

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN  
JURISTISCHE FAKULTÄT

DAS GRUNDRECHT AUF INFORMATIONELLE SELBSTBESTIMMUNG  
IN DER NEUEN SICHERHEITSARCHITEKTUR DER BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND - BALANCE ZWISCHEN FREIHEIT UND SICHERHEIT



---

**Das Gesetz zur Errichtung gemeinsamer  
Dateien von Polizeibehörden und  
Nachrichtendiensten des Bundes und der  
Länder  
(Gemeinsame-Dateien-Gesetz)**

**Seminararbeit**

bei Prof. Dr. Rosemarie Will und Dr. Fredrik Roggan

---

**Michael Lippa**

# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung . . . . .	1
B. Anti-Terror-Datei . . . . .	1
I. Regelungsinhalt . . . . .	1
1. Bisherige Regelungen . . . . .	2
2. Neuregelung . . . . .	2
3. Speicherungsinhalt . . . . .	2
a) Personen . . . . .	2
b) Relevante Objekte . . . . .	3
4. Speicherungssystematik . . . . .	3
a) Grunddaten . . . . .	3
b) Erweiterte Grunddaten . . . . .	4
5. Datenabruf . . . . .	5
6. Besonderheiten . . . . .	6
a) Speicherung . . . . .	6
aa) beschränkte Speicherung . . . . .	6
bb) verdeckte Speicherung . . . . .	6
b) Abruf . . . . .	6
II. Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	7
1. Schutzbereich . . . . .	7
2. Eingriff . . . . .	7
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung . . . . .	8
a) Formelle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	8
b) Materielle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	8
aa) Schranken . . . . .	8
bb) Schranken-Schranken . . . . .	9
α) Verhältnismäßigkeit . . . . .	9
αα) Legitimer öffentlicher Zweck . . . . .	9

ββ) Geeignetheit . . . . .	9
γγ) Erforderlichkeit . . . . .	9
δδ) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne . . . . .	9
(1) Vereinbarkeit mit dem Trennungsgebot von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten . . . . .	10
(a) Gesetzliche Trennungsgebote . . . . .	10
(b) Verfassungsrechtliches Trennungsgebot . . . . .	10
(aa) Der Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure . . . . .	11
(bb) Auslegung des Art. 87 I S.2 GG . . . . .	11
(cc) Rechtsprechung . . . . .	12
(c) Ergebnis . . . . .	13
(d) Umfang des Trennungsgebots . . . . .	13
(aa) Informationelle Trennung . . . . .	14
(bb) Zusammenarbeit der Behörden . . . . .	14
(e) Zusammenfassung . . . . .	15
(f) Rechtliche Bewertung . . . . .	15
(2) Eingriffsschwellen . . . . .	15
(3) Freitextfeld . . . . .	16
(4) Eilfall . . . . .	17
β) Normenklarheit . . . . .	17
αα) weitere Polizeivollzugsbehörden . . . . .	17
ββ) Löschfristen . . . . .	18
γγ) Kontaktpersonen . . . . .	18
4. Ergebnis . . . . .	19
C. Gemeinsame Projektdateien . . . . .	19
I. Regelungsinhalt . . . . .	19
1. Dateinhalt . . . . .	20
2. Speicherung . . . . .	20
3. Befristung . . . . .	20
II. Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung . . . . .	20
1. Verhältnismäßigkeit . . . . .	21
2. Normenklarheit . . . . .	21
3. Ergebnis . . . . .	22
D. Schluss . . . . .	22
I. Kritik an der „neuen Sicherheitsarchitektur“ . . . . .	22

1. Prinzipien des Rechtsstaats . . . . .	23
2. Sicherheit und Freiheit . . . . .	24
3. Fazit . . . . .	24
II. Zusammenfassung . . . . .	25

# Literaturverzeichnis

## **Dreier, Horst**

- ▷ (Hrsg.)Grundgesetz. Kommentar. Band III, Tübingen 2000.

## **Graulich, Kurt/Simon, Dieter**

- ▷ (Hrsg.)Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit. Analysen, Handlungsoptionen, Perspektiven. Berlin 2007.

## **Gusy, Christoph**

- ▷ Informationelle Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden. Auftrag und Grenzen am Beispiel der Verfassungsschutzbehörden. CR 1989, 628 ff..
- ▷ Das verfassungsechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. ZRP 1987, 45 ff..

## **Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo**

- ▷ (Hrsg.)Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 7. Auflage. München 2004.

## **Lisken, Hans/Denninger, Erhard**

- ▷ (Hrsg.)Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz. 7. Auflage. München 2007.

## **Mangoldt, Hermann von/Klein, Freidrich/Starck, Christian**

- ▷ (Hrsg.)Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band I, 5. Auflage. München 2005.

## **Maunz, Theodor/Dürig, Günther**

- ▷ (Hrsg.)Grundgesetz. Kommentar. Band V, 50. Ergänzungslieferung. München 2007.
- ▷ (Hrsg.)Grundgesetz. Kommentar. Band I, 52. Ergänzungslieferung. München 2008.

## **Mehde, Veith**

- ▷ Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht. JZ 2005, 815 ff..

**Nehm, Kay**

- ▷ Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur. NJW 2004, 3289 ff..

**Roggan, Fredrik/Bergemann, Nils**

- ▷ Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz. NJW 2007, 876 ff..

**Roggan, Fredrik/Kutscha, Martin**

- ▷ (Hrsg.)Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit. 2. Auflage. Berlin 2006.

**Ruhmannseder, Felix**

- ▷ Informationelle Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten auf Grund des „Gemeinsame-Dateien-Gesetzes“. StraFo 2007, 184 ff..

**Son, Jae-Young**

- ▷ Heimliche polizeiliche Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Berlin 2006.

**Tischer, Birgit; Kirchhof, Paul/Schmidt-Jortzig, Edzard/Wahl, Rainer (Hrsg.)**

- ▷ Das System der informationellen Befugnisse der Polizei. Frankfurt am Main 2004.

**Wolff, Heinrich Amadeus/Scheffczyk, Fabian**

- ▷ Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendiensten. JA 2008, 81 ff..

**Zöller, Mark A.**

- ▷ Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus. JZ 2007, 763 ff..

## **A. Einleitung**

Die Einrichtung einer gemeinsamen Anti-Terror-Datei, sowie gemeinsamer Projektdateien von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden hat gegen Ende des Jahres 2006 eine große Debatte ausgelöst, wie weit der Staat im Kampf gegen den „internationalen Terrorismus“ gehen darf. Hauptproblemfeld des zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Gesetzes<sup>1</sup> scheint hierbei insbesondere die Einhaltung des Trennungsgebots von Polizei und Nachrichtendiensten zu sein. Die Arbeit stellt die Anti-Terror-Datei, sowie die gemeinsamen Projektdateien in ihren Grundzügen vor und untersucht deren Verfassungsmäßigkeit im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dabei wird auch das Gemeinsame-Dateien-Gesetz in den Kontext der „neuen Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschlands gestellt.

