseinandersetzung in der Literatur und Politik mit der ATD und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das Trennungsgebot .....	223



(1) Grundsätzliche Bedenken an den Strukturen der ATD im Hinblick auf die informationelle Trennung .....	224
(a) Möglichkeit der Inverssuche .....	224
(b) Besonderes Eingriffsgewicht der Eilfallregelung, § 5 Abs. 2, § 6 Abs. 2 ATDG .....	224
(2) Reduzierung auf ein Instrument zur Informationsanbahnung .....	226
(3) Relativierung des Trennungsprinzips durch Abwägung .....	227
(4) Fehlende Konkretisierung des Trennungsgebots durch das Bundesverfassungsgericht .....	228
(5) Versäumnis der Überprüfung einzelner Vorschriften .....	230
(6) Häufiges Verwenden zu operativen Zwecken .....	230
(7) Zusammenfassung .....	231
bb. Der Kritik entgegenstehende Argumente .....	232
(1) Instrument der Informationsanbahnung ..	233
(2) Einschränkung der Inverssuche gem. § 5 Abs. 1 S. 2 ATDG und Rechtfertigung der Eilfallregelung gem. § 5 Abs. 2 ATDG .....	234
(3) Schutz von Freiheit und Gewährleistung von Sicherheit durch das informationelle Trennungsprinzip ....	237
(4) Herleitung des informationellen Trennungsprinzips aus den Unterschieden der Aufgaben- und Befugnisprofile der Sicherheitsbehörden ..	238
(5) Bericht zur Evaluierung der ATD: Bedeutung des ATDG für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Auswirkung auf die Kommunikation der Sicherheitsbehörden .....	240

c. Bedeutung des Urteils für das (informationelle) Trennungsgebot .....	242
d. Umsetzung der Vorgaben durch den Gesetzgeber ..	247
aa. Einfügen des § 6 a ATDG durch den Gesetzgeber .....	248
bb. Einschränkung der Inverssuche gem. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 a ATDG .....	254
cc. Berücksichtigung der Besonderheiten für Datenerhebungen, die in die Grundrechte gem. Art. 10 Abs. 1 und 13 Abs. 1 GG eingreifen .....	255
dd. Kontrolle und Berichtspflicht .....	256
4. Weitere Instrumente der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus vor dem Hintergrund des Trennungsgebots .....	258
a. Projektdaten .....	259
b. Gemeinsame Zentren .....	261
aa. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) .....	261
bb. Gemeinsames Internetzentrum (GIZ) .....	263
cc. Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) .....	264
c. Die Bewertung weiterer Instrumente der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf das Trennungsgebot ..	265
aa. Bewertung der Projektdaten hinsichtlich des Trennungsgebots .....	265
bb. Bewertung gemeinsamer Zentren hinsichtlich des Trennungsgebots .....	268
d. Ergebnis .....	270
5. Zwischenergebnis zum informationellen Trennungsgebot .....	272
V. Zusammenfassung des gegenwärtigen Gehalts des Trennungsgebots .....	272

C. Begriffliche Definition als Zwischenergebnis: Was bleibt vom Trennungsgebot? .....	275
D. Herleitung und gesetzlicher Rang .....	278
I. Mögliche Konsequenzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Trennungsgebots .....	279
II. Begründungsansätze eines verfassungsrechtlichen Trennungsgebots .....	281
1. Herleitung aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG und dem Bundesstaatsprinzip .....	281
2. Herleitung aus dem Demokratieprinzip .....	286
3. Herleitung aus dem Rechtsstaatsprinzip .....	286
III. Die verfassungsrechtliche Herleitung des Trennungsgebots aus den Grundrechten .....	290
1. Begründung .....	290
a. Meinungsstand bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur ATD .....	290
b. Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für den Rang des Trennungsgebots .....	294
c. Weitere Gründe für die Herleitung des Trennungsgebots aus den Grundrechten .....	294
2. Konsequenzen und Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung? .....	296
IV. Ergebnis .....	297

<b>Kapitel 5: Exkurs – Überblicksartige Gegenüberstellung der Arbeit von Polizei und Nachrichtendiensten in anderen europäischen Staaten .....</b>	<b>299</b>
A. Frankreich .....	299
I. Nachrichtendienste .....	299
II. Zusammenarbeit mit der Polizei .....	301

B. Vereinigtes Königreich .....	302
I. Nachrichtendienste .....	302
II. Zusammenarbeit mit der Polizei .....	302
C. Niederlande .....	304
I. Nachrichtendienste .....	304
II. Zusammenarbeit mit der Polizei .....	304
D. Belgien .....	305
E. Ergebnis .....	306

## **Kapitel 6: Das Trennungsgebot im Spannungsfeld von**

<b>Freiheit und Sicherheit .....</b>	<b>309</b>
A. Bedeutung des Trennungsgebots für die Freiheit .....	309
B. Bedeutung des Trennungsgebots für die Sicherheit .....	309
C. Konsequenzen für die Bedeutung des Trennungsgebots im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit .....	310
I. Ausgangspunkt: Wandel der Sicherheitspolitik als Reaktion auf die Sicherheitslage .....	310
II. Zukunft des Trennungsgebots vor dem Hintergrund der Bedrohungslage .....	313
1. Schlussfolgerung aus Erkenntnissen anderer europäischer Rechtsstaaten: Auferlegung einer Bindung an „ein Trennungsgebot“ aus historischen Gründen? .....	313
2. Hürde bei der Kooperation in Europa? .....	316
3. Zukunftsfähigkeit des Trennungsgebots im europäischen und internationalen Vergleich .....	317
III. Schlusswort .....	317

<b>Thesen der Arbeit .....</b>	<b>319</b>
--------------------------------	------------

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>321</b>
-----------------------------------	------------