

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	21
A. Anlass der Auseinandersetzung	21
B. Ziele der Arbeit und Gang der Untersuchung	23
C. Historischer Kontext	25
I. „Polizeibrief“ als Ausgangspunkt	25
II. Vorangegangene Entwicklung und Hintergründe	27
Kapitel 1: Grundlagen: Aufgaben, Organisation und Befugnisse von Polizei und Nachrichtendiensten	33
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 Gefahrenerforschung?	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	 71
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 103

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

Kapitel 4: Das Trennungsgebot	177
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 Bundesverfassungsgesetz	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 ATD 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. Projektdateien	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 Projektdateien 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
Kapitel 5: Exkurs – Überblicksartige Gegenüberstellung der Arbeit von Polizei und Nachrichtendiensten in anderen europäischen Staaten	299
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 Freiheit und Sicherheit	309
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
Thesen der Arbeit	319
Literaturverzeichnis	321