## **B. Anti-Terror-Datei**

### **I. Regelungsinhalt**

Art. 1 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes regelt die Rechtsgrundlage für die Errichtung einer gemeinsamen, standartisierten und zentralen Anti-Terror-Datei der Nachrichtendienste und Polizeibehörden des Bundes und der Länder. Ziel des Gesetzes ist es, angesichts der anhaltend hohen Bedrohung, den Informationsaustausch zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten im Bezug auf den internationalen Terrorismus weiter zu verbessern.<sup>2</sup> Für den Standort der Verbunddatei wurde das Bundeskriminalamt gewählt, da es bereits über umfassende Erfahrungen sowie über eine entsprechende technische Plattform, einschließlich der dazu notwendigen Software verfügen soll.<sup>3</sup> Sie wurde am 30.3.2007 freigeschaltet und verfügte zu diesem Zeitpunkt bereits über 15.000 Datensätze.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (BGBl. I, 2006, S. 3409).

<sup>2</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 12.

<sup>3</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 14.

<sup>4</sup><http://www.tagesschau.de/inland/meldung45514.html>.

## **1. Bisherige Regelungen**

Die gesetzlichen Grundlagen für die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen diesen Behörden finden sich bisher in den Übermittlungsvorschriften des Gesetzes der jeweiligen Sicherheitsbehörde. So wird etwa in §§ 18 I und III, 19 I, 20 I BVerfSchG, §§ 8 I und II, 9 BNDG, §§ 4 IV, 7 Artikel-10-Gesetz, §§ 10 I, 11 MADG, § 33 ZFdG, § 10 II BKAG, § 32 II BPolG die Informationsweitergabe zwischen den einzelnen Behörden geregelt.<sup>5</sup> Flankiert werden diese Bestimmungen zusätzlich durch die jeweiligen Übermittlungsvorschriften der Landesgesetze über die Polizeibehörden und Nachrichtendienste. Diese erlauben auch Verbunddateien der Polizeibehörden und Verbunddateien der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern, wie etwa INPOL für die Polizeien und NADIS für die Nachrichtendienste,<sup>6</sup> unter Wahrung bekannter Grundsätze wie Zweckbindung und Erforderlichkeit.

## **2. Neuregelung**

Bei der Anti-Terror-Datei handelt es sich nun um eine gemeinsame Verbunddatei der 38 oben genannten Behörden auf dem Bereich der Terrorismusbekämpfung. Zugriffsberechtigt sind das nach § 1 I ATDG zunächst 38 Behörden - das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, das Zollkriminalamt, sowie die Landesämter für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter. § 1 II ATDG erlaubt zudem die Teilnahme weiterer Polizeivollzugsbehörden, für die allerdings einer Errichtungsanordnung bedarf. Damit wird, anders als bei den bisherigen Regelungen zu Verbunddateien, nicht mehr zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten getrennt.

## **3. Speicherungsinhalt**

### **a) Personen**

In der Anti-Terror-Datei werden zunächst grob drei Personengruppen gespeichert. Dazu zählen Mitglieder einer terroristischen Verei-

---

<sup>5</sup>BT-Drs. 16/2875, S. 5.

<sup>6</sup>WOLFF/SCHEFFCZYK, JA 2008, 81 (82).



nigung (§ 2 S.1 Nr.1 lit.a Alt.1 ATDG), Unterstützer einer terroristischen Vereinigung (§ 2 S.1 Nr.1 lit.a Alt.2 ATDG), gewaltbereite oder gewaltgeneigte Extremisten (§ 2 S.1 Nr.2 ATDG). Darüber hinaus werden Kontaktpersonen (§ 2 S.1 Nr.3 ATDG) dieser drei Gruppen, sowie Mitglieder und Unterstützer einer Gruppierung, die eine terroristische Vereinigung unterstützt (§ 2 S.1 Nr.1 lit.b Alt. 2 ATDG), gespeichert. Für die Speicherung der Personengruppen genügen tatsächliche Anhaltspunkte. Für die Speicherung der Kontaktpersonen sieht das Gesetz wiederum tatsächliche Anhaltspunkte vor.

#### **b) Relevante Objekte**

Zusätzlich zu den zu speichernden Personen werden auch relevante Objekte gespeichert. Hierzu gehören gem. § 2 S.1 Nr.4 ATDG Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen, sowie Sachen, Bankverbindungen, Anschriften, Telekommunikationsanschlüsse, Telekommunikationsendgeräte, Internetseiten oder Adressen für elektronische Post.

### **4. Speicherungssystematik**

Das Gesetz begründet keine neue Datenerhebung, sondern verpflichtet die teilnehmenden Behörden zu einer Speicherung (§ 2 S.1 ATDG) bereits erhobener Daten in der Verbunddatei. Dabei unterliegt die Anti-Terror-Datei einer „Zwei-Stufen-Systematik“<sup>7</sup>. Sie unterscheidet prinzipiell zwischen „Grunddaten“ und den „erweiterten Grunddaten“.

#### **a) Grunddaten**

Die Grunddaten bestehen nach § 3 I Nr.1 lit.a ATDG aus Familiennamen, die Vornamen, frühere Namen, andere Namen, Aliaspersonalien, abweichende Namensschreibweisen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, der Geburtsort, der Geburtsstaat, aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten, gegenwärtige und frühere Anschriften, besondere körperliche Merkmale, Sprachen, Dialekte, Lichtbilder, die Bezeichnung der Fallgruppe nach § 2 und, soweit keine anderen gesetzlichen

---

<sup>7</sup>ZÖLLER, JZ 2007, 763 (768).

Bestimmungen entgegenstehen und dies zur Identifizierung einer Person erforderlich ist, Angaben zu Identitätspapieren. Diese werden zu allen gespeicherten Personen in die Anti-Terror-Datei eingestellt und dienen der Identitätsfeststellung der abgefragten Personen.<sup>8</sup>

#### **b) Erweiterte Grunddaten**

Die erweiterten Grunddaten werden nach § 3 I Nr.1 lit.b ATDG zur Personengruppe von Mitgliedern, Unterstützern und Extremisten gespeichert. Darüber hinaus können auch erweiterte Grunddaten zu Kontaktpersonen gespeichert werden, soweit tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass diese Kenntnis von der Mitgliedschaft, Unterstützung, bzw. dem Extremismus der ersten Person haben. Diese sollen ebenfalls der Identifizierung dienen.<sup>9</sup> Hierbei handelt es sich konkret um:

- aa)** eigene oder von ihnen genutzte Telekommunikationsanschlüsse und Telekommunikationsendgeräte,
- bb)** Adressen für elektronische Post,
- cc)** Bankverbindungen,
- dd)** Schließfächer,
- ee)** auf die Person zugelassene oder von ihr genutzte Fahrzeuge,
- ff)** Familienstand,
- gg)** Volkszugehörigkeit,
- hh)** Angaben zur Religionszugehörigkeit, soweit diese im Einzelfall zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich sind,
- ii)** besondere Fähigkeiten, die nach den auf bestimmten Tatsachen beruhenden Erkenntnissen der beteiligten Behörden der Vorbereitung und Durchführung terroristischer Straftaten nach § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs dienen können, insbesondere besondere Kenntnisse und Fertigkeiten in der Herstellung oder im Umgang mit Sprengstoffen oder Waffen,
- jj)** Angaben zum Schulabschluss, zur berufsqualifizierenden Ausbildung und zum ausgeübten Beruf,

---

<sup>8</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 16.

<sup>9</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 17.

- kk)** Angaben zu einer gegenwärtigen oder früheren Tätigkeit in einer lebenswichtigen Einrichtung im Sinne des § 1 Abs. 5 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder Amtsgebäude,
- ll)** Angaben zur Gefährlichkeit, insbesondere Waffenbesitz oder zur Gewaltbereitschaft der Person,
- mm)** Fahr- und Flugerlaubnisse,
- nn)** besuchte Orte oder Gebiete, an oder in denen sich in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 genannte Personen treffen,
- oo)** Kontaktpersonen nach § 2 Satz 1 Nr. 3 zu den jeweiligen Personen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder Nr. 2,
- pp)** die Bezeichnung der konkreten Vereinigung oder Gruppierung nach § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a oder b,
- qq)** der Tag, an dem das letzte Ereignis eingetreten ist, das die Speicherung der Erkenntnisse begründet, und
- rr)** auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende zusammenfassende besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind, sofern dies im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen geboten und zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist,

## **5. Datenabruf**

Beim Datenabruf stellt sich besonders die Zwei-Stufen-Systematik der Anti-Terror-Datei heraus. Wird bei einer Suche der abfragenden Behörde ein Treffer erzielt, so erhält diese unmittelbaren Zugriff auf die Grunddaten. Möchte die Behörde auch Zugriff auf die erweiterten Grunddaten erhalten, so muss sie zunächst ein Ersuchen an die speichernde Behörde richten. Die speichernde Behörde prüft das Ersuchen und gibt bei einer positiven Prüfung die erweiterten Grunddaten frei. Erst jetzt erhält die anfragende Behörde Zugriff auf die erweiterten Grunddaten.

## **6. Besonderheiten**

### **a) Speicherung**

Das Anti-Terror-Datei-Gesetz sieht in § 2 S.1 eine Speicherpflicht personenbezogener Daten für die teilnehmenden Behörden vor. Hiervon macht es allerdings zwei Ausnahmen, womit im Einzelfall überwiegenden Sicherheitsinteressen Rechnung getragen werden soll.<sup>10</sup>

#### **aa) beschränkte Speicherung**

Eine dieser Ausnahmen stellt die beschränkte Speicherung in § 4 I S.1 Alt.1 ATDG. Hierbei kann von einer Speicherung der erweiterten Grunddaten ganz oder zum Teil abgesehen werden, wenn besondere Geheimhaltungsinteressen oder besonders schutzwürdige Interessen des Betroffenen dies ausnahmsweise erfordern.

#### **bb) verdeckte Speicherung**

Bei der verdeckten Speicherung nach § 4 I S.1 Alt.2 ATDG hingegen, können die Daten so eingegeben werden, dass der abfragenden Behörde zunächst kein Treffer angezeigt wird. Lediglich die einzustellende Behörde erhält eine Information, dass eine Anfrage vorlag und setzt sich dann mit der abfragenden Behörde in Verbindung.

### **b) Abruf**

Auch beim Abruf der Daten sieht das Gesetz eine Besonderheit vor. Nach § 5 II ATDG erhält die anfragende Behörde unmittelbaren Zugriff auf die erweiterten Grunddaten, ohne vorheriges Ersuchen, im Falle einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann. Allerdings muss die abfragende Behörde die speichernde Behörde unverzüglich um nachträgliche Zustimmung fragen (§ 5 II S.5 ATDG). Wird diese verweigert, so hat dies nach § 5 II S.6 ATDG die Unzulässigkeit der weiteren Verwendung der Daten zur Folge.

---

<sup>10</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 19.

## II. Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Anti-Terror-Datei ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art 2 I i.V.m. Art. 1 I GG heranzuziehen. Dieses wurde im Volkszählungsurteil<sup>11</sup> als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelt.<sup>12</sup>

### 1. Schutzbereich

„Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.“<sup>13</sup> Daraus folgt, dass er „grundsätzlich selbst entscheiden [kann], wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.“<sup>14</sup>

### 2. Eingriff

Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung liegt in jeder Form der Erhebung, schlichten Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von persönlichen, also individualisierten oder individualisierbaren, Informationen vor.<sup>15</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Erhebung der Daten für eine Eingriffsqualifikation unerheblich ist, da das Anti-Terror-Datei-Gesetz keine Regelungen bezüglich der Datenerhebung enthält, sondern sich lediglich auf bereits erhobene Daten bezieht. Allerdings handelt es sich bei der Speicherung, dem Datenabgleich, dem Übermittlungsersuchen, sowie der Verwendung der Daten jeweils um einzelne Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

---

<sup>11</sup> *BVerfGE* 65, 1.

<sup>12</sup> VON MANGOLDT/KLEIN/STARCK/*Starck*, Art. 2 I, Rn.114.

<sup>13</sup> *BVerfGE* 65, 1 (43).

<sup>14</sup> *BVerfGE* 65, 1 (41).

<sup>15</sup> MAUNZ/DÜRIG/*Di Fabio*, Grundgesetz, Art. 2 I, Rn.176.

### **3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

#### **a) Formelle Verfassungsmäßigkeit**

Trotz erheblicher Einwände<sup>16</sup> passierte das Gemeinsame-Dateien-Gesetz als Einspruchsgesetz nahezu unverändert Bundestag und Bundesrat<sup>17</sup> und stellt somit die gesetzliche Grundlage für einen Eingriff dar. Grundsätzlich haben gem. Art. 70 I GG die Länder das Recht zur Gesetzgebung, solange das Grundgesetz nicht etwas anderes vorschreibt. Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich hier also aus Art 73 I Nr.1 GG für die Regelungen über den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst, Art. 73 I Nr.5 GG für das Zollkriminalamt und die Bundespolizei, sowie Art. 73 I Nr.10 GG für die Zusammenarbeit der Bundeskriminalpolizei mit den Landeskriminalpolizeien, als auch des Bundesverfassungsschutzes mit dem Landesämtern für Verfassungsschutz.

#### **b) Materielle Verfassungsmäßigkeit**

##### **aa) Schranken**

„Das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ ist nicht schrankenlos gewährleistet. [...] Grundsätzlich muß daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen.“<sup>18</sup> „Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG [...] einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.“<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>Vgl. Stellungnahmen zur BT-Drs. 16/2950 - Innenausschuss, A-Drs. 16(4)131 B,D,G,I und K.

<sup>17</sup>RUHMANNSEDER, StraFo 2007, 184.

<sup>18</sup>BVerfGE 65, 1 (43f.).

<sup>19</sup>BVerfGE 65, 1 (44).

## **bb) Schranken-Schranken**

### **$\alpha$ ) Verhältnismäßigkeit**

#### **$\alpha\alpha$ ) Legitimer öffentlicher Zweck**

Geschützt werden Schutzgüter mit hohem verfassungsrechtlichem Gewicht: Sicherheit des Bundes und eines Landes sowie Leib, Leben und Freiheit einer Person. Die Legitimität ist somit nicht zu beanstanden.

#### **$\beta\beta$ ) Geeignetheit**

„Das Gesetz ist zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann.“<sup>20</sup> Damit besitzt der Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative, weshalb es darauf ankommt, ob die Regelung offensichtlich oder schlechthin ungeeignet ist.<sup>21</sup> Eine solche offensichtliche Ungeeignetheit ist nicht ersichtlich.

#### **$\gamma\gamma$ ) Erforderlichkeit**

„Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der eingreifenden staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, welches das betreffende Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt.“<sup>22</sup> § 3 I Nr. 1 b) hh) ATDG sieht eine Speicherung von Angaben zur Religionszugehörigkeit, soweit diese im Einzelfall zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus erforderlich sind, vor. Die Filterfunktion der Erforderlichkeit dieses Datums ist hier nutzlos,<sup>23</sup> da der moderne internationale Terrorismus in erster Linie religiös motiviert ist.<sup>24</sup> Hier böte sich ein schlichtes Feld zur Erfassung der terroristischen Motivation (politisch/religiös/etc.) an, ohne die jeweilige Religionszugehörigkeit zu benennen.

#### **$\delta\delta$ ) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne**

Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert die rechtliche Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das Recht auf informa-

<sup>20</sup> BVerfGE 67, 157 (173).

<sup>21</sup> JARASS/PIEROTH/*Jarass*, Art. 20, Rn.87.

<sup>22</sup> BVerfGE 67, 157 (176).

<sup>23</sup> WOLFF/SCHNEFFCZYK, JA 2008, 81 (87).

<sup>24</sup> HILGENDORF, Innenausschuss A-Drs. 16(4)131 B, S. 3.

tionelle Selbstbestimmung wie folgt: „Für die rechtliche Beurteilung der Art des durch die Ermächtigung ermöglichten Eingriffs ist unter anderem bedeutsam, wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben. Maßgebend sind also die Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der individuellen Beeinträchtigung in Übrigen. Für das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung ist erheblich, ob die Personen anonym bleiben, welche persönlichkeitsbezogenen Informationen erfasst werden und welche Nachteile den Grundrechtsträgern auf Grund der Maßnahme drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.“<sup>25</sup>

*(1) Vereinbarkeit mit dem Trennungsgebot von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten*

*(a) Gesetzliche Trennungsgebote* Gesetzliche Trennungsgebote zwischen Polizei und Nachrichtendienstbehörden sind unbestritten und finden sich explizit in den Bundesgesetzen für die Nachrichtendienste. So darf etwa gem. § 2 I S.3 BVerfSchG das Bundesamt für Verfassungsschutz einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden, da ihm nach § 8 III BVerfSchG keine polizeilichen Weisungsbefugnisse zustehen. Auch darf es die Polizei nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es nicht selbst befugt ist. Damit statuiert das Gesetz sowohl eine organisatorische, als auch funktionale Trennung der Behörden. Dieses Gebot betrifft ebenfalls den Militärischen Abschirmdienst (§§ 1 IV, 4 II MADG) sowie den Bundesnachrichtendienst (§§ 1 I S.2, 2 III BNDG). Ebenfalls finden sich solche Regelungen in den einzelnen Landesgesetzen die Landesämter für Verfassungsschutz betreffend.

*(b) Verfassungsrechtliches Trennungsgebot* Unklarheit herrscht jedoch darüber, ob sich aus Art. 87 I S.2 GG ein Trennungsgebot ableiten lässt, welches die dort aufgezählten Aufgaben nur durch organisatorisch getrennte Behörden wahrnehmen lässt. Eine Zusam-

---

<sup>25</sup> BVerfGE 115, 320 (347).



menfassung mehrerer in Art. 87 I S.2 GG genannter Verwaltungsaufgaben bei einer Organisationseinheit wird als grundsätzlich zulässig angesehen.<sup>26</sup> Bei genauerer Betrachtung des Art. 87 I S.2 GG ergeben sich allerdings Zweifel an dieser grundsätzlichen Zusammenlegungsbe-  
fugnis.

*(aa) Der Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure* Erstmals findet das Trennungsgebot im Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure vom 14.4.1949 Erwähnung. Zusammen mit dem Genehmigungsschreiben der Alliierten Gouverneure zum Grundgesetz, galt es innerstaatlich auf gleicher Ebene mit Verfassungsrecht.<sup>27</sup> Spätestens aber nach dem Ende der Besatzungszeit in Deutschland erlosch die Verfassungsrechtliche Bedeutung des Polizeibriefs.<sup>28</sup> Daher soll hier auch nicht näher darauf eingegangen werden.

*(bb) Auslegung des Art. 87 I S.2 GG* Der Wortlaut des Art. 87 I S.2 GG gibt nicht explizit Aufschluss über ein Trennungsgebot.<sup>29</sup> Allerdings legt der Plural der „Zentralstellen“ nahe, dass der Gesetzgeber mehrere und getrennte Zentralstellen einrichten muss.<sup>30</sup> Dies ist allerdings nicht zwingend.<sup>31</sup>

Betrachtet man nun den Art. 87 I S.2 GG historisch-genetisch, zeigt sich hier die Bedeutung des Polizeibriefs der Alliierten Militärgouverneure vom 14.4.1949, da dieser bei den Beratungen zum Grundgesetz eine verhältnismäßig große Rolle spielte.<sup>32</sup> Darüber hinaus besteht ein enger zeitlicher und kausaler Zusammenhang zwischen dem Polizeibrief und dem Art. 87 I S.2 GG.<sup>33</sup> Ebenfalls gingen bei den Beratungen und den Einführungen des Bundesgrenzschutzgesetzes, sowie des Zusammenarbeitsgesetzes die Interpretationen dieser Norm auf den Polizeibrief zurück, weshalb vieles dafür spricht, dass der Parlamentarische Rat den Inhalt des Polizeibriefs in Art. 87 I S.2 GG zum

---

<sup>26</sup>DREIER/*Hermes*, Art. 87 Rn.35.

<sup>27</sup>GUSY, ZRP 1987, 45, (46).

<sup>28</sup>BADURA, Innenausschuss A-Drs. 16(4)131, S. 3.

<sup>29</sup>ROGGAN/BERGEMANN, NJW 2007, 876.

<sup>30</sup>GUSY, ZRP 1987, 45, (47).

<sup>31</sup>NEHM, NJW 2004, 3289 (3291).

<sup>32</sup>MAUNZ/DÜRIG/*Lerche*, Grundgesetz, Art. 87 Rn.29.

<sup>33</sup>GUSY, ZRP 1987, 45 (47).

Ausdruck bringen wollte.<sup>34</sup> Weiter kann auch angeführt werden, dass diese Trennung als eine Lehre aus dem Terror der GeStaPo und des Reichssicherheitshauptamtes in das Grundgesetz gefunden hat.<sup>35</sup> Aber auch die Systematik des Art. 87 I S.2 GG spricht für ein Trennungsgebot. Während die Polizei die Aufgabe der Verfolgung von Straftaten, die Gefahrenabwehr und die Störungsbeseitigung zur Aufgabe hat, obliegen den Verfassungsschutzämtern „strategische Aufklärungsaufgaben“ zur Sicherung des Bestandes der Bundesrepublik.<sup>36</sup> Diese führen sie zumeist auch weit im Vorfeld einer polizeilichen Tätigkeit aus.<sup>37</sup> Ebenfalls unterscheiden sich die Befugnisse beider Behörden. Während der Polizei weite Befugnisse gegenüber dem Bürger zustehen, ist der Verfassungsschutz lediglich auf seine Beobachterrolle beschränkt.<sup>38</sup> Hieraus ergibt sich der Sinn der Systematik. Sollen von „Zentralstellen“ unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Mitteln wahrgenommen werden, so kann es sich nur um unterschiedliche Zentralstellen handeln.<sup>39</sup>

*(cc) Rechtsprechung* Bezüglich eines Trennungsgebots mit Verfassungsreng hat die Rechtsprechung noch nicht abschließend Stellung genommen. Allerdings äußerte sich in einem Urteil zum Bundesgrenzschutz aus dem Jahr 1998 das Bundesverfassungsgericht eindeutig, wenn auch vorsichtig zur Zusammenlegung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. „Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es Verarbeiten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes - angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse - nicht mit einer

---

<sup>34</sup>GUSY, ZRP 1987, 45 (47).

<sup>35</sup>MEHDE, JZ 2005, 815 (818).

<sup>36</sup>LISKEN/DENNINGER/*Petri*, H Rn.444.

<sup>37</sup>GUSY, ZRP 1987, 45 (48).

<sup>38</sup>GUSY, *Vortrag am 25.4.2006 in Münster: Trennungsgebot, Tatsächliches oder Vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?* (Abrufbar unter: [http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Veroeffentlichungen\\_Vortraege/TERRORISMUSTRENNUNG.pdf](http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Veroeffentlichungen_Vortraege/TERRORISMUSTRENNUNG.pdf)).

<sup>39</sup>A. a. O.

Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon „Polizeibrief“ der westalliierten Militärgouverneure vom 14.4.1949).“ Allerdings machte es wiederum einen Rückzieher und ließ die abschließende Entscheidung der Frage offen.<sup>40</sup>

Mutiger war hingegen der Sächsische Verfassungsgerichtshof in einem Urteil zur Zuständigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz für die Organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2005. Es legte die ladesrechtliche Regelung bezüglich der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten einschränkend verfassungskonform aus. Hierbei bezieht sich das Gericht in seinen Überlegungen explizit auf den Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure, sowie darauf, dass dieser „*dementsprechend*“ über die Art. 73 Nr.10, 87 I S.2 GG dem Grundgesetz zugrunde liegt.<sup>41</sup>

(c) *Ergebnis* Ein Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten lässt sich direkt aus dem Grundgesetz entnehmen. Sowohl die hier knapp umrissene Auslegung, als auch die Rechtsprechung lassen kaum Zweifel daran. Fraglich ist nur, ob dieses Gebot direkt aus Art. 87 I S.2 GG oder aus anderen Verfassungsnormen zu entnehmen ist. Eine genaue Antwort bleibt die Rechtsprechung bis heute schuldig.

(d) *Umfang des Trennungsgebots* Eine Unterscheidung der Dimensionen des Trennungsgebots kann auf verschiedene Weise vorgenommen werden: Die funktionelle, organisatorische, kompetenzielle oder befugnisrechtliche, personelle und informationelle Trennung.<sup>42</sup> Kern dieser Trennungsgebote ist allerdings die zugrunde liegende Formel: „Diejenigen, die (wie die Nachrichtendienste) mangels Bindung an feste Eingriffsschwellen viel wissen, sollen nicht alles dürfen, und diejenigen, die (wie Polizeibehörden) vieles dürfen, also Eingriffsbefugnisse besitzen, sollen nicht alles wissen“<sup>43</sup> Allerdings soll hier in

<sup>40</sup> BVerfGE 97, 198 (217) = NVwZ 1998, 495 (497).

<sup>41</sup> SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310 (1311).

<sup>42</sup> GUSY, Vortrag am 25.4.2006 in Münster: Trennungsgebot, Tatsächliches oder Vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?.

<sup>43</sup> ZÖLLER, JZ 2007, 763 (767).

Bezug auf die Anti-Terror-Datei vor allem die informationelle Trennung der Behörden betrachtet werden.

*(aa) Informationelle Trennung* Wesentliche Aufgaben der Polizei und Nachrichtendienstbehörden beziehen sich auf die Datenerhebung und -verarbeitung. Dennoch haben diese Behörden unterschiedliche Aufgaben. Unterscheiden sich diese Aufgaben verschiedener Behörden, so darf jede Behörde nur die Daten verarbeiten, welche für ihre Aufgabenerfüllung erforderlich sind.<sup>44</sup> Somit folgen dem funktionellen Trennungsgebot auch die Grenzen der informationellen Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten.<sup>45</sup> Dieses ist ein notwendiges Element des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>46</sup>

*(bb) Zusammenarbeit der Behörden* Dies schliesst allerdings ein informationelles Zusammenwirken von Polizei und Nachrichtendiensten nicht von vornherein aus.<sup>47</sup> Bei dieser Zusammenarbeit muss allerdings die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung<sup>48</sup> beachtet werden. Dies stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Telekommunikationsüberwachung klar: „Grundrechtsgebote ne Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Erhebungsmethoden dürfen nicht dadurch umgangen werden, daß Daten, die mit einer solchen Methode rechtmäßigerweise zu bestimmten Verwendungszwecken erhoben worden sind, in gleicher Weise auch für Zwecke zugänglich gemacht werden, die einen derartigen Methodeneinsatz nicht rechtfertigen würden.“<sup>49</sup> Daraus folgt, dass der Verfassungsschutz nur Daten für die Zwecke der Aufgaben der Polizei und diese umgekehrt nur Daten zum Zwecke der Aufgaben des Verfassungsschutzes übermitteln darf. Hat eine Verfassungsschutzbehörde danach Informationen gesammelt, welche den Verdacht einer Straftat begründen, so kann sie diese der Polizei weitergeben.<sup>50</sup> Dem ent-

---

<sup>44</sup>GUSY, CR 1989, 628 (630).

<sup>45</sup>ROGGAN/KUTSCHA/*Kutscha*, S. 81.

<sup>46</sup>MEHDE, JZ 2005, 815 (819).

<sup>47</sup>ROGGAN/KUTSCHA/*Zöller*, S. 465.

<sup>48</sup>*BVerfGE* 65, 1 (46).

<sup>49</sup>*BVerfGE* 100, 313 (389).

<sup>50</sup>GUSY, ZRP 1987, 45 (50).

spricht etwa der Regelungsinhalt des § 20 BVerfSchG.

(e) *Zusammenfassung* Es besteht ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Diese funktionale Trennung ist notwendigerweise mit einer informationellen Trennung verknüpft, da sonst eine funktionale Trennung ins Leere laufen würde. Allerdings schließt das Trennungsgebot einen Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei nicht aus.

(f) *Rechtliche Bewertung* Ausgehend von einem Trennungsgebot mit Verfassungsrang, ist also zu bewerten, ob die jeweiligen Verarbeitungszwecke der Behörden eine solche informationelle Zusammenarbeit rechtfertigen. Wie bereits gesehen sammeln Polizei und Nachrichtendienste Daten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind und eine unterscheidliche Relevanz aufweisen. Danach muss der rechtlich notwendige Bezug der Information zur Aufgabe der verarbeitenden Behörde im Verarbeitungszeitpunkt bestehen.<sup>51</sup> In der Anti-Terror-Datei können Daten des Verfassungsschutzes reingestellt werden, die weit im Vorfeld der Aufgaben von Polizeibehörden erhoben werden. Für die Nachrichtendienste werden sie bereits zur Auswertung möglicher „zukünftiger“ Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung erforderlich. Für die Polizei werden sie aber erst im Zeitpunkt eines Anfangsverdachts relevant. Daher stellen diese Daten im Bezug auf die Polizei einen Datenvorrat dar. Damit werden die Grundsätze des Volkszählungsurteils, wonach keine nicht anonymisierten Daten auf Vorrat gesammelt werden dürfen,<sup>52</sup> unterlaufen.<sup>53</sup> Dies widerspricht auch dem Grundsatz der offenen Datenerhebung von Polizeibehörden, bei dem der Staat grundsätzlich dem Bürger gegenüber mit offenem Visier aufzutreten hat.<sup>54</sup>

(2) *Eingriffsschwellen* § 2 ATDG sieht als Eingriffsschwelle für die Speicherung personenbezogener Daten tatsächliche Anhaltspunkte vor. Dabei handelt es sich um Indizien, aus denen nach der behörd-

---

<sup>51</sup>GUSY, CR 1989, 628 (631).

<sup>52</sup>BVerfGE 65, 1 (46)

<sup>53</sup>ZÖLLER, JZ 2007, 763 (770).

<sup>54</sup>TISCHER, S. 350.

lichen Erfahrung auf das mögliche Vorliegen eines Sachverhalts geschlossen werden kann.<sup>55</sup> Festzuhalten ist, dass es sich hierbei um eine niedrige Eingriffsschwelle weit im Vorfeld eines Bezugs zu konkreten terroristischen (Vorbereitungs-)Handlungen, und somit eines Terrorismusbezugs, handelt.<sup>56</sup> Dies kumuliert zudem mit der Einbeziehung von Kontaktpersonen, bei denen wiederum tatsächliche Anhaltspunkte genügen, dass es sich um eine solche handelt. Dabei kann es sich auch um unbescholtene Bürger halten, die sogar den Aktivitäten der Hauptperson arglos oder sogar ablehnend gegenüberstehen.<sup>57</sup> Damit vergrößert sich die Zahl der Betroffenen um ein vielfaches, da die Einschreitschwelle potenziert herabgesetzt wird. Die Intensität der Beeinträchtigung ist zudem hoch, da die Personen nicht anonym bleiben. Damit steigt das Risiko Ziel staatlicher Maßnahmen zu werden. Bedenke man nun, dass eine solche Person eine polizeiliche Maßnahme erdulden muss, welche z.B. aufgrund der Übermittlung von Daten im unzulässigen Eilfall, d.h. nach Versagung der nachträglichen Zustimmung durch die speichernde Behörde, ergangen ist, hätte dies nicht nur einen schweren, sondern einen unverhältnismäßig massiven Eingriff zur Folge.

(3) *Freitextfeld* § 3 I Nr.1 lit.b rr) ATDG erlaubt auf tatsächlichen Anhaltspunkten beruhende zusammenfassende besondere Bemerkungen, ergänzende Hinweise und Bewertungen zu Grunddaten und erweiterten Grunddaten, die bereits in Dateien der beteiligten Behörden gespeichert sind, sofern dies im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen geboten und zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus unerlässlich ist. Eine Begrenzung des Umfangs der zu speichernden Daten enthält die Regelung nicht.<sup>58</sup> Hinzu kommt eine fehlende Begrenzung, welche das Einstellen sog. „weicher personenbezogener Daten“, d.h. nicht überprüfte bzw. überprüfbare Hinweise und Vermutungen, verhindert.<sup>59</sup> Dies erhöht die Intensität des Eingriffs, da hierdurch wiederum Nachteile für einzelne

---

<sup>55</sup>ROGGAN/BERGEMANN, NJW 2007, 876 (878).

<sup>56</sup>A. a. O.

<sup>57</sup>ZÖLLER, JZ 2007, S.763 (S.770).

<sup>58</sup>ROGGAN/BERGEMANN, NJW 2007, 876 (878).

<sup>59</sup>RUHMANNSEDER, StraFo 2007, 184 (189).

Personen entstehen können und die Gefahr eine staatliche Maßnahme dulden zu müssen sich erhöht.

(4) *Eilfall* Der Eilfall in § 5 II ATDG ermöglicht den direkten Zugriff auf die erweiterten Grunddaten bei Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten, bzw. unerlässlich ist. Zwar wird die Eingriffsschwelle in Form einer gegenwärtigen Gefahr relativ hoch angesetzt, diese aber mit dem Tatbestandsmerkmal der Gesundheit weit herabgesetzt. Eine Gesundheitsbeeinträchtigung liegt beispielsweise bereits bei einer Ohrfeige oder dem „Starten schwerer Lastzüge in der Nacht in Wohngebieten“ vor.<sup>60</sup> Möchte man in diesen Beispielfällen eine terroristische Handlung erkennen, so wird der Eilfall in nahezu allen Fällen lediglich auf das nicht rechtzeitige Einholenkönnen der Übermittlungszustimmung, also die für das Gesetz relativ hoch angesetzte Eingriffsschranke auf ein Minimum, reduziert.

### **β) Normenklarheit**

„Bei Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung - wie auch die Spezialgrundrechte der Art. 10 und 13 GG - hat der Gesetzgeber insbesondere den Verwendungszweck der Daten bereichsspezifisch und präzise zu bestimmen.“<sup>61</sup> Gesetze die zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ermächtigen, müssen so formuliert sein, dass der von der Regelung Betroffene, als auch der Rechtsanwender, Inhalt und Grenzen der Ermächtigung erkennen und sein Verhalten danach einrichten kann.<sup>62</sup>

### **αα) weitere Polizeivollzugsbehörden**

§ 1 II ATDG erlaubt neben den 38 genannten Behörden auch weiteren Polizeivollzugsbehörden die Teilnahme an der Antiterrordatei, soweit sie mit Aufgaben zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus betraut sind. Hierzu sollen vor allem die Staatsschutzstel-

<sup>60</sup>ROGGAN/BERGEMANN, Innenausschuss A-Drs. 16(4)131 D, S. 13 mit Verweis auf TRÖNDLE/FISCHER, StGB, 53. Aufl., München 2006, § 223, Rn.6.

<sup>61</sup>BVerfGE 65, 1 (46).

<sup>62</sup>SON, S. 240.

len der Polizeibehörden zählen.<sup>63</sup> Allerdings unterhält jede größere Polizeidienststelle eine solche Abteilung, weshalb es sich nach fachkundiger Schätzung bei den „weiteren Polizeibehörden“ um mehrere hundert Behörden im Bundesgebiet handelt.<sup>64</sup> Welche dies allerdings tatsächlich sind, bleibt dem Betroffenen, außer im konkreten Fall auf Anfrage, verborgen.

### **ββ) Löschfristen**

§ 11 II ATDG regelt die Löschung personenbezogener Daten. Danach sind diese zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist oder ihre Kenntnis für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht mehr erforderlich ist. Sie sind spätestens zu löschen, wenn die zugehörigen Erkenntnisse nach den für die beteiligten Behörden jeweils geltenden Rechtsvorschriften zu löschen sind. Damit verweist die Regelung auf 38 verschiedene Gesetze auf Bundes- und Landesebene. Zusätzlich können andere Löschfristen für weitere Polizeivollzugsbehörden hinzukommen. Die beachtliche Anzahl der Fristen, macht es selbst für den fachkundigen Rechtsanwender unmöglich zu überblicken, welches Datum von welcher Stelle wann gespeichert wurde und somit welche Löschfrist angewandt werden muss.

### **γγ) Kontaktpersonen**

Das Gesetz verpflichtet die teilnehmenden Behörden in § 2 S.1 Nr.3 bei tatsächlichen Anhaltspunkten über die Eigenschaft als Kontaktperson, Daten über diese Kontaktpersonen zu Mitgliedern, Unterstützern oder Extremisten zu speichern. Weiter definiert es sie als Personen, die „nicht nur flüchtig oder in zufälligem Kontakt in Verbindung [zu Mitgliedern, Unterstützern oder Extremisten] stehen und durch sie weiterführende Hinweise für die Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erwarten sind“. Eine ähnliche Regelung im Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung stuft das Bundesverfassungsgericht als zu unbestimmt ein. Für den Betroffenen sei die Maßnahme nicht

---

<sup>63</sup>GEIGER, Innenausschuss A-Drs. 16(4)131 I, S. 4.

<sup>64</sup>SCHAAR, Innenausschuss A-Drs. 16(4)131 G, S.5.



vorhersehbar. Er könne insbesondere nicht erkennen, ob die Behörde sein Verhalten als verdächtig oder neutral einstufe.<sup>65</sup> Auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof schränkte die Regelung auf Personen mit näheren persönlichen oder geschäftlichen Beziehungen zur Zielperson oder auf Verbindungen, die über einen längeren Zeitraum unterhalten oder unter konspirativen Umständen hergestellt werden, sowie auf Art Gegenstand, Zweck und Ausmaß der Verbindung im Hinblick auf die angenommenen Straftaten, ein.<sup>66</sup> Das Brandenburgische Verfassungsgericht machte ebenfalls eine Einschränkung: „Amts- und Berufsgeheimnisträger gehören soweit das geschützte Vertrauensverhältnis reicht nicht dazu.“<sup>67</sup> Einschränkungen wie in der bisherigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte werden im Anti-Terror-Datei-Gesetz nicht vollständig berücksichtigt.

#### **4. Ergebnis**

Das Gesetz ist mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG nicht vereinbar. Die Regelungen verstoßen gegen den Grundsatz der Normenklarheit, sowie das Gebot der Verhältnismäßigkeit, vor allem im Hinblick auf das Trennungsgesetz von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten.

## **C. Gemeinsame Projektdateien**

### **I. Regelungsinhalt**

Die gemeinsamen Projektdateien werden in den Artikeln 2,3 und 4 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes geregelt. Sie betreffen konkret § 22a BVerfSchG, § 9a BNDG sowie § 9a BKAG und schaffen eine Rechtsgrundlage für die Errichtung einer gemeinsamen Projektdatei für die Dauer und zur Unterstützung einer befristeten projektbezogenen Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden.<sup>68</sup> Die Regelungen gleichen sich in ihrem Aufbau, mit der Maßgabe, dass sie auf die Aufgaben der jeweiligen Behörde, also Bundesamt

<sup>65</sup>Vgl. *BVerfGE* 113, 348 (376).

<sup>66</sup>*SächsVerfGH*, NVwZ 1996, 784.

<sup>67</sup>*BbgVerfG*, LKV 1999, 450.

<sup>68</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 23f..

für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und das Bundeskriminalamt spezifiziert wurden. Daher werden sie im Folgenden gemeinsam betrachtet. Teilnehmenden Stellen können wie in der Anti-Terror-Datei, das Bundeskriminalamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst, der Bundesnachrichtendienst, das Zollkriminalamt, sowie die Landesämter für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter. Diese sind aber nicht verpflichtet teilzunehmen. Bezüglich der bisherigen Regelungen lässt sich auf die Ausführungen zum ATDG hinweisen.

### **1. Dateiinhalt**

Der konkrete Inhalt und Umfang der Datei, sowie die technische Umsetzung richten sich nach dem Projektbezug und somit nach dem Ermessen der Behörden. Die Möglichkeiten zur Errichtung werden also durch den Projektbezug begrenzt.<sup>69</sup> Im Gegensatz zur Anti-Terror-Datei ist auch eine nichtstandartisierte Volltexteingabe möglich.

### **2. Speicherung**

Die Speicherung und Eingabe richtet sich nach den geltenden Übermittlungsvorschriften, ist also nur zulässig soweit die Daten allen teilnehmenden Behörden übermittelt werden dürfen.

### **3. Befristung**

Gemeinsame Projektdateien sind bis zu zwei Jahren befristet. Eine zweimalige Verlängerung um bis zu ein Jahr ist möglich.

## **II. Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**

Bezüglich des Schutzbereichs, Eingriffs und der Schranken ist auf die Ausführungen zur Anti-Terror-Datei verwiesen um unnötige Wiederholungen zu vermeiden. Hinsichtlich des Trennungsgebots von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten kann ergibt sich die gleiche Problematik wie bei der Anti-Terror-Datei.

---

<sup>69</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 23.

## 1. Verhältnismäßigkeit

„Für die rechtliche Beurteilung der Art des durch die Ermächtigung ermöglichten Eingriffs ist unter anderem bedeutsam, wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben. Maßgebend sind also die Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der individuellen Beeinträchtigung in Übrigen. Für das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung ist erheblich, ob die Personen anonym bleiben, welche persönlichkeitsbezogenen Informationen erfasst werden und welche Nachteile den Grundrechtsträgern auf Grund der Maßnahme drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden.“<sup>70</sup> Sowohl die Einschreitschwellen, Anzahl der Betroffenen, als auch die Intensität des Eingriffs werden durch den Projektbezug definiert. Der Projektbezug hingegen wird von den teilnehmenden Stellen definiert. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist daher nur im Fall einer konkreten gemeinsamen Projektdatei möglich.

## 2. Normenklarheit

Daher ist die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Projektdateien am Gebot der Normenklarheit zu messen. Für Ermächtigungen zu Überwachungsmaßnahmen verlangt das Bestimmtheitsgebot zwar nicht, dass die konkrete Maßnahme vorhersehbar ist, wohl aber, dass die betroffene Person grundsätzlich erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist.<sup>71</sup> Dahingehend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung ausgeführt: Eine weitreichende Ermächtigung verträgt sich nicht mit der Maßgabe, dass die nähere Konkretisierung von Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung nicht den Sicherheitsbehörden überlassen werden darf, sondern vom Gesetzgeber selbst vorzunehmen ist.<sup>72</sup> Gerade dem wird der Gesetzgeber nicht gerecht, da er hier die Konkretisierung der Eingriffe vom Projektbezug abhängig macht, den die Sicherheitsbe-

---

<sup>70</sup> *BVerfGE* 115, 320 (347).

<sup>71</sup> *BVerfGE* 113, 348 (376).

<sup>72</sup> *BVerfGE* 113, 348 (379).

hörden festlegen. Zwar finden sich Verweisungen auf das BVerfSchG, das Artikel-10-Gesetz, das StGB sowie das AWG, die versuchen eine tatbestandliche Eingrenzungen zu formulieren. Diese machen es allerdings nicht leicht den Anlass einer Maßnahme zu erkennen. Problematisch ist dabei, dass das Artikel-10-Gesetz, als auch das AWG auf Straftaten verweisen, die im StGB geregelt sind. Damit findet sogar eine doppelte Verweisung statt. Bezüglich der Löschfristen ergeben sich die gleichen Probleme, wie bei der Regelung zur Anti-Terror-Datei.

### **3. Ergebnis**

Die Regelungen zur Errichtung von gemeinsamen Projektdateien sind mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar. Eine Verhältnismäßigkeit ist aufgrund der fehlenden Normenklarheit zunächst nicht erkennbar. Dem Gesetzgeber steht es nicht zu die Konkretisierung von Eingriffen den Sicherheitsbehörden zu überlassen. Er muss diese selbst vornehmen. Darüber hinaus sind die Regelungen nicht mit dem Trennungsgebot von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten vereinbar und somit unverhältnismäßig.

## **D. Schluss**

### **I. Kritik an der „neuen Sicherheitsarchitektur“**

Vor den Hintergrund des religiös motivierten Terrorismus zeichnet sich die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik vor allem durch eine (gefühlte?) Verschiebung der Balance von Freiheit hin zur Sicherheit aus. Dabei wird die Kritik von der Angst des Abgleitens des Rechtsstaats in einen Überwachungsstaat beflügelt.

Fraglich ist zunächst, was ein Überwachungsstaat überhaupt ist. Eine feste Definition hierfür kann sicherlich nur schwer gefunden werden. Geht man vom Wortlaut aus, handelt es sich um einen Staat der Bürger in irgend einer Art und Weise beobachtet. Wäre dies aber das Kriterium, gäbe es keinen einzigen Nicht-Überwachungsstaat auf dieser Welt. Daher muss es sich um eine besondere Art, bzw. Intensität der Überwachung handeln. Betrachtet man nun die gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten, so lässt

sich keine Aussage darüber treffen, ob durch die Einführung solcher Dateien Deutschland zu einem Überwachungsstaat wird, denn die Überwachung des Bürgers setzt schon vor der Speicherung in einer solchen Datei an. Daher muss sie immer im Kontext der staatlichen Maßnahmen und dem Ziel das damit verfolgt wird gesehen werden. Grobes Ziel ist hier die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, also Sicherheit.<sup>73</sup> Zur Umsetzung dessen, wurden nach dem 11. September 2001 eine Vielzahl neuer oder verschärfender Gesetze erlassen, deren Schwerpunkt vor allem in der Informationsgewinnung liegt.<sup>74</sup>

### 1. Prinzipien des Rechtsstaats

Hierfür hat der moderne Rechtsstaat im Konflikt mit dem Präventionsstaat, drei Hauptgebote als Widerstand gegen einen Überwachungsstaat herausgebildet: Das Trennungsgebot von Polizei und Verfassungsschutz, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die Unschuldsvermutung.<sup>75</sup>

Betrachtet man danach das Gemeinsame-Dateien-Gesetz, so wird deutlich: Das Trennungsgebot wird nicht konsequent eingehalten. Das Grundrecht auf Informationelle Selbstbestimmung wird zwar stark angegriffen, allerdings kann die Wesensgehaltsgarantie des Art.19 II GG wohl noch bejaht werden. Die Unschuldsvermutung, übertragen auf die Informationssammlung des Staates, besteht hier nur noch rudimentär, wenn der Personenkreis derer die erfasst werden (können) so groß ist.

Zwar handelt hier der Staat auf einer Gesetzesgrundlage, was ihn vom absolutistischen willkürlichen Staat dem der „*princeps legibus solutus est*“, abgrenzt<sup>76</sup>, allerdings können auch „legale“ Gesetze nicht über die Möglichkeit ihrer Pervertierung, und damit der Einschränkung von Freiheiten, wie die jüngere deutsche Geschichte zeigt, hinwegtäuschen. Ein weiterer Punkt für den Übergang zum Überwachungsstaat ist die Zentralisierung von Informationen, wie es hier in

---

<sup>73</sup>BT-Drs. 16/2950, S. 1, 12.

<sup>74</sup>GRAULICH/SIMON/*Klingst*, 325 (328).

<sup>75</sup>A. a. O.

<sup>76</sup>GRAULICH/SIMON/*Ogorek*, 203 (210).

der Anti-Terror-Datei und den gemeinsamen Projektdateien unzweifelhaft geschieht.

## 2. Sicherheit und Freiheit

Staatstheoretisch betrachtet haben die Staatsaufgaben „Sicherheit und Freiheit“ einen Wandel erfahren. Während bei Hobbes der Staat in erster Linie dem Lebensschutz diene und damit der Sicherheit, betonte erst Kant die menschenrechtlich vorgegebene Freiheit des Individuums.<sup>77</sup> Damit ist die politische Frage des Primats dieser Staatsaufgaben flexibel. Diese unterscheidet sich aber von dem jeweils starren verfassungsrechtlichen Korsett bezüglich dieser Staatsaufgaben. Das Grundgesetz verlangt vom Gesetzgeber eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit.<sup>78</sup> Während dieser also die verfassungsrechtlichen Aufgaben flexibel interpretiert und das Korsett dabei ausweitet, sieht der Grundatz der Gewaltenteilung aus Art.20 II GG hier eine Sicherung vor, welche das Platzen dieses Korsetts verhindert. Diese Sicherung kommt dem Bundesverfassungsgericht, welches durch die strikte Unterwerfung an die Verfassung gebunden und damit in seiner Auslegung *relativ* unflexibel ist, zu, da nur dieses die Möglichkeit hat als Verfassungsorgan die Kontrolle der Legislative zur Einhaltung dieses Verfassungskorsetts zu gewährleisten.

## 3. Fazit

Sicherlich hängt die Frage nach dem Übergang eines freiheitlichen Rechtsstaats in einen Überwachungsstaat mit dem Überwiegen des Sicherheitsanspruchs gegenüber der Freiheit der Bürger und damit einer starken Einschränkung seiner Grundrechte zusammen, bildet allerdings nur einen Teilaspekt. Das Grundgesetz sieht hierfür einen Schutzmechanismus vor, der in weiten Teilen durch das Bundesverfassungsgericht wahrgenommen wird. Allerdings ist die Bezeichnung des Staates als Überwachungsstaat subjektiv und wird von jedem Individuum in diesem Staat je nach Interessenslage zwischen Freiheit und Sicherheit verschieden wahrgenommen.

---

<sup>77</sup>GRAULICH/SIMON/*Lammer*, 315 (316).

<sup>78</sup>*BVerfG*, NJW 2006, 1939 (1945).

## **II. Zusammenfassung**

Wie gesehen besteht ein Trennungsgebot zwischen Polizeihörden und Nachrichtendiensten mit Verfassungsrang. Dieses bildet den Hauptkritikpunkt am Gemeinsame-Dateien-Gesetz, da hier stark die Informationsrechtlichen Befugnisse der Nachrichtendienste und der Polizei miteinander vermischt werden. Daneben lassen das Anti-Terror-Datei-Gesetz, sowie die gemeinsamen Projektdateien weitere Kritikpunkte offen. Während die Anti-Terror-Datei noch eine ungefähre Fahrtrichtung vorgibt, lassen vor allem die gemeinsamen Projektdateien weder Zweck, Inhalt noch Umfang der Verbunddateien erkennen. Allerdings kann allein aufgrund der Zusammenführung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Dateien nicht von einem Übergang Deutschlands zu einem Überwachungsstaat gesprochen werden. Dafür müssen weitere Faktoren herangezogen werden. Zumindest sieht das Grundgesetz einen Schutz gegen das Abgleiten in den Überwachungsstaat vor. Ob dieser allerdings effektiv zum Einsatz kommt, zeigt sich anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.